

POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1.2.

System prawa ochrony środowiska

Marek Górski

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Szczeciński

Ochrona środowiska to współcześnie kompleks bardzo różnorodnych działań, podejmowanych przez wiele różnych podmiotów. Jest oczywiste, że w systemie demokratycznego państwa prawnego działania te muszą mieć oparcie w prawie, przede wszystkim także dlatego, że uznawane są one za mające dla bytu współczesnych społeczeństw podstawowe znaczenie. Istotne jest i to, że w działaniach tych aktywny udział powinno brać państwo, ponieważ ochrona środowiska uznawana jest za jedną z ważniejszych tzw. funkcji integracyjnych państwa. Celem takich działań państwa ma być zapewnianie funkcjonowania społeczeństwa jako całości, poprzez stworzenie warunków do zagwarantowania podstawowych warunków bytu. Warto zauważyć, że takie podejście do ochrony środowiska pojawia się m.in. w koncepcjach filozofii chrześcijańskiej. Już w pierwszym roku pontyfikatu, w ogłoszonej 4 marca 1979 r. encyklice *Redemptor hominis*, papież Jan Paweł II podkreślał potrzebę, a nawet konieczność zmiany stosunku człowieka do przyrody – człowiek musi obcować z przyrodą jako jej „rozumny pan i stróż, a nie bezwzględny eksploatator”¹. Te słowa znalazły odzwierciedlenie w poglądach doktryny filozofii chrześcijańskiej, gdzie m.in. J. Grzesi-ca zgłaszał postulat opracowania i stosowania polityki środowiskowej: „Istnieje bezwzględna konieczność spełniania czynów mających na celu ochronę naturalnego środowiska człowieka jako wyraz afirmacji godności osobowej człowieka. [...] Każde lekkomyślne naruszenie środowiska naturalnego uznać należy za akt naruszenia praw osoby ludzkiej,

1 Zob. omówienie *Encyklika «Redemptor hominis» Jana Pawła II, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym” 1979, nr 5–6; tekst encykliki m.in. <http://www.deon.pl/religia/duchowosc-i-wiara/encykliki-jan-pawel-ii/art,1,redemptor-hominis.html>.*

a tym samym nieposzanowanie Jej godności”². Autor ten stwierdzał również, że te biblijne określenie „panowania” człowieka nad przyrodą należy w całym kontekście rozumieć jako „odpowiedzialne gospodarowanie”³. Pojawiła się również w pewnym momencie koncepcja „etyki ekologicznej” zakładającej m.in., że państwo, grupa ludzi czy pojedynczy człowiek, władając jakąś częścią ziemi, włada częścią dobra ogólnoludzkiego i za sposób tego władania ponosi odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń⁴, co nawiązuje do idei, na których później oparta została koncepcja rozwoju zrównoważonego.

Wezwania św. Jana Pawła II do dbałości o środowisko nie były pierwszymi, takie stanowisko zajmował również papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris* z 1963 r. czy papież Paweł VI w 1971 r. Poglądom tym współczesny wymiar nadał w ostatnim czasie papież Franciszek, ogłaszając 18 czerwca 2015 r. encyklikę *Laudatio si*. Tytuł dokumentu nawiązuje do słów św. Franciszka z Asyżu: „Pochwalony bądź, mój Panie, przez siostrę naszą, matkę ziemię, która nas żywi i chowa”. W encyklice papież uznaje globalne zagrożenia i istniejącą degradację środowiska za fakty, współwystępujące i współzależne od innych współczesnych problemów, i wzywa do ogólnego dialogu „ze wszystkimi w odniesieniu do naszego wspólnego domu”, dialogu zmierzającego do wypracowania konsensusu co do konieczności podejmowania środków zaradczych. Dokument wzbudził od razu spore kontrowersje, zwłaszcza w Polsce, przede wszystkim ze względu na położenie w nim silnego nacisku na problemy związane ze zmianami klimatycznymi i podkreślenie potrzeby przewartościowania podejścia do sposobów wytwarzania energii w kontekście wykorzystywania węgla.

