

PIOTR LEWANDOWSKI

SUPERFLUA, SPRZECZNOŚCI PRAKSEOLOGICZNE I LUKI REALNE W PRAWNEJ OCHRONIE ŚRODOWISKA LĄDOWO-MORSKIEGO

Autor artykułu, posługując się metodami i instytucjami z teorii prawa (superflua, sprzeczności prakseologiczne, luki realne), łączy je z prawną ochroną lądowo-morskiego środowiska Wybrzeża. Zadaje pytanie: czy regulacji o charakterze normatywnym i pozanormatywnym, do których zadań należy prewencyjna ochrona środowiska, jest nadmiar i czy ten nadmiar jest szkodliwy?

Ilustracją problemu są Dębki (gmina Krokowa) położone na zachód od Władysławowa – wyjątkowo piękny obszar środowiska lądowo-morskiego. Plan budowy zespołu trzydziestu trzech 150-metrowych elektrowni wiatrowych w obszarze morskim na wysokości Dębek w odległości 5 km od brzegu wzbudził protest społeczny, a wywołała go decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 9.06.2009 r.

Autor zajmuje się nadto problemami: udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i prawem własności w kontekście ochrony środowiska.

WSTĘP

Przyczynkiem do sformułowania uwag zawartych w niniejszym artykule była decyzja administracyjna Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 09.06.2009 r. w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu 33 elektrowni wiatrowych w obszarze morskim na wysokości Dębek (gm. Krokowa) wraz z kablem połączeniowym od obszaru elektrowni wiatrowej do linii brzegowej¹. Decyzja *prima facie* sprawia wrażenie ze wszech miar słusznej merytorycznie, uzasadnionej formalnie i faktycznie. Odmowa wydania decyzji środowiskowej, co w obecnym stanie prawnym uniemożliwia rozpoczęcie inwestycji, jest słuszna, jeśli uwzględni się aksjomaty wygłaszane przez obrońców środowiska. W postępowaniu administracyjnym sam aksjomat jednak nie wystarcza, konieczne jest oparcie rozstrzygnięcia na prawidłowo przeprowadzonej sub-

¹ Sygn. akt RDOŚ-22-WOD-6670/4-6/08/09/WN, niepublikowana, treść decyzji dostępna na www.superfluum.eu, tag: brak rozwiązań alternatywnych – decyzja środowiskowa.

sumpcji stanu faktycznego z uwzględnieniem normatywnie ustalonego ciężaru dowodu. W tej części decyzja RDOŚ budzi wątpliwości.

Analiza prawna kazusu Dębek stanowi również pretekst do sformułowania kilku uwag natury ogólniejszej w przedmiocie tzw. specjalnej ochrony środowiska. Ta z kolei *de lege lata* obejmuje nie tylko obszary morskie, ale również lądowe, stąd w tytule pojęcie środowiska lądowo-morskiego. Przez środowisko lądowo-morskie rozumie się – na potrzeby tej wypowiedzi – obszar lądu i morza wzdłuż granicy wyznaczonej stanem wody, obejmujący ląd stały nie dalej niż granice wyznaczone obszarami ochrony siedliskowej lub ptasiej oraz, uwzględniając terminologię ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, pas techniczny, pas ochronny oraz wody wewnętrzne i morze terytorialne nie dalej niż granice obszarowe ochrony ptasiej. Z kolei przez ochronę prawną rozumie się zespół norm administracyjnoprawnych regulujących prewencję – z pominięciem interwencji i odpowiedzialności. Taki wybór wynika z przyjętego *a priori* założenia, że regulacja prewencyjna jest z jednej strony najistotniejsza z punktu widzenia sozologii, z drugiej budzi najczęściej wątpliwości natury teoretycznoprawnej. Bardzo często *ratio legis* regulacji jest tak mocno zsakralizowane, że zasady teorii prawa czy techniki legislacyjnej, konstytucyjność, czy wreszcie zdrowy rozsądek spychane są na dalszy plan, jeśli nie wręcz pomijane.

Terminy z zakresu teorii prawa użyte w tytule mają różne konotacje. *Superfluum*, zgodnie z łacińską paremią *Superflua admittere securius est, quam necessaria omittere* (bezpieczniej jest dopuścić rzeczy zbyteczne aniżeli opuścić rzeczy konieczne), oznacza nieszkodliwy nadmiar. Jeśli ocenia się prawo w tych kategoriach, to nadmiar regulacji dotyczącej tych samych stosunków społecznych nie stanowi wady. Jednak *superfluum* łatwo przechodzi w stan, który można określić mianem „inflacji prawa”. Inflacja prawa – analogicznie do inflacji w naukach ekonomicznych – oznaczałaby zatem taki stan, w którym istnieje nadmiar przepisów przy jednoczesnym braku ich wpływu na stosunki społeczne. W sytuacji nadmiaru przepisów prawdopodobieństwo zaistnienia niezgodności prakseologicznej wzrasta z przyczyn ściśle statystycznych. Teoretycznoprawnym terminem „niezgodność (sprzeczność) prakseologiczna” określa się relacje między normami, polegające na tym, że zrealizowanie jednej normy niweczy częściowo lub całkowicie skutki zrealizowania drugiej normy, przy czym stosując jedną normę, nie narusza się drugiej. Zgodnie z ustaleniami teorii prawa² niezgodność prakseologiczna nie tworzy formalnej wadliwości systemu prawa, prowadzi jednak do nieefektywności systemu i marnotrawienia wysiłku adresatów norm. Postępowanie zgodnie z normami systemu prawa dotkniętego wadą niezgodności prakseologicznej albo nie prowadzi do osiągnięcia zamierzonych stanów rzeczy, albo utrudnia osiągnięcie tych stanów rzeczy, ma zatem konotację negatywną. Niezgodność prakseologiczna – mimo że nie jest

² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 181.

wadą formalną – prowadzi do niepożądanych efektów na płaszczyźnie stosowania prawa. Adresat normy, dostrzegając marnotrawstwo wysiłków wkładanych w wykonywanie dyspozycji norm niezgodnych prakseologicznie, jest skłonny pomijać normę prawną jako regulatora stosunków społecznych. Norma prawna przestaje być wzorcem zachowania, wskazującym, jak należy się zachować, aby osiągnąć określony rezultat. Zaczyna być traktowana jako przeszkoda w funkcjonowaniu stosunków społecznych, prowadząc do powstania swoistych „paranormatywnych form zastępczych”, wypracowywanych *ad hoc* przez zainteresowane podmioty stosunków społecznych. Ich stosowanie jest z reguły wymuszane przez najróżniejsze formy nacisku, którym państwo i jego aparat ulega w większym lub mniejszym stopniu. Z czasem „formy zastępcze” zyskują na znaczeniu kosztem stanowionych norm prawnych, nie stając się jednak ani zwyczajem, ani tym bardziej prawem zwyczajowym.

Niezgodność prakseologiczna jest trudniejsza do usunięcia niż niezgodność formalna, gdyż systemy prawa nie zawierają reguł jej usuwania, tak jak ma to miejsce w przypadku niezgodności formalnej. Usunięcie niezgodności prakseologicznej wymaga ingerencji ustawodawcy, co z kolei prowadzi do formułowania kolejnych norm, w tym wypadku zmieniających niezgodne normy. Jednak po stronie ustawodawcy nie ma obowiązku dokonywania zmian usuwających niezgodność prakseologiczną, poza postulatem racjonalności działań ustawodawcy, wynikającym z koncepcji „racjonalnego ustawodawcy”. Biorąc pod uwagę główne źródła powstawania niezgodności prakseologicznych, o których poniżej, można zasadnie przyjąć, że w tym zakresie bardziej prawdopodobne jest niedziałanie ustawodawcy niż jego działania, zmierzające do usunięcia wady prakseologicznej. Można sobie wyobrazić sytuacje, w których ustawodawca toleruje istnienie w systemie prawa norm syzyfowych, z których jedna nakazuje określone zachowanie, niweczące skutki zachowania określonego przez inną normę („Wtocz ten głaz na szczyt” oraz „Gdy ten głaz będzie na szczycie, zepchnij go w dolinę” – przykład norm dotkniętych niezgodnością prakseologiczną dwustronną). Tym bardziej można sobie wyobrazić system prawa, w którym funkcjonują normy dotknięte wadą niezgodności prakseologicznej jednostronnej. Przykładem norm, między którymi zachodzi niezgodność jednostronna, są normy, z których jedna nakazuje przed domem posiać trawę, a druga nakazuje przeprowadzić w tym miejscu przewody podziemne. Jak łatwo zauważyć, między takimiś normami nie powstanie niezgodność, jeśli wykona się prace w kolejności rozsądnej, a nie nierozsądnej³. Jako główne źródło niezgodności prakseologicznej obu rodzajów S. Wronkowska⁴ wskazuje nieuporządkowany system wartości, na gruncie którego tworzony jest system prawa. Takim źródłem są również częste zmiany preferencji, np. pod wpływem załamania w bieżącej polityce. Szczególnie niszczące w tym kontekście jest stanowienie

³ *Ibidem*, s. 182.

