

**ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
W ELBLĄGU**

Zeszyt 28



Elbląg 2019

**PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA
PWSZ W ELBLĄGU**

dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, prof. nadzw.

REDAKTOR NAUKOWY

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. nadzw.

REDAKCJA, KOREKTA i SKŁAD

Jadwiga Szczerkowska

Jerzy Paczyński

PROJEKT OKŁADKI

Marek Lisewski

WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISSN 1895-8117

SPIS TREŚCI

Henryk Gawroński	Ocena realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w latach 2016-2018.....	5
Tadeusz Liziński Marcin Bukowski Anna Wróblewska	Ocena przedsięwzięć w zakresie melioracji na przykładzie inwestycji realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	27
Agnieszka Skóra	Uzasadnienie obowiązywania zakazu <i>reformationis in peius</i> w polskim ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 139 k.p.a.) na tle rozwiązań państw Europy Środkowej i w państwach bałkańskich	41
Andrzej Majewski	Prawa zwierząt w prawie pozytywnym	57
Piotr Aszkiełowicz	Rządowe organy ochrony przyrody w Polsce i Hiszpanii. Studium porównawcze.....	77
Henryk Olszewski Paweł Piotrowski	Zastosowanie termowizji w wykrywaniu schorzeń skóry ...	91

Henryk Gawroński

OCENA REALIZACJI NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO W LATACH 2016-2018

Celem artykułu jest identyfikacja założeń, analiza i ocena efektów realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, w tym rządowego programu Mieszkanie Plus w latach 2016-2018. Jako tło analizy, a jednocześnie dane wyjściowe uzasadniające podjęcie tematu, przyjęte warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle danych Eurostatu w okresie poprzedzającym wdrożenie programu. Program Mieszkanie Plus porównano z innymi instrumentami wsparcia budownictwa czynszowego. W artykule omówiono także zasady dotowanego najmu mieszkań wprowadzone w 2018 r., a także uchwałę rady gminy o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jako nowy instrument planowania przestrzennego. W części empirycznej artykułu wskazano na aktywną politykę legislacyjną rządu, wskazującą na korekty pierwotnych założeń programu, przedstawiono efekty pierwszych projektów mieszkaniowych, wskazano również na działania zmierzające do wprowadzenia technologii prefabrykacji, które miałyby przyspieszyć realizację programu i obniżyć jego koszty.

Wprowadzenie

„Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu” – to treść 11. celu Zrównoważonego Rozwoju, przyjętego w 2015 roku przez ONZ w ramach tzw. Agendy 2030¹. Cel ten wskazuje na konieczność tworzenia miejsc zamieszkania odpowiednich dla życia i rozwoju ludzi. Miasta powinny stać się bardziej otwarte, bezpieczne, przystępne cenowo, zapewniać dostęp do praw własności i podstawowych usług. Mieszkańcy powinni uzyskać wpływ na kształt miast i harmonijny rozwój społeczności lokalnych. Jednakże przed miastami, które są coraz częstszymi miejscami zamieszkania, stoją wyzwania związane z ich przeludnieniem.

W wielu krajach europejskich rozmaite formuły mieszkalnictwa społecznego stanowią dobre rozwiązanie dla osób nie mających zdolności kredytowej i nie mogących pokryć wysokich kosztów najmu na rynku komercyjnym. W Europie rozwiązania te są promowane przez organizację Housing Europe, zrzeszającą 45 krajowych i regionalnych federacji z 24 krajów, w tym 19 państw UE. Organizacje członkowskie federacji zrzeszają około 43 tys. publicznych, społecznych i spółdzielczych dostawców mieszkań i zarządzają łącznie ponad 26 mln mieszkań

¹ <http://www.un.org/pl/cel11> (dostęp: 2.12.2018).

(ok. 11% mieszkań w UE)². Również w Polsce obserwuje się potrzebę tworzenia nowych rozwiązań mieszkaniowych dla osób o średnich i niskich dochodach.

Celem artykułu jest identyfikacja założeń, analiza i ocena efektów realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego (dalej NPM), w tym rządowego programu Mieszkanie Plus w latach 2016-2018. Jako tło analizy, a jednocześnie dane wyjściowe uzasadniające podjęcie tematu, przyjęto warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle danych Eurostatu w okresie poprzedzającym wdrożenie programu. Program Mieszkanie Plus porównano z innymi instrumentami wsparcia budownictwa czynszowego. W artykule omówiono także zasady dotowanego najmu mieszkań wprowadzone w 2018 roku, a także uchwałę rady gminy o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jako nowy instrument planowania przestrzennego. W części empirycznej artykułu wskazano na aktywną politykę legislacyjną rządu, oznaczającą korekty pierwotnych założeń programu, przedstawiono efekty pierwszych projektów mieszkaniowych, wskazano na działania zmierzające do wprowadzenia technologii prefabrykacji, które miałyby przyspieszyć realizację programu. W opracowaniu wykorzystano dane statystyczne, krytyczną analizę źródeł prawa oraz jego zmian, analizę publikacji tematycznych, przedstawiono studia przypadków i na tej podstawie sformułowano wnioski.

1. Podstawowe dane o warunkach mieszkaniowych w Polsce

Według danych GUS w 2018 roku oddano do użytkowania 184 800 mieszkań, czyli o 3,6% więcej niż w 2017 roku, kiedy to oddano 178 258 mieszkań – o 9,1% więcej w porównaniu z 2016 rokiem, w którym także odnotowano wzrost o 10,6% w stosunku do 2015 r. Wśród inwestorów dominują deweloperzy (111 600 mieszkań) i inwestorzy indywidualni (66 700 mieszkań), którzy razem oddali 96,5% ogółu mieszkań. W pozostałych formach budownictwa (społeczne czynszowe, komunalne i zakładowe) oddano do użytkowania łącznie 3 5000 mieszkań, tj. o 6,0% więcej niż przed rokiem³.

Na koniec 2017 roku odnotowano w Polsce 14,4 mln mieszkań (wzrost o 1,2% w porównaniu do stanu na koniec 2016 r.)⁴. Mieszkania oddane do użytku w 2018 roku zwiększają ten stan do około 14,6 mln mieszkań. Oznacza to, że w Polsce przypada 378 mieszkań na 1000 mieszkańców, przy średniej w UE – 485 mieszkań.

² <http://www.housingeurope.eu/> (dostęp: 5.09.2018).

³ Opracowanie sygnałne *Budownictwo mieszkaniowe w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2018-roku,5,86.html> (dostęp: 21.01.2019).

⁴ *Gospodarka mieszkaniowa w 2017 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2017-roku,7,13.html> (dostęp: 14.09.2018).

W 2016 roku ponad jedna czwarta (26,6%) ludności UE-28 zamieszkiwała we własnych mieszkaniach obciążonych kredytem lub hipoteką, natomiast 42,6% zajmowało własne lokale mieszkalne nieobciążone kredytem ani hipoteką. Z danych tych wynika, że w UE-28 siedem na dziesięć osób (69,2%) mieszkało we własnych mieszkaniach, natomiast 19,9% ludności wynajmowało mieszkania po cenach rynkowych, a 10,8 % korzystało z zakwaterowania o obniżonym czynszu lub z bezpłatnego zakwaterowania. Jeśli zaś chodzi o warunki mieszkaniowe, to jednym z głównych mierników stosowanych w ocenie jakości mieszkania jest wskaźnik przeludnienia⁵. W 2016 roku w przeludnionych mieszkaniach żyło około 16,6% ludności UE-28. Najwyższy wskaźnik przeludnienia odnotowano w Rumunii (48,4%). W Polsce wskaźnik ten wyniósł 40,7%. Wskaźniki wyższe niż w Polsce odnotowano jeszcze na Litwie, w Bułgarii i Chorwacji. Na Węgrzech wskaźnik był porównywalny z Polską. Najniższe wskaźniki przeludnienia odnotowano na Cyprze (2,4%), Malcie (2,9%), w Irlandii (3,2%), Belgii (3,7%) i Holandii (4,0%)⁶.

W Niemczech tylko nieco ponad połowa społeczeństwa mieszka we własnych zasobach mieszkaniowych, w krajach skandynawskich 30-40%. Kraje te są zamożne, a mimo to ludzie decydują się na wynajem, a nie użytkowanie własnego mieszkania. Częściowo uwarunkowane jest to kwestiami kulturowymi i mentalnościowymi. W Polsce dominuje przekonanie, że mieszkanie powinno być kupione na własność. Wiele osób będących właścicielami mieszkań nie jest w stanie ich utrzymać, przez co obniża się standard warunków w jakich żyją. W dużej mierze jest to wynikiem braku alternatywy. Rynek mieszkań na wynajem w Polsce stanowi około 5% zasobów mieszkaniowych, z czego ponad 80% tych lokali, to lokale prywatne, gdzie właściciele stosują rynkowe stawki czynszu, co sprawia, że Polacy wynajmują coraz mniejsze mieszkania. W większości krajów UE około 60% mieszkań można wynająć na regulowanych warunkach czynszowych, ponieważ stanowią własność publiczną. Brak rynku mieszkań na wynajem powoduje skutek wtórny w postaci relacji stawki czynszu do cen zakupu mieszkań. Średnio w Europie kwota potrzebna do zakupu nieruchomości wystarcza na 26 lat wynajmowania, zaś w Polsce wystarcza zaledwie na 15 lat⁷.

W Polsce młodzi ludzie mają do wyboru albo zaciągnięcie kredytu, albo pozostanie z rodzicami. W efekcie 43% osób w wieku 25-34 lat mieszka w domu

⁵ Według Eurostatu, osoby żyją w przeludnieniu, jeżeli ich gospodarstwo domowe nie ma do dyspozycji minimum: jednego pokoju dla pary w tym gospodarstwie; jednego pokoju dla każdej osoby w wieku 18 lat i więcej; jednego pokoju dla dwóch osób tej samej płci w wieku 12-17 lat; jednego pokoju dla każdej osoby różnej płci w wieku 12-17 lat; jednego pokoju dla dwójki dzieci w wieku poniżej 12 lat.

⁶ Dane statystyczne dotyczące mieszkalnictwa, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pl#Rodzaj_lokalu_mieszkalnego (dostęp: 24.01.2019).

⁷ M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, http://habitat.pl/files/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf (dostęp: 11.12.2018).

rodzinnym, a kolejne 17% – z kimś w mieszkaniu wspólnie wynajmowanym. Oznacza to, że 60% tej populacji nie jest samodzielna mieszkaniowo⁸.

W latach 2010-2016 budżet państwa, poprzez wszystkie instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, był obciążany kwotą około 13 mld zł rocznie. Z diagnozy NPM wynika, że relatywnie większe wydatki na te cele, sięgające 20 mld zł rocznie, ponosiły gminy⁹. Zestawienie wydatków państwa na mieszkalnictwo przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wydatki na mieszkalnictwo i niezrealizowane wpływy budżetu państwa w latach 2010-2016 (w mln zł)

Lp.	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	„Mieszkanie dla Młodych” (program od 2014 r.)	-	-	-	207	715	730
2.	„Rodzina na Swoim”	439	689	800	595	360	384
3.	Budownictwo socjalne – lokale socjalne, noclegownie oraz domy dla bezdomnych	80	120	90	80	80	100
4.	Spółeczne budownictwo czynszowe w oparciu o finansowanie preferencyjne Funduszu Dopłat BGK	-	-	-	-	-	1,5
5.	Wsparcie programu termomodernizacji i remontów	260	120	133	330	120	0*
6.	Kredyty „powodziowe”	1	2	1	1	0	-
7.	Refundacja premii gwarancyjnych wypłacanych właścicielom książeczek mieszkaniowych – stare zobowiązania	445	435	398	303	242	300
8.	Stare kredyty mieszkaniowe	143	119	75	52	40	35
9.	Obniżona stawka VAT – 8% (szacunek)	11 004	11 204	11 320	11 320	11 320	11 320
10.	Zwrot VAT za materiały budowlane	1 065	1038	1040	1 340	148	b.d.
11.	Ulgi podatkowe – prawa nabyte	141	133	71	79	53	b.d.
12.	Ogółem	13 578	13 860	13 930	14 278	12 861	12 870

* Program termomodernizacji i remontów w 2016 r. był finansowany z oszczędności zgromadzonych w Funduszu Termomodernizacji i Remontów w poprzednich latach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty uchwałą RM z dnia 27 września 2016 r., <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 06.12.2018).

Poza wydatkami i niezrealizowanymi wpływami wyszczególnionymi w tabeli 1, budżet państwa ponosi również koszty programów adresowanych do wybranych grup zawodowych, w szczególności do służb mundurowych. Na przykład na rzecz żołnierzy zawodowych w latach 2010-2015 budżet przeznaczał około 600 mln zł rocznie, czyli prawie 7 razy więcej niż na wsparcie budownictwa socjalnego.

Z powyższych danych wynika, że suma wydatków na mieszkalnictwo z budżetu państwa i samorządów terytorialnych sięgała 2,0% PKB. W tym samym czasie

⁸ Dane Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvps08&lang=en (dostęp: 25.01.2019).

⁹ *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty uchwałą RM z dnia 27 września 2016 r., <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 6.12.2018).

Francja wydatkowała 6,1% PKB, Finlandia 6,0%, a Belgia i Niemcy po 5,9% PKB¹⁰.

W zależności od przyjętej metody, zróżnicowane są szacunki wielkości deficytu mieszkań w Polsce, czyli różnice pomiędzy liczbą mieszkań zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych. Przez wiele lat deficyt mieszkaniowy w Polsce był oceniany na poziomie 1,0-1,5 mln mieszkań. W 2014 roku MiiR oceniało deficyt mieszkań na około 600 tys.¹¹

W zależności od przyjętej metodologii, szacunki niedoboru mieszkań są różnie oceniane. Według raportu z 2018 roku w Polsce wystąpiła nawet nadwyżka około 99 tys. mieszkań. Problemem jest ich lokalizacja. Jeśli chodzi o projekcje demograficzne, mimo obniżającej się liczby ludności naszego kraju, liczba gospodarstw domowych będzie rosła jeszcze przez kilkanaście lat (o ponad 1,2 mln gospodarstw do roku 2030), co wpłynie na wzrost popytu na mieszkania. Biorąc to pod uwagę oraz analizę stanu substancji mieszkaniowej – pogarszanie się standardu starszych mieszkań, rozbiórki, szacuje się, że obecnie brakuje w Polsce około 2,1 mln mieszkań¹².

Na zmniejszenie statystycznego deficytu mieszkaniowego w ostatnich latach główny wpływ miało nie tyle nowe budownictwo mieszkaniowe, co czynniki demograficzne, takie jak: stabilizacja liczby ludności i powolny wzrost liczby gospodarstw domowych (wolniejszy niż wzrost liczby mieszkań), emigracja młodych osób za granicę. Pod koniec 2017 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2,54 mln Polaków¹³. Ewentualny powrót tych rodzin do Polski spowodowałby wzrost deficytu mieszkaniowego, co wymagałoby odpowiedniego zwiększenia podaży zasobów mieszkaniowych.

2. Założenia Narodowego Programu Mieszkaniowego

Program przyjęty przez Radę Ministrów przewiduje cztery priorytety:¹⁴

1. Dostępne mieszkania – w tym: kreowanie podaży dostępnych mieszkań na wynajem, w tym z opcją dochodzenia do własności (tzw. Mieszkanie Plus); wsparcie społecznego budownictwa czynszowego, systematyczne oszczędzanie.

¹⁰ M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz, op. cit., s. 14.

¹¹ Ibidem, s. 46-47.

¹² *Ile mieszkań brakuje w Polsce. Raport 2018*, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf> (dostęp: 20.01.2019).

¹³ *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017*, komunikat GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2017,2,11.html?pdf=1> (dostęp: 25.01.2019).

¹⁴ *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty przez Radę Ministrów..., op. cit.

2. Stabilne i efektywne finansowanie – w tym: Krajowy Zasób Nieruchomości¹⁵, BGK Nieruchomości (Bank Gospodarstwa Krajowego), standaryzacja i racjonalizacja wydawania środków.
3. Nowoczesne, efektywne energetycznie i bezpieczne technicznie mieszkania – remonty, termomodernizacja, rewitalizacja.
4. Dobre prawo – mieszkaniowe, inwestycyjne, rynku kapitałowego.

Geneza programu, wywodząca się z diagnozy stanu istniejącego, była odpowiedzią rządu na ukształtowaną w ostatnich latach sytuację demograficzno-mieszkaniową w Polsce. Wskutek preferowania modelu rynkowego, od 2007 roku udział budownictwa społecznego czynszowego w TBS (Towarzystwa Budownictwa Społecznego), komunalnego, spółdzielczego i zakładowego w całym rynku systematycznie malał i w 2015 roku wyniósł łącznie zaledwie 3,7%¹⁶.

W tych warunkach mieszkanie stało się towarem, własnością prywatną, a o możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych decydowały zdolności pokonania bariery cenowej. Mając na uwadze wnioski z diagnozy sytuacji mieszkaniowej, przyjęto cele, mierniki i działania Narodowego Programu Mieszkaniowego przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Cele, mierniki i działania Narodowego Programu Mieszkaniowego

Cel szczegółowy	Miernik	Działania ujęte w programie
1. Zwiększenie dostępu mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkań na zasadach komercyjnych	Zwiększenie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców do 435 mieszkań w 2030 r.	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizacja podmiotów dostarczających tego typu mieszkania, - obniżenie kosztów budowy mieszkań, w szczególności przez tworzenie warunków regulacyjnych, - wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnianie optymalnych technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa, - aktywizacja systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe, - ułatwienie podmiotom instytucjonalnym inwestowania na rynku mieszkań na wynajem, - zwiększenie możliwości finansowych rodzin (w tym program Rodzina 500+)
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub sytuację życiową	Zmniejszenie liczby osób oczekujących na najem mieszkania gminnego – do pełnego zaspokojenia potrzeb w 2030 r.	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali mieszkań komunalnych, - rozwój mieszkalnictwa wspomaganego (np. chronionego), - redukcja skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych, - wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osób

¹⁵ Ustawa z dnia 20.07.2017 r. o Krajowym Zaspokojeniu Nieruchomości (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2363).

¹⁶ H. Gawroński, *Budownictwo mieszkań komunalnych w 2016 r. na tle rynku mieszkaniowego w kraju*, „Przegląd Komunalny” 2017, nr 3.

		starszych i niepełnosprawnych, - pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływającej m.in. na możliwość obsługi opłat za mieszkanie lub spłaty kredytu hipotecznego
3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa – stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej	Zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych o ok. 2 mln (z 5,3 mln do 3,3 mln) w 2030 r.	- racjonalizacja zasad zarządzania budynkami i lokalami w zasobie publicznym, - wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, w tym w ramach szerszych inwestycji podejmowanych w ramach projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych, - zapewnianie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Uzasadnienia do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym (Dz.U. 2018, poz. 1529, s. 3).

Narodowy Program Mieszkaniowy w swych założeniach zawiera również działania zmierzające do zaktywizowania sektora spółdzielczości mieszkaniowej, takie jak: reaktywowanie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu; likwidację barier prawnych w segmencie praw lokatorskich, zwiększenie udziału spółdzielni mieszkaniowych w realizacji budownictwa mieszkaniowego.

3. Program Mieszkanie Plus a inne instrumenty wsparcia

W ramach działania Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) wspierane są programy rządowe z udziałem gmin. Jednym z nich jest program Społecznego Budownictwa Czynnego (SBC), w ramach którego oferowany jest instrument zwrotny, czyli kredyt preferencyjny o koszcie według stawki bazowej WIBOR (Warsaw Interbank Offered Rate). Kredyt, udzielany nawet na 30 lat, jest dedykowany przedsięwzięciom mającym skutkować powstaniem nowej substancji mieszkaniowej, nie wchodzącej w zasób mieszkań komunalnych czy gminnych. Kredytobiorcami są głównie TBS-y. Kredyty te adresowane są też do spółek komunalnych, których celem statutowym jest tworzenie zasobu mieszkaniowego oraz do spółdzielni mieszkaniowych. TBS-y mogą być albo gminne, albo prywatne. Prywatny właściciel TBS-u może zawrzeć umowę z gminą na dostarczenie mieszkań na zasadach TBS i wówczas ma prawo do ubiegania się o wsparcie w ramach programu SBC¹⁷.

Z Funduszu Dopłat¹⁸ jako rządowego programu wsparcia budownictwa społecznego współfinansowane mogą być przedsięwzięcia polegające na: (1) budowie budynków, (2) budowie budynków z udziałem TBS, (3) zmianie sposobu

¹⁷ Art. 15a i nast. ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1020 ze zm.).

¹⁸ Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 650, ze zm.).

użytkowania, (4) kupnie lokali, albo (5) remoncie lub przebudowie budynków i lokali, a także (6) tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych. O finansowe wsparcie mogą ubiegać się gminy, TBS-y i inne organizacje, w tym organizacje pożytku publicznego, które podjęły się tworzenia zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych oraz noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁹.

Prywatny przedsiębiorca również może skorzystać z kredytu udzielanego przez BGK, ale pod ścisłymi warunkami. Może być to przedsiębiorca realizujący społeczne budownictwo czynszowe, czyli takie, gdzie ustawowo ograniczony jest poziom dochodowości najemców oraz wysokość czynszu. Kryteria te definiują preferencję państwa dotyczącą postawienia akcentu na zapewnienie dostępnego cenowo budownictwa czynszowego dla grup dochodowych mających niewystarczającą zdolność kredytową, żeby na rynku deweloperskim kupić sobie mieszkanie, bądź na otwartym rynku wynajmując je po stawkach rynkowych. Zestawienie oferty wsparcia gmin przez BGK przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Program Mieszkanie Plus na tle innych instrumentów wsparcia BGK

Rodzaj programu wsparcia	Fundusz Dopłat – finansowanie bezzwrotne	Społeczne Bud. Czynszowe – kredyty preferencyjne	Mieszkanie Plus – finansowanie kapitałowe	Kredyty komercyjne/emisje obligacji
Finansowane mieszkania	mieszkania socjalne, chronione, noclegownie, domy dla bezdomnych	mieszkania na wynajem	mieszkania na wynajem	mieszkania na wynajem
Poziom czynszu	niski	umiarkowany – limitowany	umiarkowany – komercyjny	umiarkowany – komercyjny
Opcja dojścia do własności	nie	nie	tak	tak
Formuła finansowania	dofinansowanie bezzwrotne	kredyt preferencyjny	dedykowany fundusz inwestycyjny	kredyt komercyjny, emisja obligacji
Warunki finansowania	bezzwrotne	preferencyjne (WIBOR 3 M)	komercyjne (WIBOR + marża)	komercyjne (WIBOR + marża)
Udział BGK w finansowaniu	do 55%	do 75%	do 100%	do 75%
Wsparcie bezzwrotne	tak	nie	nie	nie
Brak obciążenia wskaźników gminy	tak	tak	tak	tak
Możliwy brak wkładu własnego gminy	nie	tak	tak	tak

Źródło: BGK wspiera rynek mieszkaniowy, „Forum PPP” 2017, nr 2(35), s. 6.

Według założeń rządu program Mieszkanie Plus łączyć ma realizację celów społecznych i ekonomicznych. Zakładane korzyści z jego wprowadzenia przedstawia tabela 4.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2321).

Tabela 4. Korzyści z realizacji programu Mieszkanie Plus

Korzyści dla polskich rodzin	Korzyści dla lokalnych samorządów	Korzyści dla rynków finansowych	Korzyści dla sektora budowlanego
<ul style="list-style-type: none"> - ceny najmu dostępne dla słabiej uposażonych rodzin, - bezpieczne zasady – stabilizacja w życiu rodzinnym i zawodowym, - możliwość współfinansowania czynszu w oparciu o środki z programu 500+ 	<ul style="list-style-type: none"> - efektywne użycie niewykorzystanych dziś gruntów, - pozyskanie stabilnego partnera i długoterminowego finansowania, - zwiększenie mobilności i elastyczności na lokalnym rynku pracy 	<ul style="list-style-type: none"> - nowa pozycja na mapie inwestycji niskiego ryzyka, - mechanizm stabilnego generowania zysków dla inwestorów, - wzmocnienie obecności polskiego kapitału na rynku nieruchomości 	<ul style="list-style-type: none"> - istotne poszerzenie rynku nieruchomości o nowe segmenty, - dodatkowe źródło dochodów dla firm realizujących inwestycje, - rozwój nowoczesnych technologii, wyższa efektywność inwestycji

Źródło: W. Stasiak, *Podstawowe założenia i modele współpracy z JST w ramach programu Mieszkanie Plus*, wystąpienie na konferencji: Od intencji do inwestycji, 12.12.2016.

Przystępując do programu, każda gmina indywidualnie negocjuje z BGK warunki przekazania gruntów. Cztery podstawowe warianty to:

- wprowadzenie aportem przez gminę nieruchomości po cenie rynkowej – gmina otrzymuje certyfikaty inwestycyjne w programie;
- zakup określonej nieruchomości lub gruntu przez Krajowy Zasiób Nieruchomości (KZN) od samorządu, gdzie miałyby powstać mieszkania;
- dzierżawa udziałów w spółce lub nieruchomości od KZN – samorząd ustalałby własne zasady najmu dla najemców indywidualnych;
- utworzenie spółki specjalnego przeznaczenia (SPV) z udziałem KZN i gminy bezpośrednio lub jej spółki – po zrealizowaniu inwestycji docelowo portfel udziałów może być wykupiony przez KZN albo przez gminę; KZN może zapłacić gminie mieszkaniem w naturze, albo gmina może długoterminowo, np. przez 30 lat, wykupić udziały w spółce po cenie zapewniającej stopę zwrotu dla KZN.

4. System dotowanego najmu mieszkań

W dniu 20 lipca 2018 roku Sejm RP uchwalił ustawę o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁰. Ustawa ta jest reorientacją NPM, polegającą na rezygnacji z planowanego wcześniej systemu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe na rzecz systemu dopłat do czynszów. Najistotniejsze rozwiązania zawarte w ustawie obejmują:

- wprowadzenie systemu dopłat do czynszów dla gospodarstw domowych spełniających ustawowe kryteria dochodowe i nieposiadających innego tytułu prawnego do mieszkania;

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U., poz. 1540).

- stosowanie dopłat w przypadku nowo budowanych mieszkań oraz mieszkań na obszarach poddawanych rewitalizacji, przy pierwszym ich zasiedleniu w okresie 12 miesięcy od zakończenia inwestycji;
- przyznawanie dopłat maksymalnie na 15 lat – okresy najmu sumują się;
- uzależnienie wysokości dopłaty od lokalnego kosztu budowy mieszkań oraz od powierzchni zajmowanego mieszkania, przy ograniczeniach związanych z liczbą członków rodziny;
- weryfikację prawa do dopłat co roku pod kątem dalszego spełniania kryteriów dochodowych oraz ewentualnej zmiany wysokości dopłaty;
- nabór najemców prowadzony przez gminy;
- zawieranie umowy najmu z najemcą po zbadaniu zdolności do opłacania czynszu.

Program będzie finansowany ze środków Funduszu Dopłat, w ramach wydatków określonych w NPM. W założeniu projektodawcy nastąpi płynne przejście od realizowanych dotychczas programów wsparcia osób fizycznych w nabyciu własnego mieszkania („Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych”) do programu finansowania dopłat do czynszów. W ustawie przewiduje się przeznaczenie na ten cel w 2019 roku kwoty 200 mln zł. Kwota ta ma wzrastać corocznie o kolejne 200 mln zł., aby w 2033 roku osiągnąć 3,0 mld zł. Operacyjnie program będzie obsługiwany przez samorządy gminne i BGK.

Rozwiązania kierowane są do trzech grup podmiotów:

- najemców – zwiększając ich możliwości finansowe i umożliwiając płacenie czynszu rynkowego za mieszkanie; dopłaty do czynszów mogą się przyczynić do stworzenia możliwości wynajęcia samodzielnego mieszkania lub do zwiększenia standardu (np. powierzchniowego) mieszkania i lepszego przystosowania go do potrzeb rodziny;
- samorządów gminnych – zwiększając zakres dostępnych instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej; samorządy będą miały możliwość zwiększenia zasobu mieszkaniowego na swoim terenie oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności bez bezpośredniego angażowania środków publicznych w realizację inwestycji mieszkaniowych;
- inwestorów – umożliwiając im rozszerzenie dotychczasowej skali działalności o nowy rynek z dużym potencjałem na stabilne i długoletnie źródło przychodów czynszowych; dzięki zastosowaniu dopłat do czynszów oraz włączeniu gmin w proces naboru najemców zmniejsza się ryzyko braku odpowiedniego popytu na wynajem mieszkań.

Dopłaty wypłacać będzie BGK ze środków Funduszu Dopłat na wniosek gminy, która zawarła z BGK umowę w sprawie ich stosowania.

5. Uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nowym instrumentem planowania przestrzennego

5 lipca 2018 roku Sejm uchwalił ustawę²¹, która określa zasady, procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji.

Ustawa bazuje na doświadczeniach podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, gdzie zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu i realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych, np. inwestycji infrastrukturalnych związanych z drogami publicznymi, sieciami przesyłowymi, transportem kolejowym, budowlami przeciwpowodziowymi, czy portami i przystaniami morskimi, albo lotniskami cywilnymi. Rząd uznał za konieczne stworzenie mechanizmu umożliwiającego nadanie inwestycjom mieszkaniowym szczególnego charakteru, który pozwoli przełamać istniejące ograniczenia w ich lokalizowaniu.

Inwestycja mieszkaniowa oznacza przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, jak również roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac. Inwestycja towarzysząca oznacza natomiast inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu, drogi publicznej, infrastruktury transportu publicznego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, dziennego domu pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, a także terenów zieleni urządzonej – o ile inwestycje te służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

Przygotowanie inwestycji mieszkaniowej poprzedza sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. W celu zagwarantowania wysokiej jakości koncepcji urbanistyczno-architektonicznych wskazano, że koncepcje te mogą sporządzać wyłącznie osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

W przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej, inwestor występuje do właściwej miejscowo rady gminy, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji. Wniosek może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym.

²¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U., poz. 1496).

Wójt przedkłada radzie gminy projekt uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. Rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub jej odmowie w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora. W rozumieniu prawa budowlanego, uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest równoznaczna decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i wywołuje podobne skutki prawne. Uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego, ale wiąże organ wydający pozwolenie na budowę. Ustawa wprowadza zasadę indywidualnej oceny przedsięwzięć. Dlatego też, w odniesieniu do określonego terenu, rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W przypadku, gdy na podstawie uchwały zostanie wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, pozostałe uchwały wydane w odniesieniu do tego samego terenu wygasają. Określone w ustawie standardy urbanistyczne mają ograniczyć powstawanie zabudowy substandardowej, pozbawionej dostępu do niezbędnej infrastruktury oraz zredukować negatywny wpływ urbanizacji na środowisko. Działania te mają zapobiegać powstawaniu „sypialnianych” dzielnic oraz obszarów, w których zamieszkanie może prowadzić do niekorzystnych skutków społecznych, w tym wykluczenia społecznego.

6. Aktywna polityka legislacyjna w latach 2017-2018

W latach 2017-2018 uchwalono nowe ustawy wprowadzające szczególnie zasady najmu lokali mieszkalnych należących do określonych właścicieli lub takich lokali, których wybudowanie i wynajęcie spełnia określone w tych ustawach warunki²². Ustawy te wprowadzają nowe rodzaje lub odmiany znanych już umów najmu lokali mieszkalnych wraz z odmiennymi standardami ochrony praw lokatorów, zależnymi głównie od tego, jakie przepisy innej ustawy do nich się odnoszą, w tym także od tego, kto jest właścicielem lokalu mieszkalnego. Te rozmaite odmiany najmu lokali mieszkalnych obejmują:²³

- zwykły najem na czas oznaczony – regulowany przepisami Kodeksu cywilnego;

²² Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U., poz. 1442); Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasiobie Nieruchomości (Dz.U., poz. 1529 ze zm.); Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 756); Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U., poz. 1496); Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U., poz. 1540).

²³ E. Bończak-Kucharczyk, *Aktualne i przyszłoroczne komplikacje regulacji o najmie lokali mieszkalnych*, <https://www.prawo.pl/samorzad/najem-lokali-mieszkalnych-problemy-prawne,320701.html> (dostęp: 8.12.2018).