Ochrona środowiska jako funkcja integracyjna, generalnie rzecz biorąc, obejmować powinna co najmniej zapewnianie społeczeństwu właściwych (pod względem ekologicznym) warunków rozwoju, jednakże co najmniej od lat 90. ubiegłego wieku podkreśla się konieczność znacznie szerszego jej rozumienia – jako zespołu działań zmierzającego do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw, niekoniecznie mającymi bezpośredni wpływ na warunki życia człowieka. Stwierdza się, że funkcja ta ma charakter obiektywny, jej istnienie jest niezależne od ustroju państwa, stopnia jego zamożności, łączących go powiązań międzynarodowych i podobnych czynników, które jednak mają znaczący wpływ na

2 J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka. Problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 155.

3 *Ibidem*, s. 85.

4 W. Radecki, *Etyka ekologiczna*, „Człowiek i Światopogląd” 1978, nr 7–8, s. 201.

sposób i efekty realizacji zadań ochronnych (co naturalnie jest widoczne zwłaszcza w kontekście uwarunkowaniach ekonomicznych), także zakres i treść podejmowanych zadań.

Na sposób realizacji funkcji spory wpływ mogą mieć różne czynniki, w tym zobowiązania międzynarodowe państwa. Wskazując na wpływ zobowiązań międzynarodowych, warto podkreślić, że ma on charakter dwustronny – już dawniej bowiem powiązania o charakterze gospodarczym (zmuszające na przykład do forsowania eksportu surowców naturalnych przy braku konkurencyjności wyrobów przetworzonych) czy politycznym (zobowiązujące do podejmowania określonych przedsięwzięć gospodarczych) miały wpływ na stan gospodarki danego kraju, a przez to i na stan środowiska. Obecny rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, a zwłaszcza zmiana nastawienia do problematyki w tej skali i wzrost liczby norm prawnomiędzynarodowych, zaliczanych do nurtu sozologicznego tej gałęzi prawa, zmuszają państwa, nie będące nawet stronami konkretnych konwencji, do chociażby częściowego ich przestrzegania, a przynajmniej deklarowania takiej intencji. Szczególną rolę odgrywają tu oczywiście normy powstające w ramach organizacji międzynarodowych, opartych na ścisłej współpracy państw członkowskich (myśląc tu naturalnie przede wszystkim o Unii Europejskiej). Także uchwały, rezolucje i inne dokumenty organizacji międzynarodowych (zwłaszcza ONZ i organizacji wyspecjalizowanych typu FAO, WHO itp.), nie tworząc nawet formalnych norm prawnomiędzynarodowych, stwarzają bodźce do podejmowania i rozwiązywania określonych zagadnień w skali wewnętrznej lub międzynarodowej. Kolejnym czynnikiem, bezpośrednio oddziaływającym na zakres zadań ochronnych, są globalne problemy środowiskowe, zanieczyszczenia transgraniczne oraz awarie i katastrofy wszelkiego typu, o szerokich skutkach ekologicznych.

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.) wszelkie działania podejmowane w szczególności przez władze państwowe, jak i jakiegokolwiek inne podmioty powinny mieć swoje oparcie w prawie. Prawo równocześnie jest rezultatem działalności państwa (upoważnionych do stanowienia prawa jego organów), reguluje główne kierunki działalności państwa i jest jednym z zasadniczych instrumentów realizacji funkcji państwa, w tym oczywiście i funkcji integracyjnych. Normy prawne są środkiem do osiągnięcia celów państwa, prawodawca, zmierzając do osiągnięcia tych celów, opierać się musi na wiedzy, jaką posiada oraz wartościach, jakie przyjmuje. W ujęciu teoretycznym używanie prawa do osiągnięcia założonych celów to polityka prawa, a tworzenie norm w dostatecznym stopniu ogólnych

i abstrakcyjnych, które mają służyć do realizacji określonych celów, to jeden z jej elementów – polityka tworzenia prawa⁵.

Opierając się na tych założeniach i przyjmując, że ochrona środowiska (rozumiana jako dążenie do utrzymywania stanu równowagi ekologicznej w środowisku⁶) stanowi jeden z najbardziej istotnych celów współczesnego państwa, zaś podejmowanie odpowiednich działań to jedno z ważniejszych zadań, należałoby stwierdzić, że prawo w tej dziedzinie odgrywać powinno podwójną rolę. Normy prawne określać powinny, po pierwsze, zadania, których podjęcie jest niezbędne do zrealizowania założonego celu, po drugie zaś, powinny być środkiem (narzędziem), za pomocą którego zadania te będą wykonywane. W konsekwencji w pierwszej roli normy muszą ustalać zadania i obowiązki państwa (jego organów) oraz wszelkich podmiotów, oddziałujących na środowisko (co dotyczy, w odniesieniu do podstawowego ustanawiania zadań i obowiązków, przede wszystkim norm wynikających z aktów prawnych najwyższej rangi). W drugiej roli normy prawne to samoistne narzędzie służące wykonywaniu określonych zadań, narzędzie regulujące równocześnie kształt i sposób stosowania innych środków (narzędzi) – o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp.