⁴ *Ibidem*, s. 183.

norm o funkcji symbolicznej, pozorujące realizowanie określonej polityki w danej dziedzinie. I wreszcie przyczyną niezgodności prakseologicznych może być niespójność wiedzy, na podstawie której są podejmowane rozstrzygnięcia legislacyjne.

Luki w prawie wynikają z systemowego ujęcia prawa. Podobnie jak w wypadku sprzeczności, mogą być efektem konfliktów politycznych, błędów w procedurze lub technice legislacyjnej, albo szybko następujących zmian prawa dotyczących szerokiego kręgu spraw⁵. Przedmiotem zainteresowania w tym artykule będą tzw. luki realne, których usunięcie jest możliwe poprzez interwencję ustawodawcy.

Należy jeszcze raz podkreślić, że – w przeciwieństwie do luk realnych – ani *superfluum*, ani niezgodność prakseologiczna nie kreują wadliwości formalnej systemu prawa, niemniej jednak nie powinna mieć miejsca nieefektywność systemu prawnej regulacji ochrony tak wrażliwych obszarów środowiska człowieka. Problem jest zatem ułokowany na dwóch obszarach pogranicznych: z jednej strony pogranicze w sensie geograficznym, obejmujące obszar lądu i morza po obu stronach linii wyznaczonej stanem wód, z drugiej – pogranicze w sensie merytorycznym, na które składa się wykorzystanie ustaleń teoretycznoprawnych i prawa w aspekcie przedmiotowym o szczególnym zakresie.

1. STATUS PRAWNY OBSZARÓW LĄDOWO-MORSKICH WYBRZEŻA

Na terenach lądowo-morskich polskiego Wybrzeża wyznaczono wiele obszarów specjalnych, których zadaniem jest zapobieganie degradacji środowiska uznanego *ex officio* za istotne dla zachowania pożądanego stanu natury. Obecnie w Polsce trwa – w wykonaniu zapisów dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG⁶ – proces ustalania specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO). Zakończony został proces ustalania obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów dyrektywy ptasiej (OSO)⁷. Na podstawie przepisu art. 28 ustawy o ochronie przyrody minister środowiska wydał stosowne rozporządzenie⁸, natomiast nie wydał jeszcze rozporządzenia wyznaczającego obszar Natura 2000 w części dotyczącej siedlisk przyrodniczych. Na obszarze dwóch województw – zachodniopomorskiego i pomorskiego – utworzono 40 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), natomiast 95 specjalnych obszarów ochrony siedliskowej (SSO)

⁵ J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996, s. 129.

⁶ Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny.

⁷ Dyrektywa 79/403/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 21.07.2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, Dz.U. z 2004 r., Nr 229, poz. 2313.

przedłożono do akceptacji Komisji Europejskiej. Obszary te zostały poddane specjalnemu reżimowi prawnemu, uregulowanemu w ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁹. Treść przepisów art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody nie pozostawia żadnych wątpliwości. Zabrania się podejmowania działań „mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000”. Zakaz ten dotyczy zarówno obszarów wyznaczonych w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw ochrony środowiska po wyczerpaniu trybu przewidzianego w przepisach art. 27 i 28 ustawy, jak i obszarów projektowanych, znajdujących się na liście obszarów, którą zatwierdza Komisja Europejska. Zakaz ten dotyczy wszystkich uprawnionych do nieruchomości położonych na obszarach specjalnych. Należy również wskazać, że powołana ustawa o ochronie przyrody w art. 6 przewiduje ochronę obszarów Natura 2000, parków krajobrazowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Z kolei art. 25 ust. 1 ustawy ustala, że obszary Natura 2000 tworzą: obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Ustawa wprowadza w art. 25 ust. 2 zasadę, że poszczególne formy ochrony mogą się wzajemnie nakładać. Skutkuje to tym, że poszczególne reżimy prawne właściwe dla stosownej formy ochrony obowiązują jednocześnie.

Bałtyk został uznany za *special area* na podstawie zapisów aneksu I, II i V oraz za obszar kontroli emisji dwutlenku węgla na podstawie zapisów aneksu VI MARPOL 73/78. Bałtyk jako całość, a więc łącznie z Bałtykiem Południowym, został uznany przez IMO¹⁰ również za morski obszar o szczególnej wrażliwości (PSSA – *particular sensitive sea area*). Jest również włączony do globalnego ekoregionu północno-wschodniego Atlantyku – obok 238 obszarów na świecie uznanych przez WWF za obszary priorytetowe w zakresie ochrony natury. Można również wymienić kilka innych, mniej znanych systemów ochrony środowiska, takich jak Important Bird Areas lub RAMSTAR, oraz przykłady list, na których znajdują się szczególnie zagrożone lub zanieczyszczone obszary Bałtyku – sformułowana w 1998 r. przez HELCON *Red List of Marine and Coastal Biotopes and Biotope Complexes of the Baltic Sea, Belt Sea and Kattegat* wraz z przyjętą przez HELCON *Recommendation on General Biotope Protection, List of Hot Spots* opracowana przez Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP), zawierająca 132 szczególnie zanieczyszczone obszary Bałtyku.

⁹ Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880.

¹⁰ Marine Environment Protection Committee, 51st session, Agenda item 8 MEPC 51/8/1, 19.12.2003.

Na Wybrzeżu wyznaczono również obszary włączone do systemu 62 obszarów *Baltic Sea Protected Areas* (BSPA), utworzonego przez Komisję Helsińską, na podstawie zalecenia 15/5 *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas* z 10.03.1994 r. Polska, oprócz Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, zgłosiła również Woliński Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Ławicę Słupską, rezerwat Redłowo, Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana. Obszary PSSA, marpolowskie *special area*, obszary ujęte w *Red List* i *List of Hot Spots* w świetle ustawy o ochronie przyrody nie są uznawane za formy ochrony przyrody, natomiast za takie są uznawane polskie obszary BSPA jako parki krajobrazowe, rezerваты czy parki narodowe. Obszary lądowo-morskie są również objęte regulacją ustawy z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹¹. Wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym i ich zasobami naturalnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdujących się w granicach obszarów morskich oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych stanowią strategiczne zasoby naturalne kraju i jako takie zostały wyłączone z przekształceń własnościowych, pozostając własnością Skarbu Państwa.

Istnieje zatem duża ilość regulacji o charakterze normatywnym i pozanormatywnym, których jedynym zadaniem jest prewencyjna ochrona środowiska. Czy ta ilość jest już nadmiarem i czy ten nadmiar jest nieszkodliwy? Można wskazać na pewno na jeden aspekt tej sytuacji. Adresatem norm jest nie tylko podmiot prawa, ale również organ państwa. Organ państwa, pomijając tak rozbudowany zapis normatywny, wydaje decyzje, które dopuszczają – w zakresie kompetencji organu – podejmowanie przedsięwzięć na obszarach objętych specjalną ochroną. Jego działanie jest zatem zgodne z normą ustalającą kompetencje organu, ale prowadzi do sytuacji niezgodnej z inną normą kompetencyjną, zawartą w specjalnej regulacji proekologicznej. Poniżej opisany w kontekście dowodowym przypadek Dębek stanowi również przykład takiej sytuacji. Dla przedsięwzięcia na obszarze ochrony siedliskowej Piaśnickie Łąki inwestor uzyskał warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, wydane przez dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni¹², oraz zezwolenie na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń na polskich obszarach morskich, wydane przez ministra infrastruktury¹³. Wydany na podstawie dyrektywy siedliskowej Standardowy formularz danych dla obszaru PLH 2200021 Piaśnickie Łąki jako podstawowe zagrożenie dla tego terenu wskazuje „plany budowy elektrowni wiatrowych”¹⁴. To jest szkodliwy skutek nadmiaru przepisów o charakterze

¹¹ Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051.