- zwykły najem na czas nieoznaczony – regulowany przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów i przepisami Kodeksu cywilnego;
- najem na czas nieoznaczony lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (i ewentualnie w skład zasobów mieszkaniowych innych jednostek samorządu terytorialnego) – regulowany przepisami Kodeksu cywilnego i przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów (także takimi, które dotyczą tylko tych zasobów i które obowiązują od 21.04.2019 r.);
- najem socjalny lokali (wprowadzony od 21.04.2019 r.) – regulowany przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczący tylko lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i ewentualnie lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli oraz podnajmowanych osobom fizycznym;
- najem okazjonalny lokali – regulowany przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczący najpierw lokali stanowiących własność osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, następnie również lokali osób prawnych prowadzących taką działalność, a obecnie znów dotyczący lokali osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, które właściciele ci wynajmują na czas oznaczony do 10 lat;
- najem instytucjonalny lokali – regulowany przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczący lokali osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali, które wynajmowane są na czas oznaczony;
- najem instytucjonalny lokali z dojściem do własności – od 7.08.2018 r. regulowany przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiący odmianę najmu instytucjonalnego;
- najem z opcją – regulowany ustawą z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, dotyczący lokali stanowiących własność operatorów mieszkaniowych i ewentualnie własność niektórych spółek celowych, przewidujący nabycie mieszkania przez najemcę po upływie określonego w ustawie czasu najmu;
- najem bez opcji – regulowany ustawą z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, dotyczący lokali stanowiących własność operatorów mieszkaniowych i ewentualnie własność niektórych spółek celowych, nawiązywany na czas oznaczony na okres wskazany w ustawie.

Przedstawione rodzaje i odmiany umów najmu mieszkań świadczą o dużym rozproszeniu regulacji prawnych, co w konsekwencji doprowadziło do braku jednolitego standardu ochrony praw lokatorów w prawie polskim. Bez wnikania w skomplikowane regulacje ustaw można stwierdzić, że w Polsce mamy do czynienia z wieloma przepisami różnych ustaw, które w bardzo różny sposób regulują sytuację najemców różnych lokali mieszkalnych, w tym także ograniczają ochronę części najemców przed bezdomnością. Dzieje się tak za sprawą obowiązkowego podpisywania przez niektórych najemców klauzuli zrzekającej się przez nich prawa do pomieszczenia tymczasowego lub najmu socjalnego. Dotyczy to najmu okazjonalnego i najmu instytucjonalnego, także z dojściem do własności. Przepisy

o najmie instytucjonalnym stosuje się też do lokali, o których mowa w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Można je również stosować do lokali, o których mowa w ustawie o pomocy państwa w pokrywaniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, co w konsekwencji pozbawia ochrony tych lokatorów.

Poza wymienionymi przepisami uchwalonymi w latach 2017-2018, na etapie prac legislacyjnych pozostają dwie kolejne ustawy:

- ustawa o firmach inwestujących w najem nieruchomości²⁴, która ma na celu zwiększenie atrakcyjności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze rynku nieruchomości mieszkalnych na wynajem oraz zwiększenie zaangażowania firm oraz prywatnego kapitału krajowego na tym rynku;
- ustawa nowelizująca ustawę o Krajowym Zasobie Nieruchomości (KZN)²⁵.

Jak podano w uzasadnieniu projektów, przewidziane w ustawie o KZN instrumenty prawne okazały się niewystarczające aby sprawnie przekazywać grunty na realizację inwestycji mieszkaniowych. Większość nieruchomości ujętych w wykazach przekazanych do KZN przez starostów i niektóre agencje skarbu państwa okazała się nieprzydatna dla celów ustawowych KZN. Ponadto nieefektywne okazały się rozwiązania ustawy w zakresie wykorzystania pozyskanych przez KZN nieruchomości do budowy niskoczynszowych mieszkań przez developerów, którzy nie są zainteresowani pełnieniem funkcji operatora mieszkaniowego.

7. Realizacja pierwszych projektów mieszkaniowych

W latach 2017-2018 w programie zwanym Mieszkanie Plus powstały 682 mieszkania. Pierwsze 96 mieszkań w ramach tego programu oddano w kwietniu 2018 roku w Jarocinie. Mieszkania zlokalizowane są w Siedleminie odległym 5 km od Jarocina. Osiedle ma charakter trzykondygnacyjnych szeregowców liczących po sześć mieszkań. Zasobem tym zarządza Jarocińskie TBS. Lokalne władze przyznały mieszkania w pierwszej kolejności rodzinom z dziećmi w wieku do 15 lat, które nie miały tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Wśród kryteriów znalazło się także minimum dochodowe – 3 tys. zł brutto na rodzinę w przypadku mieszkania 55 m² oraz 2 tys. zł brutto dla chętnych na lokal o powierzchni 35 m². Na terenie gminy Jarocin powstaje łącznie 366 mieszkań czynszowych za 50 mln zł. Prace prowadzone są jeszcze w dwóch lokalizacjach²⁶. Czynsz wynosi 12,00 zł za 1 m². Początkowo mieszkania robiły dobre wrażenie, zarówno z zewnątrz, jak

²⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2855> (dostęp: 6.03.2019).

²⁵ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r9324512211,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Krajowym-Zasobie-Nieruchomosci-oraz-niektorych.html> (dostęp: 6.03.2019).

²⁶ <https://nieruchomosci.dziennik.pl/news/artykuly/572466,nieruchomosci-pierwsze-mieszkania-mieszkanie-plus.html> (dostęp: 7.01.2019).

i w środku. Z czasem zaczęły się problemy. Obecnie mieszkańcy osiedla skarżą się na brak dróg, wilgoć i błędy w budowie osiedla²⁷.

W maju 2018 roku oddano do użytku 186 mieszkań w Białej Podlaskiej. Lokatorów wybrano z listy 740 wniosków. Czynnosc wynosi 13,75 za m² i jest porównywalny do tych na wolnym rynku. W umowach brak jest zapisów o dojściu do własności. Wzór takiej umowy jest dopiero w opracowaniu i ma być przedstawiony najemcom w formie aneksu. Mieszkania oddane były w stanie deweloperskim. Lokatorzy wykończają je na własny koszt, korzystając z tzw. wakacji czynszowych²⁸.

W październiku 2018 roku oddano 36 lokali w Kępnie (woj. wielkopolskie). Mieszkania są dostępne w opcji dojścia do własności. Koszt czynszu najmu wynosi 15 zł za m², zaś rata wykupu mieszkania na własność to kolejne 15,00 zł za m². Inwestycję mieszkaniową realizuje TBS Kępno w oparciu o finansowanie z funduszu, którego aktywami zarządza BGK Nieruchomości. Całość jest realizowana na zasadach komercyjnych²⁹.

W I kwartale 2019 roku oddano w Gdyni 172 mieszkania. Wysokość czynszu w gdyńskiej inwestycji jest uzależniona od rodzaju zawartej umowy najmu i standardu wykończenia lokalu. Zgodnie z założeniami, średnia stawka czynszu za najem mieszkania – na minimum 24 miesiące, w standardzie wykończonym, wynosi 19,83 zł za m². Natomiast za najem z dojściem do własności na 30 lat, w stanie deweloperskim – 23,60 zł za m².

Na podobnych zasadach odbywał się w dniach 18 grudzień – 31 styczeń 2019 roku nabór na 192 lokale w Wałbrzychu oddane w I kwartale 2019 roku. Średni czynsz najmu w Wałbrzychu wyniesie 18,8 zł za m². Przewidziano preferencje dla młodych rodzin z dziećmi. Ustalając kryteria społeczne, miasto chciało przede wszystkim stworzyć warunki mieszkaniowe dla młodych rodzin z dziećmi, które będą ich zachęcały do pozostania w Wałbrzychu i wiązania swojej przyszłości rodzinnej i zawodowej z miastem.

Jak podaje prezes PFR Nieruchomości S.A, spółki zależnej od PFR (Polski Fundusz Rozwoju), powstałej z przekształcenia BGK Nieruchomości³⁰, na początku 2019 roku realizowanych jest 27 projektów, w ramach których powstaje prawie 10 tys. mieszkań. Wartość tych inwestycji to ponad 2,4 mld zł. Część z tych projektów jest w budowie, a część czeka na komercjalizację. Mieszkania w ramach programu będą powstawać w małych miejscowościach, jak: Kępice (pomorskie), Koberzyce (dolnośląskie), Zakliczyn (małopolskie), w miastach średnich: Wałbrzych, Dębica, Pelplin, Skawina, Radom, Świdnik, Łowicz, Zamość, także i w dużych miastach: Katowice, Warszawa (osiedle Nowe Jezioraki), Kraków, Wrocław, Gdańsk, Toruń, Łódź. Do końca 2018 roku planowano podjąć decyzje inwestycyjne na blisko 30 tys. mieszkań. Wartość tych inwestycji szacuje się na

²⁷ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,23652586,mieszkanie-plus-lokatorzy-skarza-sietuz-po-otwarciu-nie.html> (dostęp: 7.01.2019).

²⁸ <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/mieszkanie-plus-podpisali-umowy-w-ktorych-nie-ma-mowy-o-dojsciu-do-wlasnosci,n,1000222113.html> (dostęp: 7.01.2019).

²⁹ <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mieszkania-plus-w-kepnie-przekazane-najemcom,114427.html> (dostęp: 7.01.2019).

³⁰ <https://bgkn.pl/> (dostęp: 8.01.2019).

8,7 mld zł. Natomiast inwestycje analizowane, to 406 projektów, w ramach których może powstać 117 tys. mieszkań o wartości ponad 33 mld zł³¹.

W oparciu o przedstawiony stan faktyczny należy stwierdzić, że program Mieszkanie Plus, dzięki któremu państwo miało budować tanie mieszkania dla niezamożnych rodzin, ciągle nie nabrał tempa. Z raportu opracowanego na potrzeby rządu wynika bardzo negatywna ocena programu, który w kilka lat miał zapewnić 100 tys. mieszkań dla rodzin, których nie stać na zakup własnego lokum³². Wynika również, że od momentu inauguracji programu w czerwcu 2016 roku popełniono wiele błędów, często zmieniano koncepcję, źle przygotowano przez Ministerstwo Infrastruktury akty prawne. Według autorów opracowania z politycznego punktu widzenia najpoważniejsze szkody rządowej inicjatywie wyrządziła ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która stworzyła „po stronie wyborców całkowicie nierealne oczekiwania względem programu”. Przedstawiciele rządu zapewniali, iż ceny czynszów mieszkań, które powstaną w programie, w dużych miastach nie przekroczą kilkunastu złotych (w Warszawie miało być to 19 zł, we Wrocławiu 15 zł – i to przy wyborze tzw. opcji dojścia do własności). Przekonywano również, że da się budować mieszkania za 2500 zł za m², gdy tymczasem według danych GUS cena 1 m² pow. użytkowej budynku mieszkalnego oddawanego do użytku w 2018 roku wynosiła: w I kwartale 4132 zł, w II kwartale 4294 zł, w III kwartale 4385 zł³³.

8. Nadzieja w technologii prefabrykacji

W ramach „ratowania programu” w grudniu 2018 roku w MliR rozstrzygnięto konkurs na opracowanie systemu prefabrykowanej zabudowy osiedlowej. Celem konkursu było opracowanie nowoczesnych, powtarzalnych rozwiązań, które pozwolą całemu rynkowi na zwiększenie realizowanych inwestycji oraz obniżenie kosztów budowy. Zwycięski projekt okazał się najbardziej elastyczny i dostosowany do współczesnych potrzeb i wymagań. Projekt charakteryzuje duża wrażliwość w kształtowaniu urbanistycznym zabudowy, wysoka skuteczność funkcjonalna i kultura kształtowania środowiska mieszkaniowego. Powszechne wykorzystanie nowego systemu prefabrykacji powinno sprzyjać efektowi skali. Rosnące ceny materiałów budowlanych i wzrost kosztów pracy to problemy z którymi zmierzyć się musi nie tylko program Mieszkanie Plus, ale cała branża budownictwa

³¹ <https://businessinsider.com.pl/finanse/program-mieszkanie-plus-miroslaw-barszcz-podsumowuje-realizacje/152m56q> (dostęp: 3.01.2019).

³² <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/311309982-Problemy-z-programem-Mieszkanie.html> (dostęp: 3.01.2019).

³³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/cena-1-m2-powierzchni-uzytkowej-budynku-mieszkalnego-oddanego-do-uzytkowania,8,1.html> (dostęp: 7.01.2019).

mieszkaniowego. Prefabrykacja z powodzeniem sprawdza się w krajach Europy Zachodniej i Skandynawii³⁴.

Udział technologii prefabrykowanej w polskim budownictwie mieszkaniowym jest wciąż niewielki, jednak stopniowo wzrasta. Według statystyki GUS, w okresie trzech kwartałów 2017 roku w technologii wielkopłytywowej i wielkoblokowej wybudowano w całym kraju zaledwie dwa budynki ze 188 mieszkaniami³⁵. W analogicznym okresie 2018 roku w technologii tej oddano do użytkowania już 118 budynków obejmujących 3680 mieszkań o przeciętnej powierzchni użytkowej 50,94 m². W okresie tym oddano do użytkowania łącznie 126 607 mieszkań. Technologia prefabrykacji stanowi zatem zaledwie 2,9% oddanych mieszkań. Budowa budynku w tej technologii trwa około 20 miesięcy, ale jest i tak krótsza od metody tradycyjnej czy monolitycznej o co najmniej 3 miesiące³⁶.

Podsumowanie

Niezależnie od wątpliwości i krytyki trzeba stwierdzić, że NPM stanowi próbę rozwiązania problemu budownictwa mieszkaniowego. Program wymaga wysiłku oraz zaangażowania organizacyjnego i finansowego na poziomie samorządów lokalnych i lokalnych przedsiębiorstw, wykorzystując doświadczenia spółdzielni mieszkaniowych i TBS-ów. Program ten powinien być szansą na poprawę warunków mieszkaniowych społeczności lokalnych, jak również na ożywienie lokalnej gospodarki.

Odnosząc się do oczekiwanych wskaźników programu, należy stwierdzić, że osiągnięcie wzrostu liczby mieszkań na 1 tys. mieszkańców wymaga wybudowania do 2030 roku ponad 2,7 mln mieszkań, co oznacza coroczny przyrost o ponad 210 tys. mieszkań przez najbliższe 12-13 lat. nie licząc mieszkań, które ze względu na stan techniczny zostaną przeznaczone do rozbiórki. W latach 2016-2018 oddawano do użytku ogółem odpowiednio: 163,3 tys., 178,3 tys., 184,7 tys. mieszkań³⁷. Mimo tendencji wzrostowej, w celu osiągnięcia wskaźnika 210 tys. mieszkań rocznie, konieczny jest wzrost oczekiwanej liczby mieszkań o około 30 tys. w stosunku rocznym. Dotychczasowe dane o realizacji programu nie wskazują na osiągnięcie tych rezultatów. W 2017 roku osiągnięto 9% wzrostu, ale już w 2018 roku wzrost ten wyniósł tylko 3%.

Nawet z optymistycznych komunikatów przekazywanych przez BGK wynika, że w ramach programu będzie corocznie budowanych około 10 tys. mieszkań. To

³⁴ <https://bgkn.pl/rozstrzygniecie-konkursu-na-projekt-osiedla-z-prefabrykatow/> (dostęp: 4.01.2019).

³⁵ *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2017 rok*, GUS, Warszawa 2017, s. 15.

³⁶ *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2018 rok*, GUS, Warszawa-Lublin 2018, s. 7.

³⁷ *Informacja sygnalna GUS za rok 2018*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2018-roku,5,86.html> (dostęp: 5.02.2019) i odpowiednio za lata 2016 i 2017.

i tak więcej, bo zasoby komunalne w ostatnich latach zasilane były po około 2 tys. mieszkań rocznie. Pozostałe 200 tys. mieszkań powinni jednak wybudować inni operatorzy – developerzy, spółdzielnie mieszkaniowe i inwestorzy indywidualni. Kolejnym problemem jest koszt pomijany w kalkulacjach, jak koszt budowy infrastruktury towarzyszącej, czyli sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, dróg, parkingów itp. Z kontekstu przekazywanych informacji wynika, że koszty te pozostaną po stronie samorządów.

Należy podkreślić, że polityka mieszkaniowa i programy budownictwa mieszkaniowego są zawsze długookresowe. Podejmując realizację NPM w 2016 roku, rząd zakładał odejście od wcześniejszej polityki preferującej pomoc skierowaną bezpośrednio do obywateli i rodzin na nabywanie mieszkań na własność na rynku komercyjnym („Rodzina na Swoim”, „Mieszkanie dla Młodych”). W zamian za to rząd zakładał zwiększenie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poprzez rynek mieszkań na wynajem, w którym kluczową rolę miała odegrać publiczna własność tych mieszkań.

Zróżnicowanie przepisów i sytuacji prawnej najemców, a także i wynajmujących powoduje, że zarówno wynajmujący, jak i najemcy oraz inne osoby, do których przepisy są adresowane, nie są w stanie należycie ocenić skomplikowanej sytuacji prawnej i trudno im orientować się w gąszczu coraz liczniejszych i różnorodnych regulacji. Różnice w traktowaniu poszczególnych najemców lokali mieszkalnych wynikające z tych licznych przepisów rodzą pytania o realizację przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku zapewnienia ochrony praw lokatorów.

Na podstawie przedstawionego materiału można stwierdzić, że realizacja programu okazała się trudniejsza niż pierwotnie zakładał rząd. W szczególności nie sprawdziło się założenie, że mieszkania będą powstawać na publicznych gruntach (samorządowych i skarbu państwa), co znacznie obniżyłoby koszty ich budowania. Z kolei developerzy nie chcą pełnić roli operatora mieszkaniowego, gdyż ciągle rozwijający się rynek sprzedaży mieszkań pozwala im nadal na bezproblemowe komercyjne zbycie wybudowanych mieszkań. Swoistym zwrotem w pierwotnych założeniach programu jest uchwalenie w 2018 roku ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku. Ustawa ta wprowadza dopłaty do czynszu najmu, z której mogą skorzystać bezpośrednio najemcy potrzebujący pomocy, według określonych w tej ustawie kryteriów, niezależnie od właściciela mieszkania. Ma to zachęcić inwestorów prywatnych do budowy mieszkań na wynajem, a nie tylko na sprzedaż.

Wybudowane w ramach omawianego programu w 2017 i 2018 roku mieszkania nie czynią przełomu w stosunku do ilości mieszkań komunalnych budowanych w poprzednich latach. Mieszkania oddane do użytku, a opisane w niniejszym artykule, prawdopodobnie powstałyby niezależnie od omawianego programu. Z danych GUS wynika, że w 2018 roku w grupie mieszkań obejmujących mieszkania komunalne, zakładowe i społeczne czynszowe (TBS-y) zanotowano 6% wzrostu w stosunku do 2017 roku, ale w zakresie mieszkań, których budowę rozpoczęto,

albo wydano pozwolenia na budowę, tendencja jest spadkowa i wynosi zaledwie 75% w porównaniu do 2017 roku³⁸. Być może dynamiczne zmiany legislacyjne w latach 2017 i 2018 spowodowały spowolnienie wnioskowania gmin o dofinansowanie budownictwa mieszkaniowego z Funduszu Dopląt, w oczekiwaniu na stabilizację przepisów.

Jednocześnie odstąpiono od wyodrębniania w statystyce publicznej pozycji mieszkań komunalnych, co rodzi podejrzenie o próbę manipulowania danymi statystycznymi.

Zwiększenie podaży mieszkań o niższym czynszu i walka o obniżenie kosztów budowy mieszkań stanowi powinność państwa wobec obywateli. Skuteczna realizacja programu będzie możliwa nie tylko poprzez wykorzystywanie gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe, ale również poprzez włączenie innych instrumentów, głównie o charakterze finansowym. Swoista rewizja zastosowanych technologii budowy mieszkań i standardów mieszkaniowych nie wyklucza powrotu do zmodyfikowanej technologii budownictwa wielkopłytowego, co mogłoby obniżyć czas i koszty budowy.

Literatura

1. BGK wspiera rynek mieszkaniowy, „Forum PPP” 2017, nr 2(35).
2. Bończak-Kucharczyk E., *Aktualne i przyszłoroczne komplikacje regulacji o najmie lokali mieszkalnych*, <https://www.prawo.pl/samorzad/najem-lokali-mieszkalnych-problemy-prawne,320701.html> (dostęp: 8.12.2018).
3. *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2017 rok*, GUS, Warszawa 2017.
4. *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2018 rok*, GUS, Warszawa-Lublin 2018.
5. *Budownictwo mieszkaniowe w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2018-roku,5,86.html> (dostęp: 21.01.2019).
6. *Dane Eurostatu*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvps08&lang=en (dostęp: 25.01.2019).
7. *Dane statystyczne dotyczące mieszkalnictwa*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pl#Rodzaj_lokalu_mieszkalnego (dostęp: 24.01.2019).
8. Gawroński H., *Budownictwo mieszkań komunalnych w 2016 r. na tle rynku mieszkaniowego w kraju*, „Przegląd Komunalny” 2017, nr 3.
9. *Gospodarka mieszkaniowa w 2017 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2017-roku,7,13.html> (dostęp: 14.09.2018).
10. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/cena-1-m2-powierzchni-uzytkowej-budynku-mieszkalnego-oddanego-do-uzycowania,8,1.html> (dostęp: 07.01.2019).

³⁸ *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2017 rok*, op. cit., s. 15.

11. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,23652586,mieszkanie-plus-lokatorzy-skarza-sie-tuz-po-otwarciu-nie.html> (dostęp: 7.01.2019).
12. <http://www.housingeurope.eu/> (dostęp: 5.09.2018).
13. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2855> (dostęp: 8.01.2019).
14. <http://www.un.org.pl/cel11> (dostęp: 02.12.2018).
15. <https://bgkn.pl/> (dostęp: 8.01.2019).
16. <https://bgkn.pl/rozstrzygniecie-konkursu-na-projekt-osiedla-z-prefabrykatow/> (dostęp: 4.01.2019).
17. <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r9324512211,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Krajowym-Zasobie-Nieruchomosci-oraz-niektorych.html> (dostęp: 8.01.2019).
18. <https://businessinsider.com.pl/finanse/program-mieszkanie-plus-miroslaw-barszcz-podsumowuje-realizacje/152m56q> (dostęp: 3.01.2019).
19. <https://nieruchomosci.dziennik.pl/news/artykuly/572466,nieruchomosci-pierwsze-mieszkania-mieszkanie-plus.html> (dostęp: 7.01.2019).
20. <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/mieszkanie-plus-podpisali-umowy-wktorych-nie-ma-mowy-o-dojsciu-do-wlasnoscii,n,1000222113.html> (dostęp: 7.01.2019).
21. <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mieszkania-plus-w-kepnie-przekazane-najemcom,114427.html> (dostęp: 7.01.2019).
22. <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/311309982-Problemy-z-programem-Mieszkanie.html> (dostęp: 3.01.2019).
23. *Ile mieszkań brakuje w Polsce. Raport 2018*, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf> (dostęp: 20.01.2019).
24. *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017*, komunikat GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2017,2,11.html?pdf=1> (dostęp: 25.01.2019).
25. *Informacja sygnalna GUS za rok 2018*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2018-roku,5,86.html> (dostęp: 05.02.2019) i odpowiednio za lata 2016 i 2017.
26. *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r., <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 6.12.2018).
27. Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, http://habitat.pl/files/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf (dostęp: 11.12.2018).
28. Stasiak W., *Podstawowe założenia i modele współpracy z JST w ramach programu Mieszkanie Plus*, Wystąpienie na konferencji: Od intencji do inwestycji, 12.12.2016.
29. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U., poz. 1540).
30. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2363).
31. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1020 ze zm.).
32. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 650, ze zm.).
33. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U., poz. 1496).

34. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2321).

IMPLEMENTATION OF NATIONAL HOUSING PROGRAM INSTRUMENTS

Abstract: *The aim of the article is to identify assumptions, analyze and evaluate the effects of the National Housing Program implementation in 2016-2018. As a background, the housing conditions in Poland were discussed in the light of Eurostat data, in the period preceding the implementation of the program. Other instruments for supporting rental housing were also presented. The article also discusses the principles of subsidized housing, introduced in 2018, and the resolution of the commune council on the location of a housing investment as a new spatial planning instrument. The empirical part of the article points to the active legislative policy of the government, indicating the corrections of the original program assumptions, the effects of the first housing projects, the activities aimed at introducing prefabrication technologies that would speed up the program implementation and reduce its costs.*

Tadeusz Liziński
Marcin Bukowski
Anna Wróblewska

OCENA PRZEDSIĘWZIĘĆ W ZAKRESIE MELIORACJI NA PRZYKŁADZIE INWESTYCJI REALIZOWANYCH W RAMACH PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Melioracje wodne należą do inwestycji długookresowych, istotnych dla całej gospodarki, szczególnie sektora rolno-spożywczego. Ze względu na społeczny charakter przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodnej, wiele inwestycji związanych z melioracją jest realizowanych z udziałem środków publicznych. Przyznanie takiej pomocy jest możliwe, jeśli wartość społecznych efektów realizacji przedsięwzięcia będzie wyższa od kosztów jego realizacji. W artykule przedstawiono ocenę efektywności ekonomicznej inwestycji z zakresu melioracji wodnych wykonanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jako wskaźniki oceny efektywności wykorzystano: obecną wartość przedsięwzięcia netto, wewnętrzną stopę zwrotu oraz okres zwrotu. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że ze społecznego punktu widzenia zrealizowane projekty są efektywne ekonomicznie. Obliczone wartości wskaźników efektywności jednoznacznie wskazują, że analizowane inwestycje wodno-melioracyjne muszą być finansowane ze środków publicznych.

1. Prawne uwarunkowania funkcjonowania melioracji w Polsce

Według Prawa wodnego¹ melioracje wodne polegają na regulacji stosunków powietrzno-wodnych, w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy, a także na ochronie użytków rolnych przed powodzią. Urządzenia melioracji wodnych dzielą się na podstawowe i szczegółowe w zależności od ich funkcji i przeznaczenia. W planowaniu, wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń melioracyjnych należy kierować się potrzebą zachowania zróżnicowanych biocenoz polnych i łąkowych.

Do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się:

- budowle piętrzące, budowle upustowe oraz obiekty służące do ujmowania wód,
- stopnie wodne, zbiorniki wodne,
- kanały wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie,
- rurociągi o średnicy co najmniej 0,6 m,
- stacje pomp.

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017, poz. 1566).

Przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych podstawowych stosuje się także do budowli wstrzymujących erozję wodną oraz dróg dojazdowych niezbędnych do właściwego użytkowania obszarów zmeliorowanych. Odnoszą się one do utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Tego typu urządzenia stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt. Mogą być też wykonywane na koszt innych osób prawnych lub osób fizycznych, a także współfinansowane z publicznych środków wspólnotowych oraz z innych środków publicznych.

Do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zalicza się:

- rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie,
- rurociągi o średnicy mniejszej niż 0,6 m,
- stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych,
- ziemne stawy rybne,
- groble na obszarach nawadnianych,
- systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych.

Przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych szczegółowych odnoszą się też do fitomelioracji oraz agromelioracji, systemów przeciwozyjnych, zagospodarowania zmeliorowanych nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.

Wykonanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych leży w gestii właścicieli gruntów. Urządzenia te mogą być wykonywane również na koszt Skarbu Państwa za zwrotem części kosztów – w formie opłaty melioracyjnej, przez właścicieli gruntów, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ, zwanych dalej „zainteresowanymi właścicielami gruntów”, jeżeli:

- teren cechuje rozdrobnienie gospodarstw rolnych lub
- urządzeniom melioracji wodnych szczegółowych grozi dekapitalizacja lub
- warunkiem restrukturyzacji rolnictwa jest regulacja stosunków powietrzno-wodnych w glebie.

Z powyższych zapisów prawnych wynikają następujące zalecenia związane z szacunkiem ekonomicznym w zakresie melioracji:

- ocena ekonomiczna przedsięwzięć w zakresie melioracji podstawowych powinna być prowadzona ze społecznego punktu widzenia;
- społeczny punkt widzenia musi być też uwzględniony w ocenie ekonomicznej melioracji szczegółowych, jeżeli – nawet częściowo – są wykonywane ze współudziałem środków publicznych;
- melioracje szczegółowe finansowane ze środków własnych powinny być oceniane na poziomie gospodarstwa lub przedsiębiorstwa;
- kompleksowa ocena przedsięwzięć melioracyjnych powinna mieć charakter oceny ekonomiczno-ekologicznej.

2. Nakłady i efekty procesu modernizacji systemów wodno-melioracyjnych

W sytuacji malejącej powierzchni użytków rolnych w kraju i ich substytucji nakładami kapitału, w tym urządzeniami melioracyjnymi, modernizacja istniejących systemów wodno-melioracyjnych jest zjawiskiem częstszym niż meliorowanie nowych obszarów. Całkiem nowe inwestycje mogą obejmować przede wszystkim deszczownie. Przez modernizację systemu wodno-melioracyjnego rozumie się zastępowanie istniejącego systemu systemem udoskonalonym, z ewentualnym wykorzystaniem elementów starego systemu. Przez reinwestowanie systemu wodno-melioracyjnego rozumie się natomiast odbudowę zużytych urządzeń istniejącego systemu lub ich wymianę na podobne nowe urządzenia².

W przypadku istniejących systemów wodno-melioracyjnych, działalność inwestycyjna może polegać na:

- remoncie urządzeń, czyli likwidacji skutków ich fizycznego zużycia, bez zmiany parametrów technicznych;
- wymianie dotychczas używanych urządzeń na podobne nowe, w związku z ich zużyciem fizycznym lub technicznym;
- zastąpieniu dotychczas używanych urządzeń nowymi, o lepszych parametrach techniczno-ekonomicznych charakteryzujących działalność eksploatacyjną urządzeń, a więc na ich modernizacji.

Wymienione kierunki inwestowania nie muszą być rozłączne w ramach określonego systemu wodno-melioracyjnego. Wymiana bądź modernizacja może dotyczyć całości urządzeń lub tylko pewnych elementów systemu. Ponadto modernizacja może mieć różny zakres wynikający ze stanu końcowego urządzeń w porównaniu z wyjściowym.

W rachunku ekonomicznym na stronę nakładów będą miały wpływ następujące elementy:

- wartość początkowych nakładów inwestycyjnych;
- czas trwania modernizacji;
- długość okresu eksploatacji urządzeń technicznych, a w przypadku występowania urządzeń o różnych okresach eksploatacji – okres średni (ważony wartością nakładów inwestycyjnych);
- wartość majątku wycofanego w czasie modernizacji;
- wysokość nakładów inwestycyjnych niezbędnych w okresie obliczeniowym;
- bieżące roczne koszty eksploatacji systemu wodno-melioracyjnego.

Bezpośrednim efektem melioracji użytków rolnych jest poprawa warunków siedliskowych umożliwiająca uzyskanie, w wyniku intensyfikacji produkcji, wyższych plonów. Wiąże się to z poprawą stosunków powietrzno-wodnych w glebie,

² S. Urbala, *Ekonomiczna ocena modernizacji systemów wodno-melioracyjnych* (metodyka), „Materiały Instruktażowe” 1992, nr 99, s. 30.

kształtujących warunki rozwoju roślin, jak również z poprawą warunków organizacyjno-produkcyjnych na obszarze zmeliorowanym, wpływających na przebieg i jakość wykonywanych zabiegów agrotechnicznych³. W obliczeniach efekty modernizacji mogą się wyrażać:

- zmianą wartości produkcji roślinnej, wynikającą:
 - ze zwiększenia plonów uprawianych roślin w wyniku poprawy stosunków powietrzno-wodnych w glebie,
 - ze zmiany struktury użytków rolnych i zasiewów możliwej do przeprowadzenia po modernizacji,
 - z przeznaczenia pod uprawy roślinne powierzchni uprzednio zajętej przez urządzenia melioracyjne;
- zmniejszeniem kosztów produkcji roślinnej w wyniku poprawy efektywności nakładów, w szczególności nawożenia i nakładów pracy;
- zmniejszeniem kosztów bieżących eksploatacji systemu wodno-melioracyjnego.