Normy prawne muszą odgrywać obie role równolegle, ustanowienie wyłącznie zadań i obowiązków ochronnych bez równoczesnego wprowadzenia skutecznych środków ich realizacji jest działaniem w oczywisty sposób niepełnym, praktycznie działaniem pozornym. Może mieć to naturalnie na początku jakieś znaczenie propagandowe, ale później na pewno spowoduje różnorodne skutki negatywne, w tym, co wydaje się społecznie bardzo istotne, w postaci utraty zaufania dla norm prawnych, nie dających zakładanych efektów. Wydaje się także niewątpliwym, iż norma prawna musi być efektywna w tym sensie, że ustanowione tą normą środki działania muszą być właśnie efektywne w praktyce, czyli muszą być stosowalne, stosowane i przynosić efekty. Pod stwierdzeniem, że niezbędne jest ustanowienie „skutecznych środków” należałoby rozumieć ustanowienie ich w taki sposób, aby zarówno mogły, jak i musiały być w rzeczywistości stosowane. W takim ujęciu polityka prawa, czyli polityka tworzenia, stosowania i realizacji norm działających na rzecz ochrony środowiska, powinna więc być jednym z istotnych elementów całościowo rozumianej polityki środowiskowej. Można na to założenie spojrzeć i w taki sposób, że przy analizie i ocenie danego systemu prawnego związanego z ochroną środowiska, system skutecznie działających proekologicznych norm

5 J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 50.

6 Zob. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1993, s. 28 i n.

prawnych należałoby uznawać za jeden z istotniejszych zewnętrznych wyrazów istnienia w danym państwie polityki środowiskowej.

Podstawowym i równocześnie najbardziej ogólnym normatywnym wyrazem celów państwa oraz zadań służących realizacji tychże celów są oczywiście regulacje prawne zawarte w konstytucji. Wobec powyższego to właśnie w tym akcie prawnym należałoby ustanowić taki cel działania państwa, jak zapewnienie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju, a także wskazać podstawowe zadania państwa w dziedzinie ochrony środowiska, określając jednocześnie miejsce tych działań w ogólnej hierarchii wszelkich celów i zadań państwa. Konkretyzacja zadań, która musi naturalnie następować w ustawach, z uwzględnieniem wymogów norm prawa unijnego i międzynarodowego, powinna polegać na:

- tworzeniu specjalnych instytucji prawnych, których wykorzystywanie pozwoli zrealizować cele ochronne;
- umożliwianiu obywatelom i zobowiązaniu organów państwa do wykorzystywania tych instytucji;
- ustaleniu kryteriów „oceny środowiskowej” działalności każdego podmiotu, mającej wpływ na środowisko;
- określeniu zasad egzekwowania odpowiedzialności za szeroko rozumiane szkody w środowisku (powodowane zarówno działaniami, jak i zaniechaniami – na przykład przez nierealizowanie nałożonych obowiązków przez obywateli, organy państwa i inne podmioty)⁷.

Wspomniane instytucje prawne powinny należeć i oczywiście faktycznie należą do różnych gałęzi prawa – w kontekście regulacji prawnych związanych z ochroną nie można mówić o wyłączności czy szczególnym prymacie którejkolwiek z metod regulacji prawnej (administracyjnej, cywilnej czy karnej), chociaż, zakładając, że ochrona środowiska w sensie aktywnych działań jest głównie domeną aparatu państwa, pewną przewagę mają regulacje określające właśnie te zadania, zwłaszcza zadania o charakterze wykonawczym, a więc regulacje zaliczane do prawa administracyjnego. Co do sposobu oddziaływania instytucje prawne powinny raczej służyć eliminowaniu lub ograniczaniu zjawisk negatywnych (zgodnie z podstawowymi obecnie dla polityki ochrony środowiska zasadami prewencji i przezorności⁸), w mniejszym natomiast stopniu normy prawne nadają się do bezpośredniego

7 Ponawiam tu, uznając za wciąż aktualne, postulaty sformułowane w powołanym wyżej opracowaniu – zob. *ibidem*, s. 40 i n.