¹² Decyzja Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 10.02.2004 r., INZ/ZP-8310/1/04 (niepublikowana).

¹³ Decyzja Ministra Infrastruktury z 23.05.2004 r., MA-2-076/1/elektr.wiatr./jh/2004 (niepublikowana).

¹⁴ Pkt 4.3 Standardowego formularza danych dla PLH 2200021 Piaśnickie Łąki, publikowany na www.mos.gov.pl.

sprzeczności prakseologicznej, który można usunąć przez działanie organu rozsądne, a nie nierozsądne.

2. KAZUS DĘBEK – KWESTIA DOWODOWA

Ilustracją problemu jest miejscowość Dębki. Jest to miejscowość letniskowa położona na zachód od Władysławowa, w bezpośrednim sąsiedztwie Trójmiasta, niezwykle popularna. Uchodzi za wyjątkowo piękny obszar środowiska lądowo-morskiego. Na zachód od Dębek znajduje się rezerwat Piasznickie Łąki, utworzony jeszcze w latach 50., który chroni kompleksy roślinne oraz lasy. Jest to unikatowe zbiorowisko łąkowych, szuwarowych, zaroślowych oraz leśnych roślin, charakterystycznych w przeszłości dla tego regionu. Znajdują się tam bogate florystycznie łąki trzęślicowe, młaki niskoturzycowe, psiary niżowe, zarośla *Myrica gale* i lasy brzoźowo-dębowe. Niektóre z ww. zbiorowisk mają tu jedyne stanowiska na побереżu Bałtyku, inne występują na wschodniej granicy rezerwatu. Na obszarze występuje bardzo bogata i zróżnicowana pod względem ekologicznym flora naczyniowych (265 gatunków), w tym ok. 20 taksonów (grup organizmów) uznawanych za zagrożone w Polsce i na Pomorzu, jedyne lub jedno z nielicznych na Pomorzu stanowisko *Iris sibirica* (najliczniejsza populacja w Polsce północnej). Ze względu na to, że występują tam dwa rodzaje siedlisk wymienionych w załączniku I dyrektywy siedliskowej, które zajmują ok. 50% obszaru (zmiennowilgotne łąki trzęślicowe i dąbrowy acydo-filne), na obszarze dużo większym od rezerwatu ustanowiono obszar Natura 2000 (teraz obejmujący także ujście rzeki Piasznicy)¹⁵, oznaczony jako PLH 2200021. Ochrona flory jest również głównym zadaniem znajdującego się na wschód od Dębek rezerwatu (a zarazem obszaru ochrony siedliskowej Natura 2000 oznaczonego jako PLH 220054¹⁶) Widowo. Przed wojną były to ruchome wydmy, dziś kompleks lasów je porastających. Dwa siedliska wymienione w załączniku I dyrektywy siedliskowej zajmują 80% obszaru. Pierwsze z nich to lasy mieszane na wydmach nadmorskich, o doskonałej reprezentatywności i dobrze zachowane, pokrywające 70% terenu. Drugie siedlisko to nadmorskie wydmy szare, zajmujące 10% obszaru. Z kolei ptaki są chronione poprzez ustanowienie obszaru Natura 2000 Przybrzeżne Wody Bałtyku. Jest to ogromny teren ciągnący się na odcinku 200 km, poczynając od nasady Półwyspu Helskiego po Zatokę Pomorską. Obejmuje pas wód przybrzeżnych Bałtyku od

¹⁵ www.chronmydebki.pl/dlaczego-debki-sa-wyjatkowe.

¹⁶ Obszar ochrony siedliskowej Widowo został utworzony mimo negatywnej uchwały opiniującej Rady Gminy Krokowa – nr XIII/61/2007 z 13.07.2007 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej propozycji specjalnego obszaru ochrony siedlisk Natura 2000 PLH 220054 Widowo.

brzegu morskiego do około 15 km w głąb morza, o głębokości do 20 m. Obszar stanowi ostoję ptasiej o randze europejskiej. Na obszarze zimują w znaczących ilościach dwa gatunki ptaków wymienione w załączniku I dyrektywy ptasiej: nur czarnoszyi, gatunek zanikły lub prawdopodobnie zanikły w Polsce, i nur rdzawoszyi poddany ścisłej ochronie gatunkowej w Polsce. Występują tu także w znacznych ilościach lodówki, nurniki – objęte ochroną gatunkową oraz uhle – objęte ochroną ścisłą.

Dębki, podobnie jak Półwysep Helski, znajdują się w Nadmorskim Parku Krajobrazowym oraz w Nadmorskim Obszarze Chronionego Krajobrazu. Występują tu wszystkie typy brzegów morskich, charakterystyczne dla południowego Bałtyku – klify, wybrzeża wydymowe, niskie wybrzeża zalewowe. Ze względu na urozmaicone warunki siedliskowe flora Nadmorskiego Parku Krajobrazowego jest bardzo bogata i różnorodna. Występują tu unikatowe w skali kraju zespoły roślin halofilnych (wymagające odpowiedniego stężenia soli w podłożu), plaże, zespoły roślinne porastające wydmy białe, szare, wysokie torfowiska atlantyckie. 47% powierzchni parku pokrywają lasy, w większości są to zbiorowiska borowe, m.in. charakterystyczny dla wybrzeża bór bażynowy. Osobliwością Nadmorskiego Parku Krajobrazowego są rośliny reliktowe (rośliny, które przetrwały w prawie niezmienionej postaci wiele milionów lat) – malina moroszka i woskownica europejska. Zróżnicowanie ekosystemów na obszarze Nadmorskiego Parku Krajobrazowego stwarza dogodne warunki życia wielu gatunkom zwierząt. Szczególnie bogaty jest ogół gatunków ptaków zamieszkujących ten obszar.

Obszar ochrony siedliskowej Natura 2000 Piaśnickie Łąki jest ciekawy również pod innym względem. Obejmuje powierzchnię ok. 1000 ha, z czego ok. 350 ha stanowią nieruchomości czterech osób fizycznych. Z kolei obszar ochrony ptasiej Przybrzeżne Wody Bałtyku obejmuje również obszar morski (15 km w głąb morza), stanowiący wyłącznie własność Skarbu Państwa i wyłączony z przekształceń własnościowych.

Dębki są szczególnie interesującym przykładem kolizji przedmiotów ochrony natury na obszarach specjalnych. Mimo obszernej regulacji prawnej na obszarze Przybrzeżne Wody Bałtyku zaplanowano budowę elektrowni wiatrowej, składającej się z trzydziestu trzech 150-metrowych wiatraków, usytuowanych w odległości 5 km od brzegu morskiego *vis-a-vis* Dębek. Inwestor wystąpił do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie decyzji o warunkach środowiskowych i uzyskał decyzję odmowną¹⁷.

Sprawa wywołała znaczny oddźwięk społeczny. Plany budowy elektrowni wiatrowych budziły sprzeciw zarówno mieszkańców, jak i organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo ochroną środowiska. W ramach przewidzianej przepisem art. 53 ustawy Prawo ochrony środowiska procedury społecznej

¹⁷ Patrz: wstęp niniejszego artykułu i przypis 1.

oceny przedsięwzięcia wpłynęło 917 pism od osób fizycznych i grup osób fizycznych oraz 11 pism od organów administracji, instytucji i organizacji ekologicznych. Pięć organizacji ekologicznych zgłosiło uwagi i wnioski i zostało dopuszczonych do udziału w postępowaniu jako strona.

W uzasadnieniu RDOŚ stwierdził brak formalny wniosku – brak analizy lokalizacji farmy wiatrowej poza obszarem Natura 2000, przy czym nie można nie zauważyć, że wymóg lokalizacji poza obszarem Natura 2000 nie wynika *expressis verbis* z treści przepisu. Musi zatem być wyprowadzony za pomocą wykładni wyższego rzędu z zapisu „brak rozwiązań alternatywnych”, zawartego w przepisie art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Należy zauważyć, że wykładnia językowa nie prowadzi do takiego wniosku, zatem organ orzekający powinien wskazać, jaka wykładnia znajdzie zastosowanie, a następnie przedstawić proces myślowy w ramach wybranej wykładni. Przebiegu takiej wykładni nie ma w uzasadnieniu decyzji.