3. Metodyka oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć z zakresu melioracji

Utrzymanie istniejącego w kraju systemu melioracyjnego, jego modernizacja i rozbudowa wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych. Jednym ze źródeł finansowania inwestycji związanych z melioracjami wodnymi było realizowane w ramach „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013” (PROW) działanie 125, schemat II: „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”.

Zgodnie z przytoczonym wyżej programem rozwoju obszarów wiejskich, pomoc udzielana w ramach schematu II obejmuje realizację projektów z zakresu melioracji wodnych – podstawowych i szczegółowych, a także projektów związanych z kształtowaniem przekroju podłużnego, poprzecznego i poziomego układu koryta ciek naturalnego pod warunkiem, że działania te przyczynią się do poprawy stosunków powietrzno-wodnych w glebie, ułatwią jej uprawę bądź też spowodują zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej użytków rolnych⁴.

Beneficjentami pomocy przyznawanej w ramach schematu II były wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych. Refundacji w ramach wnioskowanej pomocy podlegały koszty kwalifikowane poniesione przez beneficjenta, w wysokości

³ S. Łojewski, *Ekonomika melioracji i ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1991, s. 377.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. 2008, nr 122, poz. 791 z późn. zm.).

nieprzekraczającej 75% ich wartości. Rezultatem realizowanych działań powinno być m.in.: bardziej racjonalne zużycie wody, ochrona i poprawa jej jakości, zachowanie jednolitych części wód oraz ograniczenie zanieczyszczenia wód różnorodnymi związkami, w tym fosforem.

Ze względu na długookresowy charakter przedsięwzięć związanych z melioracjami wodnymi, z ekonomicznego punktu widzenia mają one charakter inwestycji. Jedną z metod stosowanych do ewaluacji różnego typu projektów inwestycyjnych jest metoda kosztów i korzyści (CBA – Cost Benefit Analysis) polegająca na porównaniu nakładów (C) i efektów (B) inwestycji, przy czym warunkiem efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia jest $B > C$. Tego typu podejście może być zastosowane w ramach tzw. oceny bezwzględnej, która jest możliwa w sytuacji posiadania informacji o wszystkich efektach finansowych przedsięwzięcia. W niniejszym artykule zastosowano formułę wartości zaktualizowanej netto, zwanej wartością bieżącą netto (NPV – Net Present Value).

$$NPV = \sum_{t=1}^m \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^m a_t (B_t - C_t)$$

warunek efektywności: $NPV \geq 0$

gdzie:

- B_t – korzyści w roku t ,
- C_t – koszty w roku t ,
- m – liczba lat (okres eksploatacji),
- r – stopa dyskonta (procentowa),
- a_t – współczynnik dyskontowy.

Kolejnym wskaźnikiem zastosowanym do oceny efektywności przedsięwzięć jest wewnętrzna stopa zwrotu IRR (Internal Rate of Return). Jest to taka stopa dyskonta, przy której obecna wartość netto NPV, obliczona dla całego okresu działalności, jest równa zero.

Zastosowana w obliczeniach stopa dyskonta r powinna odzwierciedlać alternatywny koszt kapitału dla inwestora. W niniejszym opracowaniu do wyznaczenia społecznej stopy dyskontowej przyjęto obliczenia zaprezentowane przez Generalną Dyрекcję ds. Rozwoju Regionalnego Komisji Europejskiej⁵. Według tych szacunków stopa wzrostu wydatków publicznych w Polsce wynosi 3,8%, elastyczność krańcowego dobrobytu społecznego (jako odpowiednik krańcowej użyteczności konsumpcji) w odniesieniu do wydatków publicznych jest równa 1,12%, zaś stopa czystej preferencji czasowej wynosi 1,0%. Obliczona na tej podstawie realna społeczna stopa dyskontowa SDR (Social Discount Rate) przyjmuje wartość 5,26%.

⁵ *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny. Raport końcowy. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2008.

Ze względu na dużą liczbę przedsięwzięć związanych z melioracjami wodnymi podlegających ocenie, zagregowano je do 5 kategorii głównych, natomiast ocenę efektywności ekonomicznej z wykorzystaniem wskaźników NPV, IRR oraz okresu zwrotu przeprowadzono dla następujących rodzajów przedsięwzięć:

- melioracje szczegółowe,
- budowa lub remont stacji pomp,
- budowa lub remont obwałowań,
- budowa lub remont budowli piętrzących,
- kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego rzek.

Pozostałe typy inwestycji, mających niewielki udział w całkowitej wartości wszystkich inwestycji, pominięto.

4. Koszty i korzyści analizowanych przedsięwzięć melioracyjnych

Oceniając efektywność ekonomiczną poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych zrealizowanych w ramach działania 125, schemat II, do wyceny ich społecznych efektów przyjęto następujące założenia:

1. Przedsięwzięcia z kategorii melioracji szczegółowych.

- Remont i budowa to inwestycje o tym samym charakterze. Zły stan urządzeń, wymuszający prace remontowe, był spowodowany brakiem prac konserwatorskich w wystarczającym zakresie, a dotychczasowe koszty eksploatacyjne w przybliżeniu są równe 0. W związku z tym, urządzenia te nie funkcjonowały w odpowiedni sposób, a więc wartość efektów wynikających z ich dotychczasowego istnienia także w przybliżeniu jest równa 0.
- Obszar oddziaływania urządzeń melioracji szczegółowych jest zgodny z danymi udostępnionymi przez MRiRW.
- Efektem wynikającym z nowych inwestycji i remontów jest coroczny przyrost plonów na obszarze objętym oddziaływaniem urządzeń. Wartość tego efektu obliczono, zakładając 17% przyrost plonów zbóż, rzepaku i trwałych użytków zielonych oraz 12% wzrost plonów buraków cukrowych i ziemniaków.⁶
- Struktura zasiewu i wielkość plonów jest taka sama jak średnia dla obszaru całego kraju z lat 2009-2011, zaś ceny skupu plonów – takie jak w 2011 roku⁷.
- Urządzenia melioracji szczegółowych eliminują straty spowodowane podtopieniami gruntów ornych w latach mokrych. Średnia wartość szkód spowodowanych podtopieniami wynosi 2 229 zł · ha⁻¹, a podtopienia występują raz na 5 lat⁸.

⁶ H. Manteuffel Szoega, *Elementy ekonomiki gospodarowania wodą w rolnictwie*, Warszawa 2002, s. 228.

⁷ *Rocznik statystyczny rolnictwa 2012*, GUS, Warszawa 2013.

⁸ T. Liziński, M. Augustyniak, M. Borko, M. Bukowski, *Studium badawcze warunków odpływu wody z terenu Niziny Kwidzińskiej w zlewni rzeki Liwy*, Elbląg 2010, s. 15-16.

2. Przedsięwzięcia związane z pompowniami.

- W przypadku prac remontowych wartość uzyskanych efektów wynika ze zmniejszenia dotychczasowych kosztów eksploatacyjnych oraz zwiększenia o 5% sprawności odwadniania przez lepiej dobrane, nowocześniejsze pompy.
- W przypadku obiektów nowych, korzyści wynikają z ograniczenia strat spowodowanych podtopieniami. W tym przypadku pojawia się też efekt ujemny w postaci kosztów eksploatacyjnych związanych z utrzymaniem nowych urządzeń.
- Obszar oddziaływania jednej pompy to średni obszar odwadniany z zastosowaniem stacji pomp w Polsce – 1025 ha⁹.
- Ograniczenie kosztów zużycia energii elektrycznej w wyniku modernizacji starych stacji pomp wynosi 30%¹⁰.
- Modernizacja zapewni także ograniczenie na podobnym poziomie (czyli 30%) kosztów zakupu materiałów oraz kosztów remontów i konserwacji (łącznie udział kosztów energii elektrycznej, materiałów i prac remontowo-konserwacyjnych w strukturze kosztów eksploatacyjnych stacji pomp wynosi 60%)¹¹.
- Wyeliminowane straty spowodowane podtopieniami szacuje się według tych samych założeń jak w przypadku melioracji szczegółowych.

3. Przedsięwzięcia z kategorii wałów przeciwpowodziowych.

- Nowe obiekty generują nowe koszty eksploatacyjne, powodując powstanie nowych efektów w postaci całkowitego ograniczenia strat powodziowych na obszarach chronionych. Remont istniejących obwałowań (podniesienie rzędnej) generuje natomiast koszty tylko w odniesieniu do nowej powierzchni (przyjęto 25%) i o tyle też zwiększa bezpieczeństwo powodziowe (tereny te były już wcześniej chronione).
- Obszar oddziaływania wałów jest taki sam jak średni dla Polski z lat 2009-2011, czyli 128,61 ha na każdy 1 km wału¹².
- Średnia wartość szkód powodziowych w rolnictwie wynosi 2 081 zł · ha⁻¹¹³, natomiast częstotliwość występowania wód poza koryta rzek jest taka sama jak w przypadku rzek należących do zlewni Wisły – raz na 5 lat.
- Poza minimalizacją strat materialnych, wały przeciwpowodziowe przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa osób zamieszkujących obszary związane z ryzykiem powodzi bądź też prowadzących na nich działalność gospodarczą. Średnia gęstość zaludnienia na tych obszarach jest taka jak średnia gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich – 52 os · km⁻²¹⁴.

⁹ *Ochrona środowiska 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 160.

¹⁰ K. Gogacz, A. Jedut, *Efekty ekonomiczne i ekologiczne modernizacji układów pompowych wody w PGE GiEK S.A. Oddział Elektrociepłownia Lublin Wrotków*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2012, nr 9; A. Jedut, M. Stańczyk, *Ocena efektów modernizacji pompowni wody sieciowej w PGE elektrociepłowni Lublin-Wrotków*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2010, nr 85.

¹¹ *Studium wykonalności. Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław, Etap I – Miasto Elbląg (maszynopis)*, Elbląg 2010.

¹² *Ochrona środowiska 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 160.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Rocznik statystyczny rolnictwa 2012*, GUS, Warszawa 2013.

- Kwota określona na podstawie badań własnych autorów jaką skłonni są zapłacić mieszkańcy tych terenów za uniknięcie strat spowodowanych powodzią wynosi $540 \text{ zł} \cdot \text{os.}^{-1} \cdot \text{rok}^{-1}$ ¹⁵. Kwota ta została obliczona dla grupy respondentów zamieszkujących obszar Żuław Wiślanych, trwale narażonych na ryzyko wystąpienia powodzi. W kalkulacji wartości tego efektu uwzględniono ankiety, w których respondenci udzielili odpowiedzi na pytanie, nawet jeśli zadeklarowana kwota wyniosła 0 zł. Wyeliminowano jedynie odpowiedzi, w których pojawiały się kwoty przekraczające 30% podanego przez ankietowanych dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, ponieważ zbyt duża skłonność do zapłaty świadczy o niezrozumieniu pytania bądź też jest wynikiem błędu przeszacowania.
4. Inwestycje związane z budową lub remontem budowli piętrzących.
- W przypadku budowy (remontu) piętrzenia na ciekach efekt społeczny wynika z wyeliminowania kosztów związanych z koniecznością retencjonowania takiej samej ilości wody w dużych zbiornikach, których budowa i eksploatacja jest droższa. Jednostkowa wartość korzyści z tego tytułu wynosi 3,99 zł na każdy m^3 zretencjonowanej wody¹⁶.
 - W przypadku budowy (remontu) piętrzenia na istniejących zbiornikach wodnych (jeziora, stawy itp.), wartość korzyści społecznych wynika z ograniczenia strat w produkcji roślinnej wywołanych suszą. Przyjęto, że częstotliwość występowania susz kształtuje się na poziomie 22%, natomiast wartość strat w produkcji roślinnej jest równa 25% dla ziemiopłodów i 27% – dla trwałych użytków zielonych¹⁷.
 - Obszar oddziaływania inwestycji, określony na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów działania, wynosi 280 ha na mln m^3 wody zgromadzonej w zbiornikach.
 - Średnia ilość wody zmagazynowanej dzięki piętrzeniu na ciekach wynosi 10,88 tys. m^3 , zaś na zbiornikach – 317,3 tys. m^3 ¹⁸.
 - Strukturę zasiewu, wielkość plonów oraz ceny ich skupu, potrzebne do wyznaczenia wartości ograniczonych strat spowodowanych suszami, określono w ten sam sposób jak w przypadku melioracji szczegółowych.
5. Przedsięwzięcia związane z ukształtowaniem przekroju poprzecznego i podłużnego rzek.
- Remont i budowa to inwestycje o tym samym charakterze – generują te same koszty i korzyści społeczne.
 - Uregulowanie rzek spowoduje zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych ponoszonych przez zarządy na ich utrzymanie. Jednostkowy nakład poniesiony

¹⁵ *Studium wykonalności. Kompleksowe zabezpieczenie...* op. cit., s. 295.

¹⁶ Z. Kowalewski, *Wpływ retencjonowania wód powierzchniowych na bilans wodny małych zlewni rolniczych*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. Rozprawy Naukowe i Monografie” 2003, nr 6.

¹⁷ Za: L. Łabędzki, *Susze rolnicze. Zarys problematyki oraz metody monitorowania i klasyfikacji*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. Rozprawy Naukowe i Monografie” 2006, nr 17.

¹⁸ *Ochrona środowiska...*, op. cit., s. 161.

w 2009 r. na utrzymanie rzek uregulowanych wyniósł 5,0 tys. zł·km⁻¹, zaś nieuregulowanych – 6,4 tys. zł·km⁻¹¹⁹.

- Dodatkowym efektem wynikającym z ukształtowania koryt rzek jest zmniejszenie strat powodziowych na obszarze o szerokości po 50 m z każdej strony od koryta rzeki. Powierzchnia ta, w przypadku braku właściwego przepływu hydraulicznego w korycie rzeki, jest narażona na cykliczne podtopienia, zwłaszcza w okresach wiosennych. Właściwe ukształtowanie przekroju poprzecznego zapewni szybszy odpływ nadmiaru wód roztopowych, dzięki czemu możliwe będzie ograniczenie strat powstałych w wyniku wylewów. Wartość tego efektu obliczono w podobny sposób jak efektu ograniczenia strat materialnych wynikających z powodzi – dzięki inwestycjom związanym z obwałowaniami.

Ponadto przyjęto, że realizacja projektów w ramach działania 125, schemat II będzie generować dodatkowe koszty eksploatacyjne związane z koniecznością utrzymania nowo powstałych urządzeń. Wielkość dodatkowych kosztów eksploatacyjnych, w przypadku wszystkich kategorii inwestycji, określono na podstawie pracy E. Kacy²⁰.

5. Wyniki badań

W latach 2009-2012, w ramach działania 125 PROW 2007-2013 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, do finansowania przyjęto łącznie (bez uwzględnienia decyzji później uchylonych) 403 wnioski o przyznanie pomocy. Łączna wartość przyznanej w ramach schematu II pomocy ze środków publicznych wyniosła 1 202 206 528,97 zł. Do końca 2012 r. zrealizowano jedynie 183 projekty, co stanowi 45,4% operacji przyjętych do finansowania. Łączna kwota wsparcia wypłacona do końca 2012 r. wyniosła 389 813 191,19 zł, z czego ze środków EFRROW (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) pochodziło 292 350 645,26 zł. Wypłacona do tej pory pomoc publiczna w największym stopniu objęła operacje związane z wałami przeciwpowodziowymi – 143 605 568,52 zł (36,8% wypłaconych środków pieniężnych), kształtowaniem przekroju poprzecznego i podłużnego koryta rzek – 54 156 866,42 zł (13,9% wypłaconych środków) i kanałami – 48 674 728,81 zł (12,5% środków).

Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że analizowane grupy przedsięwzięć zrealizowanych w ramach działania 125, schemat II są w większości efektywne ekonomicznie (tab. 1, rys. 1). Brak efektywności dotyczy tylko inwestycji

¹⁹ E. Kaca, *Melioracje wodne jako czynnik ograniczający skutki ekstremalnych zjawisk hydrometeorologicznych*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarские” 2011, nr 3, s. 112.

²⁰ Ibidem.

polegających na budowie (modernizacji) stacji pomp. W przypadku tego typu przedsięwzięć okres zwrotu poniesionych nakładów inwestycyjnych jest dłuższy niż 30 lat. Analiza przeprowadzona dla okresu 25 lat dowiodła, że wartość projektów należących do tej grupy jest ujemna i wynosi $-11\,171$ tys. zł, zaś wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji, wynosząca 2,5%, jest mniejsza od przyjętej stopy dyskontowej. Wykonane obliczenia potwierdzają wcześniejsze badania prowadzone w Żuławskim Ośrodku Badawczym ITP²¹, zgodnie z którymi minimalizacja szkód w produkcji roślinnej spowodowanych podtopieniami nie jest wystarczającym argumentem dla realizacji inwestycji polegającej na budowie nowej stacji pomp.

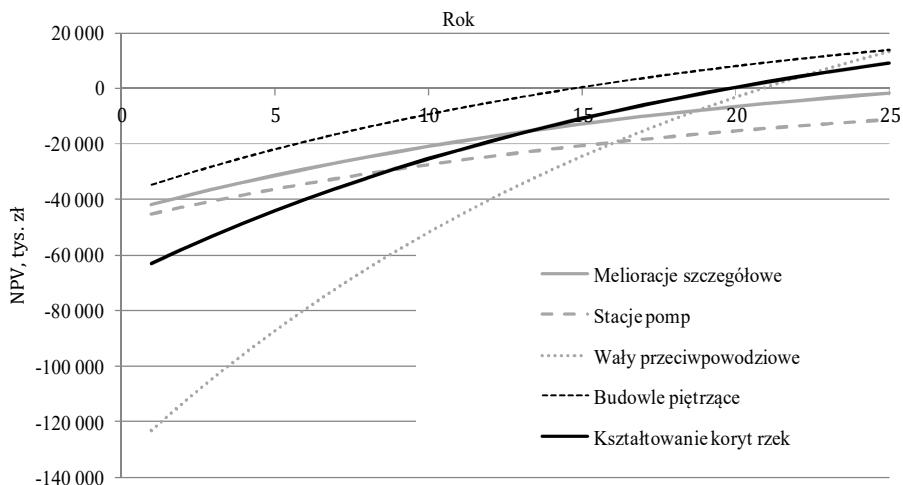
Mała jest także efektywność inwestycji związanych z melioracjami szczegółowymi. W tym przypadku okres zwrotu poniesionych nakładów wynosi prawie 27 lat. Należy jednak pamiętać, że tego typu przedsięwzięcia należą do przedsięwzięć długookresowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi, stopa amortyzacji dla urządzeń melioracji szczegółowych wynosi 2,5%, co oznacza, że ich trwałość ekonomiczna jest szacowana na 40 lat. W tym kontekście zrealizowane w ramach PROW projekty budowy (modernizacji) sieci melioracji szczegółowych należy uznać za efektywne ze społecznego punktu widzenia. W analizie długookresowej suma zdyskontowanych korzyści jest większa od sumy zdyskontowanych ponoszonych nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych.

Tabela 1. Efektywność ekonomiczna zrealizowanych przedsięwzięć na podstawie wybranych wskaźników wieloletnich

Rodzaj inwestycji	Okres analizy (lata)	Wskaźnik		
		NPV (tys. zł)	IRR (%)	okres zwrotu (lata)
Melioracje szczegółowe	15	-12 756	0	26,7
	20	-6 442	3,3	
	25	-1 555	4,9	
Stacje pomp	15	-20 595	-3,1	> 30
	20	-15 282	0,6	
	25	-11 171	2,5	
Wały przeciwpowodziowe	15	-24 576	1,9	20,2
	20	-3 329	4,9	
	25	13 113	6,3	
Budowle piętrzące	15	267	5,4	14,8
	20	7 825	8,2	
	25	13 674	9,1	
Kształtowanie koryta rzek	15	-10 952	2,4	19,7
	20	234	5,3	
	25	8 891	6,7	

Źródło: opracowanie własne.

²¹ T. Liziński, M. Augustyniak, M. Borko, M. Bukowski, op. cit., s. 54.



Rysunek 1. Obecna wartość netto przedsięwzięć zrealizowanych w ramach działania 125, schemat II
Źródło: opracowanie własne.

Pozostałe rodzaje przedsięwzięć dla 25-letniego okresu analizy okazały się efektywne ekonomicznie. Ich obecna wartość netto wynosi, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, od 8 891 tys. zł (inwestycje związane z kształtowaniem przekroju rzek) do 13 674 tys. zł (budowa lub remont urządzeń piętrzących). W przypadku tych ostatnich wewnętrzna stopa zwrotu wynosi nieco powyżej 9% i jest większa od przyjętej w analizie stopy dyskonta o prawie 4 p.p.

Wnioski

Na podstawie obliczeń efektywności ekonomicznej przeprowadzonych metodą CBA sformułowano następujące wnioski:

1. Zrealizowane projekty są efektywne ekonomicznie ze społecznego punktu widzenia, jednak efektywność ta jest mała w porównaniu z efektywnością przedsięwzięć realizowanych przez indywidualnych przedsiębiorców w celu maksymalizacji zysku z posiadanego kapitału. Inwestycje związane z melioracjami należącymi do infrastruktury technicznej służącej ogółowi społeczeństwa muszą być finansowane ze środków publicznych, co wynika także z rachunku ekonomicznego.
2. Z punktu widzenia podmiotów realizujących te inwestycje i administrujących nimi (wojewódzkie zarządy melioracji i urzędy wodnych), nie są one efektywne ekonomicznie. Uzyskiwane przez zarządy korzyści, w postaci przede

- wszystkim zmniejszenia kosztów eksploatacyjnych w wyniku modernizacji starych urządzeń, nie przewyższają nakładów jakie muszą zostać poniesione, aby korzyści te osiągnąć.
3. Występowanie znacznych dodatnich efektów w formie korzyści społecznych (zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, poprawy stosunków powietrzno-wodnych w glebie, zwiększenia ilości retencjonowanej wody) uzasadnia wspieranie tego rodzaju projektów ze środków publicznych, które mogą mieć różne źródła.
 4. Inwestycje wodnomelioracyjne mogą być finansowane ze środków publicznych. Inwestorzy prywatni, dążący w swej działalności gospodarczej do maksymalizacji osiąganego zysku, nie byłiby zainteresowani tego typu przedsięwzięciami z powodu zbyt małej ich efektywności ekonomicznej.

Literatura

1. Gogacz K., Jedut A., *Efekty ekonomiczne i ekologiczne modernizacji układów pompowych wody w PGE GiEK S.A. Oddział Elektrociepłownia Lublin Wrotków*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2012, nr 9.
2. Jedut A., Stańczyk M., *Ocena efektów modernizacji pompowni wody sieciowej w PGE elektrociepłowni Lublin-Wrotków*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2010, nr 85.
3. Kaca E., *Melioracje wodne jako czynnik ograniczający skutki ekstremalnych zjawisk hydrometeorologicznych*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie” 2011, nr 3.
4. Kowalewski Z., *Wpływ retencjonowania wód powierzchniowych na bilans wodny małych zlewni rolniczych*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. Rozprawy Naukowe i Monografie” 2003, nr 6.
5. Liziński T., Augustyniak M., Borko M., Bukowski M., *Studium badawcze warunków odpływu wody z terenu Niziny Kwidzińskiej w zlewni rzeki Livy*, Elbląg 2010.
6. Łabędzki L., *Susze rolnicze. Zarys problematyki oraz metody monitorowania i klasyfikacji*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. Rozprawy Naukowe i Monografie” 2006, nr 17.
7. Łojewski S., *Ekonomika melioracji i ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1991.
8. Manteuffel Szoego H., *Elementy ekonomiki gospodarowania wodą w rolnictwie*, Warszawa 2002.
9. *Ochrona środowiska 2012 [i wcześniejsze]*, GUS, Warszawa 2012.
10. *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny. Raport końcowy. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2008.
11. *Rocznik statystyczny rolnictwa 2012 [i wcześniejsze]*, GUS, Warszawa 2013.
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. 2008, nr 122, poz. 791 z późn. zm.).

13. *Studium wykonalności. Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław, Etap I – Miasto Elbląg (maszynopis)*, Elbląg 2010.
14. Urbala S., *Ekonomiczna ocena modernizacji systemów wodno-melioracyjnych (metodyka)*, „Materiały Instruktażowe” 1992, nr 99.
15. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017, poz. 1566).

VALUATION OF DRAINAGE AND IRRIGATION PROJECTS ON THE EXAMPLE OF INVESTMENTS EXECUTED IN THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME

***Abstract:** The water reclamations projects belong to long-term investments of special importance for the whole economy, especially in the agri-food sector of the society. Due to the social nature of this projects many investments in water management are carried out with the use of public funds. Public aid should be used on condition that the value of social effects resulting from project implementation is higher than its cost. This paper presents an assessment of economic efficiency of reclamation projects executed within the Rural Development Programme. The indicators of effectiveness indices were used: present net value of the project (NPV), internal rate of return (IRR) and payback period. Performed calculations showed that the accomplished projects are economically efficient from the social point of view,. Calculated indices of efficiency explicitly show that water reclamation investments should be financed from public funds.*

Agnieszka Skóra

UZASADNIENIE OBOWIĄZYWANIA ZAKAZU REFORMATIONIS IN PEIUS W POLSKIM OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM (ART. 139 K.P.A.) NA TLE ROZWIĄZAŃ PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ I W PAŃSTWACH BAŁKAŃSKICH

Artykuł 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego wyraża zakaz reformationis in peius, będący jedną z najważniejszych gwarancji procesowych polskiego postępowania administracyjnego. Istotą zakazu jest, że decyzją organu administracji drugiej instancji nie można zmienić decyzji organu niższej instancji na niekorzyść strony, która wnosi odwołanie. Zakaz ten stosowany jest w niektórych postępowaniach administracyjnych państw europejskich, jak np. w Polsce, Czechach, Słowenii czy Macedonii. Współcześnie głównym celem tej instytucji jest to, by odwołująca się strona nie pogorszyła swojej sytuacji na skutek wniesienia odwołania. W ten sposób bowiem zapewnia odwołującej się stronie bezpieczeństwo, że jej sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu.

Wprowadzenie

W procedurach regulujących postępowanie administracyjne państw europejskich, w których obowiązuje administracyjny tok instancji (tj. decyzja organu pierwszej instancji podlega zaskarżeniu do organu wyższej instancji lub – wyjątkowo – w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozpatrywana jest przez ten sam organ, który decyzję wydał)¹, odwołująca się strona postępowania może uzyskać –

¹ Z administracyjnym tokiem instancji (dwie instancje) mamy do czynienia m.in. na Słowacji. Zob.: S. Košičiarova, *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2017, s. 241 i n.; M. Srebalová, *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho organu*, Bratislava 2008, s. 103 i n.; P. Andorova, *Uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní Policajným zborom a inými správnymi orgánmi*, „Akademia Policajneho Zboru” 2017, nr 3, <https://www.akademiapz.sk/archiv-3-2017> (dostęp: 3.09.2019). Taki tok instancji cechuje również Północną Macedonię (N. Pelivanova, M. Ristovska, *Organization of administrative-legal protection of the citizens of the Republic of Macedonia*, „Law Journal” 2014, nr 1, s. 65) oraz Słowenię, gdzie tradycje sięgają ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, przyjętej jeszcze w 1930 r. w Królestwie Jugosławii, dla którego wzorem była austriacka *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* z 1925 r. – *AVG*. Zob. szerzej: B. Davitkovski, D.A. Pavlovska, *Harmonization of Administrative Law: attempt to create European administrative area*, [w:] *Collection: Methods for Harmonization of national Legislation with the EU Law*, MANU 2008, 2, s. 350; A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2018, z. 26, s. 101 i n.

na skutek wniesionego przez nią odwołania – decyzję mniej dla niej korzystną od decyzji organu pierwszej instancji (tzw. *reformatio in peius*). Możliwe jest też, że zmiana decyzji na jej niekorzyść nie będzie możliwa z uwagi na ustawowy (zwykle częściowy) zakaz jej dokonywania. Dopuszczalność zmiany orzeczenia organu pierwszej instancji na niekorzyść odwołującej się strony może być przez ustawodawcę *expressis verbis* wyrażona za pomocą specjalnej normy. Zwykle jednak konstrukcja ta obowiązuje w postępowaniu odwoławczym bez specjalnego ustawowego uregulowania, gdyż uważana jest za uprawnienie organu odwoławczego tkwiące w istocie jego zadań². W przypadkach, gdy instytucja *reformationis in peius* występuje jako rozwiązanie prawne, regulacje procesowe mogą ujmować ją w różny sposób. Ustawodawca może potraktować *reformationem in peius* jako zasadę bezwzględnie obowiązującą, od której nie przewiduje żadnego wyjątku³. Takie rozwiązanie przyjął np. ustawodawca austriacki, np. § 66 ust. 4 AVG⁴ i § 289 BAO⁵, a także słowacki w § 59 ust. 2 ustawy o postępowaniu administracyjnym⁶. Oznacza to możliwość dokonania przez organ odwoławczy w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym bezwzględnej zmiany orzeczenia na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie. Jednak niektóre regulacje procesowe państw europejskich całkowicie lub częściowo zabraniają jej dokonania, wprowadzając wyjątki, pozwalające na odstępianie od omawianej zasady. Taką konstrukcję określa się jako zakaz *reformationis in peius* (w Polsce art. 139 ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷, cyt. dalej jako k.p.a. i art. 234 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸, cyt. dalej jako o.p.).

Na gruncie postępowania administracyjnego w Polsce i w państwach Europy Środkowej oraz na Bałkanach zakaz *reformationis in peius* ukształtował się w połowie XX w., zasadniczo na wzór rozwiązań przyjętych wcześniej w postępowaniu karnym. Konkretny zakres zakazu zależy przy tym od wielu kryteriów, przede wszystkim od samego sformułowania ustawy oraz od sposobu jej wykładni. Ogromną rolę w ustaleniu granic pozwalających na odstępianie od niego odgrywa zwykle orzecznictwo sądów administracyjnych. Ponieważ współcześnie od zakazu *reformationis in peius* ustawodawca dopuszcza (jak będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części opracowania) mniej lub szerzej sformułowane wyjątki, można go określić jako polecenie skierowane do organu odwoławczego nie pogarszania

² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 224; J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, „Rozprawy Habilitacyjne UJ” 1989, nr 108, s. 77.

³ J. Zimmermann, *Administracyjny ...*, op. cit., s. 70.

⁴ *Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren*, BGBl 1925/274, t. jedn. BGBl 1991/51, BGBl. I Nr. 33/2013, cyt. za: www.ris.bka.gv.at. (dostęp: 3.09.2019).

⁵ *Bundesgesetz vom 28 VI 1961 betreffend allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO)*, BGBl 1961/194 idFdlN BGBl 1998/9, cyt. za: www.ris.bka.gv.at. (dostęp: 3.09.2019).

⁶ *Zákon o správnom konaní (správny poriadok)*, 71/1967 Zb., cyt. za: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1967-71> (dostęp: 3.09.2019).

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2096 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2019, poz. 900 ze zm.).

sytuacji prawnej odwołującej się strony w określonych przez przepisy prawa sytuacjach (względny zakaz *reformationis in peius*)⁹.

1. Pojęcie i regulacja prawna zakazu *reformationis in peius*

W polskim postępowaniu administracyjnym częściowy zakaz *reformationis in peius*, uregulowany w 1960 roku, przeszedł od tego czasu ewolucję zmierzającą w kierunku wzmocnienia jego roli gwarancyjnej, przy czym doktryna¹⁰ oraz orzecznictwo sądowe¹¹ konsekwentnie dokonują zawężenia wykładni przesłanek zezwalających na taką zmianę decyzji, która byłaby dla strony mniej korzystna. Decydując się bowiem na wprowadzenie zakazu *reformationis in peius*, polski ustawodawca sformułował jednocześnie przesłanki, których zaistnienie „otworzyło” przed organem administracji publicznej możliwość pogorszenia sytuacji prawnej odwołującej się strony. Jak już wspomniano, obecnie w ogólnym postępowaniu administracyjnym zakaz ten został zawarty *expressis verbis* w art. 139 k.p.a., który stanowi, że „organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”.

Wprowadzenie do k.p.a. analizowanego zakazu stanowiło rezultat licznych zabiegów i postulatów nauki postępowania administracyjnego oraz praktyki administracyjnej¹². Starania te miały na celu określenie granic stosowania instytucji *reformationis in peius*, którą uznano za niesharmonizowaną z „podstawowym tonem założeń nowego procesu administracyjnego”¹³. Granice te – jakkolwiek na gruncie k.p.a. w jego pierwotnej wersji z 1960 r. były stosunkowo szerokie – uległy zawężeniu w wyniku zmian wprowadzonych w 1980 r., a następnie wskazówek formułowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych.

⁹ A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 11.

¹⁰ Ibidem, s. 15; B. Adamiak, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, Prawo CLXXXIX, nr 1183, s. 208 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 222 i n.; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, kom. do art. 139, teza 11; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, kom. do art. 139, teza 3.

¹¹ Zob. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2017 r., V SA/Wa 3261/16; wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2018 r., II SA/Wa 584/17; wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2018 r., VII SA/Wa 1504/17, CBOSA.

¹² Zob. uwagi E. Iserzona na temat dyskusji wokół kształtu d art. 121 k.p.a. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 190-191; L. Bar, *Obywatel w procesie administracyjnym*, „Prawo i Życie” 1959, nr 9, s. 1; S. Dalka, *Mój głos w dyskusji nad projektem k.p.a.*, „Prawo i Życie” 1959, nr 13, s. 7.

¹³ L. Bar, *Obywatel ...*, op. cit., s. 1.

Warto podkreślić, że wyrażona w art. 139 k.p.a. gwarancja procesowa jest rozwiązaniem raczej unikalnym w państwach europejskich. Zakazu tego nie przewidują – jak już wcześniej wspomniano – m.in. austriacka federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym¹⁴, słowacka ustawa o postępowaniu administracyjnym¹⁵, czy węgierska ustawa z 14 grudnia 2016 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym¹⁶. W Austrii *reformatio in peius* przyjmowana jest jako zasada bezwzględnie obowiązująca w ogólnym (§ 66 ust. 4 *AVG*) oraz w podatkowym (§ 289 ust. 2 *BAO*) postępowaniu administracyjnym, od której nie przewiduje się wyjątków. Jednak zakaz *reformationis in peius* obowiązuje na gruncie austriackiej ustawy o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁷. Natomiast na Węgrzech przepisy ustaw szczególnych przewidują wyjątki ograniczające *reformatio in peius* w konkretnych sprawach.

Możliwość rozstrzygnięcia na niekorzyść strony ogranicza także w sposób istotny przepis art. 244 ust. 1 macedońskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym¹⁸, wedle którego „w celu prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy organ drugiej instancji może zmienić decyzję pierwszej instancji na korzyść wnoszącego odwołanie (...) niezależnie od wniosku zawartego w odwołaniu oraz w ramach określonego wniosku skierowanego do organu pierwszej instancji, jeżeli w ten sposób prawa innej strony nie zostaną naruszone”. Jednak w świetle art. 244 ust. 2 te same ustawy, „w tym samym celu [tj. gdy ma to zapewnić prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy, przyp. A.S.] organ drugiej instancji może zmienić decyzję pierwszej instancji (...) na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie”. Może to jednak uczynić „tylko z powodów określonych w art. 263, 266 i 267 tej ustawy”. Są to podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 266 i 267 ustawy) oraz uchylecia decyzji, „gdy jest to konieczne, w celu wyeliminowania ciężkiego i bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego lub moralności publicznej, gdy nie można go skutecznie wyeliminować innymi środkami, które wpłynęłyby na prawa nabyte [strony, przyp. A.S.] w mniejszym stopniu” (art. 266 ust. 1 ustawy).

W Słowenii także wprowadzono jako zasadę zakaz *reformationis in peius*, ograniczony kilkoma wyjątkami (art. 253 słoweńskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym¹⁹). Zatem organ drugiej instancji może, ale tylko w określonych w ustawie przypadkach, tj. w celu ochrony interesu publicznego lub praw innych stron postępowania, zmienić decyzję organu pierwszej instancji na niekorzyść strony. Ustawa wskazuje, że może to nastąpić jeżeli stwierdzono szczególnie istotne naruszenia prawa albo w treści decyzji organu pierwszej

¹⁴ Zob. A. Koprić, P. Kovač, V. Dulabić, J. Džinić, *Comparative Study. Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, Zagreb–Danilovgrad 2016, s. 97.

¹⁵ S. Košičiarova, op. cit., s. 246.

¹⁶ 2016. évi CL. Törvény az általános közigazgatási rendtartásról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV> (dostęp: 3.09.2019).

¹⁷ *Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG*, BGBl. Nr. 52/1991 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB), cyt. za: <https://www.jusline.at/gesetz/vstg> (dostęp: 3.09.2019).

¹⁸ „Official Gazette of Republic of Northern Macedonia” 2005, nr 38, 2008, nr 110, 2011, nr 51, cyt. za: <https://www.loc.gov/law/help/guide/nations/macedonia.php#legislative>.

¹⁹ Zob. też: I. Koprić, P. Kovač, V. Dulabić, J. Džinić, op. cit., s. 102.

instancji, albo w trakcie toczącego się przed nim postępowania, będącego podstawą do uruchomienia trzech postępowań nadzwyczajnych określonych w art. 274, 278 i 279 ustawy. Chodzi tu o wady, które uzasadniają uchylene decyzji w trybie nadzoru (np. w wyniku wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości lub w sytuacji, gdy rozstrzygnięto sprawę inną decyzją ostateczną, tj. w przypadku „pogwałcenia” zasady *res iudicata*), a także o wady, które uzasadniają nadzwyczajne uchylene decyzji (np. gdy wykonanie decyzji zagrażałoby życiu lub zdrowiu ludzi) oraz przypadki, które ustawodawca słoweński uznaje za dopuszczające stwierdzenie nieważności decyzji (np. gdy organ wydał decyzję bez podstawy prawnej lub w sprawie rozstrzyganej na wniosek strony orzekł bez jej wniosku i nie uzyskał w toku postępowania jej zgody na jego prowadzenie)²⁰.

Z kolei w świetle art. 90 ust. 1c czeskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správní řád*) z 2004 r., administracyjny organ odwoławczy – wydając decyzję reformacyjną – nie może zmienić decyzji organu samorządu terytorialnego wydanej w granicach jego kompetencji²¹. Zasada zakazu *reformationis in peius* wprowadzona została do czeskiej procedury administracyjnej dopiero przez tę kodyfikację, a wzorem dla niej były rozwiązania przyjęte w czeskim postępowaniu karno-administracyjnym (*Zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích*)²². W świetle poglądów doktryny zakaz należy rozumieć w ten sposób, że organ drugiej instancji nie może odebrać stronie przyznanego jej wcześniej uprawnienia, ani nałożyć na nią obowiązku, którego nie przewidywała decyzja organu pierwszej instancji²³.

2. Uzasadnienie obowiązywania zakazu *reformationis in peius*

Postulat ograniczenia możliwości dokonania przez organ odwoławczy *reformationis in peius* bywa w nauce postępowania administracyjnego uzasadniany poprzez odwołanie się do różnych teorii. Należy podkreślić, że przedmiotem niniejszych rozważań są jedynie argumenty właściwe i charakterystyczne dla postępowania administracyjnego. Wskazano także na jedną z teorii zaczerpniętej z procedury karnej (jakkolwiek motywy ograniczające zakaz pogorszenia sytuacji prawnej strony są w tych procedurach w znacznej części zbieżne), nieznaną nauce postępowania administracyjnego (zakaz pogorszenia sytuacji strony jako norma gwarancyjna).

Nie ulega wątpliwości, że standardem współczesnego postępowania administracyjnego jest postrzeganie prawa do odwołania jako jednej z podstaw państwa prawnego. Z tego względu na uwagę zasługują wszelkie instytucje, które mają

²⁰ Ibidem.

²¹ *Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád*, Zákon č. 500/2004 Sb, cyt. za: https://www.mpsv.cz/files/clanky/1505/z500_2004.pdf (dostęp: 3.09.2019).

²² Ustawa ta została zastąpiona z dniem 1 lipca 2017 r. nowym aktem normatywnym o odpowiedzialności za wykroczenia i o postępowaniu w tych sprawach. *Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, cyt. za: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-250> (dostęp: 3.09.2019).

²³ E. Horzinková, V. Novotný, *Správní právo procesní*, Praha 2015, s. 250.

bezpośredni lub pośredni wpływ na jego kształt prawny. Wprowadzenie zakazu oznacza, że konstrukcja prawna odwołania powinna być tak uregulowana, aby nie powodować u strony obawy przed pogorszeniem sytuacji, ukształtowanej w treści decyzji pierwszoinstancyjnej²⁴. Istotą bowiem wprowadzenia zakazu była potrzeba stworzenia stronie gwarancji procesowych, że w wyniku złożenia odwołania jej sytuacja prawna nie ulegnie zmianie na niekorzyść²⁵, likwidując w ten sposób obawę przed wnoszeniem środków prawnych²⁶. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁷, strona, która nabyła określone prawa, bądź na którą nałożono obowiązki, nie powinna oczekiwać pogorszenia swojej sytuacji prawnej, lecz pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że wniesione przez nią odwołanie spowoduje najwyżej utrzymanie jej dotychczasowej sytuacji prawnej²⁸. Funkcja zakazu *reformationis in peius* uzewnętrznia się zatem przede wszystkim w przełamaniu u strony postępowania oporów przed zakwestionowaniem decyzji, z której jest niezadowolona w obawie, by nowa decyzja organu odwoławczego nie pogorszyła jej sytuacji prawnej.

2.1. Konieczność ochrony interesu strony w postępowaniu administracyjnym jako uzasadnienie zakazu *reformationis in peius*

Obecnie największe znaczenie – zarówno w doktrynie postępowania administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądowym – zyskała teoria uzasadniająca obowiązywanie zakazu *reformationis in peius* potrzebą ochrony interesu odwołującej się strony²⁹. Nie znaczy to jednak, że motyw ten nie był obecny w dawniejszej literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Już na początku XX w. w nauce austriackiej m.in. R. Herrnritt dostrzegł, że powodem dla którego należy wykluczyć *reformationem in peius* jest konieczność ochrony położenia prawnego odwołującej się strony³⁰. Podobny pogląd prezentowali także niektórzy polscy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego. I tak w 1928 r. Z. Rolnicki pisał: „Przecież nikt nie apeluje po to, aby sytuację swoją pogorszyć”³¹. W omawianym okresie dominował jednak pogląd, wedle którego organ administracji nie powinien być ograniczany co do możliwości orzekania –

²⁴ A. Skóra, *Zakaz reformationis ...*, op. cit., s. 13 i cyt. tam literatura.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2017 r., II SA/Wa 188/17; wyrok NSA z 5.10.2010 r., I OSK 622/10. Por. też m.in. A. Skóra, *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 68; P. Przybysz, *Kodeks...*, op. cit., kom. do art. 139, teza 1; B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe...*, op. cit., s. 223.

²⁶ E. Horzinková, V. Novotný, op. cit., s. 249-250.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 20.04.2018 r., II SA/Kr 93/18, CBOSA.

²⁸ Zob. też w literaturze przedmiotu, m.in. B. Adamiak, op. cit., s. 208.

²⁹ Zob. m.in. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze” 1989, nr 134, s. 227; B. Adamiak, op. cit., s. 208.

³⁰ R. Herrnritt, *Österreichisches Verwaltungsrecht. Ein Grundriß der Rechtstheorie und Gesetzgebung der inneren Verwaltung*, Tübingen 1925, s. 211.

³¹ Z. Rolnicki, *Zarys postępowania administracyjnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 44, s. 42.

zarówno *in melius* (tj. zmiany na korzyść strony), jak i *in peius*. Tak kategoryczne stanowisko powoli jednak ulegało zmianie i podczas dyskusji nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 1958-1960 pojawiły się głosy postulujące ograniczenie możliwości pogorszenia sytuacji prawnej strony, motywując to m.in. koniecznością ochrony jej interesu³². Dostrzegano, że ze względu na swój interes, strona powinna „mieć swobodny wybór między wniesieniem odwołania a przestaniem na wydanej przez I instancję decyzji. Nie ma ona tego swobodnego wyboru, jeżeli ma podstawę do obawy, że wniesienie odwołania może spowodować decyzję organu odwoławczego pogarszającą jej sytuację”³³. „*Ratio legis* takiego przepisu – pisał Z. Janowicz – jest oczywista: strona, decydując się na odwołanie, nie powinna mieć obawy (...) przed ewentualnością pogorszenia swej sprawy w II instancji”³⁴.

Zasadniczą zmianę przyniosła nowelizacja k.p.a. dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁵. Ustawodawca ograniczył możliwość pogorszenia sytuacji prawnej strony przez organ odwoławczy jedynie do wypadków, gdy decyzja organu I instancji „rażąco” narusza prawo lub „rażąco” narusza interes społeczny. Intencją prawodawcy było stworzenie korzystniejszych warunków obrony interesów strony w postępowaniu odwoławczym. Treść przepisu art. 139 k.p.a. nakłada bowiem na organ administracji publicznej obowiązek ochrony interesów strony odwołującej się w fazie orzekania. Możliwości odstąpienia od tego obowiązku mają charakter wyjątkowy i dopuszczalne są jedynie w sytuacjach kwalifikowanego naruszenia prawa i/lub interesu społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że ochrona interesu strony jest współcześnie ważnym celem postępowania administracyjnego i znajduje wyraz w wielu instytucjach tej procedury. Jednym z mechanizmów mających służyć jej zapewnieniu są środki prawne. W piśmiennictwie dostrzega się, że aby środki te mogły pełnić wspomnianą funkcję, w ich konstrukcji „muszą być uwzględnione takie elementy, które gwarantowałyby możliwość korzystania z tej ochrony przez stronę bez obawy pogorszenia swojej sytuacji prawnej”³⁶. Za jeden z takich elementów uważane jest ograniczenie *reformationis in peius* w formie częściowego zakazu jej dokonywania³⁷. Zakaz ten – poprzez niedopuszczenie do pogorszenia sytuacji prawnej strony ustalonej w decyzji organu I instancji – stwarza „zachętę” do korzystania ze środków prawnych³⁸. Brak ograniczeń w zakresie *reformationis in peius* hamuje swobodę strony w podjęciu dalszej obrony jej interesów w obawie przed

³² T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 3, s. 468-469. Por. też L. Bar, *Obywatel...*, op. cit., s. 1.

³³ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 235.

³⁴ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 167.

³⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8).

³⁶ B. Adamiak, op. cit., s. 208.

³⁷ Ibidem.

³⁸ T. Woś, *Związki postępowania...*, op. cit., s. 227.

pogorszeniem sytuacji prawnej, ukształtowanej decyzją organu I instancji³⁹. W związku z powyższym uważa się, że ograniczenie *reformationis in peius* jest uzasadnione zapewnieniem logicznej niesprzeczności ustawy, która nie zostałaby zachowana wówczas, gdyby ustawodawca przyznał stronie określone prawa (tj. prawo wniesienia odwołania), a równocześnie przewidywał dla niej przykre konsekwencje (tj. *reformatio in peius*), jeśli podjęłaby ich realizację⁴⁰.

Przekonanie o konieczności ochrony interesu strony – jako uzasadnienie ograniczenia możliwości zmiany decyzji organu I instancji na niekorzyść odwołującej się strony – znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴¹.

2.2. Konieczność ochrony zaufania strony w postępowaniu administracyjnym jako uzasadnienie zakazu *reformationis in peius*

Uzasadnienia dla obowiązywania zakazu *reformationis in peius* poszukuje się również poprzez nawiązanie do zasady ochrony zaufania strony w postępowaniu administracyjnym⁴². Dyrektywa ta stanowi podstawową zasadę państwa prawnego, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji RP⁴³ („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i ma istotne znaczenie zarówno dla procesu tworzenia, jak i stosowania prawa. Już od końca lat 80. XX w. była w ten sposób ujmowana przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁴. Należy ona do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, w tym także zasad rządzących regulacjami proceduralnymi. Na gruncie postępowania administracyjnego zasada ochrony zaufania została *expressis verbis* wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a.: „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Jej dopełnienie stanowi dyrektywa, wedle której (art. 8 § 2 k.p.a.) organ administracji związany jest zakazem odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Jak bowiem trafnie przyjmuje J. Lemańska, długotrwała i stabilna praktyka organów administracji, w tym w zakresie rozstrzygania określonego rodzaju spraw administracyjnych, stanowi źródło uzasadnionych oczekiwań jednostki wobec organów

³⁹ B. Adamiak, op. cit., s. 209; E. Iserzon, op. cit., s. 234-235; M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 195.

⁴⁰ B. Adamiak, op. cit., s. 209.

⁴¹ Zob. m.in. wyrok NSA z 4.04.2019 r., II OSK 1270/17; wyrok NSA z 6.12.2018 r., I GSK 3356/18; wyrok WSA w Krakowie z 18.04.2018 r., II SA/Kr 93/18, cyt. za CBOSA.

⁴² O. Bujkowska, *Ochrona obywatela w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 109; A. Skóra, *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, [w:] *Aquis communautaire*, t. VIII, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 335.

⁴³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁴ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988, poz. 6.

administracji⁴⁵. Powyższa zasada najogólniej nakłada m.in. na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania w sposób, który umacnia zaufanie uczestników postępowania (w tym także odwołujących się stron) do tych organów. W piśmiennictwie przyjmuje się, że zakres omawianej zasady jest bardzo obszerny, a ocena, czy pewne działanie lub zespół działań wykazuje zgodność z tą zasadą, musi być przeprowadzona na tle konkretnego stanu faktycznego i prawnego. Na marginesie należy wspomnieć – gdyż nie stanowi to głównych rozważań pracy – że niektórzy autorzy podają własne, jednak zwykle treściowo zbieżne katalogi dyrektyw wchodzących w skład omawianej zasady⁴⁶. Tytułem przykładu, P. Przybysz poszerza zakres zasady ochrony zaufania o obowiązek działania organu w sposób zgodny z zasadami dobrej administracji⁴⁷. Niekiedy też zasadę zaufania definiuje się od strony negatywnej, tj. poprzez wyliczenie rodzajów zachowań pozostających z nią w sprzeczności⁴⁸.

W literaturze wyróżnia się dwie zasadnicze sfery, na które może bezpośrednio oddziaływać zasada ochrony zaufania⁴⁹. Jedną z nich jest sfera stabilizacji stosunków ustanowionych przez oficjalną wypowiedź organu administracji⁵⁰, obejmująca także organy drugiej instancji jako wydające decyzje ostateczne. Przyjęcie przez k.p.a. zasady ochrony zaufania rodzi zatem konieczność zagwarantowania stabilności rozstrzygnięć organu administracji publicznej w całym postępowaniu administracyjnym, również odwoławczym. Uwzględnianie tej zasady w postępowaniu przed organem II instancji powinno przede wszystkim prowadzić do zapewnienia staranności w wydawaniu decyzji.

Uzasadniając obowiązywanie zakazu *reformationis in peius* poprzez odwołanie do zasady ochrony zaufania, można przyjąć, że strona – uruchamiając tok instancji w celu uchylenia lub zmiany decyzji organu pierwszej instancji – nie powinna odczuwać obawy, że wniesione odwołanie doprowadzi do pogorszenia jej sytuacji prawnej. W tym ujęciu ograniczenie możliwości zmiany decyzji na niekorzyść strony chroni zaufanie jednostki, której należy stworzyć możliwość ukształtowania sytuacji prawnej bez zbędnego ryzyka. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień, czy też zwiększenie zakresu ich obowiązków – a taka przecież jest „istota” *reformationis in peius* – można uznać za wysoce niekorzystne dla stanu ich świadomości prawnej. Tracą oni bowiem zaufanie nie tylko do organów administracji publicznej, ale także do samej idei prawa. Do oceny, czy dana konstrukcja proceduralna spełnia wymagania stawiane przez zasadę państwa prawnego – i wynikającej z niej zasady ochrony zaufania – nie wystarczy samo stwierdzenie, że jest zgodna z prawem. Zatem sytuacja, w której ustawodawca nie zakreśla

⁴⁵ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, passim.

⁴⁶ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, kom. do art. 8, teza 2.

⁴⁷ P. Przybysz, op. cit., kom. do art. 8, teza 3.

⁴⁸ Wykaz takich zachowań podaje m.in. P. Przybysz, op. cit., kom. do art. 8, tezy 5-10.

⁴⁹ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 562.

⁵⁰ *Ibidem*.

granic w jakich może nastąpić pogorszenie położenia odwołującej się strony trzeba uznać za sprzeczną z zasadą ochrony zaufania, bowiem powoduje zachwianie zaufania jednostki do działalności organów administracji.

W kontekście rozważań nad zakazem *reformationis in peius*, ochrona zaufania strony przejawia się nie tylko w określeniu granic orzekania na niekorzyść strony, lecz także w postulacie, by granice te były wyznaczone w sposób jak najbardziej precyzyjny. Formulowane w tym zakresie wątpliwości w szczególności dotyczą wyznaczania przez ustawodawcę granic *reformationis in peius* za pomocą pojęć nieostrych. Z taką kategorią pojęć (np. „rażące naruszenie prawa” czy „rażące naruszenie interesu społecznego”) wiąże się bowiem niezwykle doniosły problem sposobu ich interpretacji. Zauważa się, że sytuacja, w której ramy tych pojęć są szerokie, stwarza dla organu administracji publicznej znaczną swobodę ustalenia ich zakresu⁵¹. Taka swoboda może prowadzić nawet do dowolności orzekania przez organ II instancji. Ten brak pewności prawa, wynikający z dopuszczalności posługiwania się „subiektywnymi” odczuciami podmiotów stosujących prawo przy kształtowaniu sytuacji prawnej odwołującej się strony⁵², z pewnością można uznać za niezgodny z zasadą ochrony zaufania. Dlatego powszechnie przyjmuje się, że kryteria odstąpienia od *reformationis in peius* powinny być określone wyraźnie⁵³.

2.3. Kontrolny model administracyjnego toku instancji jako uzasadnienie ograniczenia *reformationis in peius*

Ograniczenie *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym bywa uzasadniane również poprzez odwołanie się do założeń kontrolnego modelu administracyjnego toku instancji, które przewidują, że celem postępowania odwoławczego nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji publicznej II instancji, lecz kontrola orzeczenia organu I instancji pod względem legalności i celowości. Rola organu odwoławczego sprowadza się do naprawienia błędów organu I instancji, nie zaś do rozstrzygania na nowo o prawach i/lub obowiązkach strony. W modelu tym zakłada się, że tok instancji i uruchamiające go środki prawne służą w pierwszym rzędzie ochronie interesu strony⁵⁴. Ustawodawca przyznaje je stronie, by za ich pomocą mogła usunąć uchybienia, które uważa za „krzywdzące”. Jednym ze sposobów ochrony interesów strony jest właśnie ograniczenie *reformationis in peius*. Środki prawne stanowią ważną instytucję, służąc eliminacji jedynie takich błędów, które uznaje ona za „krzywdzące”. Ich zadaniem jest także usunięcie wszelkich uchybień (poza nieistotnymi naruszeniami podlegającymi rektyfikacji), które mogły się znaleźć

⁵¹ O. Bujkova, op. cit., s. 106; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 213.

⁵² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 52.

⁵³ Zob. m.in. O. Bujkova, op. cit., s. 106; Z. Janowicz, *Postępowanie...*, op. cit., s. 213; Idem, *Ogólne postępowanie...*, op. cit., s. 168; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu...*, op. cit., s. 52.

⁵⁴ J. Zimmermann, *Administracyjny...*, op. cit., s. 70; Idem, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 188.

w decyzji wydanej przez organ I instancji. Teoretyczne uzasadnienie dla zakazu *reformationis in peius*, w nawiązaniu do kontrolnego modelu administracyjnego toku instancji, można zatem sformułować w postaci następującej tezy: jeżeli tok instancji służy kontroli decyzji organu I instancji, to możliwość dokonania *reformationis in peius* powinna zostać częściowo ograniczona lub całkowicie wykluczona.

2.4. Zakaz *reformationis in peius* jako norma gwarancyjna

W nauce procesu karnego prezentowane jest stanowisko przyjmujące, że zakaz zmiany na niekorzyść jest normą gwarancyjną, której wykładnia nie powinna być dokonywana w sposób ścieśniający⁵⁵. Pogląd ten uważam za aktualny także na gruncie postępowania administracyjnego, gdyż jest zbieżny z przedstawionymi wyżej założeniami uzasadnienia obowiązywania zakazu w świetle zasady ochrony zaufania strony. Gwarancyjny charakter tej instytucji polega na zabezpieczeniu swobody wniesienia odwołania od decyzji, dzięki zapewnieniu stronie warunków do nieskrępowanej obawą zdecydowania co do poddania jej kontroli instancyjnej. Jednocześnie gwarancyjny charakter zakazu powoduje, że przepisy ograniczające jego działanie (a zatem zezwalające na dokonanie zmiany na niekorzyść strony) należy wyklądać restryktywnie – zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*⁵⁶.

W kontekście przytoczonego wyżej stanowiska nie sposób zaakceptować przywoływanego przez niektórych autorów poglądu, opartego na językowej interpretacji art. 139 k.p.a., według którego zakaz *reformationis in peius* nie obowiązuje w przypadku, gdy w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach⁵⁷. Taka interpretacja oznacza wprowadzenie trzeciego, nieznanego ustawie wyjątku od zakazu *reformationis in peius*. Jeżeli przesłanki odstąpienia od zakazu zmiany na niekorzyść zostały wprost określone w przepisie art. 139 k.p.a., to zmiana decyzji organu pierwszej instancji na niekorzyść strony dopuszczalna jest jedynie na ich podstawie i tylko w granicach w nich zakreślonych. Obecnie na gruncie polskiego prawa orzekanie na niekorzyść strony ma charakter wyjątkowy. Skoro bowiem przepis art. 139 k.p.a. jako zasadę przewiduje niepogorszenie sytuacji prawnej strony, wszelkie odstępstwa od niego wymagają ustawowego umocowania. Żadne inne przesłanki nie uzasadniają, w świetle obowiązujących przepisów,

⁵⁵ Zob. M. J. Szewczyk, *Zakaz reformationis in peius w polskim procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 278.

⁵⁶ Na temat gwarancyjnej roli zakazu zob. m.in. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 394.

⁵⁷ Z. Kmiecik, *Odwołania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 104; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, t. 2, s. 237; M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, kom. do art. 139, teza 3. Zob. też A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 82.

zmiany decyzji na niekorzyść strony⁵⁸. Proponowana zatem interpretacja jest wyłączeniem, którego ustawodawca wprost nie przewiduje i, co szczególnie warto podkreślić, idącym w kierunku pogarszającym sytuację prawną strony. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza też, że strony wnoszące odwołanie mogłyby zostać nieprzyjemnie zaskoczone zastosowaniem przesłanki w sposób nie budzący wątpliwości nie przewidzianej w ustawie. Wykładnia taka, wprowadzająca wyjątek od zasady i to wyjątek krzywdzący stronę (strony), bez oparcia w konkretnym przepisie prawa obowiązującego, jest działaniem *contra legem*⁵⁹. Gdyby bowiem ustawodawca nie pragnął rozciągnąć zakresu ochrony także na strony, które nie zdecydowały się na zakwestionowanie decyzji, dałby temu wyraz formalny, wprowadzając wprost taką przesłankę. Warto też zwrócić uwagę, że zagadnienie to zwykle nie jest regulowane *expressis verbis* przez ustawodawców w innych państwach europejskich. Wspomniany wcześniej przepis art. 244 ust. 1 macedońskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym mówi, że „organ drugiej instancji może zmienić decyzję pierwszej instancji (...) jeżeli w ten sposób prawa innej strony nie zostaną naruszone”. Przewiduje zatem *expressis verbis* gwarancję dla innych stron postępowania, że na skutek odwołania wniesionego przez jedną ze stron, prawa nabyte pozostałych nie zostaną naruszone. Jednak art. 253 słoweńskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym przyjmuje rozwiązanie całkowicie odmienne, gdyż organ drugiej instancji może, w sytuacji konieczności ochrony interesu publicznego lub praw innych stron postępowania, zmienić decyzję organu pierwszej instancji na niekorzyść strony.

Podsumowanie

We współczesnej doktrynie oraz w judykaturze dominuje pogląd, że wyrażony w art. 139 k.p.a. zakaz *reformationis in peius* stanowi ważną gwarancję procesową dla strony postępowania. Jego obowiązywanie uzasadniane jest poprzez odwołanie do podstawowych zasad tego postępowania, jak zasada ochrony interesu strony oraz zasada ochrony jej zaufania do organów państwa. Obok argumentów właściwych i charakterystycznych dla postępowania administracyjnego, stanowiących przedmiot niniejszych rozważań, wskazano także na jedną z teorii zaczerpniętej z procedury karnej, nieznaną nauce postępowania administracyjnego, a mianowicie zakaz pogorszenia sytuacji strony jako norma gwarancyjna. Ma ona znaczenie dla podkreślenia gwarancyjnego charakteru zakazu przyjmując, że przepisy ograniczające jego działanie (a zatem zezwalające na dokonanie zmiany na niekorzyść strony) należy wyklądać restryktywnie – zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*.

⁵⁸ A. Skóra, *Reformatio* ..., op. cit., s. 83.

⁵⁹ Ibidem.

Warto także podkreślić, że wprowadzenie w Polsce zakazu do ogólnego postępowania administracyjnego w roku 1960 było wydarzeniem bez precedensu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz na Bałkanach. Polska regulacja procesowa gwarantowała ochronę sytuacji prawnej strony w postępowaniu odwoławczym znacznie wcześniej, niż każde z tych państw, poza dawną Jugosławią (gdzie zakaz obowiązywał od 1957 r.). Kraje bliskie Polsce pod względem kultury i tradycji prawnej, albo nadal zezwalają na *reformatio in peius* w ogólnym postępowaniu administracyjnym (Austria, Węgry, Słowacja), albo zakaz obowiązuje tam dopiero od kilkunastu lat i to w ograniczonym zakresie (Czechy).

Literatura

1. Adamiak B., *Zakaz reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, Prawo CLXXXIX, nr 1183.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
3. Adamiak B., Borkowski J., Skoczyła A., *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
4. Andorova P., *Uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní Policajným zborom a inými správnyimi orgánmi*, „Akademia Policajneho Zboru” 2017, nr 3, <https://www.akademiapz.sk/archiv-3-2017> (dostęp: 3.09.2019).
5. Bar L., *Obywatel w procesie administracyjnym*, „Prawo i Życie” 1959, nr 9.
6. Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 3.
7. Bujkowska O., *Ochrona obywatela w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984.
8. Dalka S., *Mój głos w dyskusji nad projektem k.p.a.*, „Prawo i Życie” 1959, nr 13.
9. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962.
10. Davitkovski B., Pavlovska D.A., *Harmonization of Administrative Law: attempt to create European administrative area*, [w:] *Collection: Methods for Harmonization of national Legislation with the EU Law*, MANU 2008, 2.
11. Herrnritt R., *Österreichisches Verwaltungsrecht. Ein Grundriß der Rechtslehre und Gesetzgebung der inneren Verwaltung*, Tübingen 1925.
12. Horzinková E., Novotný V., *Správni právo procesní*, Praha 2015.
13. Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
14. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
15. Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978.
16. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982.
17. Jaśkowska M., Wróbel A., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
18. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
19. Kmiecik Z., *Odwolania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

20. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
21. Koprić A., Kovač P., Đulabić V., Džinić J., *Comparative Study. Legal remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, Zagreb–Danilovgrad 2016.
22. Košičiarova S., *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2013.
23. Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.
24. Łętowski J., *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Warszawa 1989.
25. Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010.
26. Pelivanova N., Ristovska M., *Organization of administrative-legal protection of the citizens of the Republic of Macedonia*, „Law Journal” 2014, nr 1.
27. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
28. Rolnicki Z., *Zarys postępowania administracyjnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 44.
29. Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
30. Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.
31. Skóra A., *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
32. Skóra A., *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, [w:] *Aquis communautaire*, t. VIII, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
33. Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2018, z. 26.
34. Srebalová M., *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho organu*, Bratislava 2008.
35. Szewczyk M. J., *Zakaz reformationis in peius w polskim procesie karnym*, Warszawa 2015.
36. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
37. Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze” 1989, nr 134.
38. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
39. Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, „Rozprawy Habilitacyjne UJ” 1986, nr 108.
40. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

Akty normatywne

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. *Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren*, BGBl 1925/274, t.j. BGBl 1991/51, BGBl. I Nr. 33/2013 (austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym), cyt. za: www.ris.bka.gv.at. (dostęp: 3.09.2019).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2096 ze zm.).

4. *Bundesgesetz vom 28 VI 1961 betreffend allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenböherden des Bundes verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO)*, BGBl 1961/194 idFdlN BGBl 1998/9 (austriacka ustawa o przepisach ogólnych i postępowaniu przed organami podatkowymi w sprawach podatków federalnych), cyt. za: www.ris.bka.gv.at. (dostęp: 3.09.2019).
5. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok)*, 71/1967 Zb. (słowacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym), cyt. za: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1967-71> (dostęp: 3.09.2019).
6. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8).
7. *Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG*, BGBl. Nr. 52/1991 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) (austriacka ustawa o postępowaniu karno-administracyjnym), cyt. za: <https://www.jusline.at/gesetz/vstg> (dostęp: 3.09.2019).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2019, poz. 900 ze zm.).
9. *Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád*, Zákon č. 500/2004 Sb. (czeska ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego), cyt. za: <https://www.mpsv.cz/files/clanky> (dostęp: 3.09.2019).
10. *Narodne novine br. 47, 16.04.2009 Zakon o općem upravnom postupku*, cyt. za: <https://zakonipropisi.com/hr/zakon/zakon-o-opcem-upravnom-postupku/170-clanak> (dostęp: 3.09.2019).
11. *Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (czeska ustawa o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowaniu w tych sprawach), cyt. za: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-250> (dostęp: 3.09.2019).
12. 2016. *évi CL. Törvény az általános közigazgatási rendtartásról* (węgierska ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150> (dostęp: 3.09.2019).

THE JUSTIFICATION OF THE PROHIBITION OF REFORMATIONIS IN PEIUS IN THE POLISH GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS (ARTICLE 139 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS) IN THE LIGHT OF THE CENTRAL EUROPE AND THE BALKAN STATES SOLUTIONS

Abstract: Article 139 of the Act from 14 June 1960 – The Code of Administrative Proceedings expresses the interdiction of reformatio in peius, which introduces one of the most important process-related guarantees in the Polish system of administrative proceedings. The essence of the interdiction is that the decision of the administrative authority of the second instance cannot amend the decision of the lower one, who turn to the higher instance for a new decision into worse. This institution is known in administrative proceedings of some European countries, like Poland, Czech Republic, Macedonia or Slovenia. Newly the main point of this institution is that no appellant can be put in a worse position for filing an appeal. Hereby it also provides safety for the appealing party, which will not need to be afraid of the worsening of the situation by filing appeal.

PRAWA ZWIERZĄT W PRAWIE POZYTYWNYM

Pojęcie „prawa zwierząt” pojawiło się w etyce, a następnie w języku prawniczym, aby w polskim prawie zaistnieć w 2017 roku. Przyczyną takiego stanu rzeczy była chęć nadania im praw na wzór praw przysługujących człowiekowi. Prawo jako regulator stosunków społecznych nie może formułować konkretnych praw zwierząt i tego nie robi. Może jedynie określać obowiązki człowieka wobec zwierząt. Pojęcie „prawa zwierząt” należy więc traktować jako sumę moralnych obowiązków człowieka wobec człowieka, a treścią tych obowiązków byłoby zapewnienie dobrostanu, ochrony przed nieuzasadnionym i niehumanitarnym zabijaniem oraz zapobieganie znęcania się nad zwierzętami. „Prawa zwierząt” mogą stanowić klauzulę generalną, wówczas nie będą obejmowały obowiązków człowieka zawartych w normach prawnych. Normy moralne, mające dynamiczny charakter, zostałyby w ten sposób włączone do systemu prawa.

Wprowadzenie

Pojęcie praw zwierząt w języku prawniczym funkcjonuje już od około 50 lat jako odpowiednik obowiązków człowieka wobec zwierząt. Wypracowane zostało na gruncie etyki, w szczególności poglądów traktujących zwierzęta jako współistoty. Obecnie „prawa zwierząt” są przywoływane w dokumentach międzynarodowych i Unii Europejskiej. Od 2017 r. pojęcie to weszło do polskiego języka prawnego rangi ustawowej. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie – jak należy traktować omawiane pojęcie w prawie pozytywnym. Tak postawiony cel wymaga podjęcia analizy tematu w kontekście relacji pomiędzy prawem naturalnym a prawem pozytywnym. Wcześniej należało także wskazać na przesłanki, które spowodowały włączenie „praw zwierząt” do języka prawniczego, ponieważ następstwem tego faktu było zaistnienie „praw zwierząt” w treści ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹, a także w uchwałach rad niektórych gmin.

¹ Dz.U. 2018, poz. 1813.

1. Prawa zwierząt w języku prawniczym

Pojęcie „prawa zwierząt” występuje w języku prawniczym od lat 70. XX wieku². Używanie tego terminu zainspirowane zostało dokumentem proklamującym prawa zwierząt na gruncie etyki, przygotowanym przez Międzynarodową Federację Praw Zwierząt, wydanym 15.10.1978 r. przez UNESCO jako Deklaracja Praw Zwierząt³. Na jej podstawie w doktrynie formułuje się następujące prawa naturalne zwierząt⁴:

- prawo do istnienia,
- prawo do poszanowania,
- prawo do ochrony przed okrucieństwem i maltretowaniem,
- prawo zwierząt wolnych do życia w środowisku naturalnym i rozmnażania,
- prawo zwierząt domowych do opieki.

Niewątpliwie zwierzęta, szczególnie wyższego rzędu, mogą odczuwać ból i cierpienie oraz posiadać intelekt podobny do człowieka. Człowiek, jako wrażliwy na te doznania, stara się je wyeliminować poprzez określenie zachowań w postaci różnych nakazów i zakazów dotyczących postępowania ze zwierzętami. Wrażliwość człowieka wynika z rozpowszechniania się zasady równości oraz z wiedzy na temat budowy, fizjologii i zdolności psychicznych zwierząt. Wiele cech uważanych dawniej za wyłącznie ludzkie (język, kultura, rozum, świadomość) nauka przypisuje również zwierzętom⁵.

² Na przykład zob. L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 124; E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt; dereifikacja i personifikacja*, [w:] *Studia z prawa prywatnego*. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Birucie Lewaszkiwicz Petrykowskiej, Łódź 1997, s. 77 i nast.; A. Majewski, *Prawa człowieka a prawa zwierząt*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Prawa Człowieka: wczoraj–dziś–jutro”, 2005, t.XIII, s. 58-78; J. Białocekerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005; M. Gabriel-Węglowski, *Przestępstwa przeciwko ochronie humanitarnej zwierząt*, Toruń 2008, s. 33; A. Kita, *Podstawy prawne humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce*, Bydgoszcz 2010, s. 5; M. Goetel, *Sprzedaż zwierzęcia a PCC*, glosa do wyroku NSA z 31.05.2011 r., II FSK 77/10, „Monitor Podatkowy” 2011, nr 12, s. 47. Niektórzy autorzy twierdzą, że ustawa o ochronie zwierząt stanowi akt poświęcony prawom zwierząt. Zob. np. R. Krajewski, *Karnoprawne aspekty zoofilii*, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 4, s. 3; J. Warylewski (red), *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, System Prawa Karnego, t. 10, § 13, Warszawa 2016. Powstają także fundacje i stowarzyszenia zawierające w swojej nazwie zwrot „prawa zwierząt”, jak na przykład Schronisko w Borku – Fundacja Straż Obrony Praw Zwierząt, <https://www.facebook.com/schroniskoadopcjepsow/> (dostęp dn. 25.02.2019 r.); Toruńskie Stowarzyszenie Ochrony Praw Zwierząt, <https://www.facebook.com/StowarzyszenieTTOPZ/> (dostęp: 25.02.2019).

³ W 1989 r. deklaracji nadano nowy tekst, który mówił już o prawach naturalnych zwierząt. Zob. W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt o doświadczeniach na zwierzętach – z komentarzem*, Warszawa 2007, s. 35-37; G. Rejman, *Ochrona prawna zwierząt*, „Studia Iuridica” 2006, t. XLVI, s. 254 i 255. Niektórzy autorzy błędnie twierdzą, że Deklaracja jest elementem prawa międzynarodowego, np. M. Pierko, *Światowa Deklaracja Praw Zwierząt i jej znaczenie dla jakości życia psów w Polsce*, <http://naszpies.com/tutorials/article/217-%C5%9Bwiatowa-deklaracja-praw-zwierz%C4%85t-i-jej-znaczenie-dla-jako%C5%9Bci-%C5%BCycia-ps%C3%B3w-w-polsce/> (dostęp: 23.01.2019).

⁴ Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 191.

⁵ F. Fukuyama, *Koniec człowieka*, Kraków 2004, s. 191-193.

Do podstawowych, prezentowanych w doktrynie prawa argumentów przemawiających za normatywnym określeniem praw zwierząt należą⁶:

- dokonana w wielu państwach dereifikacja zwierząt⁷, która powinna skutkować nadaniem im podmiotowości prawnej⁸;
- uznanie w prawie pozytywnym niektórych państw godności istoty żyjącej⁹;
- dokonywanie przez zwierzęta wartościowania, np. poprzez wydawanie dźwięków podczas odczuwania bólu, a także oceny czynów człowieka poprzez fizyczne wskazywanie ich aprobaty lub dezaprobaty¹⁰;
- posiadanie przez zwierzęta swoich własnych interesów, a więc prawa podmiotowe mogłyby być im przyznane¹¹, przy czym prawa oznaczałyby ich interesy jednostkowe do uzyskania korzyści, pożytku, ujęte w formuły prawne powództwa, wniosku czy skargi; tak rozumiane prawo oznacza prawnie zabezpieczone interesy¹²;
- brak przeszkód do nadania podmiotowości prawnej innym poza człowiekiem bytom, skoro człowiek nadaje ją tworzonym przez siebie podmiotom niefizycznym¹³, a konkretnie podmiotowości funkcjonalnej (wtórnej), a więc niepełnej,

⁶ Bliżej zob.: A. Majewski, *Prawa zwierząt jako instrument ochrony prawnej zwierząt w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Wyzwania współczesnej Europy*, cz. 2, *Prawa Zwierząt*, red. J. Senyszyn, Gdynia 2014, s. 78-80 i podana tam literatura.

⁷ W prawie polskim zwierzę nie jest rzeczą (art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt – t.j. Dz.U. 2019, poz. 122), austriackim (§ 285a Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, według stanu na 4.04.2019 r., <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001622>, dostęp: 1.02.2019; bliżej zob. P. Bydlinski, *Das Tier, (k)eine Sache?*, „Rundschasu des Wirtschaftsrecht”, 1998, nr 5, s. 157), niemieckim (§ 90a BGB, <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html>, dostęp: 1.02.2019).

⁸ J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 179.-192.

⁹ Art. 120 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18.04.1999 r., Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej. Warszawa 2000. Według J. Białocerkiewicza argumentem przemawiającym za upodmiotowieniem zwierząt jest „obowiązująca od 1.10.2004 r. regulacja wspólnotowa nakładająca na państwa członkowskie obowiązek wystawiania paszportu zwierzętom domowym podróżującym po terytorium UE”. Zob. J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 216. Jednakże owe paszporty (dotyczące także roślin) są w istocie zaświadczeniem o zdrowiu wydawanym w celu nieprzenoszenia chorób zakaźnych na teren innych państw członkowskich. Zob. np. Rozporządzenie (WE) Nr 998/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym, i zmieniające dyrektywę Rady 92/65/EWG (Dz.Urz. UE. z 1993 r., L. 146 z 13.06.2003 r., s. 1), art. 2 ust. 2 Dyrektywy Komisji EWG Nr 92/105 z 3.12.1992 r. ustanawiającej stopień normalizacji w odniesieniu do "paszportów" roślin używanych przy przemieszczaniu niektórych roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów w obrębie Wspólnoty i ustanawiającej szczegółowe procedury dotyczące wydawania takich "paszportów" roślin oraz warunki i szczegółowe procedury dotyczące ich wymiany (Dz.Urz. UE. z 8.01.1993 r., L. 4, s. 22 ze spr.), Punkt 2 Załącznika do decyzji Komisji Nr 2007/410/WE z 20.06.2007 r. w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Wspólnoty i rozprzestrzenianiu się we Wspólnocie wirusa wrzecionowatości bulw ziemniaka (Dz.Urz. UE. z 15.06.2007 r., L. 155, s. 71).

¹⁰ J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 217.

¹¹ T. Pietrzykowski, *Wyzwania moralne. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2010, s. 194 i podana tam literatura.

¹² Na temat teorii praw podmiotowych, między innymi teorii interesu, zob.: E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 294. Por też K. Wrzesiński, *Prawo do informacji w procesie cywilnym*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 200-205.

¹³ J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 216.

polegającej na przyznaniu określonym gatunkom podmiotowości w zakresie gwarantującym przestrzeganie przez człowieka praw (wynikających z wartości życia i faktu, że cierpienie jest złem)¹⁴;

- brak świadomości praw (np. przez małe dziecko) i możliwości dochodzenia ich naruszeń (np. przez osoby małoletnie i twory organizacyjne) nie oznacza braku posiadania uprawnień¹⁵; uprawnienia mogą być niejako w ich imieniu realizowane przez przedstawicieli¹⁶.

Zwolennicy idei praw zwierząt uważają, że regulacje prawne dopuszczające eksploatację zwierząt w maksymalnie humanitarnych warunkach, z wyeliminowaniem zbędnych cierpień, są z gruntu wadliwe. Powszechne formy eksploatacji nie dają się pogodzić z zasadami moralnymi leżącymi u podstaw prawa pozytywnego¹⁷.

Przeciwnicy określenia praw zwierząt w aktach prawnych powołują się głównie na następujące argumenty:

- przyznanie zwierzętom praw ograniczy uprawnienia człowieka, spowoduje tzw. „pozytywną dyskryminację” ludzi¹⁸;
- zwierzęta nie potrafią poznać swoich praw, a tym bardziej świadomie z nich korzystać¹⁹, więc przypisanie im praw na podstawie arbitralnie dobranych kryteriów byłoby fikcją²⁰;
- nadanie podmiotowości prawnej nie jest pochodną przyznania danemu obiektowi statusu podmiotu moralności, lecz cechą przyznaną przez normę prawną²¹.

Ustosunkowując się do przedstawionych poglądów²², za lub przeciw upodmiotowieniu zwierząt, należy wskazać, że dereifikacja miała na celu uwzględnienie ich zdolności odczuwania przede wszystkim w obrocie cywilnoprawnym. Szerokie pojęcie znęcania się nad zwierzętami i określenie dopuszczalnych przyczyn ich zabijania²³ czyni dereifikację zwierząt zbędną z punktu widzenia ich ochrony. Pomimo dereifikacji wszystkich zwierząt, regulacja postępowania człowieka w prawie polskim została w 2009 r. ograniczona do zwierząt kręgowych²⁴.

¹⁴ Ibidem, s. 218.

¹⁵ Ł. Smaga, op. cit., s. 94.

¹⁶ E. Łętowska, loco cit.; T. Pietrzykowski, op. cit., s. 195 i podana tam literatura.

¹⁷ T. Pietrzykowski, op. cit., s. 189 i podana tam literatura.

¹⁸ „Gdyby zarysowująca się w niektórych postępowych krajach tendencja proanimalistyczna uległa pogłębieniu i poszerzeniu, wówczas mogłoby dojść do konstruowania modelu globalnego współżycia opartego na zasadzie zakazu dyskryminacji zwierząt z elementami „pozytywnego dyskryminowania” rodzaju ludzkiego”, cyt. za A. Ławniczak, *Ideologia praw zwierząt*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2010, s. 451.

¹⁹ Ł. Smaga, op. cit., s. 93; E. Łętowska, op. cit., s. 61.

²⁰ Ł. Smaga, op. cit., s. 96 i podana tam literatura.

²¹ Ibidem, s. 89.

²² Bliżej zob. A. Majewski, *Prawa zwierząt jako...*, op. cit., s. 80 i 81.

²³ Art. 6 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, powoływanej w dalszej części opracowania jako u.o.o.zw.

²⁴ Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. nr 79, poz. 668). Zgodnie z uzasadnieniem zmiany ustawy o ochronie zwierząt, „ochrona zwierząt bezkręgowych jest realizowana na podstawie przepisów zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r.

2. Prawo pozytywne a prawo naturalne w kontekście ochrony zwierząt

Prawo można rozpatrywać w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Traktując prawo jako regulator stosunków społecznych, wyróżniamy prawo przedmiotowe będące zespołem generalnych i abstrakcyjnych norm postępowania, ustanowionych lub uznanych przez państwo (lub państwa), których przestrzeganie i realizacja zabezpieczona jest przymusem państwowym (lub organizacji międzynarodowej). Zbliżonym pojęciem jest prawo pozytywne – prawo przedmiotowe obowiązujące w określonym czasie na określonym obszarze (przeważnie w danym państwie)²⁵. Pojęcie prawa pozytywnego (w zasadzie tożsame z pojęciem prawa przedmiotowego) zostało sformułowane jako przeciwieństwo prawa naturalnego, niezależnego od władzy państwowej i prawa przedmiotowego²⁶. Prawo naturalne jest rozumiane jako prawo uniwersalne, a prawo pozytywne powinno je realizować.

Współcześnie prawo naturalne jest synonimem praw człowieka²⁷. Według teorii prawa natury ludziom przysługują pewne naturalne prawa przyrodzone, natomiast prawo pozytywne jedynie deklaruje istniejące prawa człowieka i ogranicza je w interesie współżycia jednostek tworzących społeczeństwo. Pod pojęciem praw człowieka rozumie się prawa przysługujące każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową, czy pozycję społeczną²⁸. Niekiedy utożsamia się je z prawami jednostki²⁹, prawami obywatelskimi, kładąc nacisk na powiązania społeczne i pozycję jednostki w państwie³⁰. Przepisy prawne regulujące prawa człowieka opierają się na określonej idei dotyczącej pozycji jednostki w społeczeństwie oraz na określonej koncepcji źródeł prawa pozytywnego³¹. U podstaw praw człowieka leży jego godność (osobowa), która bywa różnie uzasadniana. Ogólnie rzecz biorąc, materialisci uważają, że człowiek posiada godność z samego

o ochronie przyrody” (Druk sejmowy nr 1561 z 29.12.2008 r.). Analiza przepisów ustawy o ochronie przyrody prowadzi do wniosku, że ani z celów, środków ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 i art. 3), ani z przepisów szczegółowych nie wynikają nakazy humanitarnego postępowania ze zwierzętami bezkręgowymi.

²⁵ Por. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1994, s. 59 i 60; Idem, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999, s. 112 i 117; J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996, s. 119.

²⁶ A. Redelbach, op. cit., s. 59.

²⁷ M. Piechowiak, *Prawa naturalne a prawa człowieka*, „Substancja Natura Prawo Naturalne” 2006, nr 8, s. 409.

²⁸ Por. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 6.

²⁹ Zob. np. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie podstawowych praw jednostki*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21, s. 35-46.

³⁰ B. Banaszak, op. cit., s. 5-7.

³¹ Na temat koncepcji praw jednostki zob. B. Banaszak, op. cit., s. 28-39. W kwestii określenia praw człowieka zob. też J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 214. Można zaobserwować zależność między zamożnością społeczeństw i mniejszą ilością konfliktów a ilością formułowanych praw człowieka. Rodząca się czwarta generacja praw obejmuje między innymi różne prawa mniejszości seksualnych.

faktu bycia człowiekiem, natomiast idealisci wyprowadzają godność człowieka z faktu stworzenia go przez Boga³².

W efekcie język prawniczy operuje prawami zwierząt jako wartościami, które należy chronić w prawie pozytywnym. W doktrynie, obok wąskiego pojęcia prawa ochrony zwierząt obejmującego akty prawne skierowane wprost na ich ochronę, analizuje się także ochronę prawną zwierząt przez pryzmat aktów dotyczących innych kwestii, jednak w swej treści incydentalnie chroniących zwierzęta, na przykład w ramach ochrony zdrowia zwierząt akwakultury³³.

3. Ochrona zwierząt w prawie wspólnotowym

Podstawowe rozwiązania w zakresie ochrony zwierząt w umowach międzynarodowych przyjętych przez Unię oraz w prawie wtórnym mają na celu³⁴:

- likwidację różnic w prawie wewnętrznym państw Wspólnoty, w celu eliminacji nierównych warunków konkurencji, które mogłyby mieć pośrednio wpływ na funkcjonowanie i organizację wspólnego rynku³⁵, jakość mięsa³⁶;
- eliminację różnic pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich mogących stanowić przeszkodę w handlu

³² Bliżej na temat pojęcia i aspektów godności człowieka zob. A. Bronk, *Kategoria godności człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2010, Vol XXXV, Sectio I, s. 77-95. Bliżej na temat źródeł godności zob. A. Majewski, *Prawa zwierząt jako...*, op. cit., s. 59-61.

³³ Na przykład. art. 11 Dyrektywy Rady nr 2006/88/WE z 14.10.2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.Urz. UE z 24.11.2006 r., L. 328, s. 14), przy wprowadzaniu do obrotu zwierząt akwakultury chroni zdrowie zwierząt wodnych w miejscu przeznaczenia.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Majewski, *System prawa ochrony zwierząt w Niemczech (zagadnienia ogólne)*, „Studia Prawnicze” 2011, z. 1, s. 159-166.

³⁵ Decyzja Rady (WE) nr 78/923 z 19.06.1978 r. zatwierdzająca Europejską konwencję o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich (Dz. Urz. UE. z 17.11.1978 r., L. 323, s. 12); Decyzja Rady z 23.03.1998 r. zatwierdzająca Europejską konwencję w sprawie ochrony zwierząt kręgowych wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych z 18.03.1986 r. (Dz.Urz. UE z 24.08.1999 r., L. 222, s. 29); Dyrektywa Rady Nr 98/58 WE z 20.07.1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich (Dz.Urz. UE z 8.08.1998 r., L. 221, s. 23 z późn. zm.).

³⁶ Konwencja Rady Europy z 10.05.1979 r. o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju (Dz.U. 2008, nr 126, poz. 810). Wymieniona konwencja miała znaczny wpływ na treść wtórnego prawa europejskiego oraz, jak się wydaje, na aktualną treść Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.), który w art. 13 nakazuje uwzględnić dobrostan zwierząt jako istot odczuwających przy formułowaniu właściwie wszelkich polityk, w których ma on znaczenie. Postanowienia w zakresie dobrostanu zwierząt, w formie protokołu dołączonego do traktatu, wprowadzono Traktatem z 2.10.1997 r. (Amsterdam) zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej. Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31).

wyrobami i substancjami, przy których wytwarzaniu przeprowadza się doświadczenia na zwierzętach³⁷;

- płynne działanie rynku wewnętrznego (usunięcie przeszkód do funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ujednoczenie na poziomie Wspólnoty krajowych zakazów dotyczących handlu skórami z kotów i psów oraz produktami zawierającymi takie skóry)³⁸;
- zapobieżenie zakłóceniom rynku wewnętrznego produktów, łącznie z produktami równoważnymi lub zastępowalnymi, w odniesieniu do produktów z fok³⁹;
- wyeliminowanie barier technicznych w handlu żywymi zwierzętami oraz usprawnienie organizacji rynku (w zakresie transportu zwierząt)⁴⁰.

Wymienione cele określone są w preambułach dyrektyw, rozporządzeń i decyzji. Oczywiście cele te realizowane są za pomocą określenia celów merytorycznych w postaci zapewnienia zwierzętom odpowiedniego poziomu dobrostanu, bezpieczeństwa i ochrony przed niepotrzebnym bólem i cierpieniem, z uwzględnieniem stopnia rozwoju i wrażliwości poszczególnych zwierząt.

4. Ochrona zwierząt w prawie polskim

Obowiązek Państwa w zakresie ochrony środowiska określony w art. 5 Rozdziału I Konstytucji RP⁴¹ dotyczy podstawowych zasad ustroju. Charakterystyczne jest to, że podręczniki z prawa konstytucyjnego całkowicie pomijają tę kwestię, natomiast we wszystkich podręcznikach z zakresu prawa ochrony środowiska zasada ta jest analizowana i traktowana jako jedno ze źródeł ustawodawstwa zwykłego ochrony środowiska. Skoro ochrona zwierząt jest elementem ochrony środowiska⁴² należy przyjąć, że między innymi ochrona zwierząt została uznana za jedno z podstawowych zadań Państwa, na którym ciążyą obowiązki organizacyjne, finansowe i legislacyjne w zakresie tej ochrony⁴³. Ponadto, jeśli jest to konieczne

³⁷ Dyrektywa z 22.10.2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz.Urz. UE z 20.10.2010 r., L. 276, s. 33).

³⁸ Rozporządzenie Nr 1523/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zakazujące wprowadzania do obrotu oraz przywozu do Wspólnoty lub wywozu ze Wspólnoty skór z kotów i psów oraz produktów zawierających takie skóry (Dz.Urz. UE z 27.12.2007 r., L. 343, s. 1).

³⁹ Rozporządzenie Nr 1007/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.09.2009 r. w sprawie handlu produktami z fok (Dz.Urz. UE z 31.10.2009 r., L. 286, ze zm., s. 36).

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) Nr 1255/97 (Dz.Urz. UE z 5.01.2005 r., L. 3, ze zm., s. 1).

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴² Art. 81 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2018, poz. 799 ze zm.) w kwestii ochrony zwierząt gospodarskich i domowych odsyła do ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2019, poz. 122).

⁴³ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, w szczególności s. 251-262.

ze względu na ochronę zwierząt, można ograniczyć konstytucyjne wolności i prawa człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Polska ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w art. 1 ust 1 deklaruje ich ochronę ze względu na zdolność do odczuwania cierpienia. Wprowadza ogólny zakaz znęcania się nad zwierzętami, zabijania zwierząt (art. 6 ust. 1 i 1a) i nakaz humanitarnego ich traktowania (art. 5), dopuszczając szereg wyjątków, w tym możliwość przeprowadzania na zwierzętach doświadczeń, uregulowanych ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych⁴⁴. Z treści tej ustawy wynika, że ograniczając prawo człowieka do optymalnego stanu zdrowia i wolność badań, nakazuje objęcie zwierząt doświadczalnych odpowiednią opieką oraz niezadawanie im niepotrzebnego bólu i cierpienia.

Przyczyny i cele wydania podstawowych aktów normatywnych z zakresu ochrony zwierząt wskazują, że prawo wspólnotowe oraz polskie chroni zwierzęta z uwagi na ich zdolność do odczuwania, a nie ze względu na wartość zwierząt „samą w sobie”. Ponadto prawo wspólnotowe chroni podstawę istnienia Unii, czyli wspólny rynek i ujednoczenie warunków konkurencji. Zarówno prawo wspólnotowe, jak i polskie chroni zwierzęta poprzez określenie obowiązków człowieka. Założenia polskiej ustawy o ochronie zwierząt można interpretować jako prawo zwierząt do humanitarnego traktowania, do nieznęcania się nad nimi, do niezabijania; odstępstwa od tych praw ujmuje w postaci konkretnych pozwoleń. Taka interpretacja, mająca charakter czysto techniczny, nie wpłynęłaby na zakres ochrony zwierząt, zniekształcając istotę prawa, które ze swojej natury reguluje postępowanie człowieka.

5. Istota prawa pozytywnego a prawa zwierząt

Źródłem nieporozumień w kwestii możliwości zafunkcjonowania praw zwierząt w prawie pozytywnym jest antropomorfizacja zwierząt. Człowiek, postrzegając świat zewnętrzny i zjawiska w nim zachodzące, nie jest w stanie formułować spostrzeżeń z innej perspektywy niż ludzkiej. Człowiek może przyjąć pewne teorie i zasady rządzące przyrodą, a jednocześnie nie może sobie ich wyobrazić. Nie ma bowiem zmysłów, aby postrzegać pewne obiektywnie istniejące fakty czy okoliczności. Na przykład nie może sobie wyobrazić czasoprzestrzeni odkrytej na początku XX wieku, ani też wymiarów poza tymi, które są widoczne, bądź też odczuć sposób poruszania się nietoperzy kierujących się falami dźwiękowymi. Ujrzenie czwartego wymiaru (wynikającego z obliczeń fizyków) jest tak samo niemożliwe jak zobaczenie koloru przez niewidomego od urodzenia⁴⁵. Dla człowieka

⁴⁴ Dz. U. 2018, poz. 1207 ze zm.

⁴⁵ M. Kaku, *Hiperprzestrzeń. Wszechświaty równoległe pętłe czasowe i dziesiąty wymiar*, Warszawa 2012, s. 30 i 31.

wszechświat istniejący w dziesięciu wymiarach jest „czarną magią”. Początki tej teorii opracowano w połowie XIX w.; od 1986 r. podjęto poważną analizę tego zagadnienia⁴⁶. Człowiek z braku możliwości poznawczych, próbując odnieść niektóre zjawiska i obiekty do ludzkiej perspektywy, sprowadza poznanie naukowe na manowce.

Antropomorfizacja, czyli nadawanie przedmiotom, pojęciom, zjawiskom, zwierzętom itp. cech ludzkich i ludzkich motywów postępowania⁴⁷, jest stosowana z powodzeniem w stosunku do kosmitów, różnych bogów, a także zwierząt. W efekcie pojawia się personifikacja⁴⁸ traktująca zwierzęta jako podobne człowiekowi w znaczeniu prawnym, wskazując na alternatywę, że zwierzęta mogą być rzeczami albo podmiotami prawa⁴⁹. W szczególności zauważa się, że zwierzę nie jest „czymś” czyli rzeczą, przy przyjęciu braku dostatecznych podstaw, że zwierzę jest „kims”⁵⁰. W prawie cywilnym, „skoro nie wchodzi w grę personifikacja zwierząt, nie ma też potrzeby konstruowania praw podmiotowych o charakterze cywilnoprawnym, przysługujących wprost zwierzętom”⁵¹.

Prawo reguluje stosunki społeczne, czyli stosunki między ludźmi. Osoby prawne istnieją w celu organizacji zaspokajania różnych interesów człowieka. Stanowią one prawną formę organizacji życia społecznego ludzi, umożliwiają im udział w procesach decyzyjnych, grupowe osiąganie korzyści i wyrażanie swoich potrzeb⁵². Prawo przedmiotowe nadało im osobowość prawną po to, aby ułatwić realizację celów grupowych. Prawa podmiotowe jako zespół uprawnień może posiadać jedynie podmiot społeczny. Odpowiednikiem uprawnień są obowiązki innych podmiotów do realizacji bądź szanowania tych uprawnień. Jeżeli obowiązki ciążą na podmiocie prywatnym, mamy do czynienia z prawem podmiotowym prywatnym, natomiast jeśli ciążą one na grupie społecznej zorganizowanej przez prawo przedmiotowe w samorząd, Państwo lub związek państw – mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym. Gdyby zwierzęta objąć jakąś formą chociażby „uproszczonej” podmiotowości prawnej, mielibyśmy do czynienia z prawem regulującym stosunki „pozaspołeczne”. Prawo, regulując stosunki społeczne, których przedmiotem są uprawnienia i odpowiadające im obowiązki, nawet w sytuacji przyznania zwierzętom podmiotowości prawnej, dalej regulowałoby stosunki między ludźmi, określając ich obowiązki względem innych osób, bo przecież nie obowiązki względem zwierząt. Pojęcie „ochrona zwierząt” jest pewnym skrótem myślowym, ponieważ chronimy wartości moralne człowieka, więc nie dlatego zabraniamy znęcania się nad zwierzętami bo one cierpią, tylko dlatego,

⁴⁶ Ibidem, s. 56-73, s. 192-224.

⁴⁷ *Encyklopedia Historia*, Kraków 2007.

⁴⁸ Zob. E. Łętowska, op. cit.

⁴⁹ J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 198.

⁵⁰ Ibidem, s. 179.

⁵¹ M. Pazdan, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safian, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2016, (Legalis, dostęp: 24.01.2019).

⁵² Pojęcie "jednostka organizacyjna" ma charakter określenia techniczno-legislacyjnego; "jest po prostu zbiorczą (syntetyczną) nazwą, określającą na użytek danej regulacji krąg podmiotów o identycznie wyznaczonym zakresie praw i obowiązków". W. Kubala., *Glosa do uchwały 7 sędziów SN z dnia 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95*, „Glosa” 1997, nr 2, s. 14.

że człowiek nie chce aby cierpiały. W tym sensie owo „niecierpienie” jest wartością moralną chronioną prawem przedmiotowym. Zabezpieczenie ochrony dobra zwierząt można osiągnąć, nakładając na podmioty prawa (ludzi, jednostki organizacyjne) obowiązki, których wykonywanie służy owemu dobru⁵³.

Założenie o posiadaniu przez zwierzęta praw rodzi pytanie – na kim ciążyłyby obowiązki będące ich odpowiednikiem? Oczywiście na człowieku. A dlaczego nie na innych zwierzętach, na przykład prawo zwierzyny płowej do niezabijania przez drapieżników, bądź prawo drapieżników do zabijania zwierzyny płowej. Nawet przy założeniu prawa do życia jednych i drugich, możliwości poznawcze zwierząt nie pozwalają na zrozumienie pojęcia „praw”. Człowiek, deklarując ochronę wszystkich zwierząt, pozwala zgodnie z prawem uśmiercać te, które są dla niego szkodliwe lub uciążliwe (np. szczury, komary). Skoro prawa zwierząt są dla nich nie do pojęcia, według poglądów niektórych ludzi mogą być przydatne i zrozumiałe dla człowieka. Takie podejście wynika z niepotrzebnej i w gruncie szkodliwej dla zwierząt ich antropomorfizacji, co skutkuje dziwnymi zachowaniami, jak na przykład zakładaniem cmentarzy dla zwierząt. Zamiast formułować pojęcie „praw zwierząt”, można mówić o ich potrzebach i interesach, które powinny być chronione prawem pozytywnym poprzez nakładanie odpowiednich obowiązków na człowieka.

W ustawodawstwie występuje pojęcie „dobrostan”⁵⁴ zwierząt. Dobrostan tłumaczy się z angielskiego „welfare” oznaczającego też radość, szczęście, uśmiech, co odnosi się do sfery psychicznej zwierząt. Treść aktów prawnych wskazuje, że dobrostan zwierząt powinien być realizowany poprzez zapewnienie odpowiednich warunków bytowych i dotyczy zwierząt utrzymywanych przez człowieka, a więc dobrostan może mieć znaczenie dla prawa cywilnego, w którym do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy o własności, ograniczonych prawach rzeczowych, zobowiązaniach i spadkach. Incydentalnie może mieć zastosowanie w prawie rodzinnym (relacje między małżonkami i rodzicami a dziećmi⁵⁵). Z tego pojęcia wyłączone są znęcanie się nad zwierzętami oraz ich zabijanie.

6. Prawa zwierząt jako klauzula generalna

Mimo wskazanej w poprzednim punkcie konstrukcji prawa, w ustawodawstwie polskim pojawiło się określenie „prawa zwierząt”. W akcie prawnym rangi

⁵³ M. Pazdan, loco. cit.

⁵⁴ Na przykład art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych; art. 12i ustawy o ochronie zwierząt; art. 6 b Dyrektywy Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń (wersja skodyfikowana) (Dz. Urz. UE, L 2009, nr 47, s. 5); art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r., (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864 z późn. zm.).

⁵⁵ Na przykład w sytuacjach, gdy pies jest przedmiotem podziału majątku bądź rodzice oddają psa, który przyzwyczał się do dziecka a dziecko do niego.

ustawowej określenie „prawa zwierząt” użyto po raz pierwszy w art. 24 ust. 3 pkt 8 ustawy z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego⁵⁶, określającym zadania Narodowego Instytutu Wolności⁵⁷. Wcześniej pojęcie to występowało incydentalnie w aktach prawnych niższej rangi. W Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁵⁸, jako cel kształcenia podano znajomość praw zwierząt. Często w uchwałach rad gminnych i miejskich w sprawie wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności zwierząt, jako cel wskazuje się zapewnienie przestrzegania praw zwierząt⁵⁹, a jako środek współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz ochrony praw zwierząt. W literaturze określenie „prawa zwierząt” może być uważane za skrót myślowy obejmujący „ogół refleksów w sferze prawnej obowiązków podmiotów prawa kształtowanych przez normy prawa publicznego i prywatnego na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej”⁶⁰. Uważa się też, że „każde zagadnienie dotyczące zwierząt, jakie wyłania się z jakichkolwiek przepisów prawa powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem zarówno problematyki tzw. praw zwierząt w ogólności, jak i norm moralno-etycznych oraz nauk filozoficznych”⁶¹. W orzecnictwie Unii Europejskiej odróżnia się prawa zwierząt od ochrony zwierząt⁶².

W doktrynie prawa przyjmuje się, że klauzula generalna jest zwrotem niedookreślonym, a nie zawierający go przepis⁶³. Klauzule generalne jako zwroty niedookreślone mogą być niedookreślone pojęciowo (niewyraźna treść nazw) lub zakresowo (nieostry zakres). Z uwagi na istotę klauzul generalnych, polegającą na odesłaniu do norm pozaprawnych, nie można jednoznacznie wymieniać norm, które one obejmują. Wynika to z dynamicznego ich charakteru, zmieniającego treść pod wpływem zmian zewnętrznych okoliczności funkcjonowania norm prawnych, okoliczności wpływających na zmiany w różnych aspektach zasady

⁵⁶ Dz.U. 2018, poz. 1813.

⁵⁷ Wspierania ochrony środowiska oraz praw zwierząt.

⁵⁸ Dz.U. 2012, poz. 977 z późn. zm.

⁵⁹ Na przykład § 2 pkt 1 uchwały Nr XLIII/346/14 Rady Miejskiej w Błoniu w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności zwierząt w gminie Błonie z dnia 24.03.2014 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. 2014, poz. 4188). Oczywiście jest, że praw podmiotowych się nie przestrzega a zapewnia. Zatem użycie wyrażenia „przestrzeganie praw zwierząt” należy rozumieć jako „przestrzeganie przepisów o ochronie zwierząt”.

⁶⁰ M. Pazdan, loco cit.

⁶¹ J. Mucha, *Egzekucja ze zwierząt*, [w:] *Ars in vita. Ars in iure*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, red. A. Barańska, S. Cieślak, Warszawa 2018, (Legali, dostęp: 14.03.2019).

⁶² Opinia Rzecznika Generalnego z 2.04.2009 r. w sprawie C-416/07, Ochrona zwierząt podczas transportu i podczas uboju lub zabijania (Komisja przeciwko Grecji), Legalis (dostęp: 15.03.2019).

⁶³ Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy prawa cywilnego*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012, s. 390 i podana tam literatura. Niekiedy uważa się, że klauzule generalne to przepisy odsyłające do ocen podmiotów stosujących lub interpretujących prawo. Zob. J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 93.

słuszności⁶⁴. Cechą klauzul generalnych jest odesłanie do wartości moralnych, rzadziej do obyczajowych⁶⁵, nie zaś do zasad określonej nauki. Bogatszy dorobek nauki może jedynie powołać do życia nowe normy moralne lub zmienić dotychczasowe. Odsyłając do wartości moralnych, w istocie odsyłają do ocen społecznych. Przepis zawierający klauzulę generalną nakazuje uwzględnić te oceny w procesie subsumcji.

Klauzule generalne występują w różnych gałęziach prawa. Tytułem przykładu można wskazać najważniejsze (zdaniem autora):

- zasady współżycia społecznego (art. 5 k.c.⁶⁶) bądź dobre obyczaje⁶⁷,
- społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa (art. 5 k.c.),
- niegodziwy cel (art. 412 k.c.),
- społeczna szkodliwość czynu (art. 1 § 2 k.k.⁶⁸),
- dobro dziecka (art. 58 § 1 k.r.o.⁶⁹),
- dobro rodziny (art. 39 k.r.o.),
- interes społeczny (art. 7 k.p.a.⁷⁰),
- słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.),
- słuszny interes strony (art. 118 k.p.a.)
- ważny interes podatnika (art. 22 §1 i § 2 pkt 1 o.p.⁷¹),
- dobro pacjenta (art. 31 ust. 4 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyści)⁷².

Niekiedy klauzule generalne mają charakter ogólniejszy i w istocie zawierają inne klauzule „szczegółowe”. Na przykład cel niegodziwy może być jednocześnie sprzeczny z zasadami współżycia społecznego⁷³ bądź stanowić czyn społecznie szkodliwy⁷⁴. Uważa się, że zasady współżycia społecznego można zastąpić

⁶⁴ Na przykład kłeska żywiołowa może uzasadniać niższe standardy humanitarnego traktowania zwierząt, czy nawet zabijanie zwierząt dzikich w celu zdobycia pożywienia.

⁶⁵ Zarówno normy moralne jak i obyczajowe są odmienne w różnych kulturach i trudno między nimi postawić wyraźną granicę. Społeczeństwa wywodzące się z kultury judeochrześcijańskiej, przez pryzmat norm moralnych oceniają negatywnie na przykład obyczaj spożywania psiego i kociego mięsa. Zob. I. Nazaruk, *Owoce liczi i psie mięso. Zaczął się najbardziej okrutny festiwal kulinarny świata*, <http://wyborcza.pl/10,82983,23582396,owoce-liczi-i-psie-mieso-zaczal-sie-nabardziej-okrutny-festiwal.html> (dostęp: 15.03.2019).

⁶⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.).

⁶⁷ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. 2018, poz. 419).

⁶⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1600).

⁶⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 1965 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2017., poz. 862 ze zm.).

⁷⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2076 ze zm.).

⁷¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2018, poz. 800 ze zm.).

⁷² Dz.U. 2018, poz. 617 ze zm.

⁷³ K. Mularski, *Komentarz do art. 412 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2, red. M. Gutowski, Komentarz do art. 353-626, Warszawa 2019, (Legalis, dostęp: 15.03.2019).

⁷⁴ Art. 115 § 2 k.k. przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu nakazuje brać pod uwagę między innymi motywację sprawcy, która może być sprzeczna z normami moralnymi, a więc z zasadami współżycia społecznego.

klauzulą „dobre obyczaje”⁷⁵. Zatem klauzule generalne, oprócz tego, że mogą się zakresowo różnić a częściowo pokrywać, mogą mieć szerszy lub węższy zakres, w zależności od ich roli i aspektu w ocenie ludzkiego zachowania. Treścią klauzul generalnych nie jest ich konkretyzacja w przepisie prawa; taką konkretyzację należy wówczas traktować jako pojęcie niedookreślone⁷⁶

Wracając do rozważań nad wartościami moralnymi leżącymi u podstaw rozwiązań prawnych, należy przypomnieć wcześniejsze spostrzeżenia:

- prawo chroni odczucia (wartości) moralne człowieka, a ochrona zwierząt jest tylko środkiem ochrony tych wartości,
- człowiek nie jest w stanie chronić zwierząt z innej perspektywy niż ludzkiej,
- prawa podmiotowe mogą być przyznane jedynie ludziom, ponieważ stosunki społeczne (a dalej prawne) to relacje wyłącznie między ludźmi,
- ani dereifikacja zwierząt, ani ewentualne przyznanie zwierzętom praw, nie wpływa na zakres ich ochrony, ponieważ obowiązki z nią związane można nałożyć tylko na człowieka i takie właśnie jest prawo przedmiotowe⁷⁷,
- podmiotowość prawna jest cechą przyznaną przez prawo,
- język prawniczy operuje prawami zwierząt jako wartościami, które należy chronić w prawie pozytywnym.

Biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie „dobrostan” (zwierząt) jest zbyt wąskie na określenie wszystkich zasad postępowania człowieka ze zwierzętami, można byłoby przyjąć określenie „potrzeby i interesy” (zwierząt) jako kryterium postępowania człowieka ze zwierzętami, jednakże, mając na uwadze prawie 50-letnią tradycję stosowania zwrotu „prawa zwierząt” w języku prawniczym oraz implementację tego pojęcia do języka prawnego w 2017 r., można uznać ten zwrot za

⁷⁵ Z. Radwański, M. Zieliński, op. cit., s. 397.

⁷⁶ Zob. , Z.R. Kmieciak, M. Grzeszczuk, E. Streit-Browarna, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Sectio G, Vol. LXIII, 2, s. 223.

⁷⁷ Celem ustaw chroniących zwierzęta jest określenie obowiązków człowieka, niezależnie czy zawarte są w nich deklaracje wynikające z biocentrycznych poglądów w etyce. Przykładowo można wskazać na rozwiązania niemieckie i szwajcarskie. Niemiecka ustawa o ochronie zwierząt (Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 r., BGBl. z 2006 r., s. 1206-1222) w części pierwszej, określającej zasadę ogólną zawierającą tylko jeden paragraf (§1) stanowi, że „celem ustawy jest określenie odpowiedzialności ludzi za ochronę warunków życia i dobrego samopoczucia zwierząt, jako współhistot. Nikt nie może przysparzać zwierzęciu bezpodstawnie bólu, cierpienia lub szkody”. Przepis ten wydaje się wskazywać na kierunek biocentryczny (zwierzę jako współhistota) przyświecający ustawodawcy niemieckiemu w ustalaniu nakazów i zakazów dotyczących zwierząt. Jednakże treść ustawy wskazuje na antropocentryczny kierunek rozwiązań. Świadczy o tym reglamentacja uboju zwierząt w zależności od tego czy są człowiekowi bliższe, czy dalsze. Inaczej też uregulowano uśmiercanie zwierząt bliskich człowiekowi (psy, koty) i ssaków naczelnych – zob. § 9 ust.2, pkt 7 ustawy. Z kolei szwajcarska ustawa z 6.12.2005 r. o ochronie zwierząt (Swiss Federal Act on Animal Protection) w art. 1 stwierdza , że celem tej ustawy jest ochrona godności i dobrostanu zwierząt. W art. 2, podając ogólne zasady stwierdza: „1. Zwierzęta będą traktowane w sposób najlepiej odpowiadający ich potrzebom. 2. Każdy mający kontakt ze zwierzętami powinien im, o ile to możliwe w danych okolicznościach, zapewnić bezpieczeństwo i godne warunki życia. 3. Nikt bez uzasadnionej przyczyny nie będzie narażał zwierząt na zadawanie bólu cierpienia, uszkodzenia ciała i strach”. Zob. file:///C:/Users/Komputer/AppData/Local/Temp/Animal_Welfare_Act_(TSGH)_position_as_at_1.1.2011.pdf (dostęp: 15.03.2019).

klauzulę generalną odsyłającą do norm pozaprawnych, w szczególności do norm moralnych, których źródłem są także pewne zwyczaje pozaprawne. W tym ujęciu owa klauzula nie obejmowałaby „obowiązków podmiotów prawa kształtowanych przez normy prawa publicznego i prywatnego na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej”⁷⁸. Obowiązki te (zakazy, nakazy), wynikające z prawa przedmiotowego, muszą być przestrzegane i ewentualnie określone w języku prawnym jako „obowiązki wobec zwierząt” (w istocie obowiązki poszanowania powszechnie przyjętych ocen moralnych), nie zaś jako prawa.

Treścią proponowanej klauzuli generalnej byłoby odwołanie się do społecznie akceptowanych norm moralnych, regulujących postępowanie ludzi ze zwierzętami i wyrażających wartości powszechnie uznane w społeczeństwie. Do tych wartości zalicza się minimalizację niepotrzebnego bólu i cierpienia zwierząt, ocenianą przez pryzmat kultury i zwyczajów.

Proponowana treść klauzuli, będąca zwrotem niedookreślonym, spełnia teoretycznoprawne wymogi stawiane wszystkim klauzulom generalnym. Odsyła do norm aksjologicznych, które nie dają się sklasyfikować, przy czym źródłem tego odesłania jest przepis prawa. Wartości, do których by odsyłała klauzula praw zwierząt, ewoluują wraz ze zmianami świadomości społecznej pod wpływem rozwoju wiedzy o zwierzętach. Klauzula ta służyłaby do oceny zachowań przez podmioty stosujące prawo także poprzez doprecyzowanie zachowań określonych w przepisach. Byłaby też wskazówką dla ustawodawcy w zakresie kierunku ingerencji prawnej w stosunki społeczne. Przepis zawierający omawianą klauzulę odsyłałby do wartości, które powinny być akceptowane przez całe społeczeństwo, a nie przez określoną jedynie warstwę, grupę (np. członków organizacji ekologicznych lub rolników).

Według art. 1 ust. 1 zd. II ustawy o ochronie zwierząt, człowiek jest winien zwierzęciu poszanowanie, opiekę i ochronę. Ochrona i opieka wchodzi w zakres humanitarnego traktowania (art.4, pkt 2 ustawy), którego nakaz określa art. 5 ustawy. Następny art. 6 zabrania nieuzasadnionego zabijania zwierząt oraz znęcania się nad nimi. Zakres opieki i ochrony oraz pojęcie i podstawowe formy znęcania się nad zwierzętami określają przepisy szczegółowe. Wykładni wymaga pojęcie poszanowania jako powinności człowieka wobec zwierzęcia. Skoro przepis art. 1, ust. 1 ustawy, poprzez wymienienie równorzędne poszanowania ochrony i opieki oddziela poszanowanie od ochrony i opieki, należy uważać, że ochrona i opieka nie wchodzi w zakres pojęcia poszanowanie. Odpowiednia opieka i ochrona przed zachowaniem się człowieka w stosunku do zwierząt jest uregulowana w ustawie i aktach wykonawczych. W przepisach ustawy brak jest postanowień dotyczących poszanowania⁷⁹ zwierząt. Wydaje się, iż pojęcie poszanowania należy do kategorii aksjologicznych. Szacunek oznacza uznanie wartości, a w konsekwencji interesów przedmiotu do którego szacunek jest skierowany, natomiast

⁷⁸ M. Pazdan, op. cit.

⁷⁹ Mówi się jedynie o poszanowaniu prawa, co oznacza jego przestrzeganie, poszanowaniu życia, a więc uznaniu, że życie jest wartością z którą należy się liczyć, poszanowaniu innej osoby, co oznacza uznanie jej wartości i o ile to możliwe – nie działanie na jej szkodę, uwzględnianie w naszych działaniach liczenia się z jej interesami.

poszanowanie zakłada uzewnętrznienie szacunku, czyli okazywanie uznawania określonych wartości⁸⁰. Poszanowanie zwierząt zakłada uzewnętrznienie uznania ich wartości. W omawianym przypadku regułą postępowania, polegającą na powinności szacunku wobec zwierząt, nie można uznać za normę prawną; w efekcie wydaje się, że człowiek nie jest winien zwierzęciu poszanowania w rozumieniu prawnym. Poszanowanie o którym mówi art. 1 ust. 1 zd. II należałoby więc odnieść do praw zwierząt. *De lege ferenda* przepis ten mógłby brzmieć: „Człowiek jest winien poszanowania praw zwierząt, ochronę i opiekę”. Tak sformułowany przepis nie określałby jedynie enigmatycznego szacunku, odsyłając w kwestiach nieuregulowanych do norm moralnych, a tym samym statuowałaby klauzulę generalną o szerszym zasięgu niż to czyni art. 24 ust. 3 pkt 8 ustawy z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Literatura

1. Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
2. Białocerkiewicz J., *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005.
3. Bronk A., *Kategoria godności człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, Vol XXXV.
4. Bydliński P., *Das Tier, (k)eine Sache?*, „Rundschasu des Wirtschaftsrecht” 1998, nr 5.
5. Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie podstawowych praw jednostki*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21.
6. *Encyklopedia Historia*, Kraków 2007.
7. Fukuyama F., *Koniec człowieka*, Kraków 2004.
8. Gabriel-Węglowski M., *Przestępstwa przeciwko ochronie humanitarnej zwierząt*, Toruń 2008.
9. Goetel M., *Sprzedaż zwierzęcia a PCC*, glosa do wyroku NSA z 31.05.2011 r., II FSK 77/10, „Monitor Podatkowy” 2011, nr 12.
10. Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996.
11. Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
12. Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
13. Kaku M., *Hiperprzestrzeń. Wszechświaty równoległe pętle czasowe i dziesiąty wymiar*, Warszawa 2012.
14. Kita A., *Podstawy prawne humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce*, Bydgoszcz 2010.
15. Kmieciak Z.R., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Sectio G, Vol. LXIII, 2.

⁸⁰ Czasownik "poszanować" znaczy więcej niż "uznawać" lub "brać pod uwagę"; zakłada on istnienie pewnych pozytywnych obowiązków. Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18. 12. 1996 r., 24095/1994 w sprawie *Efstratiou v. Grecja*, LEX nr 79871.

16. Krajewski R., *Karnoprawne aspekty zoofilii*, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 4.
17. Kubala W., *Glosa do uchwały 7 sędziów SN z dnia 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95*, „Glosa”, 1997, nr 2.
18. Ławniczak A., *Ideologia praw zwierząt*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2010, t. IV.
19. Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, [w:] *Studia z prawa prywatnego*. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Birucie Lewaszkiewicz Petrykowskiej, Łódź 1997.
20. Majewski A., *Prawa człowieka a prawa zwierząt*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Prawa Człowieka: wczoraj–dziś–jutro” 2005, t. XIII.
21. Majewski A., *System prawa ochrony zwierząt w Niemczech (zagadnienia ogólne)*, „Studia Prawnicze” 2011, z. 1.
22. Majewski A., *Prawa zwierząt jako instrument ochrony prawnej zwierząt w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Wyzwania współczesnej Europy*, cz. 2, *Prawa Zwierząt*, red. J. Senyszyn, Gdynia 2014.
23. Mucha J., *Egzekucja ze zwierząt*, [w:] *Ars in vita. Ars in iure*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, red. A. Barańska, S. Cieślak, Warszawa 2018.
24. Mularski K., *Komentarz do art. 412 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2, Komentarz do art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019.
25. Nazaruk I., *Owoce liczi i psie mięso. Zaczął się najbardziej okrutny festiwal kulinarny świata*, <http://wyborcza.pl/10,82983,23582396,owoce-liczi-i-psie-mieso-zaczal-sie-nabardziej-okrutny-festiwal.html> (dostęp: 15.03.2019).
26. Pazdan M., [w:] *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2016.
27. Piechowiak M., *Prawa naturalne a prawa człowieka*, „Substancja Natura Prawo Naturalne” 2006, nr 8.
28. Pierko M., *Światowa Deklaracja Praw Zwierząt i jej znaczenie dla jakości życia psów w Polsce*, <http://naszpies.com/tutorials/article/217-%C5%9Bwiatowa-deklaracja-praw-zwierz-%C4%85t-i-jej-znaczenie-dla-jako%C5%9Bci-%C5%BCycia-ps%C3%B3w-w-polsce/> (dostęp: 23.01.2019).
29. Pietrzykowski T. *Wyzwania moralne. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2010.
30. Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt o doświadczeniach na zwierzętach – z komentarzem*, Warszawa 2007.
31. Radwański Z., Zieliński M., *Normy i przepisy prawa cywilnego*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012.
32. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
33. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1994.
34. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999.
35. Rejman G., *Ochrona prawna zwierząt*, „Studia Iuridica” 2006, t. XLVI.
36. Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.
37. Warylewski J. (red), *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, System Prawa Karnego, t. 10, Warszawa 2016.
38. Wrzesiński K., *Prawo do informacji w procesie cywilnym*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008.

Akty normatywne

1. Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18.04.1999 r., Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, Warszawa 2000.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
3. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001622> (dostęp: 1.02.2019).
4. Bürgerliches Gesetzbuch, <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html> (dostęp: 1.02.2019).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tj. (Dz.U. 2019, poz. 122).
6. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
7. Traktat z 2.10.1997 r. z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31).
8. Rozporządzenie (WE) Nr 998/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym, i zmieniające dyrektywę Rady 92/65/EWG (Dz.Ur. UE. z 1993 r., L. 146 z 13.06.2003 r.).
9. Rozporządzenie Rady Nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Ur. UE. z 5.01.2005 r., L. 3 ze zm.).
10. Rozporządzenie Nr 1523/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zakazujące wprowadzania do obrotu oraz przywozu do Wspólnoty lub wywozu ze Wspólnoty skór z kotów i psów oraz produktów zawierających takie skóry (Dz.Ur. UE. z 27.12.2007 r., L. 343).
11. Rozporządzenie Nr 1007/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.09.2009 r. w sprawie handlu produktami z fok (Dz.Ur. UE. z 31.10.2009 r., L. 286 ze zm.).
12. Dyrektywa Komisji EWG nr 92/105 z 3.12.1992 r. ustanawiająca stopień normalizacji w odniesieniu do "paszportów" roślin używanych przy przemieszczaniu niektórych roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów w obrębie Wspólnoty i ustanawiającej szczegółowe procedury dotyczące wydawania takich "paszportów" roślin oraz warunki i szczegółowe procedury dotyczące ich wymiany (Dz.Ur. UE. z 8.01.1993 r., L. 4).
13. Dyrektywa Rady Nr 98/58 WE z 20.07.1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich (Dz.Ur. UE z 8.08.1998 r., L. 221 z późn. zm.).
14. Dyrektywa Rady Nr 2006/88/WE z 14.10.2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.Ur. UE., z 24.11.2006 r., L. 328).
15. Dyrektywa Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń (wersja skodyfikowana) (Dz.Ur. UE., L 2009, nr 47).
16. Dyrektywa z 22.10.2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz.Ur. UE. z 20.10.2010 r., L. 276).
17. Decyzja Rady (WE) Nr 78/923 z 19.06.1978 r. zatwierdzająca Europejską konwencję o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich (Dz. Urz. UE. z 17.11.1978 r., L. 323).
18. Decyzja Rady z 23.03.1998 r. zatwierdzająca Europejską konwencję w sprawie ochrony zwierząt kręgowych wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych z 18.03.1986 r. (Dz.Ur. UE. z 24.08.1999 r., L. 222).

19. Załącznik do decyzji Komisji Nr 2007/410/WE z 20.06.2007 r. w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Wspólnoty i rozprzestrzenianiu się we Wspólnocie wiroida wrzecionowatości bulw ziemniaka (Dz.Urz. UE. z 15.06.2007 r., L. 155).
20. Konwencja Rady Europy z 10.05.1979 r. o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju (Dz.U. 2008, nr 126, poz. 810).
21. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2076 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 25 lutego 1965 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2017, poz. 862 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 419).
25. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. 2018, poz. 617 ze zm.).
26. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1600).
27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 800 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2019, poz. 122).
29. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2018, poz. 799 ze zm.).
30. Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 r., BGBl. z 2006 r., s. 1206 -1222.
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 79, poz. 668).
32. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1207 ze zm.).
33. Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1813).
34. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27.08.2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. 2012, poz. 977 ze zm.).
35. Uchwała Nr XLIII/346/14 Rady Miejskiej w Błoniu w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności zwierząt w gminie Błonie z dnia 24.03.2014 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. 2014, poz. 4188).

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18. 12. 1996 r., 24095/1994 w sprawie Efstratiou v. Grecja, LEX nr 79871.

ANIMAL RIGHTS IN POSITIVE LAW

***Abstract:** The concept of “animal rights” first appeared in ethics, then followed by legal language, to finally appear in Polish law in 2017. It was due to the desire to give the animals rights similar to those of human beings. The law, as a regulator of social relationships, cannot provide for specific animal rights and it does not. It may only define human obligations towards animals. Therefore, the concept of “animal rights” shall be considered a sum of human’s moral obligation towards animals, which would include ensuring their well-being, protecting against unjustified and inhumane killing and preventing abuse of animals. “Animal rights” may constitute a general clause, in which case they will not include human obligations contained in the precepts of law. This way moral standards which have dynamic nature would be included into the legal system.*

Piotr Aszkiełowicz

RZĄDOWE ORGANY OCHRONY PRZYRODY W POLSCE I HISZPANII. STUDIUM PRAWNOPORÓWNAWCZE

Środowisko przyrodnicze stanowi uniwersalne dobro podlegające szczególnej ochronie prawodawcy. Niewątpliwie jego zabezpieczenie jest wyrazem interesu publicznego, ponieważ obszary o unikatowych walorach przyrodniczych stanowią pożytek służący ogółowi społeczeństwa. W niniejszej publikacji scharakteryzowano system organów ochrony przyrody w Polsce i Hiszpanii. Wybór Hiszpanii wynika ze specyfiki podziału administracji publicznej w tym kraju.

Wprowadzenie

Środowisko przyrodnicze jako dobro uniwersalne podlega szczególnej ochronie prawodawcy. Jego stan i kondycja, zwłaszcza obszarów o unikatowych walorach przyrodniczych, wpływają na rozwój turystyki, bezpieczeństwa ludzi, a także mają wpływ na wartość nieruchomości. Przyjmuje się, że czystość powietrza, bliskość parków, lasów czy zbiorników wodnych wpływa tak samo na cenę nieruchomości jak lokalizacja w centrum aglomeracji miejskiej. Ochrona przyrody jest również przedmiotem regulacji prawa europejskiego, między innymi w Hiszpanii. Wybór tego państwa do analizy porównawczej wynika z jego specyfiki podziału administracji publicznej. Liczne kompetencje są przekazywane z poziomu administracji centralnej do gmin, które mogą tworzyć wspólnoty autonomiczne. Wspólnoty te działają w obrębie poszczególnych prowincji. Taki stan rzeczy powoduje konieczność poszukiwania optymalnych rozwiązań prawnych, które gwarantowałyby utrzymanie unitarnego ustroju państwa i efektywne rozdysponowanie środków publicznych. Wiele wspólnot lokalnych ma szeroką autonomię w kształtowaniu swojej administracji. Dostosowanie polityki administracji centralnej do polityki wspólnot autonomicznych wyróżnia Hiszpanię na tle innych krajów europejskich

Celem pracy jest dokonanie porównania rozwiązań ustrojowych przyjętych przez ustawodawcę w Polsce i Hiszpanii oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda*. Zwrócono przy tym uwagę na prawne podstawy funkcjonowania systemu ochrony przyrody w obu krajach oraz wskazano na różnice w sposobie funkcjonowania organów ochrony przyrody w Polsce i w Hiszpanii. Wybór tej sfery administracji publicznej wynika z faktu, że często organy te, poprzez rozmaite środki prawne, wpływają na funkcjonowanie instytucji samorządów

terytorialnych oraz organów administracji niezespolonej. Ich działania często zmierzają do korygowania polityki ochrony przyrody.

1. Ochrona przyrody w ustawie konstytucyjnej Polski oraz Hiszpanii

Ochrona przyrody jest przedmiotem regulacji ujętych w ustawach zasadniczych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku¹ nie posługuje się pojęciem przyrody, ale sformułowaniem środowisko. Nie wskazuje jednak jak powinno być ono interpretowane. Definicja ta została dopiero ujęta w treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska². Według wskazanego przepisu, pojęcie środowiska rozumie się jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej. Analogiczna sytuacja występuje w Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 1978 roku³, gdzie ustawodawca kreuje jedynie prawa jednostki do życia w środowisku odpowiednim dla jego rozwoju oraz obowiązki władzy w związku z zabezpieczeniem środowiska. Jedynym *novum* jest art. 45 ust. 2, który wprost stanowi o racjonalnym korzystaniu z naturalnych zasobów. W polskim ustawodawstwie definicję środowiska zawiera przepis art. 5 pkt 20 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴. W ustawie posłużono się jednak pojęciem środowiska przyrodniczego, które zdefiniowano jako krajobraz wraz z tworam przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami oraz grzybami, przy czym pojęcie krajobrazu należy rozumieć zgodnie z zapisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Przedmiotem ochrony krajobrazowej są nie tylko elementy przyrodnicze, ale także elementy wytworu cywilizacyjnego. Jednakże obie te definicje mieszczą się w zakresie wyznaczonym przez ustawę prawo ochrony środowiska.

Hiszpańska ustawa z dnia 13 grudnia 2007 r. o dziedzictwie naturalnym i bioróżnorodności⁶ nie stosuje pojęcia środowisko, ale posługuje się sformułowaniem zasoby naturalne. Zgodnie z art. 3 ust. 30 tejże ustawy, zasoby naturalne definiowane są jako dowolna część składowa natury, która może być wykorzystywana przez człowieka do zaspokajania jego potrzeb i posiada aktualną lub potencjalną wartość jak krajobraz, zasoby wodne, gleba, atmosfera czy chociażby odnawialne

¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

² Dz.U. 2018, poz. 799.

³ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (dostęp: 7.11.2017).

⁴ Dz.U. 2018, poz. 1614.

⁵ Dz.U. 2018, poz. 1945.

⁶ Boletín Oficial del Estado no. 299 of 12/14/2007.

i nieodnawialne zasoby geologiczne. Niewątpliwie definicja ta wynika z wykładni art. 45 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii. Przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu oraz przyszłym pokoleniom. Natomiast przepis art. 74 ust. 2 stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władzy publicznej.

W ocenie P. Korzeniowskiego, art. 74 Konstytucji RP należy rozumieć także jako prawo do korzystania z wartości środowiska. Cytowany autor wywodzi, że pod pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego, do którego zapewnienia jest zobowiązana władza publiczna, należy rozumieć konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony w taki sposób, aby umożliwić człowiekowi korzystanie z wartości środowiska i jego części składowych⁷. Tożsame spostrzeżenia przedstawił WSA w Warszawie w wyroku z 19 marca 2010 r., uzasadniając, że bezpieczeństwo ekologiczne i rozwój człowieka są pojęciami zintegrowanymi⁸. Natomiast J. Maciejewska uważa, że przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi bezpośredniej podstawy do dochodzenia praw jednostek, gdyż konkretyzowany jest on dopiero w poszczególnych ustawach zwykłych⁹.

Hiszpańska ustawa zasadnicza w art. 45 ust. 2 określa naturę i jej zasoby jako wartość uniwersalną oraz ogólnospołeczną. Zapisy hiszpańskiej Konstytucji należy traktować jako gwarancje prawa obywateli do życia w środowisku umożliwiającym ich osobisty rozwój, a także swoiste zobowiązanie władzy publicznej. Interesujące spostrzeżenia dotyczą już wielokrotnie wspomnianego przepisu art. 45, który hiszpańska judykatura uznaje za pewnego rodzaju promocję racjonalnego używania zasobów naturalnych, ich ochrony, udoskonalania oraz przywrócenia do stanu pierwotnego. Warto także zauważyć, że na obywatelach ciąży obowiązek należytego utrzymania natury jako wyrazu koniecznej i kolektywnej odpowiedzialności. Nie można również pominąć aspektu prewencyjnego ochrony natury, tudzież środowiska, przed czynnikami degradującymi¹⁰. Analogiczne kwestie wynikają z treści art. 5 Konstytucji RP, postulującego stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta gwarantuje minimalną ingerencję w zasoby środowiska, przy zapewnieniu rozwoju społeczno-gospodarczego¹¹.

Podobne rozważania co do istoty obowiązków obywateli oraz władzy publicznej w stosunku do zasobów natury, przeprowadzane z perspektywy zasady zrównoważonego rozwoju, można znaleźć w polskim ustawodawstwie. Jak to słusznie interpretuje M. Szymańska, fundamentalnym celem zrównoważonego rozwoju jest takie wykorzystywanie zasobów naturalnych przyrody, by nie zakłócić

⁷ P. Korzeniowski, *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Jak należy rozumieć treść art. 74 ust. 1 Konstytucji RP*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2, s. 113-126.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 roku, VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034.

⁹ J. Maciejewska, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 59-75.

¹⁰ M.C. Eritja, L.C. Casado. J.E.N Moreno, A.P. Sole, I.P. Castejon, *Environment law in Spain*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 31.

¹¹ Zob. także D. Pyć, *Ochrona ciągłości ekologicznej jako funkcja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju na przykładzie korytarzy ekologicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 1121-1138.

równowagi w środowisku oraz wszelakich procesów odtwórczych. Wspomniana autorka nawiązuje także do konieczności zaspokojenia potrzeb bytowych obywateli, jednak w zgodzie ze stanem środowiska¹². Z kolei A. Krzywoń zwraca uwagę, że z art. 74 nie jest możliwe wyprowadzenie prawa do środowiska z powodu braku konkretyzacji jego treści, a w szczególności kształtu żądania, które jednostka może z tego przepisu wystosować wobec władzy publicznej¹³. Niemniej jednak autor dopuszcza stosowanie roszczeń z tytułu środowiska z innych przepisów, jak chociażby art. 38 i 52 Konstytucji RP¹⁴.

Warto także odnieść się do poglądów prezentowanych przez K. Szumę, która uważa, że obowiązek władzy publicznej, implementowany w przepisie art. 74 ust. 1, ma charakter czynny, dotyczący także przyjęcia odpowiednich rozwiązań w ustawodawstwie zwykłym. Autorka wskazała także na jego bierny charakter, który ma gwarantować powstrzymanie się od działań mogących mieć potencjalnie szkodliwy wpływ na środowisko i jego zasoby¹⁵.

Hiszpańskie prawodawstwo ulegało stopniowym zmianom i dostosowywało się do wymogów wynikających z prawa europejskiego. Obowiązki władz publicznych dotyczących środowiska naturalnego wykroczyły zdecydowanie poza kwestię ograniczania zanieczyszczenia. Hiszpańskie ustawodawstwo w tym zakresie nawiązuje bezpośrednio do zasady prawa europejskiego, nakazującej ponoszenie osobistej odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku. Przepis art. 45 kreuje obowiązek wszystkich podmiotów do podejmowania działań zmierzających do utrzymania środowiska naturalnego w stanie nie pogorszonym¹⁶. Natomiast przepis art. 74 ust. 4 Konstytucji RP nakazuje władzom publicznym wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. W literaturze przedmiotu podaje się, że przepis ten należy interpretować nawet jako udzielanie wsparcia finansowego podmiotom niepublicznym w podejmowaniu przedsięwzięć ekologicznych gwarantujących ochronę środowiska, a także poprawę jego stanu¹⁷.

Art. 74 ust. 4 nie jest źródłem prawa podmiotowego, ale stanowi obowiązek organów władzy publicznej¹⁸. Odpowiednik hiszpańskiego art. 45 został ujęty dopiero w art. 86 Konstytucji RP. Zgodnie z omawianym przepisem każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Szczegółowe zasady określone są w ustawie. P. Litwiniuk wywodzi, że przepis art. 86 obowiązuje wszystkie podmioty podległe

¹² M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinska” 2016, nr 25, s. 121-136.

¹³ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 3-17.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Szuma, *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, cz.2, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2, s. 68-83.

¹⁶ I. Paz, I. Calvino, *Spain*, [w:] L. Moore, H.S. Freehills, *Environmental Risks for Major Projects*, London 2012, s. 249.

¹⁷ M. Derkatka, L. Garlicki, *Art. 74*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.

¹⁸ Ibidem.

postanowieniom Konstytucji RP oraz przewiduje analogiczny obowiązek do tego, jaki został ujęty w art. 74 ust. 1 i 2¹⁹.

Jak słusznie twierdzi W. Radecki, art. 86 Konstytucji RP nie może stanowić podstawy roszczenia za pogorszenia stanu środowiska, które muszą być szczegółowo uregulowane w ustawie zwykłej²⁰. Ochrona środowiska, w tym środowiska przyrodniczego, nie może być interpretowana w oderwaniu od celu tego środowiska, jego wartości, a także od innych, konstytucyjnie chronionych praw oraz wolności.

Art. 33 ust. 3 hiszpańskiej ustawy zasadniczej stanowi, że nikt nie może być pozbawiony swoich praw oraz własności, o ile nie jest to uzasadnione interesem publicznym, społecznym, co łączy się z odpowiednim odszkodowaniem. Jak podaje M. Załucki, analizowany przepis statuuje prawo do własności prywatnej i dziedziczenia. Równocześnie wiąże art. 33 ust. 3 z ogólnymi rozważaniami praw człowieka, które umożliwiają zabezpieczenie istoty wolności i praw²¹. Z tego względu legislator wprowadził dodatkowe kryteria, które mogą argumentować ograniczenie prawa do własności oraz dziedziczenia. Interpretowane postanowienie hiszpańskiej ustawy zasadniczej kładzie silny akcent na społeczny aspekt prawa do własności. Takie podejście forsowane przez legislatora można uznać za źródło negatywnych oraz pozytywnych zobowiązań, które mogą pośrednio lub bezpośrednio wpływać na możliwość korzystania przez podmiot z prawa własności²².

Pierwsza zasada, bez względu na jej konstrukcję przyjętą przez hiszpańskiego prawodawcę, stanowi odpowiednik zasady proporcjonalności zawartej w treści przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. P. Seler nadaje tej zasadzie znaczenie swoistego równoważnika pomiędzy interesem publicznym i prywatnym²³. Rozdzielenie tych dwóch, często sprzecznych ze sobą, stanowisk jest kluczowe nie tylko ze względu na realizację polityki państwa (m.in.: środowiskowej, przestrzennej, podatkowej, gospodarczej), ale przede wszystkim z uwagi na konieczność zapewnienia poszanowania fundamentalnych praw i wolności jednostki. Jak słusznie stwierdził M. Karpiuk, ingerencja ustawodawcy musi być oparta na klarownych kryteriach, a także podyktowana usprawiedliwionym celem²⁴.

Niezwykle istotnym jest to, że wszelkie ograniczenia muszą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ochrona środowiska jest jedną z przesłanek uzasadniających ingerencję ustawodawcy w prawa i wolności jednostki. Hiszpańska konstytucja nie posługuje się taką terminologią w stosunku do ochrony praw i wolności podmiotów. Niemniej jednak przepis art. 53 ust. 1 stanowi, że wszelkie prawa oraz wolności mogą być

¹⁹ P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridicia.Agraria” 2013, nr 11, s. 119-130.

²⁰ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.

²¹ M. Załucki, *Wydzielenie w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2010, s. 134.

²² T.R.G van Banning, *The Human Right to Property*, Groningen 2001, s. 48.

²³ P. Selen, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie podatkowym Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 4, s. 48-63.

²⁴ M. Karpiuk, *Rec: W. Lis, Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, „Studia Prawa i Administracji” 2016, nr 3, s. 53-56.

regulowane jedynie w drodze ustawy, muszą być respektowane przez władzę publiczną z jednoczesnym zagwarantowaniem poszanowania fundamentu chronionych wartości. Hiszpańska konstytucyjna regulacja daje większy zakres swobody oceny przepisów odnośnie ich zgodności z ustawą zasadniczą. Bez wątpienia ochrona środowiska mieści się w zakresie wyznaczonym przez hiszpańskiego legislatora.

Polska ustawa zasadnicza wprowadza katalog zamknięty przesłanek, które mogłyby uzasadniać ingerencję w prawa i wolności obywatela. Władza publiczna na którą zostały nałożone zobowiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska, może je realizować w sposób czynny bądź bierny. Kluczowym elementem jest zapewnienie odpowiednich struktur instytucjonalnych, a także ustrojowe rozwiązanie zagadnień związanych z ochroną środowiska, w tym ochroną środowiska przyrodniczego.

2. Rządowe organy ochrony przyrody w Polsce i w Hiszpanii

System administracji publicznej w sposób precyzyjny urzeczywistnia organizację państwa i realizację zadań publicznych. Dotyczy to także kreowania i realizacji polityki ochrony przyrody. Organy administracji publicznej, działające na podstawie i w granicach prawa, są zobligowane do stosowania konstytucyjnej wykładni przepisów. Jest to o tyle istotne, że organy ochrony przyrody uczestniczące w licznych procedurach administracyjnych mogą ograniczać w znacznym stopniu korzystanie z praw własności właścicieli.

System ochrony przyrody w Hiszpanii był przedmiotem krytyki. Przed 1996 r. kompetencje te leżały głównie w gestii specjalnie wydzielonego departamentu w ramach Ministerstwa Środowiska. Braki zaplecza organizacyjno-merytorycznego, szeroki zakres własności miejscowej oraz rzeczowej, a także niewielki poziom implementacji dyrektyw europejskich były argumentami przemawiającymi za krytyczną oceną dotychczasowej administracji²⁵. Pojawiła się konieczność decentralizacji całego systemu ochrony przyrody. Przemawiał za tym również fakt, że wspólnoty autonomiczne gwarantowały szybszą i efektywniejszą implementację prawa europejskiego. Takie różnice wynikały z dążenia części wspólnot do dostosowania, w sposób niezależny od władzy centralnej, polityki środowiskowej do założeń ich polityki rozwojowej, w tym polityki przyrodniczej²⁶.

²⁵ J. Lopez-Novo, F. Morata, *The implementation of IEAs in Spain: From National Energy Considerations to EU Environmental Constraints*, [w:] A. Underdal, K. Hanf, *International Environmental Agreements and Domestic Politics*, New York 2019, <https://books.google.pl/books?id=PKWbDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=editions:zezHhP8mlwYC&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwiTlq7BiajAhVjwIsKHVXXCkMQ6AEIKTAA> (dostęp: 9.07.2019).

²⁶ P.G. Harris, *Europe and global climate change. Politics, foreign policy and regional cooperation*, Northampton 2007, s. 180.

W rekomendacjach z 2004 r. OECD zasugerowano hiszpańskiemu prawodawcy konieczność zapewnienia większego udziału czynnika społecznego w tworzeniu polityki przyrodniczej oraz innych podmiotów publicznych, a także integrowania polityki przyrodniczej z innymi działami polityki, jak chociażby z polityką planistyczną²⁷. Problemy z podziałem kompetencji w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego wynikały z faktu silnego rozdrobnienia w systemie administracji publicznej. W ramach tego systemu funkcjonowało 13 instytucji ochrony przyrody, zarządzanych przez pięć ministerstw oraz departamentów działających w ramach wspólnot lokalnych²⁸. Takie rozwiązanie utrudniało jednolitą legislację; system administracji publicznej musiał ustalać wspólną politykę²⁹.

W Hiszpanii kwestie dotyczące ochrony przyrody zostały uregulowane w ustawie z dnia 13 grudnia 2007 roku o ochronie dziedzictwa naturalnego i bioróżnorodności³⁰. Przepis art. 5 tejże ustawy stanowi, że organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, zapewnią konserwację i racjonalne użycie zasobów naturalnych, włączając w to środowisko wodne na całym obszarze państwa, strefy ekonomicznej, tudzież szelfu ekonomicznego, niezależnie od systemu prawnego, mając na uwadze walory obszarów naturalnych i zagrożonych gatunków.

Przepis art. 5 ust. 2 przytoczonej wyżej ustawy wprowadza również katalog obowiązków organów administracji publicznej, który ma być realizowany w granicach ich właściwości rzeczowej. W myśl tego przepisu, za obowiązki administracji publicznej ustawodawca uznał takie kwestie, jak: promowanie wiedzy, podstaw naukowych i technologii w celu utrzymania biologicznej różnorodności, jej wartości i funkcjonowania, trendów, promowanie programów, edukacji, informowanie społeczeństwa o chronionych obszarach natury. Szczególnie należy zwrócić uwagę na przepis art. 5 ust. 2a, tegoż przepisu, który stanowi, że obowiązkiem administracji jest promowanie udziału i aktywności umożliwiającej realizowanie celów ustawowych. Taka konstrukcja przepisu daje dużą swobodę organom w kształtowaniu swojej polityki środowiskowej, bowiem wyznacznikiem nie jest sama kompetencja, ale cel do zrealizowania.

Omówione normy prawne są zbliżone do przepisów art. 3 i 4 polskiej ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹. Przepis art. 3 stanowi o sposobach realizowania celów ochrony przyrody, wskazując na określone metody ich uzyskania, natomiast przepis art. 4 jest niewielkim wycinkiem rozwiązań przyjętych w hiszpańskiej ustawie o ochronie przyrody i różnorodności biologicznej. Przepis ten statuuje obowiązek dbałości o przyrodę organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych. Wyrok WSA

²⁷ *OECD Environmental Performance Reviews Spain*, <https://books.google.pl/books?isbn=9264108637> (dostęp: 9.07.2019).

²⁸ F.B. de Walle, M. Nikolopoulou-Tamvakli, W.J. Heinen, *Environmental Condition of the Mediterranean Sea European Community Countries*, New York 2013, s. 180.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Boletín oficial..., op. cit.

³¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1614).

w Kielcach z 30 grudnia 2013 roku doprecyzowuje ten przepis, wskazując, że obowiązek dbałości o przyrodę powinien być realizowany w każdym prowadzonym postępowaniu administracyjnym, którego przedmiot dotyczy ochrony środowiska naturalnego człowieka³². W świetle omawianego orzeczenia, obowiązek dbałości o przyrodę przyjmuje postać swoistej klauzuli generalnej, która musi być z urzędu brana pod uwagę w procesie stanowienia prawa.

Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy o ochronie przyrody, organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody, a także prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w tej dziedzinie. Obie ustawy, zarówno polska, jak i hiszpańska, poza konkretyzacją właściwości rzeczowych poszczególnych organów, uwzględniają katalog pewnych ogólnych klauzul generalnych, które mają być wyznacznikiem kierunku prowadzenia polityki środowiskowej. Art. 6 hiszpańskiej ustawy o ochronie przyrody i bioróżnorodności przewiduje obowiązki w stosunku do bioróżnorodności gatunków i obszarów wodnych. Niezwykle kluczowe rozwiązania zostały zawarte w art. 7 tejże ustawy. W myśl tego przepisu administracja publiczna współdziała i współpracuje w kwestii utrzymania naturalnego dziedzictwa, bioróżnorodności, wzajemnie udzielając sobie informacji w celu realizacji postanowień ustawy.

Przepis art. 7 wprowadza również kilka zasadniczych mechanizmów kooperacji między instytucjami publicznymi. Przede wszystkim dotyczą one przeprowadzania wspólnych działań hiszpańskich organów administracji publicznej przy podejmowaniu rozstrzygnięć prawnych. Współpraca, o której mowa w art. 7 ust. 1, może świadczyć o innych, prawnych rozwiązaniach oraz o gotowości do wspólnego realizowania zadań publicznych w drodze porozumień lub umów. Wzajemne udzielanie informacji jest elementem zwyczajowej koegzystencji instytucji publicznych w systemie administracji publicznej. W polskiej ustawie o ochronie przyrody brak takiej regulacji.

Przepis art. 7 ust. 2 hiszpańskiej ustawy o ochronie przyrody i bioróżnorodności statuuje powstanie Państwowej Komisji Naturalnego Dziedzictwa jako gremium właściwego do prowadzenia konsultacji i współpracy między urzędami centralnymi i autonomicznymi komitetami. Wskazuje się, że kształt i zarządzanie stref ochrony przyrody będzie leżało w gestii autonomicznych komitetów na obszarach, w których się one znajdują. Projekty parków narodowych i rezerwatów muszą być zgodne z przepisami prawa regulującymi dysponowanie surowcami naturalnymi.

Podkreśla się także istotną rolę lokalnych, autonomicznych komitetów przy funkcjonowaniu obszarów Natury 2000, mających swobodę przy wyznaczaniu terenów, które wymagają objęciem najbardziej restrykcyjnej formy ochrony przyrody. Analogicznie jak w polskiej ustawie, komitety te informują Ministerstwo Środowiska o wyznaczeniu takich obszarów, które następnie notyfikuje Komisja Europejska³³.

³² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 roku, II SA/Ke 874/13, LEX nr 1426840.

³³ M.C. Eritja, L.C. Casado, J.E.N Moreno, A.P. Sole, I.P. Castejon, op. cit., s. 145.

Hiszpańska Państwowa Komisja Dziedzictwa Naturalnego i Bioróżnorodności w zamierzeniach prawodawcy ma być miejscem pogłębionego dyskursu w zakresie spraw związanych z ochroną, odtworzeniem i ulepszeniem naturalnych zasobów. Sprawy te często wkraczają w obszar różnych kompetencji organów administracji publicznej, wskutek czego potrzebne jest wykreowanie systemu koordynacji polityki środowiskowej, gwarantującego efektywniejsze zarządzanie i odpowiadającego wymogom solidarnego podejmowania decyzji w sprawie naturalnego dziedzictwa i bioróżnorodności³⁴. Jej struktura oraz funkcje zostały określone w Królewskim dekrete 1424 z 14 sierpnia 2008 roku³⁵. Zgodnie z przepisem art. 3 dekretu, w skład komisji wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, reprezentant autonomicznych wspólnot i miast Ceuty oraz Melilli, a także odpowiedni generalni dyrektorzy, Minister Środowiska Gleby i Spraw Morskich. Komisja dzieli się na mniejsze komisje dedykowane konkretnym obszarom.

Przepis art. 2 dekretu wskazuje na kompetencje Komisji w zakresie ochrony przyrody. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż stanowisko reprezentowane przez państwo na międzynarodowych konferencjach i szczytach organizacji, na których poruszane są problemy dotyczące naturalnego dziedzictwa i bioróżnorodności jest przygotowywane właśnie przez tę Komisję. Z punktu widzenia omawianej w publikacji tematyki należy stwierdzić, że kluczową funkcją komisji jest promowanie współpracy między administracją centralną i lokalną. W hiszpańskim systemie organów ochrony przyrody duże znaczenie przypisuje się generalnym dyrektorom, którzy są odpowiedzialni za koordynację wyszczególnionych działań polityki środowiskowej. Można tutaj wyróżnić Generalnego Dyrektora ds. Środowiska Naturalnego i Bioróżnorodności czy Generalnego Dyrektora ds. Standardów Środowiskowych, zmian w środowisku i środowiska naturalnego. Bezsporna jest też szczególna rola ministra właściwego do spraw środowiska.

Polski system prawny, w przeciwieństwie do systemu stosowanego w Hiszpanii, jest nastawiony na współdziałanie, a nie na koordynowanie polityk. Kompetencje dotyczące ochrony przyrody są przyznane zarówno samorządom terytorialnym, wojewodzie, dyrektorowi parku narodowego, jak i organom administracji rządowej i centralnej. W tak przyjętym rozwiązaniu można zauważyć brak hierarchicznie podporządkowanego systemu organizacyjnego instytucji publicznych. Wyjątkiem jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Generalny dyrektor nadzoruje działalność regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a sam ponosi odpowiedzialność przed ministrem właściwym do spraw środowiska.

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje także powstanie licznych organów doradczych, których zadaniem jest merytoryczne wspieranie instytucji określonych w przepisie art. 91 tejże ustawy. Kompetencje regionalnego i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zostały uregulowane w ustawie z dnia 3 października

³⁴ http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana/cb_esp_com_est_patrimonio_natural_bio.aspx (dostęp: 12.11.2017).

³⁵ Królewski dekret 1424 z 14 sierpnia 2008 roku o Państwowej Komisji Dziedzictwa Narodowego i Bioróżnorodności (BOE-A-2008-14855).

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶. Zgodnie z art. 121 ustawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań, o których mowa w treści przepisu art. 127 ust. 1. Natomiast przepis art. 123 ust. 1 stanowi, że regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej, niezespólonej, właściwym do realizacji zadań na obszarze województwa. Wykonuje on zadania przy udziale regionalnego konserwatora przyrody.

Zadania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zostały określone w przepisie art. 127 ust. 1 omawianej ustawy. W oparciu o treść tego przepisu można wskazać, że jest to organ, który współdziała z organami samorządu terytorialnego w sprawach polityki środowiskowej i środowiska przyrodniczego, bierze udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko czy też gromadzi dane i informacje o obszarach chronionych przyrody. Regionalny dyrektor ochrony środowiska ma kompetencje o wiele szersze, obejmujące tworzenie lub likwidację formy ochrony przyrody, wydawanie decyzji zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, współpracę z innymi organami. Obie te instytucje mają olbrzymi wpływ na kształtowanie lokalnej polityki środowiskowej. Nakaz współdziałania z innymi organami administracji publicznej stanowi *de facto* nakaz kontroli, czy inne instytucje uwzględniają założenia polityki administracji centralnej.

W 2019 roku Komisja Europejska przedstawiła ocenę hiszpańskiego systemu ochrony środowiska. Zdaniem komisji, przyjęte w Hiszpanii rozwiązania prawne gwarantują wysoki procent udziału społeczeństwa w realizacji polityki środowiskowej, jednak uznała, że rozwój zaplecza urzędniczego w stosunku do wyzwań związanych z ochroną przyrody jest niewystarczający. W ocenie komisji istnieje potencjał do rozwoju tego sektora i tworzenia nowych miejsc pracy. Istotnym punktem dokumentu jest zarzut stawiany Hiszpanii o zbyt wolnym tempie pełnej implementacji dyrektyw siedliskowych³⁷. Komisja przeprowadziła również analizę funkcjonowania administracji publicznej w zakresie realizacji polityki ochrony przyrody, wskazując, że nie we wszystkich aspektach doszło do skoordynowania działań różnych szczebli administracji publicznej. Dotyczy to przede wszystkim aspektów ekonomicznych (także podatkowych) zarządzania środowiskiem, w tym środowiskiem przyrodniczym. W zaleceniach wskazano na konieczność poprawy technicznych aspektów koordynacji, zwiększenia transparentności w procesie decyzyjnym i zapewnienia stabilnego udziału czynnika społecznego.

Analogiczny raport Komisji Europejskiej został przedstawiony Polsce. Najważniejszym zarzutem stawianym przez komisję był zbyt mały udział czynnika społecznego w kształtowaniu polityki środowiskowej, zarówno na etapie stosowania, jak i stanowienia prawa. Wskazano również na wadliwość obecnej struktury systemu administracji publicznej, która nie gwarantuje pełnego prawa do informo-

³⁶ Dz.U. 2018, poz.2081.

³⁷ http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_en.pdf (dostęp: 10.07.2019).

wania podmiotów administrowanych o środowisku, jego kształcie i możliwości finansowania różnych projektów związanych z jego poprawą³⁸.

Podsumowanie

Problematyka ustroju organów ochrony przyrody wynika z dążeń do poszukiwania optymalnego i najbardziej efektywnego modelu organizacyjnego systemu administracji publicznej, gwarantującego realizację tak bardzo specjalistycznego zadania publicznego. Organy ochrony przyrody przy wykonywaniu swoich kompetencji często korzystają z dużych środków finansowych, w tym także ze środków europejskich. Odpowiednie ukształtowanie administracji publicznej ma zapewnić należyte wydatkowanie środków publicznych. Rozwiązania przyjęte przez legislatora w Hiszpanii zapewniają organom wspólnot lokalnych swobodę w kształtowaniu swojej polityki środowiskowej. Administracja centralna i rządowa zachowuje funkcje koordynacyjne. Model hiszpański akcentuje solidarną współpracę wszystkich szczebli administracji publicznej. Wymusza on na wszystkich organach administracji publicznej poszukiwanie kompromisu w realizowaniu polityki przyrodniczej. Wynika to również z historii tego państwa, która cechowała się dążeniem licznych regionów do szerokiej autonomii lub niepodległości. Koordynacja miała zapewnić utrzymanie unitarnego charakteru państwa.

Polski ustawodawca przewidział bardziej rozbudowany system organów ochrony przyrody. Kompetencje w tym zakresie przyznane są samorządowi terytorialnemu, administracji centralnej, rządowej, a także dyrektorom parków narodowych. Ta koncepcja, w przeciwieństwie do Hiszpanii, bazuje na współdziałaniu organów ochrony przyrody. Niemniej jednak właściwość rzeczowa instytucji rządowych często pokrywa się z kompetencjami przyznanymi organom lokalnym, które działają na tym samym obszarze województwa.

Konkludując rozważania na tle prawnoporównawczym należy stwierdzić, że rozbudowany system administracji rządowej nie sprzyja efektywnemu prowadzeniu polityki środowiskowej. Wspólnoty lokalne mają większe rozeznanie w zakresie wyzwań związanych z ochroną przyrody niż administracja rządowa. Ocena zagrożeń dla ochrony obszarowej i gatunkowej wiąże się z lepszym wydatkowaniem środków publicznych. W ocenie autora przyznanie większych kompetencji samorządom w zakresie ochrony przyrody, na wzór hiszpański, gwarantowałoby efektywniejszą ochronę unikatowych obszarów, lepsze wydatkowanie środków publicznych oraz przeciwdziałanie rozrostu biurokracji. Wiązałoby się to z koniecznością przekształcenia regionalnej i generalnej dyrekcji ochrony środowiska w określone komisje, które stanowiłyby centrum wymiany poglądów i kooperacji administracji różnego szczebla.

³⁸ http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_en.pdf (dostęp:10.07.2019).

Literatura

1. De Walle F.B., Nikolopoulou-Tamvakli M., Heinen W.J., *Environmental Condition of the Mediterranean Sea European Community Countries*, New York 2013.
2. Derkatka M., Garlicki L., *Art. 74*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.
3. Eritja M.C., Casado L.C., Moreno J.E.N, Sole A.P., Castejon I.P., *Enviroment law in Spain*, Alphen aan den Rijn 2011.
4. Harris P.G., *Europe and global climate change. Politics, foreing policy and regional cooperation*, Northampton 2007.
5. Karpiuk M., *Rec: W. Lis, Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 3.
6. Korzeniowski P., *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Jak należy rozumieć treść art. 74 ust. 1 Konstytucji RP*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2.
7. Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
8. Litwiniuk P., *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridicia Agraria” 2013, nr 11.
9. Lopez-Novo J., Morata F., *The implementation of IEAs in Spain: From National Energy Considerations to EU Environmental Constraints*, [w:] A. Underdal, K. Hanf, *International Environmental Agreements and Domestic Politics*, New York 2019, <https://books.google.pl/books?id=PKWbDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=editio ns:zezHhP8mlwYC&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwiTlq7BiajAhVjwIsKHVXXCkMQ6AEIKTAA> (dostęp: 9.07.2019).
10. Maciejewska J., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2.
11. *OECD Environmental Performance Reviews Spain*, <https://books.google.pl/books?isbn=9264108637> (dostęp: 9.07.2019).
12. Paz I., Calvino I., *Spain*, [w:] L. Moore, H.S. Freehills, *Environmental Risks for Major Projects*, London 2012.
13. Pyć D., *Ochrona ciągłości ekologicznej jako funkcja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju na przykładzie korytarzy ekologicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
14. Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
15. Selen P., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie podatkowym Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 4.
16. Szuma K., *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, cz. 2, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2.
17. Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 25.
18. Van Banning T. R.G., *The Human Right to Property*, Groningen 2001.
19. Załucki M., *Wydzielniczenie w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2010.
20. http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana/cb_esp_com_est_patrimonio_natural_bio.aspx (dostęp: 12.11.2017).
21. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_en.pdf (dostęp: 10.07.2019).
22. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_en.pdf (dostęp: 10.07.2019).

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
2. Królewski dekret 1424 z 14 sierpnia 2008 roku o Państwowej Komisji Dziedzictwa Narodowego i Bioróżnorodności (BOE-A-2008-14855).
3. Ustawa z dnia 13 grudnia 2007 r. o dziedzictwie naturalnym i bioróżnorodności (Boletín Oficial del Estado, no. 299 of 12/14/2007).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1614).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2017, poz. 519).
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2018, poz. 208).
7. Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 roku, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (dostęp: 7.11.2017).
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945).

Orzecznictwo

1. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 roku, II SA/Ke 874/13, LEX nr 1426840.
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 roku, VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034.

GOVERNMENTAL NATURE CONSERVATION AUTHORITIES IN POLAND AND SPAIN. A COMPARATIVE STUDY

Abstract: *The natural environment is a universal good that is subject to special protection by the legislator. Undoubtedly, its safeguard is an expression of the public interest, because areas of unique natural value are a benefit to the general public. Their condition, condition affect the development of tourism, the safety of people and also have a huge impact on the value of the property. It is assumed that the cleanliness of the air, the proximity of parks, forests or water reservoirs affect the same price of real estate as the location in the center of the urban agglomeration. Nature conservation is also subject to European law. In this publication the author wishes to characterize the system of nature conservation authorities in Poland and Spain. The aim of the work is to compare the systemic solutions adopted by the national legislators, as well as the indications of the competence of individual institutions. Bearing in mind that the nature conservation authorities benefit from budgetary resources, also from European funds, this analysis is completely justified.*

Henryk Olszewski
Paweł Piotrowski

ZASTOSOWANIE TERMOWIZJI W WYKRYWANIU SCHORZEŃ SKÓRY

Gwałtowna zmiana temperatury w przypadku ludzi jest objawem nienaturalnym, ale znanym od wieków i zawsze kojarzonym z chorobą. Termografia opracowana na początku XIX wieku również wykorzystuje różnicę temperatur. Obecnie istnieje możliwość rejestracji obrazów termograficznych 2D, na których można obserwować poszukiwane zmiany temperatury na powierzchni danego ciała. Rejestracja obrazów za pomocą kamery termowizyjnej z równoczesną możliwością rejestracji obrazów cyfrowych w świetle widzialnym, daje możliwość porównywania tych obrazów. W artykule podjęto próbę wygenerowania fotogrametrycznych modeli 3D wybranych części ciała w celu wykrycia zmian chorobowych skóry.

Wprowadzenie

Rozwój nauk technicznych ma wpływ na różne dziedziny życia. Obecnie niewyobrażalne jest rozwiązywanie skomplikowanych równań matematycznych, obliczanie wytrzymałości konstrukcji bez użycia zdobyczy informatyki. Wynika to z faktu skracania czasu potrzebnego do przeprowadzenia skomplikowanych obliczeń oraz z możliwości redukcji błędów obliczeń realizowanych z wykorzystaniem technik informatycznych.

Zdobycze informatyki związane z rozwojem technik przetwarzania obrazów cyfrowych wykorzystywane są również w medycynie.

1. Teoria termografii

Człowiek, a w zasadzie cechy jego organizmu związane ze stałością cieplną oraz z emisyjnością energii cieplnej (promieniowania), stał się „obiektem badań” termograficznych¹. Wizualizacja rozkładu temperaturowego na ciele człowieka nie

¹ T. Rok, *Wykorzystanie termografii w diagnostyce i terapii*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010, s. 5; W. Minkina, P. Rutkowski, W. Wild, *Podstawy pomiarów termowizyjnych*, cz. I, *Istota termowizji i historia jej rozwoju*, „Pomiary Automatyka Kontrola” 2000, R. 46, nr 1, s. 7.

tylko może, lecz stanowi podstawę do wykrycia różnego rodzaju chorób we wczesnych stadiach ich rozwoju, stadiach, które dotychczas były niewidoczne na zdjęciach rentgenowskich, czy na monitorach aparatów USG². W przypadku zdjęć termograficznych ludzkiego ciała najważniejsza jest ocena różnic temperatury pomiędzy zdrowymi i chorymi rejonami ciała. Jako punkt odniesienia przyjmuje się temperaturę skóry otaczającej badany obszar lub temperaturę obszaru po symetrycznej stronie ciała.

Związki pomiędzy podwyższoną temperaturą ciała człowieka, a chorobą były znane od wieków. Teksty medyczne pochodzące z około 1700 r. przed naszą erą wspominają o stwierdzaniu gorączki przez dotyk, przy czym próba kontroli temperatury ciała miała zapewnić choremu przeżycie. 400 lat przed naszą erą Hipokrates próbował rozpoznać miejsce rozwoju choroby poprzez obkładanie chorego mokrą gliną – w miejscu, gdzie wysychała najszybciej stwierdzał jej źródło³. Fakt zauważenia choroby poprzez wykrycie wzrostu temperatury ciała człowieka był więc rozpatrywany przez lekarzy od wieków. Wpływ na dalsze badania miało również wynalezienie termometru.

Wszystkie przytoczone powyżej metody wymagają jednak bezpośredniego kontaktu osoby dokonującej badanie z pacjentem. Nowoczesne metody całkowicie zmieniają tę sytuację. Początki stosowania termowizji sięgają 1800 roku, kiedy to angielski astronom Frederick William Herschel, wykonując doświadczenie polegające na rozszczepieniu światła widzialnego i pomiarze temperatury w różnych barwach, stwierdził, że najbardziej nagrzewa się termometr przymocowany poniżej światła czerwonego. Ze względu na swoje położenie w widmie, to niewidzialne promieniowanie nazwano promieniowaniem podczerwonym.

Badania termograficzne polegają na pomiarze natężenia promieniowania emitowanego przez ludzkie ciało w zakresie podczerwieni. Zakres podczerwieni dzieli się umownie na cztery mniejsze podzakresy:

- bliską podczerwień o długości fal w zakresie $0,8 \div 2,5 \mu\text{m}$,
- średnią podczerwień o długości fal w zakresie $2,5 \div 25 \mu\text{m}$,
- daleką podczerwień o długości fal w zakresie $25 \div 1000 \mu\text{m}$,
- bardzo daleką podczerwień o długości fal powyżej $1000 \mu\text{m}$.

Badania rozkładu temperatury na powierzchni skóry ludzkiego ciała przeprowadzono w zakresie średniej podczerwieni. Promieniowanie podczerwone wynika z ruchu obrotowego i drgającego atomów, przez co każde ciało, które posiada temperaturę wyższą od zera bezwzględnego jest źródłem promieniowania podczerwonego. Intensywność tego promieniowania jest proporcjonalna do temperatury

² I. Blumenthal, *Fever – concepts old and new*, „Journal of the Royal Society of Medicine” 1997, vol. 90, s. 391-394; S.E. Godoy, M.M. Hayat, D.A. Ramirez, S.A. Myers, R.S. Padilla, S. Krishna, *Detection theory for accurate and non-invasive skin cancer diagnosis using dynamic thermal imaging*, „Biomed Opt Express” 2017, 8(4), s. 2301-2323; R. Lawson, *Implications of Surface temperatures in the diagnosis of breast cancer*, „Canadian Medical Association Journal” 1956, vol. 75, s. 309-310.

³ Lawson R., op. cit.

ciała, przez co pomiar promieniowania ciała jest równocześnie pomiarem jego temperatury⁴.

Kamery termowizyjne umożliwiają wizualizację rozkładu temperatury powierzchni badanego ciała. Obecnie kamery te, dzięki wprowadzonym ulepszeniom (poprzez zastosowanie nowych metod chłodzenia oraz zmianę sygnału wyjściowego z analogowego na cyfrowy), nie tylko zdecydowanie zmniejszyły swoje wymiary, przez co stały się bardziej mobilne, lecz także zwiększyły swoją dokładność. Mapa temperatur generowana przez cyfrową kamerę termowizyjną poddawana jest przez mikroprocesor kamery interpretacji graficznej. Oznacza to, że każda z temperatur na obrazie otrzymuje inną barwę prezentacji graficznej, dzięki czemu w wizjerze kamery widziany jest termalny obraz obiektu. Obliczenia te realizowane są w czasie rzeczywistym. Dodatkowo, niektóre kamery w jednym czasie mogą rejestrować dwa zdjęcia: zdjęcie termowizyjne oraz zdjęcie cyfrowe w świetle widzialnym, dzięki czemu możliwe jest ich równoczesne porównanie.

2. Termowizja w medycynie

Samo pojęcie termowizji w odniesieniu do medycyny dotyczy nieinwazyjnego, bezpiecznego dla zdrowia człowieka badania faktycznego stanu tkanek na podstawie odczytu promieniowania podczerwonego emitowanego przez człowieka, obrazującego sposób ukrwienia organizmu, czy też jego metabolizm. Badanie to jest niezależne od cech osoby poddawanej badaniu. Nieważna jest płeć, wiek, czy wymiary fizyczne. Oczywiście każdy posiada (podobnie jak odcisk palców) swój własny, unikalny rozkład temperatury, jednak po kalibracji i obróbce danych można wyróżnić dane odbiegające od reszty obrazu termograficznego⁵.

Przy wykrywaniu schorzeń za pomocą kamery termowizyjnej mamy do czynienia z rozkładem temperatury ciała człowieka. Jedną z najważniejszych cech przy wykrywaniu na przykład nowotworu złośliwego jest to, że komórki chore zdecydowanie zwiększają szybkość swojego rozwoju w porównaniu z komórkami zdrowymi znajdującymi się dookoła. Zmiany te powodują przyspieszenie lokalnego metabolizmu, zwiększenie przyływu krwi, chłonności limfatycznej oraz różnego rodzaju innych, ważnych procesów mających wpływ na funkcjonowanie organizmu człowieka. Jednak najważniejszym zjawiskiem występującym w tym przypadku, jest zwiększenie promieniowania energii cieplnej organizmu, które można wykryć za pomocą kamery termowizyjnej (rys.1)⁶.

⁴ M. Prasał, K. Sawicka, A. Wysokiński, *Termowizja jako metoda diagnostyczna stosowana w kardiologii*, „Kardiologia Polska” 2010, nr 68, 9, s. 1052-1055.

⁵ W. Minkina, P. Rutkowski, W. Wild, *Podstawy pomiarów termowizyjnych*, cz. I – *Istota termowizji i historia jej rozwoju*, „Pomiary Automatyka Kontrola” 2000, R. 46, nr 1, s. 7.

⁶ S.E. Godoy, M.M. Hayat, D.A. Ramirez..., op. cit., s. 2301-2323.



Rysunek 1. Przykładowy termogram ręki – temperatura w °C
Źródło: opracowanie własne.

Przyjmuje się, że różnica temperatur większa niż $0,5^{\circ}\text{C}$ może już świadczyć o wystąpieniu zmian chorobowych⁷. Temperatura ludzkiego ciała zależy jednak od wielu czynników, co utrudnia diagnozę schorzeń na podstawie obrazów termograficznych. Stan zdenerwowania pacjenta może wpłynąć na podwyższenie temperatury skóry, podobnie jak zastosowane przez niego kosmetyki i kremy.

Obecnie możliwe jest tworzenie termicznych map zarówno całego ciała, jak i wybranych jego obszarów. Istnieje szereg medycznych zastosowań termowizji. Termowizję wykorzystuje się m.in. w badaniach:

- oka podczas operacji zaćmy,
- stanu jamy ustnej podczas zabiegów dentystycznych,
- skórnych odczynów alergicznych,
- zapalenia płuc,
- astmy oskrzelowej,
- zmian w obrębie gruczołu tarczycowego,
- zespołu stopy cukrzycowej,
- skórniego przepływu krwi w obszarze głowy w warunkach niedotlenienia wysokościowego,
- zakrzepowego zapalenia żyły udowej,
- zespołu uciskowego nerwów obwodowych,
- stanu przedoperacyjnego i pooperacyjnego żylaków⁸.

⁷ M. Prasał, K. Sawicka, A. Wysokiński, op. cit., s. 1052-1055.

⁸ W. Minkina, P. Rutkowski, W. Wild, *Podstawy pomiarów termowizyjnych, cz. II, Współczesne rozwiązania systemów termowizyjnych, błędy metody*, „Pomiary Automatyka Kontrola” 2000, R. 46, nr 1, s. 5-8.

3. Trójwymiarowe modele części ciała

Ze względu na bardzo popularne obecnie, a zarazem skuteczne tworzenie termicznych obrazów w medycynie, zdecydowano się wykonać przykładowy trójwymiarowy model wybranego fragmentu ciała człowieka (ręki). Dostępne są coraz lepsze i tańsze kamery termowizyjne o coraz to większej czułości, co pozwala na ich zastosowanie zarówno w badaniach przesiewowych, jak i specjalistycznych. Koszt zakupu takiej kamery jest wielokrotnie mniejszy od ceny ultrasonografu, rentgena czy tomografu. Należy przy tym zaznaczyć, że termografia jest bezinwazyjną metodą diagnostyki i nie wpływa na zdrowie pacjenta.

Fotogrametryczne modelowanie trójwymiarowych obiektów polega na rekonstrukcji rzeczywistych obiektów na podstawie ich zdjęć. Posiadając dodatkowo rzeczywiste wymiary badanego obiektu, jesteśmy w stanie, za pomocą programów komputerowych, określić parametry używanego sprzętu fotogrametrycznego (np. wyznaczyć korektę zniekształcenia soczewki obiektywu, przeprowadzić korelację zdjęć oraz określić ich orientację i położenie względem rejestrowanego obiektu)⁹. W rezultacie istnieje możliwość generowania trójwymiarowych modeli powierzchniowych i bryłowych. Dotyczy to również części ludzkiego ciała. Wykonanie modelu budowy architektonicznej jest jednak łatwiejszą czynnością niż wykonanie modelu trójwymiarowego fragmentu (lub całości) ciała człowieka¹⁰.

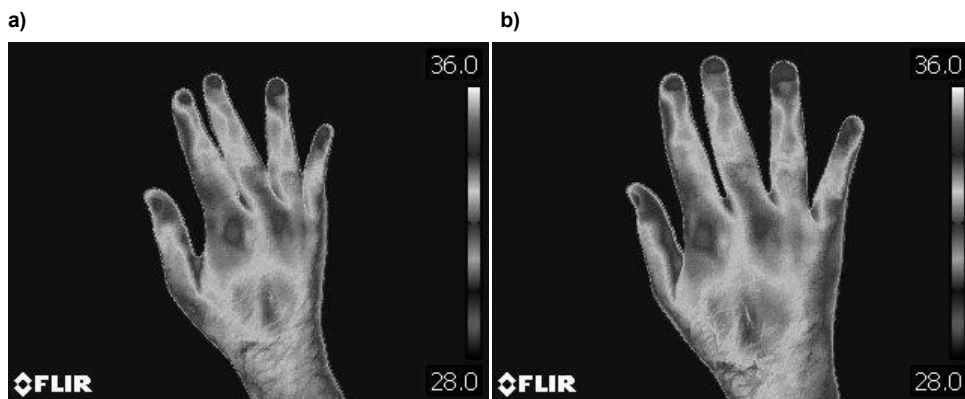
W przypadku ludzkiego ciała trudno wyróżnić widoczne krawędzie rozdzielające jego części, co utrudnia proces rekonstrukcji jego modelu geometrycznego. Proces generowania modelu geometrycznego obiektu przeprowadza się w oparciu o zdjęcia monochromatyczne. W miejscach, w których występują gwałtowne zmiany stopni szarości, wyznaczane są punkty charakterystyczne, które służą następnie do określenia położenia i orientacji kamery względem ciała. W kolejnym etapie przeprowadzonych obliczeń wyznacza się chmurę punktów powierzchni skóry. Punkty te łączy się siatką elementów trójkątnych.

Trudnością w wykonaniu tego rodzaju modeli są mimowolne ruchy człowieka (m.in. ręka drga, pacjent oddycha, krew wewnątrz ręki przepływa). Problem ten zdecydowano się rozwiązać poprzez umieszczenie dookoła badanej dłoni i głowy pacjenta markerów, które pełnią funkcję fotopunktów – punktów odniesienia ułatwiających połączenie ze sobą kolejnych zdjęć zadanych obszarów ludzkiego ciała podczas wyznaczania punktów charakterystycznych. Poprzez ich zastosowanie, a następnie ręczne ich połączenie na każdym z wykonanych zdjęć wyznaczono orientację i położenie kamery podczas rejestracji zdjęć. Modele trójwymiarowe dłoni i głowy powstały na bazie zdjęć wykonanych w świetle widzialnym. Następnie na siatki elementów trójkątnych nałożono siatki elementów

⁹ R. Tadeusiewicz, *Termografia medyczna*, (notatki), Kraków 2015.

¹⁰ M.D. Stringasi, A.G. Salvo, D.S. Neto, J.D. Vollet-Filho, V.B. Bagnato, C. Kurachi, *Discrimination of benign-versus-malignant skin lesions by thermographic images using support vector machine classifier*, „Journal of Applied Physics” 2018, 124, 044701, <https://doi.org/10.1063/1.5036640> (dostęp: 2.11.2018).

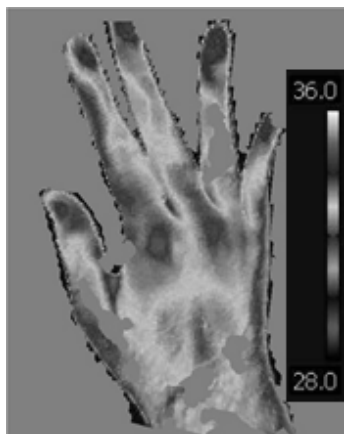
trójkątnych z tymi samymi węzłami, wypełnione teksturami z rozkładami temperatury zarejestrowanymi za pomocą kamery termowizyjnej.



Rysunek 2. Obrazy termograficzne ręki – temperatura w °C: a) lewy obraz stereopary, b) prawy obraz stereopary

Źródło: opracowanie własne.

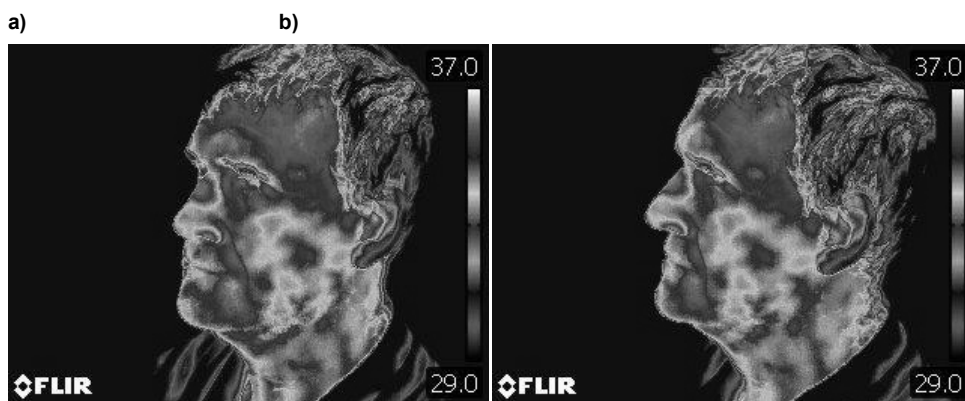
Trójwymiarowe modele geometryczne ręki i głowy zostały utworzone przy użyciu programu Agisoft Stereoscan oraz oprogramowania firmy Autodesk. Programy te umożliwiły wygenerowanie modeli 3D z par obrazów stereoskopowych – tzw. stereopar. Wykorzystano je również do połączenia modeli geometrycznych z modelami termowizyjnymi przedstawiającymi rozkład temperatury powierzchni ludzkiego ciała. Pary obrazów stereoskopowych reprezentują widok danego obiektu pod dwoma różnymi kątami. Obrazy te zarejestrowano wokół skanowanego obiektu. Obiekt, taki jak głowa lub ręka, musi być widoczny w całości na rejestrowanych zdjęciach co skraca dalszą obróbkę modelu. Stereopary obejmują również pary obrazów termicznych (rys. 2, 4). W rezultacie powstaje model termowizyjny ludzkiego ciała, który następnie, w postaci tekstury, nanoszony jest na model geometryczny.



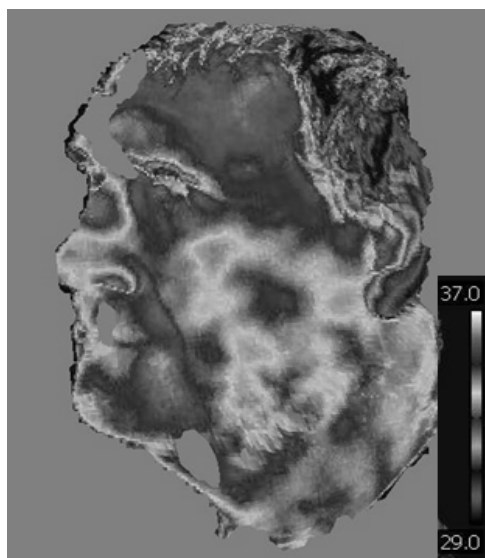
Rysunek 3. Trójwymiarowy model ręki – model geometryczny z nałożoną teksturą termograficzną – temperatura w °C

Źródło: opracowanie własne.

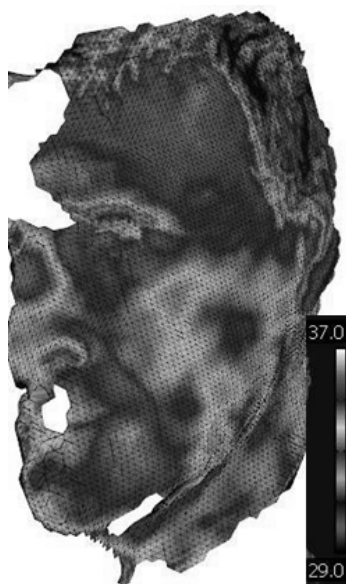
Model wynikowy może być bardzo przydatny przy wyszukiwaniu różnego rodzaju anomalii chorobowych (rys. 4, 6, 7).



Rysunek 4. Obrazy termograficzne głowy – temperatura w °C: a) lewy obraz stereopary, b) prawy obraz stereopary
Źródło: opracowanie własne.



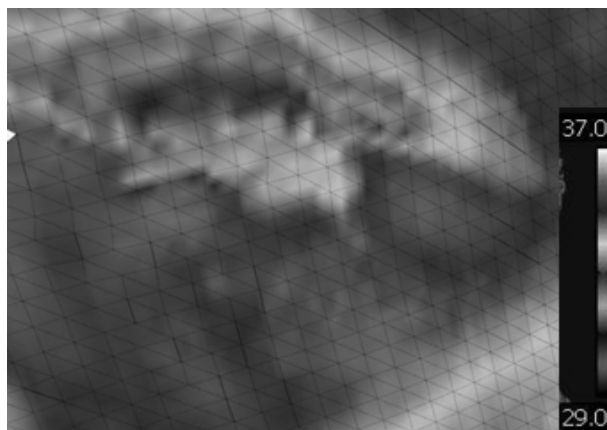
Rysunek 5. Trójwymiarowy model geometryczny głowy z nałożoną teksturą termograficzną – temperatura w °C
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 6. Siatki elementów trójkątnych głowy modelu geometrycznego – temperatura w °C
Źródło: opracowanie własne.

W wykorzystanych programach model głowy może być obracany, przybliżany lub oddalany. Istnieje również możliwość eksportu modelu do wielu różnego rodzaju formatów, jak np. do *.pdf. Nowsze wersje programu Adobe Reader mają

możliwość wczytywania, przybliżania i obracania modeli trójwymiarowych. Za pomocą prawego przycisku myszy, klikając na obrazie, mamy dostęp do opcji przeglądania modelu 3D. W tym wypadku najbardziej przydatne są opcje widoku modelu w postaci bryły lub siatki elementów trójkątnych.



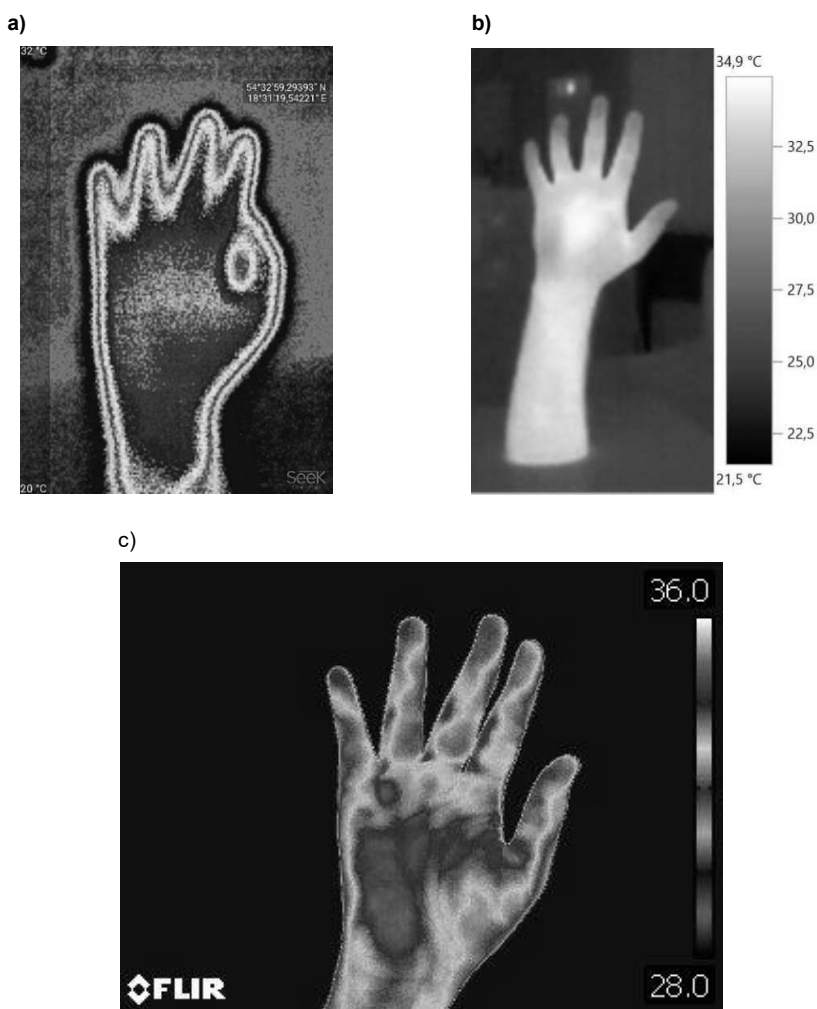
Rysunek 7. Siatka elementów trójkątnych z nałożoną teksturą termograficzną w rejonie oka – temperatura w °C
Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przedstawione rezultaty badań dowodzą, że zdjęcia termograficzne mogą być użyte do analizy anomalii termicznych występujących na powierzchni ciała człowieka. Uzyskane wyniki pokazują jednak, że dokładność wygenerowanego modelu 3D na podstawie obrazów termicznych zależy przede wszystkim od rozdzielczości detektora termicznego. Używanie kamer o rozdzielczości termicznej mniejszej niż 640×480 jest nieuzasadnione w zastosowaniach medycznych (rys. 8). Konieczne jest użycie kamer termowizyjnych wysokiej rozdzielczości (np. 1024×768), pozwalających na rejestrację temperatury ludzkiego ciała z dokładnością rzędu 0,01°C. Kamera termowizyjna umożliwia określenie temperatury powierzchni ludzkiego ciała, ale pośrednio pozwala również na pomiar temperatury tkanek i narządów znajdujących się bezpośrednio pod skórą. Pomiar temperatury w głąb ludzkiego ciała jest trudny w interpretacji, ponieważ wiele różnych zmian chorobowych organów wewnętrznych tworzy na powierzchni skóry ten sam obraz termograficzny.

Przeprowadzone badania wykazały, że obrazy termiczne zewnętrznych obszarów ludzkiego ciała mogą być wykorzystywane do generowania trójwymiarowych modeli struktur anatomicznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że wizualizacja termogramów ciała pacjenta na modelu 3D jest jedynie uproszczoną

formą prezentacji możliwości wynikających z zastosowania nowoczesnych technologii w medycynie. Możliwe jest tworzenie dokładniejszych modeli 3D różnych części ciała, co wymaga dłuższego czasu przetwarzania danych. W tworzeniu takich modeli najważniejszą rzeczą jest to, by dawały one możliwość rejestracji jak najmniejszych zmian temperatury w analizowanym obszarze. W tym celu konieczne jest stosowanie kamery termowizyjnej z możliwie jak największą rozdzielczością termiczną, w której różnicowanie temperatur jest największe, a spektrum kolorów najszersze.



Rysunek 8. Porównanie modeli tej samej ręki, wykonanych na podstawie obrazów uzyskanych trzema różnymi kamerami: a) FLIR ONE z rozdzielczością termiczną 80×60, b) Testo 875-2i z rozdzielczością termiczną 160×120, c) FLIR T420bx z rozdzielczością termiczną 320×240

Źródło: opracowanie własne.

Literatura

1. Blumenthal I., *Fever – concepts old and new*, „Journal of the Royal Society of Medicine” 1997, vol. 90.
2. Godoy S.E., Hayat M.M., Ramirez D.A., Myers S.A., Padilla R.S., Krishna S., *Detection theory for accurate and non-invasive skin cancer diagnosis using dynamic thermal imaging*, „Biomed Opt Express” 2017, 8(4).
3. Kaczmarek M., Nowakowski A., *Active IR-Thermal Imaging in Medicine*, „Journal of Nondestructive Evaluation”, Published online: 29 January 2016, Springerlink.com.
4. Lawson R., *Implications of Surface temperatures in the diagnosis of breast cancer*, „Canadian Medical Association Journal” 1956, vol. 75.
5. Minkina W., Rutkowski P., Wild W., *Podstawy pomiarów termowizyjnych, cz. I, Istota termowizji i historia jej rozwoju*, „Pomiary Automatyka Kontrola” 2000, R. 46, nr. 1.
6. Minkina W., Rutkowski P., Wild W., *Podstawy pomiarów termowizyjnych, cz. II, Współczesne rozwiązania systemów termowizyjnych, błędy metody*, „Pomiary Automatyka Kontrola” 2000, R. 46, nr 1.
7. Prasał M., Sawicka K., Wysokiński A., *Termowizja jako metoda diagnostyczna stosowana w kardiologii*, „Kardiologia Polska” 2010, nr 68, 9.
8. Rok T., *Wykorzystanie termografii w diagnostyce i terapii*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010.
9. Stringasi M.D., Salvo A.G., Neto D.S., Vollet-Filho J.D., Bagnato V.B., Kurachi C., *Discrimination of benign-versus-malignant skin lesions by thermographic images using support vector machine classifier*, „Journal of Applied Physics” 2018, 124, 044701, <https://doi.org/10.1063/1.5036640> (dostęp: 2.11.2018).
10. Tadeusiewicz R., *Termografia medyczna*, (notatki), AGH, Kraków 2015.
11. Tokarczyk R., Szczygieł M., *Analiza topografii ciała ludzkiego w zastosowaniu do badania wad postawy*, „Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji” 2008, vol.18.
12. Wójcicki A., Herma S., *Fotogrametria jako alternatywna metoda modelowania obiektów 3D*, Koszalin 2009.

APPLICATION THERMOGRAPHY IN DETECTING SKIN DISEASES

Abstract: Rapid change of temperature for humans is unnatural, but known for centuries and is always associated with the disease. Thermography developed at the beginning of the 19th century also uses the temperature difference. Currently, there is the possibility of registration of 2D IR images, where you can observe sought changes in temperature on the surface of the human body. Capture images using a thermal imaging camera with the possibility of simultaneous recording of digital images in visible light, it gives the opportunity to compare these images. This article attempts to generate photogrammetric 3D models of selected parts of the human body in order to detect skin diseases.

NOTA O AUTORACH

Gawroński Henryk, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Liziński Tadeusz, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Bukowski Marcin, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Wróblewska Anna

Skóra Agnieszka, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Majewski Andrzej, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Aszkielowicz Piotr, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Olszewski Henryk, Instytut Informatyki Stosowanej im. K. Brzeskiego, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Piotrowski Paweł

ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE PWSZ W ELBLĄGU

Profil czasopisma

Tematyka czasopisma obejmuje szerokie spektrum zainteresowań pracowników instytutów: Ekonomicznego, Pedagogiczno-Językowego, Informatyki Stosowanej i Politechnicznego. Profil czasopisma określają przede wszystkim zagadnienia z zakresu dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, jednak dopuszcza się publikacje z dziedzin informatyki i techniki.

W *Rozprawach Naukowych i Zawodowych PWSZ w Elblągu* publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz poświęcone problemom zawodowym, opracowane zarówno przez pracowników PWSZ w Elblągu, jak i autorów spoza Uczelni.

Artykuły naukowe prezentowane w tym periodyku oceniane są przez recenzentów pod względem oryginalności rozwiązań naukowych w akademickim rozumieniu tego pojęcia. W przypadku prac technicznych wymagana jest prezentacja oryginalnych rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych, diagnostycznych bądź eksploatacyjnych, przy czym wnioski wypływające z analiz, statystyk i innych opracowań powinny wносить nowe spojrzenie na zagadnienie.

Z kolei artykuły poświęcone problemom zawodowym skupiają się wokół spraw praktyk zawodowych, staży, kompetencji zawodowych związanych z określonym kierunkiem studiów oraz analiz i rokowań dotyczących rynku pracy. Poruszane są w nich tematy dotyczące kształcenia zawodowego.

W *Rozprawach* zamieszczane są również krótkie informacje o organizowanych konferencjach, spotkaniach lub zapowiedzi wydarzeń naukowych czy kulturalnych, recenzje i omówienia. Zamieszczane recenzje monografii powinny zawierać zwięzły opis ich zawartości i wyraźnie sformułowaną ocenę własną autora.

Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu ukazują się dwa razy w roku (półrocznik).

Czasopismo wydawane jest w wersji drukowanej (wersja pierwotna).