8 Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010; także M. Górski, *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. 52, s. 87–94.

powodowania pozytywnych efektów społecznych i gospodarczych. Postulowaną eliminację można osiągnąć wprowadzając między innymi rozwiązania określające dokładnie wzajemne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego oraz ustanawiające zasady odpowiedzialności z jednej strony, a ochrony praw podmiotowych z drugiej.

Regulacje prawne związane z problemem szeroko rozumianej ochrony środowiska w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat zostały w bardzo istotny sposób rozbudowane, ulegając przy tym wielu różnorodnym zmianom (co do celów, jakie mają realizować, stosowanych narzędzi prawnych, zasad egzekucji). Nie oznacza to oczywiście, że ten okres to czas tworzenia tych regulacji, w prawie polskim mają one już długą historię⁹. Szczególną rolę odegrała tu ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰, na podstawie i w powiązaniu z którą stopniowo tworzony był system regulacji ochronnych, już w latach 80. dający postawę do dyskusji naukowych nad jego cechami charakterystycznymi i formułowania postulatów dotyczących rzeczywistego czy też potrzebnego i postulowanego wyodrębnienia tych regulacji w samodzielnej gałęzi prawa. Dyskusje te nowy bodziec uzyskiwały po zmianach społeczno-politycznych z roku 1989, w konsekwencji których przełom lat 80. i 90. ubiegłego wieku to początek pełnego otwarcia polskich regulacji prawnych dotyczących środowiska na legislację i naukę światową, a w szczególności rozpoczęcie procesu ich dostosowywania do wymagań ówczesnego prawa wspólnotowego.

Pewną odrębność norm prawnych odnoszących się do kwestii związanych z ochroną środowiska zauważał już na początku lat 70. W. Brzeziński¹¹, nie formułując jednak postulatu traktowania ich jako odrębnej gałęzi prawa. Szersza dyskusja rozpoczęła z chwilą uchwalenia ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r., której przypisywano nawet charakter kodeksu ochrony środowiska. Ustawa, skonstruowana w określonym systemie ustrojowym, obarczona była wieloma wadami, wskazywano zwłaszcza na ogólnikowy charakter i blankietowość wielu jej przepisów. Tym niemniej podkreślano również zalety w postaci próby objęcia kwestii ochrony środowiska regulacją kompleksową, konstruującą wytyczne o charakterze ogólnym, wpisującą się w pewien nurt działań legislacyjnych podejmowanych ówczynie w Euro-

9 Zob. np. M. Górski, *Wprowadzenie ogólne*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2014, s. 4–7.

10 T.j. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.

11 Zob. np. W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5.

pie¹². Szczególne znaczenie, w kontekście tworzenia systemu przepisów o ochronie środowiska, przypisywano art. 111 ust. 1, konstruującemu pewną regułę kolizyjną. Reguła zakładała nadrzędność ustawy nad przepisami o ochronie środowiska obowiązującymi w dniu jej wejścia w życie, tym samym przy rozpatrywaniu stosunku przepisów ustawy do wcześniejszych aktów szczegółowych wykluczała stosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali*. Przepis był nawet podstawą do stwierdzenia przez NSA, że ustawa w stosunku do innych przepisów o ochronie środowiska zawartych we wszelkich dziedzinach prawa ma charakter *lex specialis* (wyrok NSA z 3 kwietnia 1989 r. w sprawie IV SA 77/89¹³).

Zagadnienie odrębności gałęziowej przepisów o ochronie środowiska pojawiło się w opracowaniach kilku autorów¹⁴, dość jednak fragmentarycznie. Stosunkowo najpełniej przedstawił swoje poglądy, zmierzające do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w postaci gałęzi prawa, L. Jastrzębski¹⁵. To w pewnym sensie skrajne stanowisko było kwestionowane. Wątpliwości te doprowadziły pewną grupę autorów do wniosku, że teza o wyodrębnieniu się nowej gałęzi prawa jest przedwczesna, że mamy raczej do czynienia z grupą norm będących celem przekrojem przez różne dziedziny prawa¹⁶. Autorzy ci wyszli z założeń W. Brzezińskiego, że przyroda jest systemem, którego ochrona powinna mieć kompleksowy (systemowy) charakter¹⁷. Normy prawne są tylko elementem tej ochrony i do realizacji jej celów powinny być wykorzystywane w sposób kompleksowy¹⁸, a więc należy zastosować wszelkie

12 Zob. A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska. Wprowadzenie*, Kraków 1996, s. 10 i n.

13 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/51DB0CAE15>.

