

*Romuald Szytk*

## **Obrót nieruchomościami w świetle prawa o ochronie środowiska**

W Polsce ochrona środowiska stanowi priorytetową konstytucyjną zasadę ustrojową państwa. Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mocą art. 74 zostały zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władzy publicznej, która wspiera działanie obywateli na rzecz poprawy jego stanu. Gwarantuje się jednocześnie każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Na każdym ciąży obowiązek dbania o jego stan i każdy ponosi odpowiedzialności za spowodowanie jego pogorszenia. Zasady odpowiedzialności określa ustawa (art. 86).

Wszelkie ograniczenia własności, również w zakresie ochrony środowiska, mogą następować tylko na mocy ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności (art. 64 ust. 3).

Ochrona środowiska została uregulowana w prawie ochrony środowiska<sup>1</sup> jako akcie prawnym o podstawowym znaczeniu oraz w licznych ustawach, traktujących o poszczególnych dziedzinach obszernej proble-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm. Ostatnia zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 3 października 2003 r. Dz.U. Nr 190, poz. 1865, także ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm. Przepisy te są kompleksowe i obejmują niezwykle bogatą i skomplikowaną problematykę ochrony środowiska naturalnego. O zasięgu ich

matyki środowiska i ochrony jego zasobów. Przepisy te są przedmiotem bieżących prac legislacyjnych, a w tym dostosowawczych do prawa wspólnotowego. Procesom tym podlega również samo prawo o ochronie środowiska<sup>2</sup>, mimo że jest nowym przepisem, w którym w sposób umiejętny wkomponowano zasady prawa wspólnotowego. Inspiruje to do bliższego omówienia genezy tego prawa oraz kompetencji organów Unii Europejskiej tworzących prawo, przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska.

Traktat Rzymski z dnia 25 marca 1957 r., ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, nie uwzględnił zagadnień związanych z ochroną środowiska<sup>3</sup>. Dopiero na konferencji przywódców państw-członków Wspólnot Europejskich w Paryżu w dniach 19-21 października 1972 r. wystosowano propozycje do Komisji Europejskiej o podjęcie skoordynowanych działań na rzecz ochrony naturalnego środowiska. Powołano się przy tym na art. 2 Traktatu założycielskiego, mówiącego o zrównoważonym rozwoju życia gospodarczego. Konsekwencją tego apelu było opracowanie w 1972 r. Pierwszego Programu działania w dziedzinie ochrony środowiska na lata 1973-1976. Ostatni, Szósty Program określa te działania na lata 2001-2010<sup>4</sup>. W związku z tym do 1986 r. działalność była ograniczona do zadań ogólnych, przewidzianych w przepisach art. 100 i 235 Traktatu. W Jednolitym Akcie Europejskim w 1986 r. sprecyzowano zasady postępowania w ochronie środowiska w dodanych przepisach art. 130 r-t. Późniejsze dyrektywy powołują się na te postanowienia, rozszerzające zadania Wspólnoty.

Kolejnym etapem było nadania nowego brzmienia art. 2 w Traktacie z Maastricht o wspieraniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego z zachowaniem ochrony środowiska naturalnego. Zadania te zostały skonkretyzowane w nowym brzmieniu art. 174 ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, przewidującego:

działania świadczy między innymi liczba 154 rozporządzeń wykonawczych Ministra Środowiska, precyzujących prawa i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za środowisko, zasady kontroli i finansowania.

<sup>2</sup> Łącznie dokonano jedenaście zmian prawa ochrony środowiska.

<sup>3</sup> Bliżej J. J e n d r o ś k a, *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce – dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, Wrocław 2001, s. 103 i nast.

<sup>4</sup> Do tej chwili opracowano następujące programy w dziedzinie ochrony środowiska:

a) pierwszy na lata 1973-1976;

- 1) zapewnienie wyższego poziomu ochrony środowiska przy zachowaniu warunków istniejących w poszczególnych regionach,
- 2) przestrzeganie zasady prewencji z uwzględnieniem przezorności,
- 3) likwidację szkód u źródeł ich powstania.

Przy realizacji tego programu zalecano stosowanie najlepszych dostępnych technik BAT (*Best Available Techniques*), wprowadzonych Dyrektywą Rady 96/61/W z dnia 24 września 1966 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczenia zanieczyszczeń środowiska.

Utworzenie w 1990 r. Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (EEA) z siedzibą w Kopenhadze nadaje nowe, bardziej doskonałe formy działań w zakresie ochrony środowiska. Instytucja ta posiada pełną autonomię i osobowość prawną. Jej pracownicy korzystają z uprawnień takich samych jak pracownicy Wspólnoty. Na czele stoi Dyrektor Wykonawczy, mianowany przez Zarząd na wniosek Komisji. W czasie jej powołania przedstawiono do realizacji dziesięć zadań obejmujących kluczowe problemy. Zaliczyć do nich należy uzyskiwanie informacji, podejmowanie odpowiednich działań programowych i zapobiegawczych, współpracę z instytucjami Wspólnoty i Państw Członkowskich. Dla zwiększenia efektywności działalności Agencji powołano przy niej Europejską Sieć Informacyjną i Obserwacji Środowiska, której zadaniem jest zapewnienie dostępu do obiektywnych i wiarygodnych oraz porównywalnych informacji. Instytucja ta ma również organizować, a następnie koordynować działania sieci informacji i obserwacji środowiska.

Bardziej precyzyjne normy prawne zostały utworzone przez Traktat Amsterdamski w 1997 r., na którym przyjęto podstawowe cele polityki środowiskowej w art. 95 oraz art. 174-176. Realizując te zadania, Wspólnota Europejska wprowadziła do swej bieżącej działalności jedenaście podstawowych problemów regulujących ochronę środowiska<sup>5</sup>.

---

b) drugi na lata 1977-1981;

c) trzeci na lata 1982-1986, który uważany jest za przełomowy, ponieważ jako najważniejsze zadanie przewiduje zapobieganie powstawania problemów ekologicznych;

d) czwarty na lata 1987-1992;

e) piąty na lata 1993-2000, stanowiący nowy etap w polityce ekologicznej, do którego często odnoszą się podejmowane dyrektywy i

f) szósty na lata 2001-2010.

<sup>5</sup> Patrz przypis 3, s. 13.

W doktrynie dokonuje się podziału prawa wspólnotowego na prawo pierwotne, składające się z traktatów oraz prawo wtórne (pochodne), do którego zalicza się dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia, opinie, rezolucje oraz zielone i białe księgi<sup>6</sup>. Do prawa pierwotnego zaliczyć należy:

1. Traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, podpisany w Paryżu w dniu 18 kwietnia 1951 r., który wszedł w życie dnia 23 lipca 1952 r.; nie zajmował się problemami ochrony środowiska,

2. Traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej,

3. Traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – oba podpisane w Rzymie dnia 25 marca 1957 r., zwane powszechnie jako Traktaty Rzymskie, weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 r.; ich podstawowym celem było stworzenie wspólnego rynku i zbliżenie polityki gospodarczej oraz stały, zwiększony i zrównoważony wzrost gospodarczy,

4. Jednolity Akt Europejski – zmieniający traktaty założycielskie, uchwalony na konferencji rządowej w Luksemburgu i Brukseli, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 1987 r.; jego przedmiotem było wzmocnienie kompetencji niektórych organów Wspólnot i usprawnienie procesu decyzyjnego,

5. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r., zmieniający również treść traktatów założycielskich, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Powołano także organy Unii, a mianowicie Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej (poprzednio Rada Ministrów), Komisję Europejską (uprzednio Komisję Wspólnot Europejskich), Parlament Europejski, a nadto Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Rewidentów Księgowych,

6. Traktat Amsterdamski z dnia 2 października 1997 r., zmieniający i uzupełniający traktaty założycielskie oraz inne akty prawne Wspólnoty i Traktat z Maastricht; jego przedmiotem jest przede wszystkim wzmocnienie federacyjnego charakteru Unii Europejskiej, zmiany w strukturze organów Unii i wzajemna współpraca, w tym w zakresie wymiaru sprawiedliwości,

7. Traktat Nicejski, uchwalony w Nicei w dniach 7-11 grudnia 2000 r.; jego przedmiotem było poszerzenie Unii Europejskiej o dalsze państwa,

---

<sup>6</sup> Patrz przypis 3, s. 76 i nast.

ustalenie podziału głosów w organach Unii, odejście od prawa weta w niektórych sprawach, reforma Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej,

8. Traktat Akcesyjny podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, który zawiera bardzo obszerną tematykę zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego.

Generalnie prawo wspólnotowe opiera swoją działalność w zakresie ochrony środowiska na realizacji zadań wynikających z kolejnych wieloletnich programów, aktualnie Szóstego, na lata 2001-2010. Jego założenia są dość istotne i polegają na realizacji zrównoważonego rozwoju poprzez ochronę środowiska i życia obywateli. Ochrona środowiska ma być realizowana poprzez podjęcie szeregu działań, a w tym w znacznym wzroście lesistości Europy, utworzenie europejskiej sieci ekologicznej i poprawie czystości wód powierzchniowych. Następuje to poprzez wydawanie konkretnych rozwiązań prawnych w formie dyrektyw i rozporządzeń<sup>7</sup>. Z przedstawionych programów na podkreślenie zasługuje także Program Piąty, przewidujący zasadę zrównoważonego rozwoju, polegającą na zapobieżeniu powstawania zanieczyszczeń i odpadów, a nie jak było poprzednio – tylko na opracowaniu metod ich likwidacji. Ponadto szczególny nacisk położono na zwiększoną odpowiedzialność producenta, rozszerzając ją na oddziaływanie własnego wyrobu na środowisko od chwili doboru materiałów i technologii produkcji aż do jego eksploatacji i konsumpcji. Konsekwencją tego jest nałożenie na niego obowiązku przyjęcia własnego wyrobu z powrotem, z chwilą upływu okresu przydatności do jego użytkowania. Wśród licznych dyrektyw poświęconych ochronie środowiska należy wymienić te, które mają znaczenie organizacyjne, a mianowicie:

1. Dyrektywę Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska,

---

<sup>7</sup> G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 23 i nast. Autorka omawia także genezę prawa środowiskowego począwszy od starożytności aż po współczesność. Wskazuje na bogaty dorobek ustawowy państw europejskich. Jako przykład podaje dekret Napoleona z dnia 15 października 1810 r. w sprawie fabryk i warsztatów w kontekście zanieczyszczania powietrza i ścieków. Przykładem ożywionej działalności międzynarodowej jest konwencja z 1781 r. o ochronie lasów i ptaków, podpisana przez Francję i Bazyłę.

2. Dyrektywę Rady 90/313/EWG w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku,

3. Dyrektywę Rady 91/692/EWG w sprawie normalizacji i racjonalizacji sprawozdań dotyczących wykonywania niektórych dyrektyw Rady w dziedzinie środowiska.

Ponadto wydano szereg dyrektyw tematycznych odnoszących się na przykład do wymaganej jakości powietrza, względnie związanych z emisją substancji zanieczyszczających. Na podkreślenie zasługuje Dyrektywa Rady 96/82/WE w sprawie kontrolowania zagrożenia poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych. Z kolei Dyrektywa Rady 96/61/WE IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń z dnia 24 września 1996 r. (ostateczne wdrożenie ustalono na dzień 30 października 1999 r.) dotyczy całego systemu ograniczania negatywnych wpływów na środowisko, powodowanych przez szczególnie uciążliwe zakłady przemysłowe. Od tego czasu każda nowa instalacja czy nowy proces musi posiadać zintegrowane pozwolenie.

Dyrektywy stanowią zatem podstawową formę aktów prawnych, odnoszącą się do wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Są one wydawane przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Parlament Europejski wspólnie z Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską. Organy te są autonomiczne i występują jedynie w Unii Europejskiej, a zatem nieodzowna jest krótka charakterystyka ich kompetencji do wydawania określonych aktów prawnych. Do organów tych należą:

1. Rada Europejska, w odróżnieniu od Rady Europy niezależna od struktury organów Unii Europejskiej, powstała w 1949 r. Jej działalność polega na regularnych spotkaniach szefów państw i rządów państw członkowskich dwa razy do roku, zwanymi szczytami Unii Europejskiej. Pełni funkcję nadrzędną w stosunku do Rady Unii Europejskiej. Przewodniczy jej szef państwa, któremu aktualnie przypada przewodnictwo Unii. Do jej zadań należy wytyczanie głównych kierunków polityki europejskiej, rozwiązywanie problemów spornych, a także rozstrzyganie o wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwie. Nie wydaje żadnych aktów prawnych.

2. Rada Unii Europejskiej, zwana powszechnie Radą, określana jest w literaturze jako Rada Ministrów – najważniejszy organ decyzyjny i pra-

wotwórczy. Podstawowym jej zadaniem jest tworzenie prawa, ale tylko w zakresie przewidzianym w traktatach. W skład Rady wchodzi ministrowie poszczególnych resortów państw członkowskich. Występuje jako Rada Generalna, do której kompetencji należą sprawy najistotniejsze, a w jej skład wchodzi ministrowie spraw zagranicznych. Drugim członem jest Rada Specjalistyczna, składająca się z ministrów resortowych. Ministrowie, wykonując swoje zadania, są zależni od rządu państwa, którego są przedstawicielami. Rada Generalna zbiera się co miesiąc, zaś pozostałe Rady dwa do czterech razy w roku. Do zadań Rady Unii Europejskiej należy przede wszystkim tworzenie prawa, niekiedy wspólnie z Parlamentem Europejskim, ustalanie celów politycznych, koordynowanie polityki gospodarczej oraz podejmowanie decyzji w sprawie wspólnej polityki zawierania porozumień międzynarodowych.

3. Parlament Europejski stanowi wielonarodowy Parlament reprezentujący wszystkie państwa członkowskie. Nie stanowi samodzielnie prawa. Może je tworzyć, ale wspólnie z Radą Unii Europejskiej. Uczestniczy w procesie legislacyjnym wraz z Radą oraz w konsultacjach przy wydawaniu aktów prawnych, jeżeli wynika to z aktów traktatowych. Opinia Parlamentu nie ma charakteru wiążącego. Członkowie pracują w komisjach, między innymi Środowiska, Zdrowia Ludności i Ochrony Konsumentów. Parlament Europejski zajmuje również stanowisko na temat pracy Rady Unii Europejskiej.

4. Komisja Europejska jest organem wykonawczym Unii Europejskiej. Określana jest także jako „strażnik traktatów”. Składa się aktualnie z 20 komisarzy, po jednym z państw członkowskich, z wyjątkiem Włoch, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec oraz Hiszpanii, którzy mają po dwóch przedstawicieli. Ilość komisarzy jest przedmiotem dyskusji wobec rozszerzenia Unii Europejskiej. Komisarze są niezależni od rządów państw ich desygnujących. Podstawowym zadaniem Komisji jest opracowywanie aktów prawnych i wydawanie samodzielnych aktów prawnych, czuwanie nad przestrzeganiem prawa Unii, wdrażanie w życie polityki Unii oraz zarządzanie budżetem. Komisja Europejska podzielona jest na dyrekcje generalne. Dyrekcja Generalna XI (DG XI) realizuje wieloletnie programy działania Wspólnoty w ochronie środowiska. Jej zadaniem jest również dbanie o utrzymanie wysokiego poziomu tych działań i zwiększenie ich skuteczności, a także poprawa jakości życia w naturalnym, nieskażonym

środowisku. W skład DG XI wchodzi biuro Dyrektora Generalnego oraz pięć Dyrekcji (A-E), którym przypisano ściśle określone zadania, dotyczące problematyki ochrony środowiska. Zagadnieniami tymi zajmują się również inne Dyrekcje Generalne w ramach swych obowiązków regulaminowych.

Do głównych organów Unii Europejskiej zaliczamy ponadto Trybunał Sprawiedliwości z siedzibą w Luksemburgu, będący sądem ostatniej instancji w Unii Europejskiej w zakresie prawa wspólnotowego. Jego wyroki są niepodważalne i wywierają skutki *erga omnes*. Składa się aktualnie z 15 sędziów, mianowanych przez państwa członkowskie. Do jego kompetencji należy rozpatrywanie skarg wnoszonych przez państwa członkowskie, instytucje i obywatele Unii Europejskiej w zakresie stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie prawa unijnego. Trybunał wydaje także na wniosek sądów krajowych orzeczenia wstępne w zakresie wykładni prawa unijnego. Jest instancją odwoławczą od decyzji sądu I instancji. Odłąbną instytucją stanowi Trybunał Obrachunkowy (Trybunał Rewidentów Księgowych), powstały w 1977 r. na mocy Traktatu Brukselskiego z 1975 r. i uchwały Rady Europejskiej z 1977 r. Składa się, podobnie jak Trybunał Sprawiedliwości, z 15 sędziów i ma siedzibą w Luksemburgu. Do jego kompetencji należy kontrolowanie finansów Unii, nadzorowanie wykorzystania budżetu i ocena prawidłowości wydatków. W Unii Europejskiej występują również organy o charakterze pomocniczym, jak na przykład Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES), który jest organem doradczym. Istnieje od 1957 r. z siedzibą w Brukseli. Składa się z 222 osób jako przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Rada i Komisja jest obowiązana zasięgać opinii Komitetu w sprawie ochrony środowiska i rozwoju regionalnego.

**Dyrektywy** wydawane przez Parlament, Radę, Parlament wspólnie z Radą i Komisję wiążą państwa członkowskie w zakresie celu, jaki ma być osiągnięty. Pozostawiają swobodę wyboru form i metod transformacji do prawa krajowego. Zobowiązują do wydania w określonym terminie przepisów w państwie członkowskim, zgodnie z treścią dyrektywy. Nie stosuje się więc bezpośrednio. Posiadają jednakże przymiot „ograniczonego bezpośredniego efektu” wobec podmiotów prywatnych, które mogą się na nie powoływać, ale tylko wówczas, gdy państwo członkowskie nie wprowadziło do ustawodawstwa wewnętrznego.



**Rozporządzenia** wydawane przez Radę, Parlament wspólnie z Radą i Komisję mają charakter aktów wykonawczych i są wydawane na zasadzie art. 211 traktatu założycielskiego. Nazywane potocznie jako ustawy Unii Europejskiej, porównywane są z ustawami istniejącymi w państwach członkowskich. Obowiązują bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, od daty określonej względnie od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich Serii L, zawierającym obowiązujące akty prawne, a mianowicie: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, opinie i zalecenia. Nie wymagają aktu prawnego wprowadzającego je w życie w państwach członkowskich. Są wiążące także dla instytucji wspólnotowych, organów państw członkowskich oraz podmiotów prawnych, w tym osób fizycznych i prawnych. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej będą również obowiązywać bezpośrednio. W zakresie ochrony środowiska wydawane były w mniejszym rozmiarze i dotyczyły rozwiązań instytucjonalnych, jak na przykład rozporządzenia Rady z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska.

**Decyzje** wydawane przez Radę adresowane są do państw członkowskich, zaś przez Komisję do państw członkowskich oraz podmiotów indywidualnych. Odnoszą się do indywidualnych spraw i określonego podmiotu. Wywołują bezpośredni skutek prawny w zakresie konkretnego zobowiązania lub praw. Wskazują jednocześnie ściśle określone środki zmierzające do ich realizacji. I w tym zakresie mają cechy zbliżone do decyzji administracyjnych. W sprawach ochrony środowiska stosowane są przy zawieraniu umów międzynarodowych oraz w niektórych sprawach proceduralnych.

**Zalecenia i opinie** wydawane przez Radę, Parlament, Radę wspólnie z Parlamentem, Komisję, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Europejski Bank Centralny są kierowane do państw członkowskich, osób prawnych i fizycznych. Nie posiadają charakteru wiążącego, wyrażają jedynie stanowisko władz Wspólnoty w danej sprawie. Zalecenia wydawane są przede wszystkim dla państw członkowskich, zaś opinie stosowane są w działalności wewnętrznej, instytucji i organów Unii.

**Rezolucje** wydawane są przez Parlament i Radę w formie komunikatów mających na celu ustalenie podstawowych zasad działania Unii.

**Zielone i białe księgi** przygotowuje Komisja jako komunikaty. Ich celem jest stworzenie lepszych warunków przy konsultacjach związanych z przygotowaniem aktów prawnych i innych dokumentów. Kierowane są do podmiotów uczestniczących lub mających wpływ na prace legislacyjne.

Nieoceniony wpływ na kształtowanie się unijnego prawa o ochronie środowiska wywarły uchwały Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz sympozjów i konferencji międzynarodowych. Akcję tę rozpoczął raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta o zagrożeniach światowych i regionalnych w środowisku. Zaapelował on o zorganizowanie międzynarodowej konferencji poświęconej ocenie dotychczasowej sytuacji. Inicjatywa ta doszła do skutku w wyniku zorganizowania międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie wzajemnej relacji człowiek – środowisko naturalne w Sztokholmie w dniach 5-16 czerwca 1972 r. Przyjęta tam deklaracja zawiera podstawowe zasady działań na rzecz ochrony środowiska. Wykonując postulat Konferencji, opracowano Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP), który przekształcił się w formę organizacyjną jako specjalna agencja działająca w strukturach organizacyjnych ONZ.

Formy prawne ochrony środowiska nadano w wyniku przyjęcia Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ 3281/XXIX z dnia 12 grudnia 1974 r., powszechnie zwanej Kartą Ekonomiczną Praw i Obowiązków Państw. Nałożono w niej odpowiedzialność na państwa za ochronę, zachowanie i rozwój środowiska.

Znaczący dla ochrony środowiska sukces organizacyjny i merytoryczny miała Konferencja w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., w której uczestniczyło 179 państw. Przyjęto na niej dwie deklaracje, a mianowicie: w sprawie środowiska i jego rozwoju, określającą prawa i obowiązki państw oraz Globalny Program Działań zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, społecznej i ekologicznej.

Niezależnie od programów wieloletnich w formie rozporządzeń, powoływane są przez Wspólnotę Europejską programy obejmujące obszary niektórych państw członkowskich lub regiony geograficzne Europy. Pełnią one funkcję uzupełniającą zadania w zakresie ochrony środowiska i wyznaczają konkretne zadania, czas ich trwania i źródła finansowania. Zalicza się do nich między innymi programy specjalne:

1. ALTENER – Energia alternatywna (1988 r.), traktujący o wspólnej polityce energetycznej w alternatywnych źródłach energii: wiatru, wody, źródeł geotermalnych i słońca. Przewiduje się wspieranie prac studyjnych, projektów i wszelkiej innowacji w rozwiązaniach organizacyjnych i technicznych. W 1997 r. powołano program Altener II, zmodyfikowany i rozszerzony o zadania wykorzystywania energii odnawialnych, zwiększenie produkcji takich urządzeń i wprowadzanie ich na rynek europejski. Przyjęto także program redukcji emisji dwutlenku węgla.

2. ENVIREG – wprowadzony w 1990 r. przez Komisję WE, przewidujący ochronę środowiska w skali regionalnej. Spełnia funkcję koordynującą politykę środowiskową, monitoruje i udziela pomocy w finansowaniu inwestycji wykorzystujących surowce wtórne oraz przy utylizacji odpadów. Ponadto promuje turystykę ekologiczną zwaną „zieloną turystyką”.

3. ISPA – w zakresie transportu i ochrony środowiska oraz ograniczenia zanieczyszczenia wód i powietrza. Przewiduje także udzielania wsparcia i pomocy w utylizacji odpadów.

4. LIFE – w przedmiocie (1992 r.) stworzenia zaplecza organizacyjnego i finansowego dla realizacji projektów na rzecz ochrony środowiska państw członkowskich i regionów mórz Śródziemnego i Bałtyckiego.

5. PHARE – pomoc dla Polski i Węgier w restrukturyzacji gospodarki tych krajów (1989 r.) oraz modyfikujący zobowiązania państw członków stowarzyszonych, wynikające z umów preakcesyjnych.

6. SAPARD – pomocy finansowej i strukturalnej dla rolnictwa 10 państw Europy w dostosowaniu ich sektora rolniczego i obszarów wiejskich do poziomu państw członkowskich Unii Europejskiej. Dotyczy również finansowania stowarzyszeń rolniczych, marketingu oraz rozwoju metod produkcji chroniących środowisko. Pomocą objęty jest nadto rozwój infrastruktury i modernizacji przetwórstwa rolno-spożywczego oraz gospodarstwa indywidualne.

### **Ochrona powierzchni ziemi**

W myśl art. 101 ust. 1 pr. ochr. środ. ochroną objęta jest powierzchnia ziemi, a zatem również nieruchomości gruntowe, które zgodnie z definicją zawartą w art. 46 § 1 k.c. są jej częścią i stanowią odrębne przedmioty

własności. Własność gruntu w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze jego przeznaczenie rozciąga się nad i pod jego powierzchnię, bez bliższych kryteriów. Przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód (art. 143 k.c.). Przez powierzchnię ziemi należy rozumieć, zgodnie z art. 3 pkt 25 pr. ochr. środow., naturalne ukształtowanie terenu, głębę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka. Za głębę uważa się zaś górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie<sup>8</sup>. Ustawodawca uznał, że ochrona powierzchni ziemi polega na zaplanowaniu jak najlepszej jakości przez racjonalne gospodarowanie, zachowanie wartości przyrodniczych i produkcyjnego wykorzystania. Do dalszych obowiązków związanych z jej ochroną należy ograniczenie zmian naturalnego ukształtowania, utrzymanie i doprowadzenia jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej do wymaganych standardów, a ponadto zachowania wartości kulturowych, z uwzględnieniem archeologicznych dóbr kultury. Każdy władający powierzchnią ziemi, na której występują zanieczyszczenia gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenia naturalnego ukształtowania terenu, jest obowiązany do przeprowadzenia ich rekultywacji (art. 102 ust. 1), z wyjątkiem niekorzystnego przekształcenia naturalnego, kiedy obowiązek ten polega na przywróceniu stanu poprzedniego. Jeżeli podmiot obowiązany do rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1 września 1980 r., rekultywacja może być ograniczona do wykonania działań określonych w art. 13 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.

Za władającego powierzchnią ziemi uznaje się właściciela nieruchomości lub inny podmiot władający, wykazany w ewidencji gruntów i budynków. Przepisy te mają charakter ogólny i w zasadzie są skorelowane

---

<sup>8</sup> Blżej J. J e n d r o ś k a, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Wrocław 2001, s. 72 i in. Autor podkreśla trudności interpretacyjne pojęcia powierzchnia ziemi w świetle art. 143 k.c. określającego granice prawa własności nieruchomości. Brak definicji ustawowej głębokości i wysokości w sferze praw własnościowych do nieruchomości utrudnia poprawną wykładnię; a także E. J a n e c z k o, *Roszczenie właścicieli nieruchomości o wykup lub zmianę wynikające z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Rejent 1999, nr 3, s. 73 i nast.; t e n z e, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, Rejent 2002, nr 11, s. 61 i nast.

z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>9</sup>. W ustawie tej sprecyzowano obowiązki dotyczące gruntów rolnych i leśnych, polegające na ograniczeniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w produkcji rolniczej i leśnej, powstałej w wyniku działalności poza rolniczej. Do zasadniczych obowiązków rekultywacyjnych w stosunku do gruntów rolnych należy zagospodarowanie ich na cele rolnicze oraz zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych. W stosunku do gruntów leśnych należy przywrócić i poprawić wartości użytkowe gruntu oraz zapobiec obniżeniu ich produktywności. Na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku, inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Przeznaczenie ich na cele nierolnicze lub nieleśne następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 7 ust. 2, przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów:

1) rolnych, stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli są zwartym obszarem przekraczającym powierzchnię 0,5 ha – wymaga zezwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

2) leśnych, które stanowią własność Skarbu Państwa – zgody Ministra Środowiska,

3) rolnych jako użytków rolnych klasy IV, jeżeli zwarty obszar przekracza 1 ha,

4) rolnych jako użytków rolnych klasy V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatację złóż kopalin, budowę dróg publicznych lub linii kolejowych,

5) pozostałych gruntów leśnych – we wszystkich przypadkach zgody wojewody (pkt 3-5), po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Wyłączenie z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje po wydaniu decyzji, w której określa się obowiązki z tym związane. W stosunku do gruntów wchodzących w skład parków narodowych decyzję wydają dyrektorzy tych parków. Nie wymaga decyzji przeznaczenie gruntów rolnych na cele leśne. Wedle art. 15 ust. 1,

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.

osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiszczać należność i opłaty roczne, a w stosunku do gruntów leśnych także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wycięcia drzewostanu. Obowiązek ten powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Nie dotyczy gruntów rolnych i leśnych wyłączonych na budownictwo mieszkaniowe w rozmiarze do 0,0500 ha przy budynkach jednorodzinnych i do 0,0200 ha w przypadku lokali znajdujących się przy lokalach wielomieszkaniowych.

Przy zbyciu gruntów, w stosunku do których wydano decyzję zezwalającą na wyłączenie, a faktycznie nie wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji, zaś w razie zbycia gruntów już wyłączonych z produkcji – obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Na zbywcy ciąży jednak obowiązek poinformowania o tym nabywcę. Oświadczenie tej treści na żądanie zbywcy lub obu stron umowy powinno być zawarte w akcie notarialnym. Może być ono złożone także w innej formie, poza aktem notarialnym. Notariusz nie ma ustawowego obowiązku pouczenia o tym nabywcę nieruchomości.

W art. 16 ust. 1 pr. ochr. środ. uregulowano tryb postępowania w stosunku do gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych. Na koszt odpowiedzialnych zakładów powinien być sporządzony plan gospodarowania na tych gruntach, zatwierdzony uchwałą rady gminy, po uzyskaniu opinii izby rolniczej oraz państwowych naukowych lub innych uprawnionych osób powołanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Jeżeli właściciel gruntów poniósł szkodę przez obniżenie produkcji rolniczej lub leśnej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. Przy obniżeniu poziomu produkcji w okresie 3 lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, zakład przemysłowy jest obowiązany, stosownie do art. 17 ust. 1, na wniosek właściciela **wykupić** całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych. Na zakładzie ciąży również obowiązek zwrócenia właścicielowi gruntów nakładów i kosztów oraz wypłacenia równowartości szkód powstałych w związku ze zmianą kierunków produkcji, na podstawie zatwierzonego planu gospodarczego na tych gruntach. Starosta zapewnia prowadzenie co 3 lata okresowych badań gruntów w zakresie ustalenia poziomu skażenia

gleb i roślin. W przypadku gdy okresowe badania wykażą, że plody nie nadają się do spożycia bez przetworzenia, kosztami badań należy obciążyć zakład odpowiedzialny za skażenie. Skażone grunty podlegają wówczas wyłączeniu z produkcji. Na żądanie właściciela tych gruntów, zakład przemysłowy odpowiedzialny za skażenie jest obowiązany je **nabyć** wraz z budynkami i urządzeniami. Do nabycia stosuje się odpowiednio art. 17, określający zasady wykupienia gruntów według cen wolnorynkowych w razie obniżenia poziomu produkcji. Obie czynności zarówno wykup, jak i nabycie następują przez zawarcie umów w formie aktu notarialnego. Ustawodawca nie jest konsekwentny przy określaniu form przeniesienia własności nieruchomości lub gruntów. Używa przemiennie, wprawdzie w różnych sytuacjach faktycznych, ale zmierzających do tego samego celu, pojęć wykupu lub nabycia. Poprawniejszą nazwą określającą charakter czynności jest **wykupienie**, jako uwolnienie właściciela za opłatą od kłopotliwej nieruchomości z winy zakładu przemysłowego.

Jeżeli wyłączenie z produkcji nastąpiło w wyniku ujemnego oddziaływania obiektów i urządzeń należących do kilku podmiotów, odpowiedzialność ich jest solidarna z konsekwencjami wynikającymi z art. 441 k.c. W związku z tym rodzi się problem, jak należy zareagować, jeżeli kilka zakładów przemysłowych, więcej niż jeden, będą obowiązane na wniosek właściciela do nabycia lub wykupienia gruntów, a także nieruchomości. Uważam, że przeniesienie własności nastąpi na zasadach określonych w dyspozycji art. 366 § 1 w zw. z art. 369 k.c., dotyczących współwłasności łącznej przewidzianej w art. 196 § 1 k.c. Zagadnienia związane z ustawowymi zobowiązaniami solidarnymi, w tym przypadku solidarnością bierną, są przedmiotem licznych publikacji. Znalazły się też w kręgu zainteresowań A. Szpunara<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Dla bliższego ustalenia treści obu pojęć odniesiono się do wykładni językowej. Przyjmuje się, że przez nabycie należy rozumieć nabycie własności w sposób pochodny pod różnymi tytułami prawnymi, na podstawie czynności prawnych lub w wyniku następstwa prawnego (sukcesji); S. D u b i s z, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, t. 2 H-N, s. 967 i t. 5 W-Z, s. 143. Wykupem jest natomiast nabycie czegoś za opłatą z tego tytułu; tamże, t. 5 W-Z, s. 291. Zobowiązania solidarne zostały wnikliwie omówione przez A. S z p u n a r a np. [w:] *System prawa cywilnego, Zobowiązania, Część szczegółowa*, t. III, cz. 2, Wrocław 1976, s. 682; *Ustalenia odszkodowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 42 i nast. czy *Roszczenia regresowe zakładu ubezpieczeń*,

Przepisy precyzują, że osoba, nie zawsze właściciel, powodująca utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. W razie zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów w drodze decyzji starosty, dyrektora regionalnego lasów państwowych lub dyrektora parku narodowego, następuje przeniesienie praw i obowiązków wynikających z poprzedniej decyzji. Przepisy nie zajmują żadnego stanowiska w przedmiocie nałożenia na nabywcę obowiązku poinformowania o tym nabywcy. Przyjąć należy, że poczynione wyżej uwagi, dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji, odnoszą się również do opisaney sytuacji. Wojewódzki konserwator zabytków może określić zakres i sposób eksploatacji gruntów, na których zostały zlokalizowane stanowiska archeologiczne. Okoliczność ta ma również znaczenie przy sporządzaniu umów przenoszących własność tych gruntów. Sprawa jest oczywista i nie wymaga komentarza, jeżeli jest ujawniona wzmianka w księdze wieczystej, a strony znają treść decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków. W przypadku zaś, gdy fakt ten jest znany tylko zbywcy nieruchomości i nie został ujawniony w księdze wieczystej, wówczas zbywca powinien poinformować o tym nabywcę, niekoniecznie w akcie notarialnym.

Ochrona zasobów środowiska jest realizowana na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych enumeratywnie wymienionych w art. 81. Wykaz ustaw nie jest zamknięty, ponieważ z obowiązkiem ochrony środowiska spotykamy się również w innych ustawach, jako że obowiązuje uniwersalna zasada podejmowania lub zaniechania działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów<sup>11</sup>, scaleniu nie podlegają grunty, na których znajdują się zabytki historyczne, architektoniczne, rezerwy przyrody,

---

SPE 1974, t. XII; ponadto B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 82-83; G. Bieniek, *Pojęcie regresu w prawie cywilnym*, NP 1972, nr 6; tenże, *Roszczenie regresowe zakładu pracy wobec pracowników*, Warszawa 1973 oraz pod jego redakcją *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Księga trzecia, *Zobowiązania*, t. I, Warszawa 1999, s. 92 i nast.; ponadto *System Prawa Cywilnego*, t. III, *Prawo zobowiązań, część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław 1981, s. 315 i nast.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749.



grunty przeznaczone na cele specjalne, użytkowane na cele gospodarki rybackiej, zakłady górnicze i przemysłowe oraz grunty na których prowadzona jest eksploatacja kopalin.

### **Ograniczenia korzystania z nieruchomości**

Zagadnienia związane z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości zostały obszernie omówione w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Prawo to odwołuje się w niektórych przypadkach do ustaw szczególnych. Ograniczenia ustawowe posiadają charakter publicznoprawny. Uszczuplają w pewnym zakresie prawa podmiotowe właściciela nieruchomości, dotyczące treści i sposobu wykonywania swego prawa w granicach określonych w art. 140 k.c.<sup>12</sup> Przyjęte rozwiązanie prawne jest zgodne z dyspozycją art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Dla wyrównania uszczerbku, dla właściciela przewidziano rekompensatę za ograniczenia korzystania z nieruchomości w postaci odszkodowania lub żądania wykupienia nieruchomości.

W prawie ochrony środowiska ograniczenia korzystania z nieruchomości występują w następujących sytuacjach:

**A.** W związku z **ochroną środowiska** na zasadzie art. 129 i wówczas:

1) właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty może żądać **wykupienia** całości nieruchomości lub jej części, jeżeli dalsze korzystania z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone,

2) właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty oraz osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, mogą żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości. Z roszczeniami tymi można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie korzystania z nieruchomości. W sprawach dotyczących opisanych roszczeń nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

---

<sup>12</sup> Bliżej A. Stelmachowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 229 i 251; także E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 561.

**B.** W związku z **ochroną zasobów środowiska** ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić przez:

1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów o ochronie przyrody,

2) ustalenie warunków korzystania z wód, regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów – Prawo wodne.

Nie wyklucza się możliwości ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Do żądania wykupu nieruchomości z tego tytułu stosuje się odpowiednio zasady i tryb określony w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup>.

W myśl art. 130 ust. 1 pr. ochr. środ., na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze niezaskarżalnej decyzji wysokość odszkodowania. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Uprawnienie to przysługuje również poszkodowanemu w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania.

Stosownie do art. 133, ustalenie wysokości odszkodowania oraz **ceny wykupu** nieruchomości następuje na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, sporządzonej według zasad ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obowiązani do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są:

a) właściwa jednostka samorządu terytorialnego, gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia miejscowego planu przez organ samorządu terytorialnego,

b) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa, jeżeli ograniczenie to jest następstwem wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra lub wojewody,

c) reprezentowany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Skarb Państwa, jeżeli ograniczenie nastąpiło na podstawie wydanego przez niego rozporządzenia.

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm. Ustawa została zmieniona, Druk Sejmowy 1421 i 2151, na 61 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 14 listopada 2003 r.

Obszary ograniczonego użytkowania przewidziano w dyspozycji art. 135 ust. 1. Następuje to wtedy, gdy z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu dla:

- 1) oczyszczalni ścieków,
- 2) składowiska odpadów komunalnych,
- 3) kompostowni,
- 4) trasy komunikacyjnej,
- 5) lotniska,
- 6) linii i stacji elektroenergetycznej,
- 7) instalacji radiokomunikacyjnej
- 8) stacji radionawigacyjnej,
- 9) stacji radiolokacyjnej.

Ustala ten obszar, w zasadzie dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko albo dla zakładów lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, wojewoda w drodze rozporządzenia. Może także obszar ograniczonego użytkowania dla innych zakładów lub obiektów tworzyć rada powiatu w drodze uchwały. Organy te określają jednocześnie granicę obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów, wynikający z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowiska lub analizy porealizacyjnej względnie przeglądu ekologicznego. Obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania stwierdza się w pozwoleniu na budowę, zaś w stosunku do dróg publicznych przy przedsięwzięciu polegającym na realizacji drogi krajowej na podstawie analizy porealizacyjnej. W pozwoleniu na budowę nakłada się obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej w określonym czasie od dnia oddania obiektu do użytkowania.

W przypadku ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, właściwym w sprawie od odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne. Natomiast obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten podmiot, którego działalność spowodowała

wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Stosownie do art. 26 ust. 5 ustawy wprowadzającej – Prawo ochrony środowiska, postanowiono, że właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej już ustanowionej może do dnia 31 grudnia 2005 r. żądać **wykupu** nieruchomości lub jej **zamiany** na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Eksploatacja instalacji oraz urządzenia z zachowaniem wymagań ochrony środowiska jest obowiązkiem ich właściciela, chyba że wykaże on, iż władającą instalacją lub urządzeniem jest inny podmiot na podstawie określonego tytułu prawnego. Umowa o przeniesienie lub ustanowienie tytułu prawnego do instalacji, z której emisja wymaga pozwolenia, powinna być zawarta w formie **aktu notarialnego** (art. 138 ust. 2 w nowym brzmieniu). W przypadku gdy władający tą instalacją nabył do niej tytuł prawny inny niż własność przed dniem wejścia w życie prawa ochrony środowiska, warunek przeniesienia obowiązków w zakresie eksploatacji, w formie **aktu notarialnego** stosuje się od dnia 1 stycznia 2006 r. (art. 22 przepisów wprowadzających).

Problematyka ochrony środowiska znalazła swoje uregulowanie także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie art. 6 budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, a nadto ochrona nieruchomości stanowiącej dobra kultury są zaliczane do celów publicznych. Zakwalifikowanie tych czynności do celów publicznych powoduje określone konsekwencje w przedmiocie prawa pierwokupu. Stosownie bowiem do art. 109 ust. 1, gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży, między innymi, nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, a także nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania takiej nieruchomości, pod warunkiem ujawnienia tych praw w księdze wieczystej. Powyższe ustalenie ma również znaczenie przy sprzedaży nieruchomości i oddawaniu ich w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę, o ile są położone na obszarach:

1) morskich pasów nadbrzeżnych i wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach morskich,

2) terenów górniczych i wymaga w razie braku planu miejscowego porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalni,

3) parków narodowych i wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego.

W przypadku gdy przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z niej można na zasadzie art. 29 ust. 2 nałożyć w razie potrzeby na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie. Inaczej mówiąc, w akcie notarialnym należy wpisać obowiązki nałożone na nabywcę w rozmiarze określonym w ustawie.

Warto przypomnieć, że w myśl art. 124 ust. 1, starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej może ograniczyć w drodze decyzji sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego po wykonaniu robót. Jeżeli przywrócenie to jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, przysługuje odszkodowanie odpowiadające wartości poniesionych szkód. W przypadku gdy założenie lub przeprowadzenie ciągu, przewodów i urządzeń uniemożliwiają właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jego dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej lub występujący z wnioskiem o zezwolenie **nabył** od niego na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości. Decyzja ostateczna o ograniczeniu sposobu

korzystania z nieruchomości stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wpis następuje na wniosek starosty lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek tej jednostki.

Z ochroną środowiska naturalnego spotykamy się także w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>14</sup>. W art. 1 postanowiono, że ustawa reguluje zasady gospodarowania, między innymi, mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych w rozumieniu k.c., przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych. Ponadto stosuje się ustawę do lasów niewydzielonych geodezyjnie z opisanych nieruchomości. Agencja Nieruchomości Rolnych może nieodpłatnie przekazać Lasom Państwowym wydzielone geodezyjnie lasy, a także grunty nadające się do zalesienia. Przekazanie następuje w drodze umowy zawartej między Prezesem Agencji a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych.

Przepisy ustawy z dnia 1 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie zajmują bezpośrednio żadnego stanowiska w przedmiocie ochrony środowiska<sup>15</sup>. Określa ona zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienia działalności w gospodarstwie rolnym przez osoby posiadające kwalifikacje.

Pośrednio zagadnieniami ochrony środowiska zajmuje się także ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym<sup>16</sup>. Reguluje ona bowiem warunki prowadzenia produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego metodami ekologicznymi, system kontroli i certyfikacji produkcji i przetwórstwa, a ponadto obrót produktami rolnictwa ekologicznego oraz ich znakowanie. Gospodarstwem rolnym ekologicznym jest to, którego produkcja rolna jest prowadzona metodami ekologicznymi, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Technologia produkcji rolniczej tą metodą aktywizuje przyrodnicze mechanizmy produkcji rolnej w wyniku stoso-

---

<sup>14</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 592.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 452.

wania naturalnych środków produkcji, a także zapewnia trwałą żyzność gleby, zdrowotność roślin i zwierząt. W związku z tym przyjęto kryteria ocenne pozwalające na ustalenie, że dane gospodarstwo jest ekologicznym gospodarstwem rolnym. Ma to miejsce wówczas, gdy na tym terenie nie występują przekroczenia dopuszczalnych stężeń szkodliwych substancji zanieczyszczających powietrze, glebę i wodę, a całość gospodarstwa prowadzi się przy zastosowaniu metod ekologicznych. Doceniając walor tego rodzaju produkcji, ustawodawca przewidział dla producentów wytwarzających w ekologicznym gospodarstwie rolnym produkty rolnictwa ekologicznego lub realizujących program przestawiania gospodarstwa rolnego na produkcję metodami ekologicznymi dotacje przedmiotowe na zasadzie art. 72 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

### **Ochrona lasów i przyrody**

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>17</sup> określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i gospodarką narodową (art. 1). Przepisy ustawy stosują się do wszystkich lasów, bez względu na formy ich własności. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Lasy Państwowe, z wyjątkiem lasów będących w zarządzie parków narodowych oraz wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie odrębnych przepisów. Na właścicielach ciąży obowiązek trwałego utrzymywania lasów i zapewniania ciągłości ich użytkowania. Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, która reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Kieruje nimi Dyrektor Gene-

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm. Regulacje prawne ochrony przyrody posiadają bogatą tradycję. Już w Statucie Warckim z 1423 r. W. Jagiełło ustanowił ochronę cisa. W drugie połowie XIX w. wydano ustawy o ochronie świstaków i kozic, ptaków śpiewających i owadożernych uchwalone przez Sejm galicyjski w 1868 r. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody była postępowym i kompleksowym aktem prawnym. Nie została jednak wprowadzona w życie. Należy również wspomnieć o pozytywnej działalności S. Staszica i jego twórczości w tym zakresie (*O ziemiórództwie Karpatów i innych gór i równin Polski*).

ralny przy pomocy dyrektorów regionalnych. Nadleśniczy zaś prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu i odpowiada za jego stan. Przedstawiony rys organizacyjny tej instytucji pozwala na pełniejsze zrozumienie problematyki związanej z obrotem cywilnym lasów w kontekście moich rozważań. Zgodnie z art. 38 ust. 1, sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, może nastąpić, o ile dotyczy:

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

Sprzedaż dokonana w opisanych przypadkach, z wyjątkiem pkt 5, wymaga zgody Dyrektora Generalnego, z zastrzeżeniem pkt 3, kiedy w ściśle określonych sytuacjach uprawnienia do podejmowania decyzji posiada nadleśniczy. Nadleśniczy może samodzielnie sprzedać grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, jeżeli stanowią enklawę wśród gruntów innej własności. Sprzedaż podyktowana ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska w drodze przetargu. W przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miasta i znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, gminie przysługuje **prawo pierwokupu** na ogólnych zasadach, przewidzianych w kodeksie cywilnym. Prawo pierwokupu może być wykonane w ciągu jednego miesiąca od chwili otrzymania zawiadomienia, stosownie do art. 598 § 2 k.c. Umowa bezwarunkowa, uniemożliwiająca wykonanie tego prawa, jest *ex lege* nieważna. Obowiązek przesłania zawiadomienia ciąży na zobowiązanym z tego tytułu, jednakże w praktyce wykonuje go notariusz, przesyłając zwykle odpis aktu notarialnego. Przewiduje się możliwość sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali



mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nie przydatnych lasom państwowym, na zasadach określonych w ustawie.

Ustawodawca odrębnie unormował zasady **zamiany** lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (art. 38 lit. e). Zamiana ta jest dopuszczalna na takie same nieruchomości w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami gospodarki leśnej, po ustaleniu ich wartości przez rzeczoznawców. Zamiana dokonana przez nadleśniczego wymaga zgody dyrektora regionalnego dyrekcji Lasów Państwowych, zaś sprzedaż dokonana przez dyrektora regionalnego wymaga zgody Dyrektora Generalnego. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa i znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych nie mogą być przedmiotem **wkładu niepieniężnego** do spółek prawa handlowego, wymienionych w ustawie.

W wyniku nowelizacji art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, Agencja może w drodze umowy w formie aktu notarialnego **nieodpłatnie przekazać** na własność osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych gospodarstw gospodarki rolnej, nieruchomości rolne o powierzchni do 2 ha na cele związane z zalesieniem, w rozumieniu ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia. W razie **zbycia lub przeznaczenia** przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, Agencja może żądać **zwrotu** aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w ustawie, o ile Lasy Państwowe nie wykonają **prawa pierwokupu**, które przysługuje im w przypadku zamiaru **zbycia** tych gruntów przez wymienione osoby. Prawo pierwokupu wykonywane jest na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami i nie musi być dla swej skuteczności prawnej ujawnione w księdze wieczystej. Dotyczy ono tylko umowy sprzedaży (art. 596 k.c.), a nie każdego zbycia. Zgodnie z art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia<sup>18</sup>, w razie sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwa-

---

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 764 z późn. zm.

lent przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji. Rola notariusza jest w tym zakresie ograniczona do ewentualnego zamieszczenia w akcie notarialnym informacji o tym, jeżeli nastąpi to z inicjatywy stron umowy. Decyzja starosty zostanie wydana po sporządzeniu umowy sprzedaży. Należy podkreślić, że przepisy ustawy nie definiują pojęcia zbycia. Brak jakichkolwiek przesłanek do rozszerzającej wykładni stosowania prawa pierwokupu na wszystkie czynności prawne *inter vivos*, przenoszące własność nieruchomości.

Ochrona przyrody znajduje odpowiednie regulacje prawne w Unii Europejskiej. Przykładem może być powołana Dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków oraz Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny. Niezależnie od tego, Unia Europejska jest stroną umów międzynarodowych, traktujących o ochronie przyrody. Będą one również obowiązywały w Polsce z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej.

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody<sup>19</sup> określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu, czyli te wszystkie zagadnienia, które znajdują się w kręgu zainteresowań prawa o ochronie środowiska. Już w chwili obecnej dostrzega się niedostatki tej ustawy i prognozuje wydanie nowej, bardziej współczesnej i zgodnej z przepisami unijnymi<sup>20</sup>. Organami administracji w zakresie ochrony środowiska są: minister właściwy do spraw środowiska i wojewoda.

W myśl art. 13 ust. 1 objęcie ochroną następuje przez:

- 1) utworzenie parków narodowych,
- 2) uznanie określonych obszarów za rezerwy przyrody,

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.

<sup>20</sup> W uchwale Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia *Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, MP Nr 33, poz. 433, bardzo szczegółowo określono harmonogram działań w zakresie polityki ekologicznej państwa. We wprowadzeniu do uchwały stwierdzono, że dla realizacji powyższych celów konieczna jest między innymi nowa ustawa o ochronie przyrody. Uchwała ta została podjęta na zasadzie art. 13-16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

3) tworzenie parków krajobrazowych, dla których sporządza się i realizuje plany ochrony wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,

- 4) wyznaczenie obszarów chronionego krajobrazu,
- 5) wprowadzenie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt,
- 6) wprowadzenie ochrony w drodze uznania obszarów za:
  - a) pomniki przyrody,
  - b) stanowiska dokumentacyjne,
  - c) użytki ekologiczne,
  - d) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu tworzą Krajowy System Obszarów Chronionych. Stanowi on układ przestrzenny uzupełniających się form ochrony przyrody, połączonych korytarzami ekologicznymi. Poddanie pod ochronę przez utworzenie parków narodowych lub uznanie za rezerwat przyrody obszarów stanowiących nieruchomości nie będące własnością Skarbu Państwa następuje za zgodą właściciela, a w razie jej braku w trybie wywłaszczenia za odszkodowaniem. W ramach odszkodowania może być przyznana za zgodą tej osoby odpowiednia **nieruchomość zamienna**. Park narodowy obejmuje obszar chroniony wyróżniający się szczególnymi wartościami naukowymi, przyrodniczymi, społecznymi, kulturowymi i wychowawczymi na powierzchni co najmniej 1000 ha, na którym ochronie podlega całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu. Jest on państwową jednostką budżetową, zaś dyrektor reprezentuje Skarb Państwa w obrocie cywilnym w zakresie zarządzanego mienia i wykonuje zadania wynikające ze statutu. Na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę, pełniącą funkcję strefy ochronnej, zabezpieczającą przed zagrożeniami zewnętrznymi. Projekty i plany zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego. Nieruchomości Skarbu Państwa, z wyjątkami ustalonymi w ustawie, położone w granicach parku narodowego zostają oddane parkowi narodowemu w trwałą zarząd, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zmiana sposobu wykorzystania gruntu lub nieruchomości położonej w granicach parku narodowego wymaga zgody

dyrektora parku narodowego. Dyrektorowi przysługuje **prawo pierwszeństwa** przy przyjęciu w zarząd lub zakupie tej nieruchomości na rzecz parku narodowego. Ustawa przewiduje praktycznie całkowity zakaz robót i czynności budowlanych w parkach narodowych. Zostały one wymienione w art. 23a ust. 1. Wykaz ten zawiera 26 przypadków wzbronionych budowli i innych robót. W wyjątkowych sytuacjach mogą być wznoszone budowle albo dokonywana rozbudowa obiektów lub urządzeń służących celom parku bądź rezerwatu czy związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i leśnego. Zezwolenie zostanie wydane wtedy, gdy ich lokalizacja, wielkość lub architektura nie spowoduje degradacji przyrody lub krajobrazu. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji realizującej cel publiczny na obszarze parku krajobrazowego lub obszaru chronionego wymaga uzgodnienia z właściwym wojewodą.

Ranga ochrony przyrody została podkreślona w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych<sup>21</sup>. Zalicza się do nich:

- 1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i źródłach,
- 2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym,
- 3) lasy państwowe,
- 4) złoża kopalin,
- 5) zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Zasoby te stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają przekształceniom własnościowym, z wyjątkami zastrzeżonymi w ustawach szczególnych. Roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności wymienionych zasobów zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

Problematyka ochrony środowiska jest również przedmiotem regulacji ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>22</sup>. Łowiectwo jest bowiem elementem ochrony środowiska przyrodniczego i oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami

---

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 97, poz. 1051.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372 z późn. zm.

zgodnie z zasadami ekologii oraz racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Stosownie do art. 47 ust. 1, właściciele lub posiadacze gruntów rolnych i leśnych powinni zgodnie z potrzebami współdziałać z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich, chroniąc je przed szkodami. Jeżeli między tymi osobami powstanie spór co do wysokości wynagrodzenia za szkody, strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu. Generalnie Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, objęte całoroczną ochroną.

Rzeczpospolita Polska przykłada dużą wagę do profilaktyki w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Przykładem tego jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>23</sup>, w której do sfery zadań publicznych zaliczono działalność w zakresie:

- 1) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji,
- 2) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Za działalność pożytku publicznego uważa się działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe, oraz działalność w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie. Organizacjami pozarządowymi są nie będące jednostkami sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysków osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniami wymienionymi w ustawie. Organizacje pożytku publicznego mogą na zasadach określonych w odrębnych przepisach **nabywać** na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Według art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w nowym brzmieniu<sup>24</sup>, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wyposażyć fundację lub dokonać **darowizny** nieruchomości z Zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji lub organizacji pożytku publicznego. W umowie darowizny należy

---

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 873; bliżej H. C i o c h, *Organizacja pożytku publicznego i wolontariat – nowe regulacje prawne*, Rejent 2003, nr 10.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 874.

określić cel, na który nieruchomości jest darowana. W razie niewykorzystania nieruchomości na ten cel, a także w przypadku utraty przez organizację pożytku publicznego statusu takiej organizacji, następuje **odwołanie darowizny**. Przepisy nie określają trybu odwołania, w związku z czym będą miały bezpośrednio zastosowanie przepisy zawarte w kodeksie cywilnym o odwołaniu darowizny.

Jednocześnie dodano art. 49a do ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>25</sup>, w myśl którego do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej wpisuje się także organizacje pożytku publicznego, jeżeli nie mają z innego tytułu obowiązku dokonania wpisu do KRS, po spełnieniu wymogów określonych w ustawie o ich utworzeniu. Z wpisem tym nie wiąże się nabycie osobowości prawnej przez taką organizację, co znajduje zastrzeżenie we wpisie o treści: „organizacja pożytku publicznego nie posiada osobowości prawnej”. W przypadku gdy organizacja pożytku publicznego przestała spełniać wymagania ustawowe, sąd z urzędu wykreśla ją. Organizacja taka zwolniona jest z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej i opłat sądowych w odniesieniu do prowadzonej przez nią działalności (art. 24 ust. 1).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe<sup>26</sup> stwierdza, że wykonywanie działalności związanej z pokojowym wykorzystaniem energii atomowej oraz działalności związanej z możliwością promieniowania jonizującego jest dopuszczalne po zastosowaniu określonych w przepisach środków dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia ludzi, jak również bezpieczeństwa mienia i ochrony środowiska. Wokół obiektu jądrowego wojewoda tworzy obszar ograniczonego użytkowania. Prawo to stosuje się nadto do informacji o środowisku. Składowiska odpadów promieniotwórczych dzielą się na powierzchniowe i głębokie. Transport materiałów jądrowych musi odbywać się w sposób uniemożliwiający wystąpienie samopodtrzymującej się reakcji łańcuchowej rozszczepienia jądrowego i z zachowaniem zasady ochrony fizycznej.

---

<sup>25</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1145.

Mocą ustawy zostało utworzone przedsiębiorstwo użyteczności publicznej pod nazwą Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych z siedzibą w Otwocku-Świerku. Zakład ten posiada osobowość prawną, a nadzór nad nim oraz funkcje organu założycielskiego sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki.

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych<sup>27</sup> określa przygotowanie budowy, zasady koncesjonowania budowy i eksploatacji. Przepisy techniczno-budowlane dotyczące autostrad, uwzględniające warunki ochrony środowiska, zostały przewidziane w art. 2 ust. 2. Do zadań Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad należy prowadzenie prac studyjnych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, udzielanie wskazań lokalizacyjnych i wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Zadaniem Agencji jest również **nabywanie** nieruchomości na cele budowy autostrad w drodze umowy na ogólnych zasadach. Nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji stała się ostateczna. Wojewoda w drodze decyzji stwierdza nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa i ustala odszkodowanie. W razie gdy przeznaczone na pasy drogowe nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa zostały oddane w użytkowanie wieczyste, Agencja działająca w imieniu Skarbu Państwa rozwiązuje z użytkownikiem wieczystym umowę użytkowania wieczystego. Agencja **nabywa** także w drodze umowy nieruchomości położone poza pasem drogowym autostrady celem dokonania jej **zamiany** na nieruchomości położone w pasie drogowym. Postępowanie wywłaszczeniowe wszczynają i decyzje w czasie jego trwania wydaje wojewoda. W drodze decyzji, po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, w uzasadnionych przypadkach zezwala się na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe autostrad. Odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość powinno odpowiadać jej wartości rynkowej, ustalonej według stanu na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady. Z dniem **nabycia** przez Skarb Państwa własności nieruchomości, ustanowione zostaje z mocy prawa na rzecz Agencji **pra-**

---

<sup>27</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192.

**wo użytkowania.** Do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji autostrady nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>28</sup> postanawia w art. 3, że specjalna strefa ekonomiczna może być ustanowiona w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego w części terytorium kraju, między innymi przez zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych, z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej. Strefa może być ustanowiona wyłącznie na gruntach stanowiących własność zarządzającego, czyli spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z przewagą większości głosów Skarbu Państwa albo samorządu województwa, Skarbu Państwa albo gminy (gmin), związku komunalnego, lub na gruntach będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Może ona być także ustanowiona, jeżeli nabycie przez zarządzającego prawa do gruntów wynika z umowy zobowiązującej, przewidującej ustanowienie strefy jako jedynego **warunku nabycia**. Tylko w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami gospodarczymi część strefy może obejmować grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym jest inna osoba niż zarządzający, ale za zgodą użytkownika wieczystego, innych osób niż Skarb Państwa, gminy, związku komunalnego i zarządzającego – za zgodą właściciela. Istotnym jest stwierdzenie, że zarządzający może **zbywać** przysługujące mu prawo własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z planem jej rozwoju. Zarządzającemu służy **prawo pierwokupu** w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze strefy. Należy wspomnieć, że organ właściwy na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami może powierzyć zarządzającemu organizację i przeprowadzenie przetargu na zbycie nieruchomości położonych na terenie strefy.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>29</sup> określa zasady i warunki ochrony złóż kopalin, wód podziemnych i innych składników środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych

---

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.



i wydobywaniem kopalin. Złóża kopalin nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowych są własnością Skarbu Państwa. W granicach określonych przez ustawę może on, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie **użytkowania górniczego**. Do własności złóż kopalin w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o własności nieruchomości gruntowej. Ustanowienie (zmiana lub przeniesienie) użytkowania górniczego następuje na podstawie umowy na piśmie, za wynagrodzeniem i pod warunkiem uzyskania koncesji. Niezachowanie tej formy powoduje nieważność umowy. Wygaśnięcie lub cofnięcie koncesji powoduje z mocy prawa wygaśnięcie użytkowania górniczego. W sprawach nie uregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu<sup>30</sup>. Obszar górniczy wyznacza się dla każdej kopaliny, nawet wówczas, gdy złoża różnych kopalin występują w bezpośrednim sąsiedztwie. W przypadku gdy cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności przewidzianej ustawą, przedsiębiorcy służy **roszczenie** o ograniczenie prawa własności tej nieruchomości lub jej części za wynagrodzeniem. Jeżeli na skutek ograniczenia tego prawa nieruchomość lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, podlega **wykupowi** na wniosek właściciela. Ograniczenie prawa własności nieruchomości może nastąpić na czas oznaczony.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>31</sup> postanawia w art. 13 ust. 4, że sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jak również wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek wymaga pozwolenia właściwego konserwatora zabytków. Stosownie do art. 96 ust. 1 lit.a, decyzja na podział tej nieruchomości, wpisanej do rejestru zabytków, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jeżeli o podziale orzeka sąd, wówczas pozwolenie jest zbędne. W razie gdy podział jest uzależniony od ustaleń planu miejscowego, sąd zasięga opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a w stosunku do nieruchomości wpisanej

---

<sup>30</sup> Bliżej E. G n i e w e k, *Kodeks cywilny*, Księga druga, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001, s. 85.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1568.

do rejestru zabytków także opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, która nie jest postanowieniem.

W umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomości wpisanej do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z niego należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę nieruchomości lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich. Obowiązkiem notariusza jest zamieszczenie tego stwierdzenia w akcie notarialnym, na żądanie zbywcy o treści przez niego ustalonej.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>32</sup> stwierdza, w art. 1 ust. 2, że jej celem jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji i przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrona interesów odbiorców i minimalizacja kosztów. Realizacja tych zadań ma następować także przez odnawialne źródła energii wykorzystujące promieniowanie słoneczne, energię wiatru, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek, energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego oraz w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych. Produkcja energii ze źródeł odnawialnych w Polsce odbiega znacznie od wskaźników w Unii Europejskiej. W 1990 r. wynosiła ona 2,6% w bilansie energetycznym kraju, bez dużych elektrowni wodnych, a przy ich uwzględnieniu 2,8%, wobec średniego wskaźnika w Unii Europejskiej 5,8%. Uzyskiwano z biomasy 91,7%, energii, z energii wodnej 8,1%, a z pozostałych źródeł 0,2%. Wychodząc naprzeciw potrzebom opracowano „Strategię rozwoju energetyki odnawialnej”, przyjętą przez Radę Ministrów w 2000 r., a przez Sejm w 2001 r.<sup>33</sup> W związku z tym przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną są obowiązane do zakupu wytwarzanej na terytorium

---

<sup>32</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504.

<sup>33</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r., MP Nr 33, poz. 433.

Rzeczypospolitej Polskiej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przyłączonych do sieci oraz jej odsprzedaży bezpośrednio lub pośrednio odbiorcom na własne potrzeby. Ten sam obowiązek ciąży przy zakupie i dystrybucji ciepła z odnawialnych źródeł przyłączonych do sieci. Przyłączony podmiot do sieci energetycznej obowiązany jest umożliwić przedsiębiorstwu energetycznemu w obrębie swojej nieruchomości budowę lub rozbudowę sieci w zakresie niezbędnym do realizacji przyłączenia oraz udostępnić pomieszczenia lub miejsce na zainstalowanie układów pomiarowych na warunkach określonych w umowie.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>34</sup> w art. 7 ust. 1 pkt 6 postanawia, że przedmiotem działalności przedsiębiorstwa – podmiotu zarządzającego jest także zapewnienie odbioru i unieszkodliwienie odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków. Do zakresu jego działalności należy ponadto zarządzanie gruntami i infrastrukturą portową oraz pozyskiwanie gruntów na potrzeby rozwoju portu. Zasady obrotu nieruchomościami przewidują, że zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w drodze decyzji administracyjnej podjętej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej wymaga:

- 1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego lub oddania w użytkowanie wieczyste,
- 2) oddanie w użytkowanie, dzierżawę lub najem na okres powyżej 10 lat, nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, położonych w granicach portów i przystani morskich.

Podmiot zarządzający portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>35</sup> ma prawo:

- a) **pierwokupu** przy sprzedaży lub przeniesieniu użytkowania wieczystego, czyli także sprzedaży,
- b) **pierwszeństwa** przy oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych znajdujących się w granicach portów lub przystani.

---

<sup>34</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 z późn. zm.

<sup>35</sup> Podmiotami zarządzającymi portami lub przystaniami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są aktualnie spółki akcyjne: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk, Zarząd Morskiego Portu Gdynia, Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście, w których Skarb Państwa objął co najmniej 51% akcji.

W razie niewykonania prawa pierwokupu przy sprzedaży nieruchomości gruntowych przez podmiot zarządzający portem, prawo to przysługuje Skarbowi Państwa. Sprzedaż, przeniesienie użytkowania wieczystego lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, wbrew tym przepisom powoduje ich **nieważność** *ex lege*. Podmiot zarządzający portem, a także Skarb Państwa wykonuje prawo pierwokupu lub prawo pierwszeństwa przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego w terminie czterech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o zamiarze sprzedaży lub przeniesienia użytkowania wieczystego albo oddania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste. Skutki prawne związane z wykonaniem prawa pierwokupu lub pierwszeństwa następują z dniem złożenia zawiadamiającego oświadczenia. Do wszystkich opisanych czynności w tym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami.

Własność akwenów portowych i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu. Zarządzanie portami nie mającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniamiorskimi należy do gminy, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony jest port lub przystań morska stanowią mienie komunalne (art. 23 ust. 1). Właściwi wojewodowie przekazują w drodze umowy w formie aktu notarialnego nieodpłatnie na własność gminom, na ich wniosek, grunty Skarbu Państwa nie oddane w użytkowanie wieczyste, położone w granicach portów i przystani morskich zarządzanych przez gminę w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku.

## Odpady

Problematyka prawna gospodarki odpadami została obszernie omówiona w prawie ochrony środowiska oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>36</sup>. Przepisy te nawzajem się uzupełniają i tworzą zharmonizowaną regulację prawną niezwykle skomplikowanej i aktualnej dziedziny w zakresie ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska reguluje szczegółowo zasady ochrony środowiska i zrównoważonego

---

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 62, poz. 628. Ustawa jest przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, projekt jej zmiany Druk Sejmowy 2141 z dnia 3 października 2003 r.

rozwoju (art. 8), a w pozostałych sprawach odsyła do ustawy o odpadach. Bardzo dokładnie omawia te zagadnienia w 42 artykułach zawierających podstawowe zasady gospodarowania odpadami. Ustawa z kolei określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności normuje zapobieganie powstawania odpadów lub ograniczenie ich ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko oraz kwestię odzysku lub unieszkodliwienia. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na podstawie polityki ekologicznej państwa. Przepisy ustawy dokonują podziału odpadów w zależności od stopnia ich niebezpieczeństwa dla środowiska. Organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla składowiska odpadów może uzależnić wydanie decyzji od przedstawienia przez inwestora ekspertyzy co do możliwości odzysku (recyklingu) lub unieszkodliwienia odpadów w inny sposób. Zostały wprowadzone ograniczenia w przedmiocie miejsca lokalizacji składowisk odpadów. Wyznaczenie ich na terenie występowania stanowisk archeologicznych wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, zaś w obszarze pasa nadbrzeżnego oraz morskich portów i przystani – zgody dyrektora urzędu morskiego. Składowanie ich w pobliżu lotnisk wymaga zgody organów administracji lotniczej. Zamknięcie składowiska lub jego wydzielonej części wymaga, w zależności od ich znaczenia, zgody wojewody lub starosty. Na podstawie art. 135 ust. 1 pr. ochr. środ., dla oczyszczalni ścieków i składowiska odpadów komunalnych oraz kompostowni obszar ograniczonego użytkowania tworzy wojewoda w drodze rozporządzenia, a rada powiatu na podstawie uchwały. Zakazuje się lokalizowania komunalnych osadów ściekowych na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody. Nie wymaga zezwolenia zbieranie odpadów komunalnych wytworzonych na terenie nieruchomości przez władającego tą nieruchomością. Zakazuje się przywozu z zagranicy odpadów niebezpiecznych, chyba że uzyskano zezwolenie Głównego Inspektora Sanitarnego. Magazynowanie odpadów w odróżnieniu od składowiska nie wymaga wyznaczenia w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym i może odbywać się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny.

Określenie miejsca i sposobu magazynowania odpadów może być zawarte w pozwoleniu zintegrowanym lub na jego wytwarzanie.

## Ochrona wód

Prawo wspólnotowe bardzo obszernie i szczegółowo reguluje ochronę wód przed zanieczyszczeniami. Wydano w tej mierze szereg aktów prawnych, a wśród nich wymienić należy poniższe dyrektywy, które w sposób wyrazisty prezentują wagę tego zagadnienia. I tak:

1. Dyrektywa 91/676/EWG w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniem przez azotany pochodzące z rolnictwa,

2. Dyrektywa 38/83/WE w sprawie wody pitnej znajdującej się w systemie wodociągowym, czyli bezpośrednio u konsumenta,

3. Dyrektywa 76/160/EWG w sprawie jakości wody w kąpieliskach.

4. Dyrektywa 78/659/EWG w sprawie słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy dla zachowania życia ryb,

5. Dyrektywa 79/923/EWG w sprawie jakości wód wymaganych dla bytowania skorupiaków i mięczaków,

6. Dyrektywa 75/440/EWG dotycząca jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich, zmieniona przez Dyrektywy 79/869/EWG i 91/692/EWG,

7. Dyrektywa 79/869/EWG w sprawie metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej, ze zmianami w Dyrektywie 91/692/EWG,

8. Dyrektywa 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego,

9. Dyrektywa 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami, ze zmianą wynikającą z Dyrektywy 91/692/EWG,

10. Dyrektywa 82/176/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wody przy odprowadzaniu ścieków z zawartością rtęci, ze zmianą z Dyrektywy 91/692/EWG, Dyrektywy 84/156/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w związku ze zrzutami ścieków zawierających rtęć z innych sektorów przemysłu,

11. Dyrektywa 83/513/EWG w sprawie jakości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości w odniesieniu do zrzutów zawierających kadm ze zmianą z Dyrektywy 91/162/EWG,

12. Dyrektywa 84/491/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych ścieków zanieczyszczonych innymi środkami chemicznymi,

13. Dyrektywa 86/280/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód dla niektórych innych substancji, ze zmianami dokonanymi przez Dyrektywy 88/347/EWG, 90/415/EWG i 91/692/EWG.

Niezależnie od tego zostały wydane dyrektywy dotyczące kontroli emisji zanieczyszczeń z tytułu ścieków komunalnych, jak na przykład Dyrektywa 91/271/EWG, ze zmianami Dyrektywy Komisji 98/15/WE rozszerzającej na ścieki przemysłowe. Znaczenie instytucjonalne posiada Dyrektywa 2000/60/WE w sprawie polityki wodnej Unii Europejskiej, która wprowadza nowe zasady integracji ochrony zasobów wodnych i zarządzania dorzeczami, z uwzględnieniem zasobów wód podziemnych i powierzchniowych.

Prawo ochrony środowiska w art. 97-100 fragmentarycznie zajmuje się zagadnieniami ochrony wód i odsyła do przepisów ustawy w sprawach korzystania z wód poza powszechnie obowiązujące normy. Stwierdza jedynie, że ochrona wód polega na zapewnieniu jak najlepszej ich jakości. Wody zostały podzielone na podziemne i obszary ich zasilania podlegające ochronie. Ochronie podlegają też zbiorniki wód śródlądowych, powstałych na zasadach określonych w ustawie. Na organach administracji ciąży obowiązek uwzględniania przy planowaniu i realizacji działalności w zakresie ochrony poziomu jakości wód obszarów zlewni hydrograficznych. Przy planowaniu i wykonywaniu wszelkich przedsięwzięć należy stosować rozwiązania ograniczające zmianę stosunków wodnych do rozmiarów niezbędnych i przywrócenia ich do stanu poprzedniego. W związku z tym ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>37</sup> reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi. Prawo wodne posługuje się instytucjami i definicjami użytecznymi dla jego potrzeb.

---

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm. Polska posiada ubogi zasób wodny, a podstawowe znaczenie i zaopatrzenie w wodę ludności mają zasoby wód podziemnych. Zbiorniki retencyjne gromadzą tylko 5% odpływu rocznego, 3-krotnie mniej niż w Unii Europejskiej.

Dokonuje podziału wód na powierzchniowe i podziemne. Z kolei wody, z wyjątkiem wód morza terytorialnego i morskich wód zewnętrznych, są wodami śródlądowymi. Śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na płynące w ciekach naturalnych, kanałach i źródłach, na stojące, znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych. Stosownie do hipotezy art. 143 k.c., prawo wodne autonomicznie reguluje stosunki własnościowe wód. Wody są bowiem własnością Skarbu Państwa, innych osób prawnych lub osób fizycznych. Stanowią przedmiot odrębnej własności. Ponieważ nie są rzeczą, podobnie jak złoża kopalin w rozumieniu art. 45 k.c., przeniesienie ich własności następuje w dowolnej formie. Nie mają tu zastosowania przepisy o formie szczególnej, wynikające z art. 158 k.c. Wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem, że ryby i inne organizmy żyjące są jej pożytkiem, do których uprawniony jest właściciel wody, o ile nie są przedmiotem oddania w użytkowanie obwodów rybackich, prawa właścicielskie wykonują:

1) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej,

2) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w zakresie wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wód podziemnych oraz wymienionych w ustawie śródlądowych wód powierzchniowych,

3) dyrektor parku narodowego w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku,

4) marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa.

Wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości, natomiast grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela w granicach określonych liniami brzegów. Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi stanowią własność publiczną **nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu**, z wyjątkami zastrzeżonymi



w ustawie. Gospodarowanie tymi gruntami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, wykonują w imieniu i na jego rzecz opisane wyżej organy. Prawo do **zbywania** gruntów pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi stającymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, przysługuje ministrowi do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Właściciel wody nie nabywa prawa do gruntów pokrytych przez wodę podczas powodzi. Przysługuje mu tylko odszkodowanie, pod warunkiem, że nastąpiło to w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wody lub właściciela urządzenia wodnego. W przypadku gdy śródlądowa woda powierzchniowa płynąca lub wody morza terytorialnego albo morskie wody wewnętrzne zajmą trwale, w sposób naturalny, grunt nie stanowiący własności właściciela wody – grunt ten staje się własnością właściciela wody. Dotychczasowemu właścicielowi gruntu przysługuje odszkodowanie od właściciela wody. Wyspy oraz przymuliska powstałe w sposób naturalny na wodach powierzchniowych stanowią własność właściciela wody. Starorzecze i grunt powstały w wyniku wykonania budowli regulacyjnych pozostają własnością dotychczasowego właściciela wody, zaś grunt powstały na skutek trwałego, naturalnego albo sztucznego odkładu na obszarach wód morza terytorialnego lub morskich wód wewnętrznych pozostaje własnością Skarbu Państwa. **Grunt ten może podlegać obrotowi cywilnoprawnemu** na warunkach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>38</sup>. Grunty pokryte wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, niezbędne do realizacji przedsięwzięć opisanych w ustawie, oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną. Umowa użytkowania wymaga formy pisemnej. Jeżeli opłata roczna będzie wyższa niż 5.000 zł, umowę użytkowania sporządza się w formie **aktu notarialnego**<sup>39</sup>.

Przepisy ustawy przewidują możliwość zawarcia pisemnej ugody przez właścicieli nieruchomości, ustalającej zmiany stanu wody na gruntach, o ile zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną. Ugoda nie może dotyczyć wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Z wniosku stron podlega ona zatwierdzeniu w drodze decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i od tej chwili następuje jej realizacja. Prawo wodne dla ochrony wód przewiduje strefy, jak również

---

<sup>38</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

<sup>39</sup> Patrz przypis 30, s. 86.

obszary ochronne. Tworzy się je dla zapewnienia odpowiedniej jakości wody do zaopatrzenia ludności. Są to:

- a) strefy ochronne ujęć wody,
- b) obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych.

Strefa ochronna ujęcia wody stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w użytkowaniu gruntów oraz korzystaniu z wody. Dzieli się ona na bezpośrednią i pośrednią. Na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów nie związanych z eksploatacją ujęcia wody. Teren ten powinien być ogrodzony, a granice wód powierzchniowych odpowiednio oznaczone i zaopatrzone w informacje o zakazie wstępu osób nieupoważnionych. Na terenach ochrony pośredniej może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Na tym terenie może być ograniczone lub zakazane budownictwo mieszkaniowe lub turystyczne. Z kolei na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych obowiązują zakazy i nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony ich zasobów przed degradacją. Na obszarach tych można zabronić wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania innych robót lub czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód. Za szkody poniesione z tytułu ograniczeń właścicielowi nieruchomości położonej w strefie przysługuje odszkodowanie od właściciela ujęcia wody. Wykonywanie urządzeń melioracji i ich utrzymanie należy do właścicieli gruntów. Pozwolenie wodnoprawne nie rodzi praw do nieruchomości i urządzeń wodnych oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich do tej nieruchomości i urządzeń.

Prawo wodne ponadto reguluje zagadnienia związane z katastrzem wodnym jako systemem informacyjnym o gospodarowaniu wodami oraz zagadnienia dotyczące spółek wodnych i związków wałowych. Jest to odrębny temat. Na użytek niniejszych rozważań należy podkreślić, że spółka wodna powstaje w drodze porozumienia co najmniej trzech osób fizycznych lub prawnych, zawartego w formie pisemnej. Zarząd spółki wodnej zgłasza do katastru wodnego spółkę celem dokonania jej wpisu w terminie 30 dni od dnia nabycia przez nią osobowości prawnej. Do kompetencji walnego zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawie nabycia lub zbycia albo obciążenia nieruchomości spółki wodnej.

## **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne**

Mocą ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>40</sup> postanowiono, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, a w tym gospodarowanie wodami i ochronę gruntów rolnych i leśnych, ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków, a także dóbr kultury współczesnej. Uwzględnia się również zachowanie warunków prawa własności i potrzeby interesu publicznego. Według art. 6, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz innymi przepisami (art. 140 k.c.) sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Projekt planu miejscowego sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta, uwzględniając zapisy studium i zasady objęte odrębnymi przepisami. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. W planie tym określa się zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków i dóbr kultury współczesnej. Uwzględnia się również szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości oraz zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, a w tym zakaz zabudowy.

Dla praktyki notarialnej istotne znaczenie posiada zagadnienie ograniczenia korzystania z nieruchomości oraz wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. W art. 36 ust. 1 ustawy postanowiono, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego czy jego zmianą korzystanie z nieruchomości albo jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) **wykupienia** nieruchomości lub jej części.

---

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717; także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588. Bliżej problem ten omawia E. J a n e c z k o, *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Rejent 2003, nr 1, s. 59 i nast.

Realizacja tych roszczeń może nastąpić także w wyniku zaferowania przez gminę właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości **zamiennej**. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość i nie korzysta z przysługujących mu praw, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku przeciętnym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłatę tę pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w okresie między uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego a dniem sprzedaży nieruchomości, ale tylko wtedy, gdy nakłady te miały wpływ na wzrost jej wartości. Roszczenia z tego tytułu można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące. Przepisy też określają zasady zwrotu odszkodowania lub opłaty w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego. W art. 37 ust. 5 **nałożono na notariusza obowiązek** przesłania w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy sprzedaży nieruchomości „w formie aktu notarialnego” (art. 158 k.c.) jego wypisu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. Organy jednostek samorządu terytorialnego ustalają opłatę w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego umowy sprzedaży. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła przed sprzedażą, może żądać ustalenia w drodze decyzji wysokości opłaty. Spory w sprawach opisanych wyżej rozstrzygają sądy powszechne. Określenie wartości nieruchomości odbywa się na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Warto podkreślić, że zarówno plany zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalane przez sejmik województwa, jak również koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju przewidują ochronę środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego,

uzdrowisk, dziedzictwa kulturowego i zabytków, zasobów wodnych i gospodarki wodnej oraz dóbr kultury współczesnej.

Obowiązek przestrzegania ochrony środowiska przewidziany jest ponadto w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>41</sup>. Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt z zachowaniem odpowiednich warunków określonych przepisami o ochronie środowiska (art. 61 w zw. z art. 5 ust. 2). Wymóg ten wynika z ogólnych zasad prawa budowlanego. W razie wybudowania bez wymaganego pozwolenia na budowę, niewykonania obowiązku jej zgłoszenia bądź wybudowania pomimo wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji – organ właściwy nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego albo jego części. Może odstąpić od wydania decyzji, jeżeli zostaną spełnione warunki przewidziane w ustawie. Rozbórka następuje na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu. Nakaz ten został złagodzony dyspozycją art. 48 ust. 1.

Przedstawiona problematyka zachowania warunków ochrony środowiska przy obrocie cywilnoprawnym nieruchomościami wskazuje na skomplikowany charakter dotychczasowych uregulowań. Prawo ochrony środowiska nie spełniło wszystkich oczekiwań w zakresie koordynacji poszczególnych rozwiązań, przewidzianych w przepisach szczególnych. W związku z tym istnieją rozbieżności w terminologii poszczególnych zdarzeń i instytucji regulowanych przez porządek prawny dotyczący ochrony środowiska *sensu largo*. Zagadnienia z tym związane należy ponadto rozpatrywać w kontekście prawa unijnego. Przytoczone przykłady rozwiązań przyjętych w tym prawie wskazują na niedoskonałość dotychczasowych przepisów w Polsce. Przepisy te ulegają również zmianom w bieżącym procesie legislacyjnym, jak np. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na 61 posiedzeniu Sejmu RP. Zgłaszane są także postulaty opracowania nowych aktów prawnych o ochronie przyrody i wykorzystaniu energii odnawialnej oraz prawa górskiego, regulującego status prawny nieruchomości położonej w górach i warunku wznoszenia obiektów sportowych i turystycznych, a także związanej z tym infrastruktury<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

<sup>42</sup> Bliżej S. Wikasiak, *Góry dla turystów i miejscowych*, Rzeczpospolita nr 232 z dnia 4-5 października 2003 r.