Przedmiotowa sprawa wskazuje na – chyba niezamierzony przez ekologów – skutek szczególnej regulacji prawnej ochrony siedlisk przyrodniczych, a mianowicie wykreowanie dwóch środowisk naturalnych: normalnego i specjalnego. Akceptacja poglądu organu orzekającego, że inwestora obciąża obowiązek wskazania innych możliwości lokalizacyjnych poza obszarem Natura 2000, musiałaby prowadzić do wniosku, że ustawa stwarza możliwość usytuowania takiego samego przedsięwzięcia na obszarze tego drugiego, gorzej chronionego środowiska naturalnego, zamieszkałego np. „tylko” przez ludzi – bez specjalnie chronionych gatunków roślin i zwierząt. To z kolei prowadzi do wniosku ogólniejszego, że ochronę środowiska przeprowadza się wbrew człowiekowi, którego nie postrzega się jako równouprawnionej części składowej ekosystemu.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 34 ust. 1 stwierdza, że na obszarze specjalnej ochrony jest możliwa realizacja przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, jeśli wykaże się brak rozwiązania alternatywnego. Inwestor elektrowni wiatrowych wskazał dwie inne możliwości usytuowania planowanego przedsięwzięcia, obie jednak na obszarze ochrony ptaków. Jednocześnie inwestor wykluczył obie możliwości, wskazując na przesłanki faktyczne. W jego przekonaniu takie działanie miało na celu wykazanie, że nie ma rozwiązań alternatywnych.

Organ odrzucił ten sposób rozumowania. Nasuwają się dwie kwestie w tym kontekście. Pierwsza – jak przeprowadzić dowód na nieistnienie czegoś, i druga – kto ponosi konsekwencje nieskuteczności dowodu „braku rozwiązań alternatywnych”. Dowód negatywny w sensie logicznym w zasadzie nie powinien istnieć. W sensie prawniczym taki dowód jest możliwy, jeśli ma się do czynienia z dychotomią i definicją legalną jednego członu dychotomii. Akademickim przykładem podziału dychotomicznego jest podział na rzeczy ruchome i nieruchome, przy czym definicją legalną są objęte tylko nieruchomości. Rzeczami ruchomymi będą zatem te rzeczy, które nie są nieruchomościami, ponieważ nie mają cech określonych w art. 46 § 1 k.c. Innymi słowy, rzeczą ruchomą są te

rzeczy, które nie są nieruchomościami. Dychotomia pozwala z jednej strony łatwo wykazać, czy sporna rzecz jest rzeczą ruchomą, z drugiej natomiast ułatwia zadanie ustawodawcy, redukując jego obowiązek w zakresie tworzenia prawa do sformułowania jednej definicji legalnej.

Nie sposób nie zauważyć, że podmiot obciążony dowodem negatywnym, niewynikającym z dychotomii, jest w zdecydowanie gorszej sytuacji argumentacyjnej niż podmiot korzystający z dychotomii. Parmenides z Elei twierdził, że byt jest i nie może nie być; niebyt nie jest i nie może w żaden sposób być¹⁸. Akceptując twierdzenie filozofa i stosując analogię do podziałów opartych na dychotomii, można stwierdzić, że istnienie czegoś jest tym elementem dychotomii, który podlega definiowaniu, natomiast nieistnienie jest tym drugim elementem dychotomii, który jest definiowany przez to, że nie mieści się w zbiorze desygnatów elementu zdefiniowanego. Niebyt może istnieć tylko w dychotomii ze zdefiniowanym bytem.

Czy zatem przepis art. 34 ust. 1 zawiera dychotomię? Semantycznie rzecz ujmując tak, skoro daje dwie możliwości: jedną w postaci braku rozwiązań alternatywnych i drugą w postaci istnienia rozwiązań alternatywnych. Jednak ani jedna, ani druga możliwość nie została zdefiniowana. Jaka zatem powinna być treść dowodu na istnienie „braku rozwiązań alternatywnych”? Obciążony dowodem w tym zakresie jest w szczególnie zawiłej sytuacji faktycznej. Chce przeprowadzić inwestycję w określonym miejscu, które spełnia wszystkie požądane z jego punktu widzenia wymagania, jednak miejsce to znajduje się na obszarze specjalnie chronionym. Zobowiązany jest zatem do wykazania, obok wymogu „nadrzędnego interesu publicznego”, istnienia „braku rozwiązań alternatywnych”. Jeśli taka koncepcja dowodu ma mieć choć trochę wspólnego z logiką formalną i zdrowym rozsądkiem, to należałoby przyjąć, że dowód taki powinien obejmować wskazanie jednego (zakładając, że ustawodawca rozumie pojęcie alternatywy w jego logicznym znaczeniu), innego miejsca, poza obszarem specjalnej ochrony, a następnie skrytykowanie tego pomysłu z wykazaniem nieprzydatności miejsca opcyjnego. Rozumując *ad absurdum*, można stwierdzić, że najprostszą drogą jest wskazanie takiego miejsca poza obszarem Natura 2000, które absolutnie i obiektywnie nie nadaje się na planowane przedsięwzięcie, np. środek pasa startowego lotniska jako miejsce usytuowania elektrowni wiatrowej.

Obszary lądowo-morskie są objęte regulacją ustawy z dnia 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁹. Wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym i ich zasobami naturalnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującymi się w granicach obszarów morskich oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych stanowią strategiczne zasoby naturalne kraju i jako takie zostały

¹⁸ L. Kołakowski. *Ułamki filozofii*, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁹ Dz.U. Nr 97 poz. 1051.

wyłączone z przekształceń własnościowych, pozostając własnością Skarbu Państwa. Inwestor planujący inwestycje na takim obszarze jest zatem uzależniony od woli uprawnionego, nie mogąc być właścicielem nieruchomości, na której ma być wzniesiona planowana inwestycja. W odniesieniu do takiej sytuacji można doszukiwać się sensu w żądaniu przedstawienia rozwiązania alternatywnego, lecz zaskakujące jest oczekiwanie, że rozsądny inwestor, mając ustawowy obowiązek, wskaże inny obszar do inwestycji, a następnie wykluczy go jako nieprzydatny.

Zupełnie inna jest natomiast sytuacja właściciela nieruchomości znajdującej się na obszarze Natura 2000, który planuje inwestycję na własnej nieruchomości. Już nakaz wykazania nadrzędnego interesu publicznego stawia pod znakiem zapytania możliwość uzyskania pozytywnej decyzji środowiskowej. Nawet jeśli charakter planowanej inwestycji pozwoli na przeprowadzenie udanego dowodu na okoliczność „nadrzędnego interesu publicznego”, to wymóg wskazania braku rozwiązań alternatywnych ociera się już o brak zdrowego rozsądku.

RDOŚ uznał, że możliwość realizacji przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 wymaga rozpatrzenia lokalizacji alternatywnej poza tym systemem. Uznał również, że w tej sprawie nie można stwierdzić braku rozwiązań alternatywnych dla przedsięwzięcia poza obszarem Natura 2000. W praktyce takie stanowisko, prawidłowo wyprowadzone z konstrukcji dowodu negatywnego (niestety jest to przykład prawidłowego wniosku z fałszywych przesłanek), przekreśla wszelkie możliwości przeprowadzenia inwestycji na obszarze Natura 2000 z tego powodu, że nie ma sposobu przeprowadzenia skutecznego dowodu na istnienie „braku rozwiązań alternatywnych”. Jest to niewątpliwie rozwiązanie proekologiczne. Skłania jednak do wniosku, że sformułowany w przepisie art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zakaz „podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych” jest w istocie zakazem bezwzględny, a wyjątek, który miałyby wynikać z przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jest z gruntu iluzoryczny.

Równie „proekologiczny” jest inny wymóg z art. 34 ust. 1, a mianowicie wymóg wykazania „nadrzędnego interesu publicznego”. W tym wypadku ekologia dotyka przede wszystkim osoby fizyczne, które są właścicielami nieruchomości na obszarach Natura 2000. W ich sytuacji możliwość wykazania, że budowa np. siedliska na nieruchomości objętej systemem Natura 2000 stanowi realizację nadrzędnego interesu publicznego, jest nierealna.

Druga kwestia, a mianowicie kto jest obciążony dowodem w zakresie „braku rozwiązań alternatywnych”, w świetle decyzji RDOŚ nie wymaga dłuższego wyводу. Ciężarem dowodu jest obciążony inicjator przedsięwzięcia, składający wniosek o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. W świetle obowiązujących przepisów niemożliwe jest w praktyce przeprowadzenie dowodu na istnienie przesłanek formalnych umożliwiających uzyskanie pozytywnej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

RDOŚ w swojej decyzji odniósł się również do trzeciej przesłanki, określonej w przepisie art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jako zakaz podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Działania takie mogą być podejmowane tylko wtedy, gdy przemawiają za tym względy nadrzędnego interesu publicznego i brak rozwiązań alternatywnych. Organ sformułował – na potrzeby rozstrzygnięcia – zasadę przezorności, wywodząc ją z wielu unijnych aktów prawnych. W rozumieniu RDOŚ zasada przezorności w swojej treści zawiera nakaz o następującej treści: jeżeli w trakcie przedmiotowej oceny stwierdzony zostanie brak pewności co do określonych skutków, należy przyjąć, że one nastąpią (s. 10 uzasadnienia decyzji). Organ w uzasadnieniu powołał fragment pisma, skierowanego w ramach konsultacji społecznych, o następującej treści (cytat *in extenso*, s. 6 uzasadnienia decyzji): „Póki istnieje brak wiedzy o występowaniu morświna w rejonie planowanej lokalizacji inwestycji, nie sposób przychylić się do stwierdzenia, że nie będzie ona wpływać na te ściśle chronione i niezwykle zagrożone bałtyckie zwierzęta”.

Dodatkowo organ formułuje zasadę *in dubio pro natura*. Tak określone zasady i ich praktyczna egzemplifikacja w odniesieniu do morświnów budzą sprzeciw. Na płaszczyźnie procesowej prowadzą one do takiego oto rezultatu, że nawet brak gatunku zagrożonego na obszarze przyszłej inwestycji nie stanowi o braku zagrożenia. Innymi słowy, nie ma znaczenia, czy na tym obszarze jest gatunek zagrożony, czy nie, bowiem organ zawsze może przyjąć istnienie zagrożenia ze skutkiem procesowym w postaci odmowy wydania decyzji środowiskowej. Brak czegoś zwalnia z intelektualnego obowiązku rozważania wpływu czegoś innego na ten brak. Dwie przeciwstawne sytuacje powinny dać przeciwstawne skutki i w tym sensie w postępowaniu administracyjnym brak zagrożenia powinien być oceniany inaczej niż istnienie zagrożenia. W przeciwnym razie strona postępowania nie ma faktycznych możliwości kształtowania swojej pozycji procesowej. I w takiej sytuacji znalazł się inwestor planujący przedsięwzięcie, skądinąd uznawane za proekologiczne.

Decyzja RDOŚ w sprawie elektrowni wiatrowej rozstrzyga kolizje dóbr chronionych specjalnymi regulacjami prawnymi na korzyść środowiska. Nasuwa się pytanie, czy takie uregulowanie i jego wykładnia nie prowadzą do zantagonizowania człowieka i jego środowiska naturalnego, sytuując człowieka w roli przeciwnika środowiska. Wówczas naturalną tendencją będzie ochrona środowiska przed samym człowiekiem i jego działalnością nawet *per fas et nefas*. Przedmiotowa decyzja pokazuje, jakimi metodami osiąga się cele proekologiczne i jak dalece człowiek jest na straconej pozycji w toku postępowania w sprawie warunków środowiskowych. Taka sytuacja prawna mieści się jednak w pojęciu sprzeczności prakseologicznej. W tym wypadku źródłem sprzeczności jest zmiana preferencji w zakresie ochrony na proekologiczną przy

jednoczesnym zachowaniu tradycyjnych wartości, jak prawo własności, i tradycyjnych zasad, jak zasada prawidłowego publikowania aktu prawnego. W przypadku kolizji wartości rozstrzyga się na korzyść środowiska lub pomija wartości nieekologiczne. Współczesne zjawisko sakralizacji ochrony prawnej środowiska jest reakcją na historyczne pomijanie środowiska i jego ochrony przy ocenianiu przedsięwzięć człowieka. Z prawnego punktu widzenia zmiana tego stanu rzeczy wymaga reakcji ustawodawcy, co jest, jak się wydaje, oczekiwaniem bez szans na spełnienie.

3. PROMULGACJA

Kwestie prawidłowej publikacji aktów prawnych stanowią jedno z zagadnień szerszego problemu, a mianowicie obowiązywania prawa w ogóle. Podstawowa zasada w tym zakresie jest prosta i oczywista: każdy przepis powinien być opublikowany w stosownym do swojej rangi organie promulgacyjnym. Wspomniany zakaz z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody dotyczy zarówno obszarów wyznaczonych w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw ochrony środowiska po wyczerpaniu trybu przewidzianego w przepisach art. 27 i 28 ustawy, jak i obszarów projektowanych, znajdujących się na liście obszarów, którą zatwierdza Komisja Europejska. Z punktu widzenia praworządności sytuacja pierwsza nie pozostawia żadnych wątpliwości w kontekście prawidłowego stanowienia prawa, poza kwestią uprawnień właścicielskich w procesie tworzenia obszarów ochrony. Rozporządzenie wykonawcze, wydane na podstawie ustawowej normy kompetencyjnej, zostaje prawidłowo opublikowane w organie promulgacyjnym, co skutkuje uzyskaniem mocy obowiązującej w polskim porządku prawnym w stosunku do wszystkich adresatów, w tym osób fizycznych, właścicieli nieruchomości objętych programem ochrony Natura 2000. Nikt nie może zastrzekać się niezajomością prawa w tym zakresie. W drugim wypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy brakuje właściwej publikacji obszarów projektowanych, co z kolei skutkuje obiektywnym brakiem wiedzy po stronie adresatów normy prawnej o objęciu ich nieruchomości zakazami z przepisu art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Brak publikacji przewidzianej przez polskie prawo wynika, jak można przypuszczać, z realnej luki w prawie, polegającej na nieokreśleniu, w jakiej formie ma być publikowana projektowana lista obszarów Natura 2000. Konstytucja w przepisie art. 87 ust. 1 enumeratywnie wymienia źródła prawa, w przepisie art. 88 ust. 1 i 2 wymóg ich publikacji, natomiast w przepisie art. 93 ust. 2 formułuje normę, iż zarządzenia wydawane przez m.in. ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu zarządzenie. Istotne zatem staje się pytanie, w jakim akcie prawnym minister środowiska określa obszary projektowane i w którym organie promulgacyjnym mają one być opu-

blikowane. Zasada *ignorantia iuris nocet* dotyczy normy prawnej, a nie wypowiedzi nawet organu kompetentnego, która nie spełnia warunków „dobrego prawa” w demokratycznym państwie prawnym. Trudno zgodzić się z tezą, z reguły przyjmowaną *a priori* jako prawdziwą, również przez ministra środowiska, że ustanawianie obszarów ochrony siedliskowej nie narusza przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie to występuje na etapie tworzenia projektu obszaru chronionego w związku z brakiem normatywnych instrumentów, gwarantujących udział prywatnych właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia listy obszarów chronionych. Istnienie natomiast takich instrumentów dla gmin w postaci uprawnienia do opiniowania projektu listy obszarów Natura 2000 jest naruszeniem konstytucyjnej zasady niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Nie można również nie zauważyć, że ograniczenie własności w odniesieniu do nieruchomości ujętych projektowaną listą obszarów chronionych narusza przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie własności tylko w drodze ustawy. Projektowana lista nie jest nawet normą prawną, nie mówiąc już, że nie spełnia wymogu normy ustawowej. W tym jednym przypadku należy pominąć konstrukcje *superfluum* czy sprzeczności prakseologicznej i mówić wyraźnie o luce realnej.

4. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Regulacja prawna dotycząca szeroko rozumianego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska sprawia wrażenie „nadmiarowej”. Sama zasada takiego udziału przebiła się do świadomości polskiego ustawodawcy dość długo, czego wyrazem jest ratyfikowanie dopiero w 2003 r. konwencji z 25.06.1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²⁰ (zwanej konwencją z Aarhus). Pewne nadzieje odnośnie do zmiany nastawienia wobec udziału społeczeństwa w ochronie środowiska związane były z wejściem w życie ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. Sama ustawa zawiera regulacje w zakresie tzw. zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Mimo że zostały one precyzyjnie wyartykułowane w ustawie z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska²², ustawodawca uznał za konieczne powtórzenie niektórych z nich w ustawie wcześniej powołanej. Przykładem takiego powtórzenia jest art. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowi-

²⁰ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

²¹ Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227.

²² Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 – tekst jednolity po zmianach.

ska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, który potwierdził to, że jedną z kardynalnych zasad polskiego prawa ochrony środowiska jest powszechność dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska. Wcześniej ustawodawca dał temu wyraz w art. 9 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednak w tym konkretnym przypadku nie ma problemu *superfluum* lub sprzeczności prakseologicznej, ponieważ ustawodawca posłużył się niezwykłym w takiej sytuacji instrumentem techniki legislacyjnej w postaci uchylenia na mocy art. 144 pkt 4 ustawy przepisu art. 9 ustawy Prawo ochrony środowiska. W doktrynie wyraża się pogląd, że z punktu widzenia systemowego to powtórzenie nie ma racjonalnego uzasadnienia²³. Może natomiast prowadzić do sytuacji pomijania reguł znajdujących się poza ustawą, co jednak nie jest wadą formalną systemu prawa, rzutuje natomiast na jego efektywność. Ustawodawca w zakresie dostępu do informacji był mało zdecydowany. Należy wspomnieć, że ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest już trzecim aktem prawa wewnętrznego, w którym przedmiotowa zasada się znalazła. Początkowo przepisy regulujące udział społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska znajdowały się w ustawie z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁴. Przepisy te zostały następnie recypowane niemal w całości i bez zmian przez ustawę Prawo ochrony środowiska. Obecnie znowu znalazły się w akcie autonomicznym, mimo że najwyższą pozycję w systemie prawa ma merytorycznie ustawa Prawo ochrony środowiska. Obok aktów prawa krajowego dostęp do informacji w sprawach ochrony środowiska został uregulowany w trzech dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady²⁵, dyrektywie Rady²⁶, rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady²⁷ i decyzji Komisji²⁸. Prawo unijne będzie w różnym stopniu wykorzystywane – w zależności od rodzaju postępowania

²³ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Lex/El 2009, art. 4.

²⁴ Dz.U. Nr 109, poz. 1157 z późn. zmian.

²⁵ Dyrektywa 2003/35/WE z 26.05.2003 r. w sprawie udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska (Dz.Urz. UE L 156 z 2003 r., s. 17), dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197 z 2001 r., s. 30), dyrektywa 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (Dz.Urz. WE L 41 z 2003 r., s. 26).

²⁶ Dyrektywa 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L 41 z 2003 r., s. 26).

²⁷ Rozporządzenie 1376/2006 WE z dnia 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L 264 z 2006 r., s. 13).

²⁸ Decyzja 2008/50/WE z 13.12.2007 r. ustanawiająca szczególne zasady stosowania rozporządzenia 1376/2006 WE z 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz.Urz. UE L 13 z 2008 r., s. 24).

(w niektórych przypadkach dotyczyć będzie postępowania wyłącznie przed organami Wspólnoty, np. powołane wyżej rozporządzenie Parlamentu i Rady oraz decyzja Komisji). Przedmiot niniejszego artykułu uniemożliwia szerszą analizę postanowień wymienionych aktów, należy więc poprzestać na odesłaniu do literatury specjalistycznej²⁹.

Nie można nie zauważyć, że większość regulacji prawnych w zakresie dostępu do informacji odwołuje się do prawa międzynarodowego. Prawo do powszechnego dostępu do informacji zostało wyartykułowane również w konwencji z Aarhus, ratyfikowanej przez Polskę i Unię Europejską. W razie wątpliwości interpretacyjnych pierwszeństwo przed ustawą ma konwencja jako ratyfikowany akt prawa międzynarodowego, jeżeli postanowienia ustawy nie dają się pogodzić z postanowieniami aktu międzynarodowego, zgodnie z przepisem art. 91 ust. 2 polskiej Konstytucji. Konwencja z Aarhus w art. 4 ust. 1 stwierdza, że „Każda ze Stron zapewni, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację (...)”. Podkreślić należy, że działanie władz publicznych odbywa się tylko na żądanie zainteresowanego, nie ma zatem obowiązku działania „z urzędu”. Władze publiczne mogą również odmówić żądaniu udzielenia informacji, jeśli władza publiczna nie posiada żądanej informacji (art. 4 ust. 3 lit. (a)) lub jeśli żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania (art. 4 ust. 3 lit.(c)). Konwencja ustanawia wiele wyjątków od obowiązku udostępnienia danych, zawartych w przepisie art. 4 ust. 3 i 4, jednak z punktu widzenia właściciela nieruchomości powołane wyżej wyłączenia stanowią wystarczającą podstawę do niedziałania w związku z planami utworzenia obszarów szczególnej ochrony. W zakresie przygotowywania przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych konwencja posługuje się zwrotem niedookreślonym „Każda ze stron będzie starać się promować rzeczywisty udział społeczeństwa (...) w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych”. W tym celu powinny być ustalone ramy czasowe umożliwiające rzeczywiste uczestnictwo, natomiast projekty aktów powinny być publikowane lub w inny sposób dostępne publicznie. Społeczeństwo powinno mieć możliwość zgłaszania uwag, a „rezultaty udziału społeczeństwa będą brane pod uwagę tak dalece, jak to jest możliwe”. Należy zwrócić uwagę, że uprawnienia przypisane społeczeństwu przysługują w takim samym zakresie osobom fizycznym, nawet pojedynczym, zgodnie z treścią art. 2 ust. 4 konwencji, który definiuje pojęcie „społeczeństwo” jako „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub prak-

²⁹ T. Górzyński, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999; J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999; K. Gruszecki, *op.cit.*

tyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy”. Mimo tak bogatej w przepisy regulacji krajowej, unijnej czy prawnomiędzynarodowej właściciel nieruchomości gruntowej nie zostanie powiadomiony o tym, że jego nieruchomość znajduje się na projektowanej liście obszarów ochrony siedliskowej. Nie można oprzeć się wrażeniu, że regulacja prawna w dużej mierze ma charakter fasadowy, a jej rozbudowana skala ma skłaniać do przekonania, że społeczeństwo, a nawet pojedyncza osoba fizyczna ma rzeczywisty wpływ na tworzenie prawa ochrony środowiska. Wynikające z tak licznych przepisów normy pełnią funkcję symboliczną, pozorując realizowanie określonej polityki w danej dziedzinie, co jest jednym z typowych źródeł sprzeczności prakseologicznej.

5. PRAWO WŁASNOŚCI A OCHRONA ŚRODOWISKA

Bardziej znany kasus Doliny Rospudy, zyskując zainteresowanie społeczne, pokazał kolizję ochrony środowiska i rozwoju infrastruktury drogowej, traktowanych jako przykłady interesu publicznego. W mniejszym stopniu skierował uwagę społeczną na kolizję ochrony środowiska i interesu indywidualnego właściciela nieruchomości gruntowej, włączonej, na podstawie opinii specjalistów, do zakresu terytorialnego obowiązywania projektu Natura 2000. Z kolei kasus Dębek pokazuje jeszcze jedną kolizję, tym razem w ramach dóbr szczególnie chronionych. W przypadku Dębek dylemat, co chronić bardziej, dotyczył ptaków i elektrowni wiatrowej, której usytuowanie zaplanowano na obszarze Natura 2000 Przybrzeżne Wody Bałtyku. Przy okazji ujawniono, że elektrownie wiatrowe nie są tak przyjazne środowisku, jak to przedstawiają ekologowie.

Nie można nie zauważyć sprzeczności interesu publicznego i interesu indywidualnego właściciela nieruchomości gruntowej, która arbitralnie może zostać włączona do terytorium projektu Natura 2000. Ustalanie granic obszaru Natura 2000 odbywa się z pominięciem opinii właścicieli tych nieruchomości, które mogą się w nim znaleźć. Nie występuje się również, przynajmniej w polskiej praktyce, o wyrażenie zgody na wejście na nieruchomości osób, które przeprowadzają badania przyrodnicze. Budzi to obawy, że ustalenie obszarów Natura 2000 odbywa się z naruszeniem praw i niejako kosztem właścicieli nieruchomości, pominiętych całkowicie w procesie projektowania tychże obszarów. Te zarzuty dotyczą również procesu stanowienia ustawy o ochronie przyrody, która z kolei pomija fakt istnienia praw własności podmiotów innych niż Skarb Państwa lub gminy.

Jednocześnie w procesach tworzenia list biorą aktywny udział organizacje ekologiczne. W trakcie przygotowywania listy – w wykonaniu zapisów dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG – obszarów ochrony siedlisk (SSO) w maju 2004 r. minister środowiska przesłał Komisji Europejskiej oficjalną propozycję 184 specjalnych obszarów ochrony siedlisk o łącznej powierzchni 11 716 km².

Propozycja ta została uznana przez polskie organizacje pozarządowe za niewystarczającą. W przygotowanym w grudniu 2004 r. raporcie *Shadow List* organizacje te zaproponowały włączenie do obszarów specjalnej ochrony siedlisk dalszych 152 obszarów, co zostało uwzględnione. Przy ustalaniu granic obszarów Natura 2000 nie konsultowano się z właścicielami tych nieruchomości, które mogą zostać objęte projektem, mimo że legislacja w zakresie dostępu do informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w procesach legislacyjnych dotyczących ochrony środowiska jest bardzo rozbudowana. Pojedyncza osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości objętej zapisami ustawy o ochronie przyrody nie ma wpływu na decyzję o włączeniu jej nieruchomości do obszaru specjalnej ochrony ptaków lub siedlisk, ponieważ ustawa przewiduje dyskrecjonalne uprawnienie w tym zakresie dla ministra właściwego do spraw środowiska. Tryb opiniowania projektu planu ochrony nie przewiduje również udziału właściciela nieruchomości prywatnej, w tym zakresie minister zobowiązany jest do uzyskiwania opinii rady gminy i działania w porozumieniu z innymi wymienionymi w ustawie ministrami.

Zarzuty dotyczące trybu tworzenia obszarów chronionych na podstawie dyrektywy środowiskowej sformułowano w petycji *Holmes et Montagnes Catalanes*³⁰. Druga petycja w tej sprawie została złożona przez właścicieli nieruchomości usytuowanych w gminie Krokowa na obszarze ochrony siedliskowej Piaśnickie Łąki³¹.

Czy tworzenie obszarów specjalnej ochrony musi opierać się na założeniu, że interesy „środowiska naturalnego” i właściciela nieruchomości są zawsze sprzeczne? Prawo europejskie posługuje się konstrukcją zrównoważonego rozwoju w procesie budowania instrumentów prawnych ochrony środowiska. Sama dyrektywa 92/43 regulująca ochronę siedlisk dzikiej flory i fauny nakazuje w przepisie art. 2 ust. 3, aby podejmowane zgodnie z nią środki uwzględniały wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionu i lokalne. Należy zwrócić uwagę, że konstrukcja zrównoważonego rozwoju nie opiera się na sozologicznej doktrynie konserwacji, zakładającej całkowity brak działalności człowieka na obszarach chronionych. Zrównoważony rozwój uwzględnia również prawa nabyte osób fizycznych, wynikające np. z prawa własności lub z innych uprawnień prawnorzeczowych do nieruchomości. Warto również za-

³⁰ Petycja 0887/2005 złożona przez Veronique Mathieu w imieniu mieszkańców Gór Katalońskich, [w:] Komunikat dla posłów Komisji Petycji z 10.10.2006 r.

³¹ Petycja właścicieli nieruchomości usytuowanych na planowanym obszarze ochrony siedliskowej Piaśnickie Łąki w gminie Krokowa (Polska), reprezentowanych przez Janusza Lewandowskiego, posła Parlamentu Europejskiego, w sprawie niekonsultowania planu obszaru ochrony siedliskowej Piaśnickie Łąki w gminie Krokowa (Polska) z właścicielami nieruchomości usytuowanych na tym obszarze i w konsekwencji braku możliwości wyrażenia przez właścicieli nieruchomości zgody na włączenie ich nieruchomości do planowanych obszarów ochrony siedliskowej lub przedstawienia zastrzeżeń w tej kwestii (tekst w posiadaniu autora – opublikowany na www.superfluum.eu, tag: petycja). Decyzją Komisji ds. Petycji z 24.08.2008 r. petycja została przyjęta do rozpoznania. Postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

uważyć, że ustalenie obszarów chronionych nie musi odbywać się wyłącznie w drodze władczej decyzji państwa. Sama dyrektywa siedliskowa w art. 1 lit. 1 dopuszcza wyznaczanie przez państwo członkowskie specjalnego obszaru ochrony w drodze nie tylko ustawy czy decyzji, ale także umowy. Przepis ten może stanowić podstawę prawną do negocjacyjnego ustalenia granic obszaru chronionego i sposobu wykorzystywania nieruchomości zgodnie z wymogami interesu publicznego o charakterze społecznym lub gospodarczym.

Prawo własności nie było i nie jest traktowane jako prawo absolutne. Konstrukcja ograniczenia prawa własności, dobrowolnego i niedobrowolnego, jest ugruntowana w orzecznictwie i doktrynie. Komentarz do Kodeksu cywilnego z 2002 r.³² wymienia 12 ustaw, które zawierają najdalej idące ograniczenia prawa własności. Z oczywistych względów (ustawa w obecnym kształcie obowiązuje od 2004 r.) nie wymienia się wśród nich ustawy o ochronie przyrody, która w bardzo dużym stopniu ogranicza prawa własności w zakresie korzystania z rzeczy objętej prawem własności. W prawie unijnym przyjęto zasadę zakazu ingerencji Unii w przepisy prawa krajowego państw członkowskich regulujące systemy prawa własności. Normatywny wyraz tej zasadzie nadał dopiero przepis art. 295 traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). Wcześniej art. 6 traktatu o Unii Europejskiej (TUE) mówił tylko o poszanowaniu praw ujętych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz). Treść przepisu art. 295 TWE powinna być brana pod uwagę przy interpretacji zasady subsydiarności, wyrażonej w przepisie art. 5 TWE³³. Kompetencje Wspólnoty obejmują działania tylko wówczas i tylko w zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę lub skutki proponowanych działań mogą zostać lepiej zrealizowane na poziomie Wspólnoty. Teoretycznie oznacza to swobodę państw członkowskich w kształtowaniu systemów prawa własności³⁴. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, że zasada nieingerencji jest przestrzegana niekonsekwentnie³⁵. W tym zakresie nasuwa się porównanie z pojęciem *creeping jurisdiction*, przyjętym w nauce prawa morza do określenia praktyki państw nadbrzeżnych zawłaszczających obszary morza pełnego przed konwencjami genewskimi o prawie morza i konwencją o prawie

³² S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2002, s. 44.

³³ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 554.

³⁴ I. Nakielska, *Prawo do własności*, [w:] *Ochrona praw jednostki*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 169.

³⁵ *Ibidem*; C. Mik, *Ochrona własności w prawie europejskim*, [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1996, s. 226.

morza z 1982 r.³⁶. Wspólnota zawłaszczała prawo regulowania różnych aspektów korzystania z prawa własności m.in. w związku z ochroną środowiska³⁷.

Konsekwencją braku norm traktatowych regulujących kwestie prawa do własności jest oparcie ochrony prawa własności w porządku prawnym Wspólnoty na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do art. 1 protokołu nr 1 EKPCz. Utrwalone orzecznictwo Trybunału wypracowało trzy podstawowe zasady ochrony prawa własności: poszanowanie własności, dopuszczalność pozbawienia własności oraz dopuszczalność kontroli korzystania z własności. W doktrynie słusznie podniesiono, że zasada druga i trzecia stanowią odstępstwo od zasady pierwszej³⁸, chociaż właściwszym słowem wydaje się być zaprzeczenie. Zasada poszanowania własności ma o tyle priorytet, że jeśli trudno jest przypisać zastosowany środek do kategorii dopuszczalności pozbawienia własności lub dopuszczalności kontroli korzystania z własności, to należy uznać, że doszło do naruszenia zasady poszanowania³⁹.

Doktryna, opierając się na orzecznictwie ETPCz, wskazuje, że jedną z przesłanek konstytuujących przedmiot kategorii poszanowania własności jest wartość ekonomiczna mienia⁴⁰. Jakość środowiska nie ma wartości ekonomicznej, zatem nie zasługuje na zastosowanie zasady poszanowania własności⁴¹. Dalszą konsekwencją takiego punktu widzenia jest problem porównywania, w ramach konstrukcji *fair balance*⁴², interesu publicznego z interesem indywidualnym. Z jednej strony występuje bowiem prawo własności o określonej wartości ekonomicznej, weryfikowalnej rynkowo, z drugiej strony – prawo bez wartości ekonomicznej, co może również oznaczać bezcennosc.

Porównywanie wartości występuje również na gruncie prawa publicznego. W polskim prawie karnym materialnym występuje w instytucji stanu wyższej

³⁶ Zob. J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] *Prawo morskie*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996, s. 301.

³⁷ Odbywało się to zarówno w formie prawa stanowionego, np. dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa 79/403/EWG, dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny 92/43/EWG, dyrektywy w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska 85/337/EWG (nowelizowana dyrektywą 97/11/WE), jak i poprzez orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, np. *Herrick v. W. Brytania* 11185/84, *Guenther v. Szwecja* 26265/95, *Denev v. Szwecja* 12570/86.

³⁸ I. Nakielska, *op.cit.*, s. 148.

³⁹ *Ibidem*, s. 149.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Rayner v. Wielka Brytania* 9310/81, *Moore v. Wielka Brytania* 40425/98. Nie można nie zauważyć, że w przypadku środowiska naturalnego brak jest również innej przesłanki konstytucyjnej, a mianowicie czy dane prawo lub interes przysługuje wyłącznie skarżącemu.

⁴² Konstrukcja wprowadzona w nowszym orzecznictwie ETPCz, np. wyrok opublikowany w 2006 r. w sprawie *Scordino v. Italy* 3681/97, uznaje, że państwo musi utrzymywać uczciwą równowagę (*fair balance*) między interesem publicznym a indywidualnym, przez co należy rozumieć prawo do „rozsądnie nawiązującego” do wartości rynkowej odszkodowania dla właściciela.

konieczności jako przesłanka wyłączająca bezprawność⁴³ lub winę⁴⁴ w zależności od proporcji kolidujących ze sobą dóbr. Współczesna doktryna polskiego prawa karnego podkreśla, że wartość poszczególnych dóbr i proporcje zachodzące pomiędzy poszczególnymi wartościami zależą od założeń aksjologicznych, na których zbudowany jest system prawny⁴⁵. Natomiast polskie prawo cywilne przyjmuje zasadę priorytetu dobra osobistego przed dobrem majątkowym. Wynika to wyraźnie z treści przepisu art. 142 § 1. Ugruntowane poglądy doktryny są zgodne⁴⁶, że dobra osobiste są zawsze ważniejsze od dóbr majątkowych, co skutkuje rezygnacją z porównywania wartości dobra poświęconego z dobrem chronionym. Co więcej, nie bierze się nawet pod uwagę wartości, przyjmując *a priori* większą wartość dobra osobistego. Również w kontekście wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej za zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy cudzej w celu odwrócenia niebezpieczeństwa zagrażającego osobom przyjmuje się konstrukcję dobra ważniejszego⁴⁷. To pozwala założyć, że brakuje wymogu porównania wartości, co mogłoby stanowić o pewnym poziomie obiektywizmu. Europejskie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości idzie jeszcze dalej, uznając, że odszkodowanie nie stanowi obecnie elementu wpływającego na ocenę zachowania warunków dozwolonej ingerencji Wspólnoty w systemy prawa własności⁴⁸.

Istotne konkluzje w tym kontekście⁴⁹ są zawarte w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23.03.1999 r.⁵⁰. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że „(...) Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki”. Można zatem zasadnie przyjąć, że prawo własności należy do „obiektywnego systemu wartości” jako mieszczącego się w katalogu praw i wolności jednostki, usytuowanego przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji. Konstytucja dopuszcza ograniczenie prawa własności w drodze ustawy, ale tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa. Regulacja krajowa zawarta w ustawie o ochronie przyrody nie pozbawia posiadania. Prawo do korzystania z rzeczy należy do triady uprawnień właści-

⁴³ Art. 26 § 1 polskiego kodeksu karnego.

⁴⁴ Art. 26 § 2 polskiego kodeksu karnego.

⁴⁵ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 2004, t. I, pkt. 30 komentarza do art. 26 k.k.

⁴⁶ *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1999, t. I, s. 371.

⁴⁷ Przepis art. 424 kodeksu cywilnego.

⁴⁸ *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, ex parte Country Landowners Association, C-38/94; I. Nakielska, *op.cit.*, s. 177.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Sygn. akt K 2/98, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ZU 1999, z. 3, poz. 38.

cielskich, jest zatem w kategoriach prawa konstytucyjnego jego istotą, a w kategoriach prawa cywilnego jego treścią. Nie można nie zauważyć, że zapisy ustawy o ochronie przyrody, mimo że nie pozbawiają posiadania, ograniczają prawo własności w jego istocie. O ile można zgodzić się z ograniczaniem prawa własności Skarbu Państwa czy gmin w drodze decyzji państwa, w tym wypadku właściciela, podjętej w formie stosownej ustawy, o tyle takie samo ograniczanie prawa własności osób fizycznych można uznać za niekonstytucyjne, tym bardziej, że zapisy ustawowe są *de facto* pozbawianiem możliwości korzystania z rzeczy. Przepis art. 33 ust. 1 i ust. 4 ustawy o ochronie przyrody wręcz zabrania podejmowania działań również przez właściciela nieruchomości prywatnej, a zmiana tego stanu wymaga od właściciela podjęcia dodatkowych czynności i ponoszenia kosztów. Jak się wydaje, może to naruszać dyspozycję normy z przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W demokratycznym państwie prawa nie można przyjmować, że dobro zbiorowe ma zawsze przewagę nad dobrem jednostki. Z drugiej jednak strony dopuszczalne jest poświęcenie dobra jednostki dla dobra ogółu na podstawie wyraźnego zezwolenia ustawodawcy i tylko w ramach tego zezwolenia. Taka norma *expressis verbis* wynika z przepisu art. 79 Konstytucji. W polskim prawie brakuje natomiast normy przewidującej możliwość poświęcania dobra ogółu dla dobra jednostki, i to zarówno wynikającej bezpośrednio z przepisu, jak i skonstruowanej na podstawie wykładni. Nie ma również takiej normy w prawie unijnym. Na płaszczyźnie normatywnej istnieje zatem sytuacja, w której prawo własności jest traktowane jako element „obiektywnego systemu wartości” na równi z ochroną środowiska naturalnego, natomiast kolizja tych praw jest zawsze rozstrzygana na korzyść ochrony środowiska z tego względu, że środowisko jest traktowane jako dobro ogółu i dobro osobiste.

Ta sytuacja mieści się w ramach sprzeczności prakseologicznej, wyrażając określone preferencje ustawodawcy.

SUPERFLUA, PRACTICAL INCONSISTENCIES AND LEGAL GAPS IN MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION LAW (Summary)

The author applies terminology and methods employed in legal theory (i.e. superflua, practical inconsistencies, legal gaps) to laws on protection of marine environment. The central question is whether there is overabundance of rules on the subject, including rules of law, and whether such overabundance is detrimental.

The problem is explicated by the case of Dębki (Krokowa County), a remarkably beautiful marine ecosystem west of Władysławowo, where an initiative to construct 33 wind turbines towering 150 meters within 5 kilometers from

the coastline evoked civil protests. The debate was sparked by a controversial decision of 9 September 2009 by Regional Director for Environmental Protection. The author explores general issues of civic participation and property dispute in the context of environmental protection.