14 Dla przykładu E. Smoktunowicz, w pracy *Encyklopedia obywatela PRL* (Warszawa 1987, s. 401), tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa przyjmował jako udowodnioną; niewątpliwie zwolennikiem tej tezy był też R. Paczuski, analizujący dla przykładu w jednym z opracowań cechy polskiego prawa ochrony środowiska (*Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko” 1987, nr 4, s. 459–465).

15 Najszerszej poglądy te zostały uzasadnione w pracy – *Ochrona środowiska w PRL*, Warszawa 1983, s. 53 i n.

16 Najbardziej dobitnie wyrazili taki pogląd M. Kulesza i W. Pańko, zwracając też uwagę na zawężenia aktualnych regulacji zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym (*Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984, s. 8–9).

17 Zob. zwłaszcza W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 17–32.

18 W. Radecki, podkreślając w jednym ze swoich opracowań taką właśnie rolę norm prawnych (*Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*).

niezbędne rozwiązania prawne, ale w powiązaniu z innymi środkami. Wybrane normy powinny charakteryzować się możliwie największym stopniem systematyczności (spójności, zupełności i komplementarności)¹⁹. Dyskusje te w połowie lat 90. ucichły, wydaje się, że obecnie przyjmowane jest ostatnie ze wskazanych stanowisk, a więc teza o przekrojowym charakterze tej grupy norm²⁰.

Podobne wątpliwości pojawiały się i w innych krajach²¹. Wynikają one głównie z faktu, że przepisy związane z ochroną środowiska są mimo wszystko nadal pewnego rodzaju nowością, ale nowością wciąż dość żywiołowo się rozwijającą, obejmującą swoim zasięgiem coraz szerszy zakres zagadnień, chociaż tempo tego rozwoju jest zmienne, w oczywisty sposób zależy też od postępów wiedzy dotyczącej środowiska i uwarunkowań środowiskowych działań prowadzonych przez człowieka. Pojawiają się więc problemy związane z interpretowaniem i stosowaniem tych przepisów, w pewnej mierze wynikające z ich niedopracowania, spowodowanego częstym pośpiechem w tworzeniu, ale także i z braku doświadczenia. Uporządkowanie ich w postaci spójnej gałęzi (czy chociażby powiązanego ze sobą, opartego na wspólnych zasadach zespołu przepisów) przynajmniej część tych kłopotów by zniwelowało lub ograniczyło.

Szczególne znaczenie dla ukształtowania współczesnego systemu polskiego prawa ochrony środowiska miał proces dostosowywania polskiego prawa wewnętrznego, regulującego kwestie związane z ochroną środowiska, do wymagań ówczesnego prawa wspólnotowego, realizowany w latach 1997–2004, ze szczególną natomiast intensywnością w latach 1999–2001; podstawą do podejmowania tych działań były zobowiązania zawarte w tzw. Traktacie Stowarzyszeniowym²². Pierwsze

Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, Warszawa 1991, s. 170), odwołuje się do poglądów J.G. Pawlikowskiego, uznając ich aktualność. Według J.G. Pawlikowskiego, idea ochrony przyrody powinna przenikać całe ustawodawstwo, nie można więc mówić o odrębnym dziale, tego zagadnienia wyłącznie dotyczącym (*Prawodawstwo ochronne*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932, s. 5).

19 Takie postulaty formułował również J. Sommer, *Reforma gospodarcza – ochrona środowiska – prawo*, [w:] J. Sommer (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław 1990, s. 28.

20 Zob. szerzej na ten temat M. Górski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1993, t. XLVIII, s. 57–70.

21 Np. w Niemczech – por. *ibidem*, s. 65 i n.

22 Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. – Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38 z późn.zm.

poważniejsze działania w tym względzie to przyjęcie w 1997 r. nowej ustawy o odpadach, aktu po raz pierwszy regulującego w sposób całościowy i zdecydowanie bardziej niż do tej pory rozbudowany kwestie postępowania z odpadami²³. Przygotowanie i przyjęcie tejże ustawy dobitnie jednak wykazało, że proces dostosowania jest kwestią skomplikowaną, wymagającą bardzo specyficznego podejścia, ostateczny bowiem efekt, czyli ustawa z 27 czerwca 1997 r. o odpadach²⁴, okazał się w wielu elementach jednak z prawem wspólnotowym niezgodny. Kulminacyjny moment prac to okres pomiędzy kwietniem a lipcem 2001 r., kiedy to Sejm przyjął kilka dla nowego systemu kluczowych aktów, zwłaszcza tzw. ustawę ogólną (ustawa *Prawo ochrony środowiska*²⁵), prawo wodne²⁶, kilka ustaw związanych z problemem odpadów (m.in. ustawę ogólną w tym zakresie w postaci ustawy o odpadach²⁷). Wprowadzane zmiany były na tyle rewolucyjne, że wymagały przygotowania odrębnej ustawy włączającej je do systemu prawnego (tzw. ustawa wprowadzająca²⁸). Uzupełnieniem systemu nowych aktów, przynajmniej formalnie uzgodnionych z prawem wspólnotowym przed momentem pełnego przystąpienia Polski do tych struktur, stała się w 2004 r. kolejna wersja ustawy o ochronie przyrody²⁹. Obecnie proces ten oczywiście nadal trwa, prowadzony na bieżąco w tym sensie, że wprowadzane są do prawa wewnętrznego zmiany wymagane przez pojawiające się nowe regulacje prawa unijnego. Określenie „na bieżąco” na tyle jednak nie przystaje do rzeczywistości, że ostatnią zmianą dostosowującą prawo polskie w terminie wymaganym prawem unijnym było uchwalenie tzw. ustawy szkodowej³⁰ w kwietniu 2007 r., transponującej dyrektywę 2004/35³¹.

23 Wcześniejsza regulacja to tylko stosunkowo niewielki rozdział w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

24 Dz.U., nr 96, poz. 592 z późn.zm.

25 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa p.o.ś.).

26 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* – tekst jednolity, Dz.U. 2015, poz. 69 z późn.zm.

27 Ówczesnie ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243 z późn.zm.

28 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1085 z późn.zm.

29 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2013, poz. 627 z późn.zm.

30 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U. 2014, poz. 1789 z późn.zm.

31 Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do

Od tego czasu wszystkie transpozycje odbywały się już opóźnieniem, czasem nawet na tyle znacznym, że skutkującym interwencjami Komisji i wnioskami o ukaranie Polski z tego tytułu kierowanymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W konsekwencji tych działań we współczesnym systemie polskiego prawa wewnętrznego problematyka środowiskowa na szczeblu ustawowym poruszana jest w co najmniej kilkunastu, jak nie kilkudziesięciu aktach, przy czym jeden z nich (ustawa *Prawo ochrony środowiska* z kwietnia 2001 r.) miał w założeniach i częściowo nadal ma charakter nieco odmienny od pozostałych, przede wszystkim ze względu na treść. Do ustawy tej bowiem wprowadzony został pewien zespół przepisów, zakładanych jako wspólne dla całej problematyki ochrony środowiska, regulowanej prawem. Taki charakter mają przede wszystkim definicje podstawowych pojęć, przepisy o charakterze „zasad ogólnych” (a precyzyjniej – którym niektóre poglądy nadają taki charakter), przepisy określające cele ochrony środowiska i jego poszczególnych komponentów, przepisy konstruujące konkretne obowiązki ochronne czy określające zasady odpowiedzialności za ich nierealizowanie lub powodowanie szkód środowiskowych. Ustawa pomyślana była jako punkt wyjścia i baza dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które powinny być konstruowane i stosowane w sposób umożliwiający osiągnięcie wspólnych dla nich wszystkich celów także i ze względu na fakt, że w momencie jej tworzenia była pomyślana jako podstawowa formuła transpozycji do prawa wewnętrznego obowiązujących w tym czasie wymagań prawa wspólnotowego. Zauważyć tu należy, że od momentu jej przyjęcia ustawa podlegała i podlega ciągłym zmianom, było już bowiem takich nowelizacji ponad 100, zaś zmiany te bywają uwarunkowane względami politycznymi, zdarza się także, że są wzajemnie sprzeczne. Jednakże w znacznej części zmiany te warunkowane są koniecznością uwzględniania zmieniających się bądź nowych przepisów prawa unijnego. Jednym z nowszych tego typu przykładów jest bardzo obszerna nowelizacja z połowy 2014 r., związana głównie z opóźnioną transpozycją tzw. dyrektywy o emisjach przemysłowych (dyrektywa IED z 2010 r.³²).

Rola ustawy p.o.ś. w systemie przepisów o ochronie środowiska jest jednak dość trudna do jednoznacznego ustalenia od strony teoretyczno-prawnej. Przyczyną jest wyraźny obecnie brak pewnej konsekwencji

zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.Urz. UE L. 2004, nr 143, s. 56 z późn.zm.

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L., nr 334, s. 17.

cji w tworzeniu prawa ochrony środowiska, chociaż prace prowadzone w latach 2000–2001 generalnie zmierzały w dobrym, moim zdaniem, kierunku, próbowały bowiem dokonać pewnej konsolidacji. Po upływie jednak blisko 15 lat można chyba stwierdzić, że koncepcje te praktycznie zostały zaniechane, zwłaszcza na szczeblu resortu środowiska wyraźnie można zauważyć tendencję zmierzającą raczej do dywersyfikacji przepisów i tworzenia odrębnych aktów regulujących coraz bardziej szczegółowe i odrębne zagadnienia, także brak refleksji nad potrzebą utrzymywania pewnego porządku w systemie prawnym ochrony środowiska. Wydaje się przy tym, że jest to tendencja odmienna od działań podejmowanych w innych państwach (na przykład dążenia do kodyfikacji prawa ochrony środowiska w prawie niemieckim, włoskim³³, szwedzkim czy holenderskim), także na szczeblu unijnego prawa pochodnego³⁴. W systemie rozproszonej regulacji tym bardziej istotna staje się rola aktów o walorach ogólniejszych, porządkujących system, odgrywających w nim rolę wiodącą. Akty takie określa się często jako „horyzontalne”, biorąc tu przykład z prawa unijnego, ze względu na objęcie ich regulacją pewnych zagadnień o charakterze wspólnym dla całej problematyki ochrony środowiska. Wydaje się jednak, że cecha „ogólności” i „horyzontalności” to niedokładnie to samo.

Ustawa p.o.ś. bowiem pomyślana była, po pierwsze, jako akt o charakterze ustawy ogólnej, zawierający przepisy o charakterze ogólnym, czyli pozwalające na konstruowanie norm prawnych mających zastosowanie do regulacji stosunków prawnych opartych także na przepisach innych ustaw. Chodzi tu o kwestie już wskazane wyżej, a w szczególności o tzw. zasady ogólne (czy zasady prawa), którą to rolę powinny pełnić niektóre przepisy zawarte w dziale II tytułu I³⁵. Niewątpliwie traktowanie zasad wprowadzonych w tej części ustawy p.o.ś. jako właśnie „zasad ogólnych” w sensie przyznawanym tej instytucji prawnej przez teorię prawa, i to zasad ogólnych nie tylko ustawy p.o.ś., ale całego systemu przepisów o ochronie środowiska, dałoby bardzo dobrą podstawę do ujednolicania interpretacji i praktyki stosowania przepisów tego systemu; podobnie dotyczyłoby to tzw. słowniczka ustawy (art. 3) czy też zawartego w kilku fragmentach ustawy (zwłaszcza przepisach tytułu II) określania celów ochrony środowiska jako całości i jego poszczególnych komponentów, także struktur organów wykonawczych i podziału kom-

33 Zob. np. B. Rakoczy, K. Szuma, *Włoski kodeks środowiskowy*, Warszawa 2014.

34 Przykładem mogą być chociażby konsolidacje dokonywane poprzez dyrektywę JED czy dyrektywę ramową o odpadach z 2008 r.

35 Zob. szeroko na ten temat monograficzne opracowanie P. Korzeniowskiego, *Zasady prawne...*

petencji (tytuł VI). Cel taki (ujednoczenie interpretacji i praktyki stosowania prawa) można osiągnąć zwłaszcza poprzez odwoływanie się do tych zasad i innych przepisów ogólnych w pozostałych aktach prawnych związanych z ochroną środowiska, co pierwotnie zostało zrealizowane poprzez przyjęcie odpowiednich postanowień w aktach uchwalanych równoległe z ustawą p.o.ś. (na przykład art. 1 ust. 2 ustawy odpadach z kwietnia 2001 r. czy art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. *Prawo wodne*). Nie stało się to jednak praktyką, twórcy późniejszych aktów kwestii tej nie zauważali. Konsekwencją są istotne problemy związane z ustalaniem wzajemnego stosunku tych aktów z ustawą p.o.ś. Także orzecznictwo sądowe dotychczas w zasadzie nie wykształciło takiego podejścia do przepisów tej ustawy.

Z kolei horyzontalny charakter ustawy p.o.ś. został zdecydowanie osłabiony przyjęciem dwóch ustaw rozbudowujących zawarte już w ustawie pewne postanowienia o takim właśnie charakterze bądź też nawet „wyjmujących” je z ustawy. Kwestia pierwsza to przepisy o odpowiedzialności i ustawa „szkodowa”, która uregulowała zagadnienia, moim zdaniem, w pełni nadające się do włączenia do tytułu VI ustawy p.o.ś. Drugi przypadek to ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶. W doktrynie uznaje się, że uregulowanie zagadnień wskazanych w tytule ustawy z 3 października 2008 r., dotychczas w całości regulowanych ustawą p.o.ś., wydaje się działaniem nieracjonalnym, co podkreślono przy okazji prac nad ustawą³⁷.

Zauważyć również trzeba, że na ocenę roli ustawy p.o.ś., co do znaczenia jej przepisów zawartych w tytule VI a dotyczących repartycji kompetencji aparatu państwa w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska, również wpływa raczej negatywnie brak w resorcie koncepcji skutecznego zorganizowania aparatu państwa. Wyrazem tego braku koncepcji są liczne i dość nieskoordynowane zmiany do przepisów działu I w tytule VI ustawy³⁸.

36 Dz.U. 2013, poz. 1235 z późn.zm.

37 Zob. opinie do projektu ustawy opublikowane w „Biuletynie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP” 2008, nr 5, dotyczącym druków sejmowych nr 767 i 768, Warszawa, wrzesień 2008 – opinie dla komisji nie miały w praktyce znaczenia, decydujący był kształt zamierzenia rządowego.

38 Zob. w tych kwestiach M. Górski, *W poszukiwaniu modelu administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. J. Bociowi*, Wrocław 2009, s. 176–189.

Skuteczność działań ochronnych wymaga stosowania skutecznych środków, wymogowi skuteczności musi odpowiadać i prawo. Skuteczność taka zależy oczywiście od wielu okoliczności, m.in. od spójności i poprawności norm regulujących zagadnienia ochronne. Wydaje się właśnie, że osiągnięcie takich cech byłoby łatwiejsze przez zgrupowanie tychże norm w przepisach zawartych w aktach prawnych systemowo ze sobą powiązanych, na czele z aktem o charakterze na razie przepisów ogólnych, przyszłościowo być może kodeksu, określających precyzyjnie cele całej regulacji, także służące osiągnięciu tych celów obowiązki różnych podmiotów, opierających się na normatywnie określonych zasadach ogólnych. Ułatwiałoby to zarówno tworzenie, jak i stosowanie prawa. Nie bez znaczenia są też względy dydaktyczne i rozpowszechnianie wiedzy ekologicznej budujące świadomość ekologiczną. Postulat stworzenia zwartego i spójnego systemu prawa środowiskowego ma za sobą również bardzo istotne argumenty o charakterze ekologicznym. Środowisko naturalne (przyrodnicze) jest bowiem jednością i działania podejmowane wobec któregośkolwiek z jego elementów, a polegające na jego wykorzystywaniu czy ochronie przed skutkami takiego korzystania, muszą być prowadzone z uwzględnieniem powiązań i interakcji w tym środowisku zachodzących. Tymczasem system obecny jest bardziej zbiorem przypadkowych regulacji niż właśnie w sposób przemyślany skonstruowanym, racjonalnym zespołem przepisów wzajemnie ze sobą powiązanych.

Łódź–Szczecin, sierpień 2015

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski