

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

 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl



ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

PAN

**ZAGADNIENIA SYSTEMOWE
PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA**

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Korzeniowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Michał Kasiński

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Piotr Korzeniowski

Na okładce drzeworyt z 1882 r. pt. *Gutrune reicht Siegfried den Zaubertrank, Scene aus Richaeds Wagners „Götterdämmerung”*. Autor pierwowzoru: Th. Pixis, [w:] *Meisterwerke Der Holzschneidekunst*, Verlagsbuchhandlung von J.J. Weber, Leipzig 1882

Publikacja rekomendowana przez Komisję Ochrony Środowiska PAN Oddział w Łodzi

Publikacja dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz Wydziału Prawa i Administracji UŁ

© Copyright by Piotr Korzeniowski, Łódź 2015

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Publikacja nie jest przeznaczona do sprzedaży

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07133.15.0.K

Ark. wyd. 11,7; ark. druk. 15,375

ISBN 978-83-7969-600-0

e-ISBN 978-83-8088-111-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63



Gdy odrzucimy pogląd, że podstawy systemu prawa sprowadzają się do nawyku posłuszeństwa wobec prawnie nie ograniczonego suwerena, i wprowadzimy w to miejsce koncepcję ostatecznej reguły uznania dostarczającej systemu kryteriów obowiązywania, stajemy przed wieloma fascynującymi i ważnymi problemami. Są to względnie nowe zagadnienia, gdyż były one ukryte tak długo, jak długo nauka prawa i teoria polityczna przywiązane były do starych dróg myślenia.

Herbert L.A. Hart, *Pojęcie prawa*.

Spis treści

Wprowadzenie	9
Część I.	
Zagadnienia ogólne systemu prawa ochrony środowiska	13
1. Model systemu prawa ochrony środowiska	15
1.1. Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne – Jan Boć	17
1.2. System prawa ochrony środowiska – Marek Górski	29
1.3. Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat? – Adam Habuda	43
1.4. Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna? – Janina Ciechanowicz-McLean	55
2. Problemy struktury prawa ochrony środowiska	67
2.1. Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa – Bartosz Rakoczy	69
2.2. Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska – Wojciech Radecki	81
2.3. Ustawa <i>Prawo wodne</i> w systemie prawa ochrony środowiska – Jerzy Rotko	101

Część II.

Zagadnienia szczegółowe systemu prawa ochrony środowiska	115
3. Teoria i praktyka stosowania prawa ochrony środowiska	117
3.1. Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska – Piotr Korzeniowski	119
3.2. Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska – Jerzy Stelmasiak	135
3.3. Wilkopsy w Polsce. Uwarunkowania prawne ich funkcjonowania oraz eliminacji ze środowiska przyrodniczego – Roman Stec	145
4. Instytucje oraz instrumenty prawa ochrony środowiska	161
4.1. System planowania w prawie ochrony środowiska – Katarzyna Właźlak	163
4.2. Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska – Maciej Nyka	175
4.3. Opłata za brak sieci zbierania pojazdów jako instrument odpowiedzialności administracyjnej? – Agnieszka Jaworowicz-Rudolf	193
5. Organy i instytucje ochrony środowiska	203
5.1. Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska – Zbigniew Bukowski	205
5.2. Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska – Anna Barczak	219
Zakończenie	231
Bibliografia	233
Systemic issues of the environmental law (Summary)	243
Systemprobleme des Umweltschutzrechts (Zusammenfassen)	245

Wprowadzenie

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, któremu została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa, mianem której określa się dyscypliny prawnicze zajmujące się badaniem i wykładem norm prawa obowiązującego do celów praktyki stosowania prawa.

O systemie prawa ochrony środowiska mówi się obecnie jako o znanej, dającej się badać konstrukcji prawnej. Jednak już samo znaczenie tego pojęcia jest nieuchwytne, a często jego zastosowanie w piśmiennictwie nie ma nic wspólnego z jakąkolwiek jasno określoną lub chociażby powszechnie przyjętą definicją. Kiedy jednak staramy się nadać temu pojęciu zdrową naukową ścisłość, od razu stajemy wobec licznych trudności związanych z określeniem jego stosunku do innych dziedzin prawa. Trudność polega na określeniu, w którym miejscu pojęcia: „prawo ochrony środowiska” i „system” stykają się oraz czy wzajemnie się wykluczają. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień systemu prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany został 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. Doskonalenie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny.

Współczesny rozwój myśli naukowej z zakresu prawa charakteryzuje się zespoleniem procesów specjalizacji oraz integracji. Dotyczy to

również nauk związanych z prawem ochrony środowiska. Pojawiają się nowe dyscypliny, mające swe źródło w specjalnych problemach nauk społecznych oraz innych dziedzin, których przedmiotem jest szeroko rozumiana ochrona środowiska. Tak właśnie rzecz się ma obecnie z teorią prawa ochrony środowiska, która wydzieliła się z nauki prawa administracyjnego i organicznie oraz w sposób zintegrowany włączyła w swój zakres ważne aspekty z dziedziny prawa karnego, prawa cywilnego, prawa konstytucyjnego, prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego, jak również osiągnięcia innych nauk społecznych. Nie oznacza to oczywiście, że nauka prawa ochrony środowiska staje się nauką uniwersalną, że może zastąpić inne dziedziny wiedzy lub dać gotowe rozwiązania wielu palących problemów ochrony środowiska.

Zadaniem nauki prawa ochrony środowiska jest analiza ogólnych prawidłowości (a nie zawsze przedstawienie uniwersalnych rozwiązań) w celu osiągnięcia najbardziej racjonalnego sposobu ochrony prawnej środowiska. Stanowiąc wynik integracji dorobku naukowego obejmującego najrozmaitsze dziedziny prawa, nauka ta nie usiłuje bynajmniej objąć całego olbrzymiego kompleksu „problemów ochrony prawnej środowiska”, a więc nie wchłania i nie zastępuje innych nauk prawnych. Jej przedmiotem jest bowiem kompleksowa (zintegrowana) ochrona prawna środowiska. Takie właśnie podejście do analizy problemów prawa ochrony środowiska cechuje treść prezentowanej pracy. Każdy rozdział książki został opracowany przez innego Autora, według własnego stylu i sposobu ujęcia przedstawionego zagadnienia systemowego. Autorzy przygotowali swoje rozdziały, mając świadomość, że będą one stanowić część pewnej całości oraz koncepcji całego opracowania.

Książka jest podzielona na dwie części obejmujące: I. Zagadnienia ogólne systemu prawa ochrony środowiska oraz II. Zagadnienia szczegółowe systemu prawa ochrony środowiska. Część I obejmuje swoim zakresem metodologię zagadnień ogólnych systemu prawa ochrony środowiska, a część II dotyczy zagadnień szczegółowych związanych z analizą systemową instytucji oraz instrumentów prawa ochrony środowiska.

Zróznicowanie zakresów badań naukowych w dziedzinie prawa ochrony środowiska pociąga za sobą konieczność stałego studiowania zagadnień systemowych. Przed badaczami prawa ochrony środowiska otwierają się nowe perspektywy w związku z osiągnięciami nauk społecznych, których przedmiotem jest ochrona środowiska. Podstawową charakterystyczną cechą prawniczych studiów nad złożonymi zjawiskami ochrony środowiska jest kompleksowy i wszechstronny charakter analizy zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Wielki ładunek

ska. Wielki ładunek wiedzy, zawarty na stosunkowo niewielu stronach, nakazywał niekiedy zwięzłość, wymagającą niemałego skupienia oraz pewnego zasobu wiadomości z prawa ochrony środowiska. Dlatego główna wartość książki polega na uzupełnieniu podstawowego wykładu prawa ochrony środowiska i wzbogaceniu go o nowe elementy analizy systemowej. Publikacja poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest zawrzeć 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 istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Jest to pierwsza monografia w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących się badaniem stosowania prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski

Część I

Zagadnienia ogólne systemu prawa ochrony środowiska

1. Model systemu prawa ochrony środowiska

1.1.

Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne

Jan Boć

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Wrocławski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałbrzychu

Nieznane polskie otwarcie Pierwsza w świecie ustawa podjęta z powodów naukowych

Jest gorące lato roku 1869. Cesarz Franciszek Józef podpisuje 19 lipca ustawę o zakazie łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz, obowiązującą w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim. W tym akcie podjętym zgodnie z uchwałą Sejmu Krajowego we Lwowie zakazuje się polowania, łapania i sprzedaży objętych ochroną zwierząt, a za przekroczenie zakazu przewiduje się karanie grzywną, a w razie niemożności jej uiszczenia karanie aresztem. Nadto ustawa wprowadza dwuinstancyjność postępowania, przeznaczenie kar pieniężnych na fundusz kultury krajowej i nakłada na organy gminne, żandarmerię, straż leśną oraz na wszystkie pozostałe straże publiczne obowiązek czuwania nad przestrzeganiem zakazów ustawy.

Dwa lata potem na zupełnie odległym kontynencie 1 marca 1872 r. prezydent Grant podpisuje debatowaną i przygotowywaną od ponad roku ustawę o nadaniu obszarom Yellowstone statusu parku narodowego (pierwszego parku narodowego Ameryki i świata).

Tak wyglądają pierwociny normatywne początków nowoczesnego świata formułowane w ochronie przyrody na motywach działania dla dobra publicznego, naukowym rozumieniu wartości przyrody, odsunięciu przemożnej dominacji pierwiastka własności. Pojawienie się w tym czasie tak zamanifestowanych dzieł pokazuje możliwość pogłębienia i przydanie poważnej wartości ledwie widocznym podziałom na to co prywatne i to co publiczne.

Jest to gruntowny, choć słabo jeszcze uświadamiany postęp w sferze rozumienia problemów i sposobów ich rozwiązywania, mimo, oczywiście, konstatacji, iż ustawa z 1869 r. jest w polskiej kulturze ochrony kolejnym tylko aktem podjętym w ciągu wielowiekowego i chlubnego w tym względzie prawodawstwa. Pierwiastki myślenia publicznego stają się tu podstawą postaw społecznych. Jednocześnie trzeba pamiętać, iż nawet oddani przyrodzie ludzie tamtych czasów niewiele jeszcze – choć czuli dużo więcej – wiedzieli o zakresie, postaciach i skutkach zanieczyszczenia i degradacji. Opisywali swe myśli przy okazji tego, co robili, i co w gruncie rzeczy było czymś fragmentarycznym. Jeśli dziś udaje się nam związać z ich postawą ideę ogólniejszą, to tylko dlatego, że myśli te powiększyły swoją rangę właściwie w kontekście zwielokrotnionego uszczerbku, który został przyniesiony na skutek rozwoju. Warto też w kontekście opisywanych aktów prawnych mieć na uwadze szczegółowe różnice w motywacjach prawodawców.

Ustawa wprowadza nowe podstawy prawne kwalifikowania szczególnych relacji w ochronie przyrody, włącza w to cały potrzebny mechanizm publicznego ustroju państwa, wprowadza narzędzia, które na ponad 100 lat wyprzedzają prawne rozwiązania polskie i europejskie. Dokonuje przekwalifikowania indywidualnej sytuacji myśliwego w jego publiczną sytuację prawną. Można powiedzieć, że nowe kształtowanie stosunków indywidualnych odbywa się na nowej drodze utworzonej przez prawo publiczne. Cecha ta będzie się gruntować wszcz, wzdłuż i w głąb, aż przyjmie wymiary dotychczas niewyobrażalne. A za 20 lat będziemy może mogli już wiedzieć, czy jest jeszcze czas na ochronę ludzi, roślin i zwierząt przed na przykład złowrogim klimatem. Na razie wprowadziliśmy do konstytucji sześć, w większości nie używanych regulacji, które z ochrony środowiska czynią motyw poważny, zezwalający nawet na ograniczenie określonych konstytucyjnych wolności i praw. Jeśli w myśleniu o strukturze normatywnej państwa mielibyśmy wyjść właśnie od tych regulacji, to nikt nam nie zakwestionuje regulacji obowiązującej konstytucji do prawa publicznego, zwłaszcza że należy ona do prawa publicznego. I nikt też nie zakwestionuje publicznoprawnego charakteru przedstawianego przez prezydenta USA w lecie 2015 r. planu ochrony klimatu Clean Power, który dla uzyskania wartości normatywnej musi być nadto zatwierdzony uchwałą Kongresu. Zważywszy poważne na tym polu dotychczasowe opory gospodarki i organów amerykańskiego państwa i idące w ślad za tym mocne opóźnienie w akceptowaniu i realizacji światowych doktryn i przedsięwzięć ochronnych, ciągnące się w Stanach Zjednoczonych od czasów koncepcji zaprezentowanych w 1972 r. na Konferencji w Rio de Janeiro akceptujących wystarczającą w tym względzie funkcję rynku,

nowy plan ochrony klimatu został uznany przez samych jego twórców na największy i najważniejszy krok w działaniach publicznych na tym polu. Zakłada on redukcję gazów cieplarnianych w ciągu 15 lat o 1/3, a w tym zmniejszenie zużycia węgla o 32% do roku 2030. Zatem tylko nadanie takiemu planowi charakteru regulacji publicznoprawnej może w wolno-rynkowej gospodarce (amerykańskiej) zapewnić (wystarczającą) gwarancję jego realizacji. A nowa inicjatywa paryskiego kongresu klimatycznego z 2015 r. także uniwersalizuje i potwierdza motywacje oraz podstawy racjonalnego wyróżniania prawa publicznego.

Prawo ochrony środowiska a normatyżacja wartości

Zagadnienie podziału na prawo publiczne i prawo prywatne ma szczególne znaczenie dla normatyżacji wartości, gdzie pytania etyczne stają się perspektywą rozumienia prawa i jego oceny. A idee ogólne i opisane nimi wartości dostają się do prawa z zewnątrz. Polityka zaś kreśli subsumację prawa jako instrument działania władzy publicznej. W ten sposób zewnętrznie i wewnętrznie obudowuje się ona także w administrację publiczną i staje się elementem nieodłącznym na każdym etapie w procesie tworzenia, wykonywania czy stosowania prawa. Właśnie wiele działań urastających do kompleksowych w prawoznawstwie i regulujących istotne wartości życia społecznego posługuje się podejściem etycznym wyrażanym mniej lub bardziej wyraziście czy mniej lub bardziej szczegółowo. Tymczasem prawo ochrony środowiska jest właśnie takim działem kompleksowym. Jednak znormatywizowane przez niego wartości są odbiciem nie tylko kulturowego i humanistycznego dorobku, ale uwzględniają bieżące potrzeby o charakterze społecznym i gospodarczym. W ten sposób dotychczasowe podstawy etyczne są poszerzane o pierwiastki czysto racjonalne, co nierzadko wśród wartości tworzy nowe kontrowersje. Jeśli przykład lokalizacji groźnej oczyszczalni na terenie o skupionym bezrobociu uznamy za zbyt delikatny, to perypetie postaw moralno-religijno-gospodarczych związanych z ubojem rytualnym zwierząt rzeźnych rysują obraz już bez jakichkolwiek niedomówień i najróżniejszymi kolorami.

Jednocześnie dział kompleksowy prawa ochrony środowiska jest dziś tak intensywnie powiązany z innymi regulacjami, z blokami regulacji czy w ogóle z działami prawa w przeróżnych sferach regulacji dotyczących na przykład innowacji, cyfryzacji, udziału obywateli w życiu państwa,

technologii, energetyki, ochrony zdrowia, zwalczania wykroczeń i występów, że wartości etyczne wyznaczające drogi i intensywność ochrony prawnej łączą się uniwersalnie z całością problematyki normatywizacji wartości w prawie administracyjnym. I mogą tu z różnych miejsc refleksji naukowej pozyskiwać odmienne umiejscowienia i znaczenia. Stają się przedmiotem regulacji, wykładni językowej, systemowej, celowościowej czy historycznej, aby wreszcie uzasadnić akt normatywny społecznie i zapewnić jego trwałość w stosunkach społecznych. A samemu społeczeństwu spetryfikować przekonanie o jego słuszności i potrzebie. Zresztą zasięg współczesnego rozumienia i odczuwania przez ludzi, a także dostrzegalna skala widocznego wpływu zanieczyszczeń na globalne i lokalne środowisko zbliżają prawo ochrony środowiska do podstawowych wartości etycznych dziś wyrażnie bardziej niż w wielu innych regulacjach. Jeśli przyjmiemy przekonanie, iż prawo wywodzi się z regulacji zagadnień typowo egzystencjalnej natury i że od zarania cywilizacji doświadczenie życiowe było nie tylko źródłem, ale i nakazem, to współczesne potrzeby regulacji i stany środowiska stymulujące te potrzeby nasycone są motywacjami aksjologicznymi niezależnie od wyrazistości sposobu ich wyrażania w prawie. Akurat w podstawowych ustawach polskich mających za przedmiot ochronę środowiska nie widać bezpośredniego nazwania wartości na wzór areng konstytucyjnych, ale wprowadzone w nich zakazy i nakazy ewidentnie, choć dorozumiane, odnoszą się do regulacji istotnych społecznie wartości etycznych, bezpośrednio wskazują na szczególnie cenne dobra, określają cele administrowania, rysują ważne zadania publiczne, zobowiązują do szczególnego postępowania¹.

A wszystko to wyznacza administracji publicznej prawo administracyjne. Nawet, gdy wyróżnimy czy wyodrębnimy prawo ochrony środowiska w pewną osobną całość na przykład jako dział kompleksowy prawa czy też w całkiem osobny dział prawa, jak to już zdarzyło się z prawem pracy, prawem rolnym czy prawem finansowym, to zostanie ono w dalszym ciągu prawem publicznym z wszystkimi jego cechami i z wszystkimi prawnymi formami jego realizacji. Z kolei w sensie podmiotowym administracja stanowi taką organizację, która wpisuje się w ramy urzędzistwień idei humanistycznych, a przynajmniej takie spodziewane oczekiwania się wobec niej wysuwa. Faktyczne efekty prawa są doskonałym probierzem oraz indukcyjnym modelem badania prawa. Świat nie to powinno być widać nie tylko w strukturach administracji, ale

1 Zob. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 19 i n.

i w ochronnym prawie ochrony środowiska. W państwie prawnym, które jest najżywotniejszą, najbardziej humanistyczną i wartościową konstrukcją publiczną współczesnych czasów, każdy akt, wszystkie plany i koncepcje poprawy administracji wracają do sfery wartości. Powracają stare modele pojmowania prawa i przestrzeni publicznej z perspektywy kompleksowych modeli etyki i wartości. Stałość ta zasługuje na odnotowanie i łączy zadziwiająco idealizm czasów dawnych i współczesny pragmatyzm.

Z refleksji ogólnych

Rozdzielanie prawa publicznego i prywatnego winno być rozumiane jako przebieg czy mechanizm naturalny. Jednakże walor wyobrażenia i akceptacji różnicy między tym co indywidualne a tym co wspólne nie był łatwy do uchwycenia i wyegzekwowania w systemach jedynowładztwa. Nieustanny brak efektywnej możliwości oddzielenia tego co prywatne od tego co publiczne drażył kształtowanie się prawa aż do czasów rzymsko-ulpianowskiego ustalenia: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*.

Walory tego rozdziału przycichły na wiele stuleci, a dopiero potem prawo rzymskie odkryte ponownie w księgach w XI w. rozciągnęło się z biegiem czasu na prawie całą niepółnocną Europę, a jego recypowanie w pięć wieków później było wyrazem postępu tam zwłaszcza, gdzie było motywowane akceptowaną i wyższą od rodzimej racjonalnością regulacji. Tymczasem na przykład we Francji po erze interpretatorów prawa kanonicznego, glosatorów wyroków sądowych i jursprudencji parlamentu, komentatorów zwyczaju i prawa urzędowego istniejąca doktryna aż do wieku XVIII nie osadzała już prawa publicznego ani na Kodeksie Juliańskim, ani na papieskich dekretach, ale coraz bardziej na narodowych źródłach prawa monarchistycznego. Tak rodziła się i utrzymywała nauka o policji, której podstawowe dzieło *Traité de la Police* publikowane w latach 1705–1710 (de Delamare) oszczędnie, ale dokładnie informowało o prawie pozytywnym. Właśnie w idei i koncepcji policji znalazła swoje zakorzenienie konstrukcja przednowoczesnego prawa publicznego. Następnie doktryna Oświecenia i jej organizacyjny wybuch w rewolucji francuskiej przyniosły doktrynalny powrót problemów tego co publiczne, dając podstawy utrwalenia nomenklatury do dnia dzisiejszego.

Także współcześnie powraca nieustannie problem prawa publicznego. Widoczny on jest najmocniej w aspektach prawa administracyjnego i wszystkich innych samodzielnych działów, które się z niego wzięły. W ujęciu przedmiotowym prawo to rozpościera się na polu przeogromnym, dotycząc przestrzeni kosmicznej, genomu, urządzeń cyfrowych, organizacji dyplomacji i wojny, regulacji sieci przemysłowych, płci, ochrony żywności, walki z bandytyzmem zabijającym niewinnych ludzi zwanym terroryzmem, reglamentacji światowego uchodźstwa, publicznej dbałości o środowisko.

To wyrывkowe wyliczenie ukazuje zróżnicowanie przestrzeni normowania i ogromną skalę procesów chłonących jednocześnie różnorodne potrzeby indywidualne. Z kolei wszelkie odniesienie do interesu prywatnego czyni prawo publiczne mniej skutecznym. Ale znaczenie motywacji umacnia się, nie ma bowiem prawa publicznego bez powoływania się na interes publiczny, który należy rozumieć jako wspólną wartość motywacyjną dającą się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot. Aby uatrakcyjnić obraz, trzeba dodać, że w ochronie środowiska ci potencjalni adresaci to ludzie, bo stowarzyszenie ekologiczne na przykład ani nie oddycha, ani nie cieszy się pięknem krajobrazu, ani nie uszlachetnia swojej postawy etycznej. A realizacja publicznego prawa ochrony środowiska winna z powrotem korzystnie indywidualizować sytuację obywateli, ponieważ ochrona interesu publicznego jest jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Właśnie wokół takiej idei winno się rozważać znaczenie prawa ochrony środowiska jako prawa publicznego. Ale legislatorzy, tworząc takie prawo, muszą wyraźnie widzieć, rozumieć i chronić w regulacjach realizację interesu indywidualnego jako ostatecznego celu prawa publicznego.

Prawo publiczne jako zapewnienie postępu w ochronie środowiska

Samo wyróżnienie prawa publicznego i jego rozdział z prawem prywatnym do dziś nie znalazły ani w prawie, ani w prawoznawstwie zadowalającej wszystkich pewności definicyjnej. Nadto pewność samego prawa jest również postulatywna. Postulatywny jest również stan prawa publicznego i zasięg administracji publicznej. Gwałtownie intensyfikując nowe motywacje kulturowe i przyczyny gospodarcze oraz nowe

fakty w dziedzinie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa konstataowane w latach dziesiątych XXI w., będą sprzyjać nowemu umacnianiu się sfery publicznej. Toteż nieprzypadkowo odziedziczone nie tylko przez kontynentalne kultury prawne to pryncypialne rozdzielenie na prawo publiczne i prywatne doznaje dziś kontynuacji i umocnienia, mimo tego, iż u wielu nie wydaje się niczym ważkim i jest oczywiście pomijane. Tymczasem nerwowe działania w utrzymaniu podstawowych granic unijnego państwa państw, ludnościowe, migracyjne, gospodarcze i polityczne problemy, wymagające globalnego przeciwstawienia się potężnym negatywnie skutkom zanieczyszczenia środowiska, zaczynają wyraźnie przodować wśród wszystkich innych, także wewnętrznych przedsięwzięć krajowych i ponadkrajowych organów władzy i administracji. Rysują się też coraz gwałtowniej nowe, przynoszone przez cywilizację techniczną zagrożenia na czele z możliwością masowej inwigilacji obywateli, którym społeczną regulację przynosi właśnie prawo publiczne i to zarówno wtedy, gdy prawem tym prawodawca chroni prywatność obywatela, jak i wtedy, gdy ją narusza, tłumacząc się potrzebą ochrony interesu publicznego.

Publiczny aspekt współczesnego prawa ochrony środowiska należy rozważać w kontekście uniwersalności problemu, a w szczególności z uwzględnieniem nowej sytuacji normatywnej Unii Europejskiej. Tu właśnie mamy do czynienia z niebywałym i nieprzewidywanym wcześniej systemem regulacji wspólnotowych, które w ochronie mają charakter jednolity, co oznacza, że możliwość ich zróżnicowania w poszczególnych państwach jest dopuszczalna tylko w określonych granicach, często bardzo wąskich lub żadnych, że regulacje te obejmują cały obszar, na którym istnieje w państwach członkowskich prawna ochrona środowiska, że regulacje te zapewniają sobie priorytet wobec regulacji członkowskich, że operują nie tylko szczegółowymi postanowieniami, ale i zasadami ogólnymi, że mieszczą w sobie wszystkie rodzaje norm, dające podstawę realnej ochronie. Te trudne procesy tworzenia i stosowania prawa ochronnego w obliczu jedności środowiska europejskiego i jedności jego regulacji ochronnych są możliwe w szczególności dlatego, że prawo ma charakter prawa publicznego. Być może kiedyś pole ujednolicenia będzie większe, ale na razie łatwiej jest o wspólne prawo publiczne niż wspólne prawo prywatne.

Czegokolwiek byśmy nie ustalili, nie odejdziemy od myśli, iż postęp w dziejach społeczeństw i państw nie jest możliwy bez partycypacji sfery publicznej. Jej efektywność zapewnia prawo publiczne, które dysponuje swoistymi urządzeniami o władczym charakterze. Narzędziami tymi w publicznym prawie ochrony środowiska są administracyjnoprawne

formy działania podejmowane przez administrację publiczną. Bez nich wszystkie rozważania o celach ochrony środowiska jako prawa publicznego, o zasadach wypływających z tego prawa² i o społeczno-gospodarczym znaczeniu ochrony – cały dorobek intelektualny i nawet całe poświęcone ochronie prawo tracą swój sens praktyczny i intelektualny.

Polska doktryna prawa administracyjnego, od dawna uwzględniająca literaturę zachodnią, nie stoi dziś ze swoimi ustaleniami w materii prawnych form działania w obliczu potrzeby jakiegoś zwrotu czy szczególnego ulepszenia. Stoi natomiast w obliczu sytuacji kształtowanych przez nowy ustrój polityczny, nowe rozwiązania rynkowe, nie ukształtowaną ostatecznie strukturę administracji publicznej, swoistą sytuację kreowaną członkostwem w Unii Europejskiej, co dla ochrony środowiska ma wyraźne znaczenie, i w końcu przez gruntujące się światowe idee ochronne, odnajdujące miejsce także w porządkach prawnych.

Żeby dać możliwość ustalenia listy prawnych form działania administracji, właściwej także w sferze prawnej ochrony środowiska, proponuję definicję, według której prawną formą działania administracji publicznej jest szczególnie nazwany rodzaj powtarzalnej czynności wyróżnionej z całości zachowań podmiotów administrujących na podstawie jednoczesnego zastosowania kryteriów charakteru adresata, miejsca położenia adresata względem struktury administracji publicznej, prawa stanowiącego podstawę działania, elementu władczości, cechy samokonsumpcji. Kryteria te scalane są przez kryterium skutku prawnego.

Prawne formy działania administracji w ochronie środowiska nie mają zuniwersalizowanej, mieszczącej się w jednym akcie prawnym podstawy prawnej tak, jak to się dzieje na przykład z formami cywilnymi opisanymi w kodeksie cywilnym. Sytuacja, w której wyróżniona w określony sposób dziedzina (dziedziny) czy też przedmiot ochrony dała podstawę osobnym aktom normatywnym, jest bardzo charakterystyczna dla omawianej problematyki. Toteż szczególnie nazwane formy mogą być i zazwyczaj są określane przez poszczególne akty ustawowe. Ich badanie daje podstawę konstatacji, iż mimo tego, że każdy z aktów ustawowych wprowadza nierzadko własne nazwy poszczególnych aktów i czynności wykonawczych – wszystkie przewidziane formy mieszczą się w zuinifikowanej klasyfikacji administracyjnych form działania.

Celem stosowania form jest uzyskanie w środowisku rezultatów kompleksowych. A idea działania kompleksowego powinna polegać na przedsięwzięciu zespołu tak od siebie uzależnionych działań prawnych,

2 Zob. w szczególności P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, *passim*.

który, mieszcząc się w granicach prawa, zapewnia środowisku w jednoczesnej realizacji wszystkich przesłanek ochrony realnie zharmonizowany i całościowy rezultat praktyczny uwzględniający dotychczas osiągnięte wyniki; a wszystkie niezbędne podejmowane działania (bez możliwości odejmowania i potrzeby dodawania) mają być wspólnie skierowane na zapobieganie i eliminację uszkodzeń środowiska.

Określona kompleksowość prawnych form działania w regulacji nie zapewnia analogicznej kompleksowości wyników. Dzieje się tak dlatego, że kompleksowe użycie norm prawnych przynosi spójne rezultaty jedynie w sferze ukształtowanych sytuacji prawnych. Tymczasem w ochronie środowiska oczekiwaniem głównym objęte są wyniki realnego ukształtowania określonych wartości środowiska. Oznacza to, że stosowanie prawnych form działania musi uwzględniać także czynniki realne, a wśród nich zwłaszcza właściwości przyrody, czynniki nieprzewidywalne, zdolności organizacyjne i finansowe podmiotów uczestniczących w ochronie, przeciążenia proceduralne i inwestycyjne, siłę pozaformalnych presji społecznych.

Tymczasem regulacje prawne słabo uwzględniają ten aspekt normowania. Zatem ogólne uregulowanie wymogu takiego działania, które zapewni stan zbliżony do kompleksowości uzyskiwanych wyników, powinno być także wmontowane w akty normatywne.

Publiczna ochrona środowiska jest procesem, w którym efekty nie następują tuż po zastosowaniu określonej prawnej formy działania. Czasami skuteczność władczej wypowiedzi jest wysoka, niemniej jednak najczęściej jest znacznie odłożona w czasie. Jeśli weźmiemy pod uwagę powolność skutków następujących w środowisku i nałożymy na to odległe w czasie efekty wielu istotnych dla ochrony przedsięwzięć gospodarczych, to problem może się uwidocznic jeszcze intensywniej w razie niekompleksowo zharmonizowanych różnych form prawnych podejmowanych w zakresie ściśle określonego stanu dla obszaru środowiska³.

Mimo, że regulacje prawne słabo uwzględniają ten aspekt normowania, podkreślić należy, że tylko prawo publiczne jest zdolne do osiągnięcia tu jakichś rezultatów. Zwłaszcza, że tylko prawo publiczne w przeciwieństwie do prawa prywatnego organizuje przyszłe skutki jego realizacji. Ta cecha wysunięcia prawa publicznego ku przyszłości jest dla ochrony środowiska bezcenna i podstawowa.

3 O całości problematyki zob. J. Boć, *Przykład prawnych form działania w ochronie środowiska*, [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. V, R. Hauser, Z. Niewiadomski, H. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 403.

Oczywiście, także inne poza administracyjnym działy prawa regulują zachowania podjęte w sferze ochrony środowiska. Ale działy te regulują problemy ochronne przy okazji. Wyróżnia się tu w szczególności prawo cywilne wraz z uregulowaniami odpowiedzialności, które na potrzeby pełniejszej ochrony środowiska okazują się niewystarczające. Toteż prawo ochrony środowiska wprowadza nadto własne podstawy odpowiedzialności.

Koszty liczone w granicach odpowiedzialności sformułowanej w art. 7 w dokładnym ich wyeksponowaniu są prawdopodobnie większe od wielkości odszkodowań cywilnoprawnych formułowanych zawsze z majątkowego punktu widzenia jednego tylko podmiotu. Inaczej przedstawiając sprawę, powiedzielibyśmy, że w odpowiedzialności cywilnej podmiot dotknięty dochodzi tylko swoich szkód, a na podstawie art. 7 prawa ochrony środowiska podmiot powodujący straty odpowiada za wszystkie przez siebie spowodowane negatywne konsekwencje środowiskowe.

Problem, czy zanieczyszczający może ponieść koszty związane ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami spowodowanych przez siebie zanieczyszczeń, jest w istocie problemem systemu gospodarczego i politycznego państwa. Zatem jego rozwiązanie może być różne, a w skrajnych sytuacjach granicznych wyznaczone z jednej strony rozumieniem i unormowaniem treści i zakresu kosztów związanych z usuwaniem skutków zanieczyszczenia, z drugiej zaś takich szkodliwych konsekwencji, które są nie do udźwignięcia przez podmiot zanieczyszczający. W istocie bowiem rygorystyczne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarce rynkowej zawsze doprowadzi do pogorszenia stanu środowiska wtedy, gdy zanieczyszczającemu zabraknie środków na pokrycie usunięcia skutków spowodowanego przez niego zanieczyszczenia lub gdy ze szczególnych powodów nie obciąży się go wszystkimi kosztami. W takich właśnie okolicznościach powstaje problem partycypacji w ponoszeniu kosztów, którego rozwiązaniem jest obciążenie nieuiszczonymi kosztami dwóch tylko podmiotów, jakie realnie mogą wchodzić w rachubę, tj. państwa (samorządów terytorialnych) lub społeczeństwa, przy czym jednocześnie jest możliwe, że państwo przerzuci swoje obciążenia. Refleksja ta daje podstawę przekonaniu, iż bez poważnego, dodatkowego unormowania pełna realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” nie jest możliwa do realizacji we wszystkich sytuacjach.

Ani unijny, ani krajowy prawodawca nie założyli jednakże wystarczalności zasady „zanieczyszczający płaci” do dochodzenia szkód i wyrównywania strat wyrządzanych w środowisku. Przy czym nowe, doda-

wane podstawy odpowiedzialności, mając charakter publicznoprawny o zintensyfikowanej funkcji profilaktycznej, zmierzają częściej i skuteczniej do powstrzymywania się od zanieczyszczeń i szkód w środowisku.

Warto tu podkreślić rolę polskiej doktryny prawa ochrony środowiska, która wprowadziła szerszą odpowiedzialność administracyjną do ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Utrzymanie i umocnienie odpowiedzialności administracyjnej jest pozytywnym objawem nabierania przez nią znaczenia ideologicznego i doktrynalnego.

Zakładam, że prawo publiczne ochronę środowiska przyspiesza i tym samym urealnia. Jeśli nawet najgenialniejsze pomysły będziemy przygotowywać dziesiątkami czy setkami lat i szukać odpowiedniego rynku na ich podjęcie, to nic nam nie pomoże. A czyniąc parafrazę do jednego z najistotniejszych pytań ludzkiej cywilizacji, powiedzielibyśmy, że istoty z Kosmosu nie zdążą nam już pomóc (ani też zaszkodzić). Tymczasem poważna grupa ludzi, zwłaszcza z obszaru polityki, żyje w manifestowanym napięciu wojennym. A przecież mogłyby te właśnie siły w kontekście wzrostu dobrobytu przeznaczyć na chronienie naturalnego środowiska, co przyniosłoby nie tylko umocnienie przyrody ożywionej, ale i rozkwit humanistycznych zachowań. Warto więc dodać, że w przestrzeni braku potencjalnego politycznego zainteresowania ochroną zaczyna doktrynalnie wchodzić intensywniejsza myśl ochronna Kościoła katolickiego. Może też jakaś susza czy huragan przyspieszą także partyjne zainteresowania i czyny.

Przydając znaczenie prawu ochrony środowiska jako prawu publicznemu, należy zatem wskazać na ulepszone warunki realizowania w jego granicach celów publicznych i innych wartości publicznych takich zwłaszcza, jak interes publiczny, dobro publiczne, zadanie publiczne, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. A na początku 2016 r. można też wyraźnie wyczuć ogólną tendencję wzmacniania tego prawa.

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 prawne 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 oddziałującym 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 osiągania 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 osiągać 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 ówczesnie 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 celowym 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. Paczusiński, 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 Najszerzej 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 konsekwen-

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 (ujednolicenie 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 równolegle 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 osiąganie 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 przemysłany skonstruowanym, racjonalnym zespołem przepisów wzajemnie ze sobą powiązanych.

Łódź–Szczecin, sierpień 2015

1.3.

Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?

Adam Habuda

Prof. dr hab.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich kilku lat nasilają się propozycje ujmowania prawa ochrony środowiska w kategoriach systemu. Za najbardziej zorganizowane i charakterystyczne ich przejawy można uznać zorganizowaną we Wrocławiu w czerwcu 2007 r. konferencję naukową *Czy nadszedł czas na opracowanie systemu prawa ochrony środowiska*¹, zgłoszony przez Bartosza Rakoczego, ale dotychczas nie realizowany pomysł wydania *Systemu prawa ochrony środowiska*² czy wreszcie tom, którego rozdział stanowi niniejsze opracowanie.

Przyglądając się wskazanym wyżej przedsięwzięciom, należy zastanowić się, czym jest (lub czym ma być) system prawa ochrony środowiska. Czy chodzi o prawo ochrony środowiska rozumiane jako sfera regulacji prawnej, czy też systemowość ma się odnosić do doktryny prawa ochrony środowiska – w sensie opisanie jej kluczowych instytucji? Czym w ogóle jest systemowość w nauce, co rozumie się przez podejście systemowe, i czy znajduje ono odniesienie do nauki prawa ochrony środowiska?

Niektórzy twierdzą, że podejście systemowe do ochrony środowiska poprawi rozwiązywanie problemów tej ochrony. Ryszard Paczuski zdaje się utożsamiać podejście systemowe z interdyscyplinarnością ochrony

1 Konferencja naukowa zorganizowana przez Zakład Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN i Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, w dniach 4–5 lipca 2007 r.

2 Inicjatywa kierownika toruńskiej Katedry Prawa Ochrony Środowiska zgłoszona w 2008 r., nawet z wstępnie naszkicowanym planem pracy.

środowiska i wykorzystaniem dorobku różnych nauk przy realizowaniu tej ochrony. W podręczniku tegoż Autora czytamy, że „rozwiązanie najpoważniejszych problemów ochrony środowiska wymaga podejścia systemowego, uwzględniającego oceny całościowe tego samego problemu, lecz z różnych punktów widzenia, powstałych na styku nie jednej, lecz wielu specjalności naukowych. I tak na przykład ekonomia środowiska i zasobów naturalnych, która jest wyrazem tworzenia nowego paradygmatu teorii ekonomii przez swoistą syntezę dorobku współczesnej ekonomii i nauk przyrodniczych uwzględnia, analizuje lub interesuje się także osiągnięciami z zakresu rozwiązań prawnych, inżynierii środowiska, politologii, nauki organizacji. Podejście systemowe jest konieczne także w niektórych działaniach organów administracji publicznej realizujących cele lub zadania polityki ochrony środowiska wynikające z obowiązującego ustawodawstwa, np. w przypadku potrzeby sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko”³. Zgadzając się z przywołanym Autorem, należałoby jednak skonfrontować jego rozumienie podejścia systemowego z ogólnonaukowym pojęciem „podejścia systemowego”.

W ramach niniejszego opracowania zajmuję się trzema kwestiami.

Primo, jak rozumieć systemowość prawa ochrony środowiska pojmowanego jako sfera regulacji prawnej, jako przedmiot interwencji ustawodawcy.

Secundo, co oznacza tzw. podejście systemowe w nauce, i czy można je odnieść do prawa ochrony środowiska.

Tertio, czy system prawa ochrony środowiska można definiować jako teoretyczne opracowanie kluczowych problemów tej dziedziny prawa, na kształt systemowych analiz prawa administracyjnego, cywilnego czy karnego.

Na „przedpolu” przypomnę jeszcze słownikowe rozumienie „systemu”. W języku polskim system to układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość, zespół urządzeń działający jako całość⁴.

3 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 67.

4 *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2013.

„Systemowość prawna” prawa ochrony środowiska – system prawa ochrony środowiska jako podsystem w systemie prawa

W naukach prawnych termin „system” pojawia się zarówno na gruncie ogólnej teorii prawa, jak i wykorzystywany jest przez poszczególne dyscypliny prawnicze.

Sławomira Wronkowska systemem prawa określa odpowiednio uporządkowany zbiór norm prawnych. Można go charakteryzować z punktu widzenia tego: a) jakiego rodzaju normy są elementami owego systemu, b) jakie są reguły zaliczania owych norm do systemu, c) jakie są właściwości formalne systemu, d) jaka jest struktura systemu: jakie typy powiązań zachodzą między normami jako elementami systemu, e) jaka jest treść norm składających się na system⁵.

Zdaniem Kazimierza Opałka, istnieją dwa możliwe pojęcia systemu prawa: 1) pełne i uporządkowane unormowanie sfer życia społecznego, łączącego we wspólne grupy normy dotyczące pokrewnych stosunków społecznych – system jest tu właściwością zarówno materiału normatywnego jak i konstrukcją nauki prawa; 2) tzw. hierarchiczny system prawa – system norm prawnych, zasad postępowania, będących treścią aktów normatywnych, określający stosunki pomiędzy normami różnego rzędu⁶.

Prawo stanowione – wytwór działalności człowieka – posiada samo przez się niejako pierwotne i niezależne od swego późniejszego systematycznego opracowania przez orzecznictwo i naukę prawa cechy systemu, a mianowicie systemu praktycznego w rozumieniu zespołu zasad postępowania. W prawie stanowionym tkwią takie elementy systematyzacji, jak: 1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną określonej sfery stosunków społecznych, 2) dążenie do zsyntetyzowania, do pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli do ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych, 3) dążenie do oddzielenia od siebie i do różnicowania grup stosunków odmiennych od siebie, regulowanych w sposób odrębny, 4) uporządkowanie regulacji prawnej na zasadzie zróżnicowania kompetencji normotwórczych organów

5 S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 218–219.

6 K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 173–174.

państwowych. Można więc powiedzieć, że prawo stanowione w danym państwie jest systemem regulacji stosunków społecznych, systemem zasad oddziaływania na postępowanie ludzi w społeczeństwie⁷.

Najprościej, najogólniej i zarazem w najbardziej potocznym ujęciu system prawa ochrony środowiska oznacza ogół aktów prawnych składających się na regulację normatywną tej dziedziny rzeczywistości.

W Polsce fundament systemu prawa ochrony środowiska stanowi konstytucja, która w pięciu miejscach bezpośrednio odnosi się do środowiska i jego ochrony (art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74, art. 86).

Konstytucja, stanowiąc w art. 9, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, otwiera polski system prawny na prawo ponadkrajowe, co znajduje wyraz w tym, że ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw” stanowi część krajowego porządku, i jest bezpośrednio stosowana, a jeśli ratyfikacja odbyła się na podstawie zgody wyrażonej w ustawie – to taka umowa międzynarodowa ma nawet pierwszeństwo przed ustawą. Konstytucja w art. 91 ust. 3 stanowi ponadto, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, to prawo stanowione przez tę organizację jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. W rezultacie na system polskiego prawa ochrony środowiska składają się, odnoszące się do środowiska, ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty prawa unijnego – przede wszystkim wiążące bezpośrednio rozporządzenia, i wymagające co do zasady transpozycji – dyrektywy.

Następny element systemu to ustawy zwykłe. Wprawdzie można pośród nich wskazać akty spełniające rolę szczególną, istotną dla całego systemu⁸, pamiętając jednak, że polski ustrojodawca nie różnicuje ustaw i wszystkim przyznaje równą pozycję w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

System dopełniają akty wykonawcze do ustaw, przede wszystkim rozporządzenia, oraz akty prawa miejscowego – na przykład tworzące niektóre formy ochrony przyrody (na podstawie delegacji zawartej w ustawie o ochronie przyrody).

Tak naszkicowany układ elementów stanowi strukturę normatywną, której poszczególne części są ze sobą powiązane, i logicznie uporządkowane. W samej strukturze, jak i w relacjach zachodzących pomiędzy jej elementami napotykamy oznaki niespójności, konflikty, błędy, a nawet patologie, jednak nie odbierają one strukturze charakteru systemu. Ich

7 *Ibidem*, s. 166.

8 Taki charakter niewątpliwie mają ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* czy ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

źródło tkwi m.in. w tym, że system prawny, w tym system prawa ochrony środowiska, staje się bardziej złożony i skomplikowany. Jest multycentryczny – czyli taki, gdzie prawo jest tworzone przez wiele autonomicznych, niezależnych, chociaż wzajemnie na siebie oddziałujących centrów decyzyjnych⁹, przemian aktualnego systemu prawa. Mamy do czynienia z odejściem od kelsenowskiej geometrycznej (piramidalnej, hierarchicznej) wizji systemu prawa w kierunku wielopoziomowej struktury aktów normatywnych, wydawanych i interpretowanych przez różne organy władzy, ułożone w różnych i względnie autonomicznych względem siebie centrach decyzyjnych. Alternatywnym rozwiązaniem staje się nieustanne rozróżnianie narodowego, ponadnarodowego i międzynarodowego rozumienia systemu prawa oraz poszukiwanie punktów wspólnych, niwelowanie różnic – niezbędne w sytuacji zerwania związku między systemem prawa, a granicą państwa narodowego¹⁰.

Patrząc z takiej perspektywy, nie można mieć wątpliwości, że prawo ochrony środowiska rozumiane jako układ aktów prawnych jest systemem (podsystemem w ramach szerszej kategorii systemu prawa). W tym sensie systemowość prawa ochrony środowiska to fakt, a nie postulat.

Podejście systemowe w nauce i jego użyteczność dla prawa ochrony środowiska

Systemowość danej dziedziny wiedzy oraz sam sposób badania, który określany jest jako systemowy, nie są związane wyłącznie z dyscyplinami prawniczymi. Trzej najbardziej znani prekursorzy badań systemowych to przedstawiciele tak odległych od siebie dyscyplin naukowych, jak: ekonomia (Kenneth E. Boulding), biologia (Ludwig von Bertalanffy) i cybernetyka (Norbert Wiener). Podstawowym celem, jaki im przyświecał jako „ojcom założycielom” ogólnej teorii systemów i systemowego podejścia w nauce, było dążenie do stworzenia płaszczyzny integracji dorobku poszczególnych wyodrębnianych według coraz

9 E. Łętowska, *Multycentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3 i n.

10 Fragment dyskusji prowadzonej podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN 13 marca 2014 r. w Warszawie, prowadzonej na temat: *Dekonstrukcja systemu prawa w warunkach płynnej ponowoczesności*.

bardziej wąskich kryteriów dyscyplin naukowych¹¹. Zamierzenie, jakie stawiali przed sobą, to połączenie ze sobą tego, co zostało wcześniej rozdzielone, to próba odkrycia ogólnych praw rządzących dowolnymi złożonymi układami stanowiącymi funkcjonalne całości. Specjalizacja i integracja oraz bliskie im w świecie systemów spójność i względne odosobnienie¹², to te dwie uzupełniające się właściwości, które jako konstytutywne dla koncepcji układu¹³ miały ułatwić takie badanie realnych obiektów będących przedmiotem badań poszczególnych dyscyplin naukowych, które pozwalałoby dostrzec to, co dla nich wspólne.

I tak też się stało. Z perspektywy czasu są podstawy, aby sądzić, że najbardziej trwały okazał się wkład, jaki rozważania systemowe wniosły nie w rozwój poszczególnych wcześniej wyodrębnianych dyscyplin naukowych¹⁴, lecz w metodologię badań naukowych w ogóle. Kluczowa rola przypadła w tej mierze samej kategorii systemu (układu). Jako pojęcie konwencjonalne jest ono używane do opisu bardzo różnych obiektów. „Słusznie jest nazwać nożyce układem. Lecz rozszerzony układ: kobieta tnąca nożycami – jest również prawdziwym układem. W dalszym ciągu dochodzimy do stwierdzenia, że układ »kobieta z nożycami« jest częścią dużego układu produkcyjnego i tak dalej”¹⁵.

Ten sam badany obiekt może być częścią różnych układów o tyle, o ile można go traktować jako współzależny z nimi, wpływający wzajemnie na swe właściwości. „Jeśli pragniemy rozpatrywać wzajemne oddziaływania wpływające na poszczególną jednostkę materialną, to powinniśmy określić układ, którego ta jednostka jest częścią. Układ, który wybierzemy, będzie układem, będzie bowiem zawierał współzależne części i w pewnym sensie będzie sam w sobie zupełną całością. Lecz każda rozpatrywana jednostka może być oczywiście częścią wielu takich układów, z których każdy jest podsystemem (podukładem) rozmaitych większych układów”¹⁶. W porównaniu z natężeniem powiązań wewnętrznych mniejsze natężenie powiązań z otoczeniem czyni układ

11 M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Warszawa 1976, s. 5–11 oraz W. Gasparski, A. Lewicka, *Problematyka badań systemowych. Próba charakterystyki*, „Prakseologia” 1973, nr 2.

12 J. Gościński, *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, Warszawa 1968, s. 16–17.

13 Pojęciami układu i systemu posługują się zamiennie, traktując je bowiem jako synonimy.

14 W tym oczywiście także w naukach prawnych. Por. np. A. Kisza, *Model cybernetyczny powstawania i działania prawa*, Wrocław 1970 oraz W.N. Kudriawcew, O.A. Gawriłow, W.I. Iwanow, Ł.G. Edżubow (ried.), *Prawowaja kibernetika*, Moskwa 1970.

15 S. Beer, *Cybernetyka a zarządzanie*, Warszawa 1966, s. 13.

16 *Ibidem*, s. 14.

względnie odosobnionym. „*Układ bezwzględnie odosobniony* nie ma ani jednego wejścia, ani jednego wyjścia prowadzącego poza układ, do otoczenia. Każdy inny układ odosobniony nazywamy *układem względnie odosobnionym*”¹⁷. Przynależność danego obiektu do jednego układu odosobnionego ze względu na pewne właściwości nie wyklucza przynależności do układów wyodrębnionych ze względu na inne właściwości.

O celowości uznania bądź nieuznania danego obiektu za system przesądza poznawcza użyteczność takiego (metodologicznego) zabiegu. To, na ile przyjęcie takiej konwencji pozwala na pełniejsze jego poznanie, na badanie istotnych dla niego, konstytuujących jego spójność zależności, na wzbogacenie zorganizowanej (uporządkowanej zgodnie ze stosowną teorią) wiedzy o nim.

W metodologii nauki uważa się, że dla zasadnego mówienia o dyscyplinie naukowej niezbędne jest co najmniej posiadanie przez nią swoistego dla danej dyscypliny naukowej aspektu badanego przedmiotu (badanych obiektów, choćby tylko wyobrażonych) oraz odpowiednio zaawansowanego stanu badań, wyrażanych w języku wskazującym na istnienie logicznych związków między poszczególnymi głoszonymi w jej ramach twierdzeniami¹⁸.

Z kolei w bliskiej ogólnej teorii systemów cybernetyce o zaawansowanym rozwoju dyscypliny naukowej mówi się, gdy dysponuje ona: teorią wyznaczającą związki właściwe danej nauce, specyficznym językiem i metodą umożliwiającą weryfikację obserwacji dotyczących badanych obiektów oraz choćby ograniczoną praktyczną stosownością swych osiągnięć¹⁹.

Jeśli się zważy, że o spójności systemu przesądzają związki między tworzącymi go składowymi, istniejące między nimi sprzężenia, to po skonfrontowaniu takiego ujęcia z pojmowaniem w metodologii badań naukowych dojrzałej dyscypliny naukowej, od której twierdzeń także oczekuje się wzajemnych związków, to nasuwa się konkluzja, że każda (przynajmniej) dojrzała dyscyplina naukowa jest także systemem.

Ta zupełnie przecież nierewolucyjna w swej wymowie konstatacja odkrywa słabości systemowego podejścia, nieoryginalność konkluzji, do jakich pozwala odwołującym się do niego dojść w granicach poszczególnych dyscyplin naukowych. Wykorzystywane w szerszej, wznoszącej się ponad dyscyplinarnymi podziałami grzeszy z kolei, co zarzucają mu

17 J. Gościński, *Elementy cybernetyki...*, s. 16 – 17.

18 Por. T. Czeżowski, *O jedności nauki*, [w:] *Fragmenty filozoficzne. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Kotarbińskiego w osiemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 1967, s. 17–28.

19 J. Gościński, *Elementy cybernetyki...*, s. 69–74.

jego krytycy²⁰, lukami i przecenianiem swych realnych możliwości integracji rozdrobnionego dorobku.

Podejściu systemowemu, nawet godząc się z formułowanymi pod jego adresem zarzutami, nie zwykło się odmawiać niewątpliwych zasług w promowaniu bardziej całościowego spojrzenia na naukę, uporczywe powtarzanie, że trafnie opisać i zbadać poszczególne podsystemy można tylko poprzez uznanie ich otwartości, umożliwiającej poznanie ich miejsca w większych całościach²¹. Wszakże punktem wyjścia dla owej otwartości jest zawsze określona naukowa dyscyplina. „Ktoś, kto bierze się do badania zjawisk elektrycznych lub chemicznych, nie mając żadnej wiedzy w tych dziedzinach, ale wiedząc, na czym polega metoda naukowa, dojść może z równym powodzeniem do jednego z wielu sprzecznych ze sobą wniosków. To zaś, do którego spośród wszystkich tych wniosków dojdzie, zdeterminowane będzie zapewne przez doświadczenie, które zdobył poprzednio w innych dziedzinach przez przypadki towarzyszące w badaniom naukowym i przez jego własną, indywidualną postawę”²².

Najistotniejsze dla dalszych rozważań wnioski wynikające z dotychczasowych wywodów ujmę następująco:

- konwencjonalność kategorii systemu, możliwość wykorzystania jej do opisu i analizy dowolnych obiektów realnych, a więc i dyscypliny naukowej;
- dopatrywanie się w spójności zarówno w przypadku dyscypliny naukowej, jak i systemu, właściwości konstytutywnej dla przyznania im takiego właśnie statusu; spójność teoretycznych twierdzeń i założeń to cecha wspólna dyscyplinie naukowej i systemowi oraz
- otwartość, konieczność rozpatrywania statusu danej dyscypliny naukowej czy też danego systemu na tle innych, w ich otoczeniu. Porównanie z innymi naukowymi dyscyplinami i systemami może pozwolić odpowiedzieć, lub przynajmniej zbliżyć do odpowiedzi, na pytanie o systemowy charakter interesującego mnie tutaj prawa ochrony środowiska.

W perspektywie tak sformułowanych wniosków można mówić o systemie prawa ochrony środowiska, zdając jednak sobie sprawę z konwencjonalności określenia „system”. Kwestią umowną jest to, czy mowa o systemie prawa ochrony środowiska, czy o podsystemie prawa ochro-

20 R. Lilienfeld, *The Rise of Systems Theory. An Ideological Analysis*, New York 1978, s. 4.

21 A.K. Koźmiński, *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, Warszawa 1984, s. 6, 12–13.

22 Th.S. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 2001, s. 23–24.

ny środowiska w ramach systemu prawa. Sprawą pewnej konwencji jest także postrzeganie nauki prawa ochrony środowiska jako wyodrębnionej dziedziny nauk prawnych czy też traktowanie jej jako przynależącej w zasadniczej części do nauki prawa administracyjnego. W literaturze trafnie zwracano uwagę na to, że spory tego rodzaju prowadzą donikąd. Decyduje treść prawa, która wyznacza mechanizmy skuteczne, a nie ta, która wyznacza mechanizmy osobne. O tyle więc tendencje zmierzające do wyodrębnienia osobnego działu prawa ochrony środowiska mają sens społecznie użyteczny, o ile uprawdopodobniają, iż w sytuacji wyróżnienia oddzielnego działu prawa i jego nauki stan ochrony środowiska będzie mieć szansę poprawy²³.

W tym samym kierunku podążył Jerzy Sommer, podkreślając, że o ile podział prawa na gałęzie ze względu na przyjmowane kryteria tego podziału ma charakter podziału dowolnego (bowiem zwykle chodzi o pewną konwencję klasyfikacyjną i systematyzacyjną, zależną od względów teoretycznych, dydaktycznych, zwyczajowych i niekiedy ilościowych), to wyróżnienie jakiegoś działu regulacji prawnej nie jest sprawą obojętną z punktu widzenia celów, jakie to wyróżnienie ma spełniać. Jeśli chodzi o doskonalenie określonej regulacji, to dokonuje się to przez doskonalenie instytucji prawnych odnoszących się do jakiegoś zjawiska czy też doskonalenie systemu źródeł prawa. Takie wyodrębnienie stwarza większe możliwości rozwoju dydaktyki, jak i specjalizacji zawodowej w praktyce prawniczej oraz tworzenia struktur organizacyjnych obsługujących to prawo²⁴.

Przywołane poglądy doskonale wpisują się w założenie o względności traktowania prawa ochrony środowiska (rozumianego jako sfera regulacji prawnej, ale też jako sfera badań naukowych) jako systemu czy też podsystemu. W pewnym sensie prawo ochrony środowiska można traktować jako względnie wyodrębniony przedmiot (system, układ). Równie dobrze można jednak ujmować prawo ochrony środowiska jako część szerszego systemu (układu). W tym kontekście należy rozumieć współzależność między systemem prawa ochrony środowiska, systemem prawa a nawet systemem ustrojowym państwa.

Najistotniejsze wydaje się to, że ujmowanie prawa ochrony środowiska w kategoriach systemu (podsystemu) jest niewątpliwie cenne z poznawczego punktu widzenia i pozwala – poprzez względne wyodrębnienie – lepiej poznać sposoby oddziaływania za pomocą norm prawnych

23 J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 158.

24 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania-problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 125.

na zachowania ludzi odnoszące się do środowiska. W ten sposób pojawia się szansa doskonalenia istniejących instytucji prawnych, ewentualnie wprowadzania nowych.

System prawa ochrony środowiska w relacji do tradycyjnych polskich systemów prawa

Opracowań o charakterze systemowym doczekały się przede wszystkim dziedziny prawa uznawane za fundamentalne, w pewnym sensie będące pnieniem, na którym wyrastają inne dyscypliny prawnicze. Należy tu wymienić zwłaszcza prawo karne²⁵, prawo cywilne²⁶ i prawo administracyjne²⁷.

Można by zapytać, co wyróżnia dzieło naukowe nazwane „Systemem”. Przywołam tu wychodzącą poza ramy prawa karnego myśl Igora Andrejewa, mieszcząca się w tomie IV redagowanego przez niego *Systemu prawa karnego*: w kształtującej się tradycji polskiego piśmiennictwa system jako dzieło naukowe oznacza fundamentalne opracowanie teoretyczne problemów określonej dziedziny prawa uwzględniające historię tej dziedziny i opierające się na szerokiej płaszczyźnie prawnoprównawczej. System różni się od podręcznika i komentarza tym, że z jednej strony nie dąży do osiągnięcia celów dydaktycznych (z czym wiąże się sposób wykładu i selekcja materiału), z drugiej zaś nie stara się zawrzeć szczegółowej wykładni przepisów prawa w danej dziedzinie.

25 *System prawa karnego*, red. I. Andrejew, wydany przez INP PAN w wydawnictwie Ossolineum w 1985 r. Aktualnie, od kilku lat opracowywane i wydawane są poszczególne tomy *Systemu prawa karnego* (dzieło koordynowane w Instytucie Nauk Prawnych PAN).

26 W polskim prawie cywilnym tradycja wydawania dzieł o charakterze systemu sięga pierwszej połowy lat 70. ubiegłego wieku. Chodzi o *System prawa cywilnego*, wydawany przez INP PAN w wydawnictwie Ossolineum, począwszy od 1974 r. Najnowszym przedsięwzięciem w zakresie opracowywania prac o charakterze systemu jest kilkunastotomowe wydawnictwo zatytułowane *System prawa prywatnego*, koordynowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN, wydawane przez wydawnictwo Beck od 2002 r.

27 *System prawa administracyjnego* składający się z 4 tomów, wydanych w latach 1977–1980. Współczesnym nawiązaniem do tego dzieła jest przygotowywany pod patronatem Instytutu Nauk Prawnych PAN wielotomowy *System prawa administracyjnego*.

Nie mam wątpliwości, że propozycja I. Andrejewa celnie trafia w sedno tego, czym powinno być opracowanie o charakterze systemowym. W głównej mierze dzieło takie musi wychodzić poza obowiązujące „tu i teraz” przepisy prawne, co bezspornie wydłuży perspektywę jego aktualności i przydatności. W konsekwencji „system” winien mieć charakter zdecydowanie bardziej teoretyczny niż praktyczny, co stawia go na przeciwnym biegunie wobec różnego rodzaju komentarzy i omówień aktów prawnych. Ponadto rozprawa nazwana systemem musi dotyczyć fundamentalnych dla danej dziedziny prawa zagadnień i musi ujmować je w relacji prawnomiędzynarodowej i unijnej (w zależności od tego, w jakim stopniu dana dziedzina prawa jest przedmiotem zainteresowania ustawodawcy unijnego).

Źródłem kontrowersji w badaniach nad systemowością prawa ochrony środowiska może też być to, że w chwili opracowywania systemu prawa karnego, administracyjnego czy cywilnego miały te dziedziny wyraźnie ukształtowany status samodzielnych, a nawet fundamentalnych gałęzi prawa. Ponadto dorobek naukowy administratywistów, cywilistów i karnistów należy zarówno w perspektywie historycznej, jak i współczesnej uznać za znaczący, czasami nawet na arenie międzynarodowej.

Prawo ochrony środowiska jako wyodrębniona gałąź prawa ciągle wywołuje liczne wątpliwości. Nie dokonując tutaj szczegółowego przeglądu stanowisk w tej kwestii, zaznaczę jedynie istnienie stanowisk do takiej odrębności się przychylających²⁸, zaprzeczających takiej odrębności²⁹ czy traktujących problem jako mało doniosły (bowiem ważniejsza jest skuteczność regulacji niż zabiegi wokół kreowania nowej gałęzi prawa) i ciągle otwarty³⁰.

Jestem przekonany o tym, że chociaż można spierać się co do samodzielności prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa, to nie ma żadnych wątpliwości w kwestii ukonstytuowania się prawa ochrony środowiska jako dyscypliny prawniczej zarówno naukowej, jak i dydaktycznej. Czy dyscyplina ta przede wszystkim naukowo, ale i dydaktycznie

28 L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 53 i n.; W. Radecki podnoszący, że „w obliczu wejścia w życie nowych i licznych ustaw należałoby poddać rewizji poglądy negujące, że prawo ochrony środowiska ma charakter gałęzi prawa; są argumenty za samodzielnością tej gałęzi prawa (*Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 53).

29 Zob. W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 16; J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony środowiska naturalnego w systemie prawnym PRL*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, R. XV, s. 11.

30 Tak J. Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2005, s. 24.

umocowana jest na tyle, aby rozważać jej fundamentalne opracowanie w formie systemu? Z pewnością na takie opracowanie zasługuje i do takiego opracowania dojrzała. Podstawową konkluzją opublikowanego przed kilkoma laty tekstu, którego byłem współautorem, jest stwierdzenie, że polska nauka prawa ochrony środowiska, chociaż niepozbowiona słabszych stron, szybko i zasadniczo właściwie reaguje na zmiany w ustroju politycznym, zmiany w mechanizmach gospodarczych, i zmiany w systemie prawa³¹. To silny argument na rzecz jej dojrzałości. Trzeba także podkreślić względne, ale zdecydowane wzmocnienie pozycji nauki prawa ochrony środowiska w stosunku do doktryny prawa administracyjnego. Zdecydowanie przybyło prawników traktujących prawo ochrony środowiska jako podstawowy przedmiot badań, a nie tylko subdyscyplinę w obrębie nauki prawa administracyjnego.

Uwagi końcowe

Myśląc o systemowości czy o systemie prawa ochrony środowiska, należy przede wszystkim wyjść od tego, co kryje się pod tymi sformułowaniami. Potencjalnych znaczeń jest kilka. Można skupić się na prawie ochrony środowiska rozumianym jako system aktów prawnych. Można za punkt odniesienia obrać wykorzystywane w metodologii nauk tzw. podejście systemowe. Można wreszcie potraktować system prawa ochrony środowiska jako wnikliwe i dogłębne opracowanie podstaw teoretycznych tej dziedziny wiedzy. W zależności od przyjętej perspektywy odmiennie przedstawia się odpowiedź na pytanie postawione w tytule. Prawo ochrony środowiska jest systemem (podsystemem) w ramach systemu prawa i nie podważają tego nawet oczywiste błędy prawodawcy czy pomyłki w procesie stosowania prawa. Rezultaty wynikające z tzw. podejścia systemowego są raczej umowne (konwencjonalne), jednak na pewno nie można podważać osiągnięć wynikających z szerszego postrzegania prawa ochrony środowiska, i ujmowania go w związku z innymi dyscyplinami wiedzy (interdyscyplinarność). Wreszcie tylko postulatem (niestety) jest aktualnie pogłębione i rozbudowane opracowanie podstaw teoretycznych tej dyscypliny prawniczej.

31 A. Habuda, W. Radecki, *Stan polskiej nauki prawa ochrony środowiska w 40 lat po Raporcie U Thanta*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3, s. 145–170.

1.4.

Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?

Janina Ciechanowicz-McLean

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Gdański

Zagadnienia ochrony środowiska są wszechobecne we współczesnym świecie i to w aspekcie międzynarodowym, regionalnym, jak i krajowym. Dotyczą nie tylko mórz i oceanów, lasów, ale też klimatu, krajobrazu i bioróżnorodności. Obejmują one również ochronę środowiska przed odpadami i przed ekspansją organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Rozszerza się krąg tych zagadnień i wzrasta liczba regulacji prawnych. Prawo ochrony środowiska stało się kompleksową dziedziną prawa. Ta jednak konstatacja nie wpływa bynajmniej na jego efektywność i jakość regulacji. Powodów jest kilka. Pozwolę sobie wskazać na najważniejsze z nich:

- nieadekwatne metody regulacji prawnej do przedmiotu ochrony, jakim jest środowisko;
- niedookreśloność pojęć normatywnych dotyczących środowiska;
- brak postępów w prawnej implementacji „zrównoważonego rozwoju” jako zasady prawa pełniącej wiodącą rolę w stosowaniu przepisów konstytucji i regulacji gospodarczych;
- niemożność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom wynikającą z kryzysu gospodarczego na początku XXI w.;
- wzrost zagrożenia terroryzmem;
- kryzys prawa międzynarodowego i systemu ONZ, co ma wpływ na słabą efektywność międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Kompleksowość ochrony środowiska w prawie

Pisząc o prawie ochrony środowiska, mam na uwadze zarówno normy prawa międzynarodowego, unijnego, jak i prawa polskiego. Metody regulacji tych trzech reżimów prawnych są odmienne, ale przedmiot zawsze pozostaje ten sam: środowisko. Ten sam pozostaje również cel: ochrona środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Polska normatywna definicja „środowiska” obejmuje te same jego elementy, które są wymieniane w dokumentach międzynarodowych i europejskich. Przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 ustawy *Prawo ochrony środowiska* z 2001 r. wprowadzony ustawą z 24 lutego 2006 – tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn.zm.).

Wzrost liczby regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska

Analiza materiału normatywnego wskazuje, że liczba przepisów prawnych tworzących polskie prawo ochrony środowiska w ostatnich latach bardzo wzrosła¹

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* liczy 442 artykuły, zaś ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* liczy 220 artykułów (tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 469). Poza tym uchwalono wiele innych nowych i też obszernych regulacji-ustaw. Ważne z nich, jedynie tytułem przykładu, to:

- ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 627 z późn.zm.),
- ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środo-

1 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania-problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 36–38; M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 17–21.

- wiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.),
- ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i jego naprawie (tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 1789),
 - ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 21 i późn. zm.),
 - ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. 2011, nr 122, poz. 695 z późn. zm.),
 - ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015, poz. 478).

Dodać należy, że te i inne niedawno uchwalone ustawy są permanentnie nowelizowane. Tak znaczna liczba nowych unormowań wynika z tego, że regulacjom prawnym podlegają coraz to bardziej szczegółowe zagadnienia, jak na przykład organizmy genetycznie zmodyfikowane, zdrowa żywność, rolnictwo ekologiczne, ochrona krajobrazu, międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Przede wszystkim mamy tu do czynienia z europeizacją i globalizacją przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W tym też kontekście możemy mówić o tym, że prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa.

Można zauważyć, że jeżeli w Europie dąży się do konsolidacji materiału normatywnego przez odejście od ustaw regulujących poszczególne problemy z zakresu ochrony środowiska, to w Polsce mamy odwrotną tendencję polegającą na wzroście liczby szczegółowych regulacji. Poza tym pojawiły się ustawy, które regulują zagadnienia w ogóle nie regulowane w naszym prawie, na przykład ustawa o wykonaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów.

Obecnie polski system prawa ochrony środowiska tworzy zbiór kilkudziesięciu (łącznie z umowami międzynarodowymi) ustaw związanych bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska i ochroną przyrody. W wyniku implementacji europejskiego *acquis communautaire* w Polsce powstał całkowicie nowy system prawa ochrony środowiska². Niestety wiele do życzenia pozostawia jego jakość, konstrukcja i skuteczność.

Ocena tego stanu rzeczy jest niestety negatywna i nie wynika ona bynajmniej ze wzrostu zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska na całym świecie. Jest ona wynikiem kryzysu prawa. Proces tworzenia prawa

2 J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 13; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, *Wykład pierwszy o genezie, aksjologii i zasadach prawnej ochrony środowiska*, s. 7–50.

w Polsce przeżywa głęboki kryzys. Gorsza jakość prawa wynika po części z obowiązku stosowania procedur demokratycznych. Ścieranie się różnorodnych grup interesów i uwzględnianie ich racji prowadzi w nieunikniony sposób do obniżenia jakości procesu legislacyjnego. Walczą z sobą zwolennicy przekopu na Mierzei Wiślanej ze zwolennikami ochrony krajobrazu na tym obszarze. Na nic zdaje się możliwość zastosowania w tym przypadku zasady zrównoważonego rozwoju, skoro rozwiązanie widzi się tylko w kategoriach czarno-białych. Pomimo tego, że zasada ta wymieniana jest w około 10 ustawach i jest w art. 5 Konstytucji RP. Wskazuje to na, że nieprzystawalność prawnych konstrukcji do rzeczywistości i polskich realiów. Prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa w teorii, ale w praktyce taką nie jest.

Rzeczywiście „jurydyzacja” życia jest u nas szczególnie widoczna w zakresie prawa administracyjnego zwłaszcza z ochrony środowiska. Sejm w ciągu ostatnich 10 lat uchwalił ponad 100 ustaw harmonizujących nasze ustawodawstwo z prawem europejskim. Mam pełną świadomość tego, że tworzenie takiej liczby aktów normatywnych wynikało przede wszystkim z konieczności dostosowania polskiego prawa do prawa unijnego.

Pojawiają się głosy, i trudno nie przyznać im racji, że w Polsce zbyt łatwo tworzy się prawo. Może pewne ustawy powinny być wolniej i trudniej ustanawiane. Powinno się powrócić do instytucji wysłuchania publicznego; tak postulował przedstawiciel Instytutu Państwa i Prawa Polskiej Akademii Nauk – uczestnik konferencji *Tworzenie prawa oparte go na dowodach*, która 1 lipca 2015 r. odbyła się w Ministerstwie Gospodarki, a jej organizatorem było Rządowe Centrum Legislacji. Ocena skutków regulacji powinna odbywać się również w Parlamencie, a nie tylko w Radzie Ministrów. Ten postulat wynika z praktyki legislacyjnej, ponieważ do projektów ustaw często są uchwalane w dużej liczbie poprawki, które są ważne w skutkach. Poprawki te zmieniają czasami poważnie „planowane” skutki regulacji, czego nie przewiduje ocena skutków regulacji sporządzona w RM na starcie procesu legislacyjnego. Należałoby wzmocnić pracę merytoryczną nad projektami ustaw. Brakuje ich również na poziomie organów Unii Europejskiej. Jest tam mniej pracowników merytorycznych niż w Kongresie Stanów Zjednoczonych, gdzie jakość tworzonej regulacji może być wzorem dla polskich i „brukselskich” legislatorów. Praca merytoryczna podnosi jakość regulacji. Nie należy też omijać ani skracać żadnych etapów legislacyjnych, nie iść na skróty, a pielęgnować obyczaj dobrej, wszechstronnej dyskusji nad projektami aktów prawnych.

W tym kontekście w zakresie prawnej ochrony środowiska należałoby rozważyć i postulować uchwalenie ustawy organicznej. Dlaczego?

Sam proces europeizacji prawa ochrony środowiska nie podniesie automatycznie poziomu jakości prawa ochrony środowiska w Polsce. Jesteśmy jeszcze zbyt ubodzy jako państwo, aby wprowadzić w Polsce w życie wszystkie standardy środowiskowe zawarte w prawie unijnym. Skąd mają mieć środki przedsiębiorcy na najlepsze dostępne techniki (BAT), których wymaga od nich obowiązujące prawo, skoro prowadzenie działalności gospodarczej wymaga dużych nakładów na koszty osobowe. Skąd mają mieć środki gminy na oczyszczalnie ścieków, skoro brakuje im na służbę zdrowia i edukację. Pytania można by mnożyć, a odpowiedź pozostaje ta sama: brak środków własnych na budowę i utrzymanie inwestycji ekologicznych i edukację ekologiczną z góry skazuje na niepowodzenie powszechne stosowanie obowiązujących w Polsce przepisów z zakresu ochrony środowiska. Rozsądny ustawodawca nie powinien regulować zagadnień i spraw, które nie mają zabezpieczenia finansowego, gdyż naraża to na utratę autorytetu system prawa w Polsce, czyni to prawo blankietowym.

Jakość życia w powiązaniu z jakością środowiska powinny być celem kompleksowych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska w naszym kraju. Treści te mogłyby być zawarte w kompleksowej regulacji środowiskowej w randze ustawy organicznej.

Siła demokratycznego państwa prawa polega nie tylko na formalnym przestrzeganiu zasady legalizmu, ale w równej mierze na respektowaniu istoty demokratycznych instytucji i zachowaniu dobrej wiary w praktyce wszystkich organów stosujących prawo. Dla przykładu demokracja brytyjska ma mniej zabezpieczeń formalnych i instytucjonalnych, ale obyczajowość i kultura z góry wykluczają pewne zachowania i praktyki, do których nawet nie przystoi się odwoływać. U sedna brytyjskiego konserwatyzmu leży romantyczne umiłowanie ziemi i pragnienie złagodzenia szkód wyrządzonych przez industrializację. Parlament brytyjski przegłosował pierwsze ustawy o zmniejszeniu zadymienia już w 1875 i 1926 r. Pierwsza ustawa o czystym powietrzu została wprowadzona cztery lata po wielkiej londyńskiej mgle z 1952 r., a w 1968 r. zastąpiły ją nowe bardziej rygorystyczne regulacje. Ustawodawstwo to opierało się na prostej zasadzie: zakazać wypuszczać do atmosfery najbardziej toksyczne substancje i wyznaczyć limity mniej szkodliwych, ale wciąż niepożądanych emisji. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawstwo to przyspieszyło przejście na czystsze nośniki energii i rozwianie się mgły nad Londynem. Znaczny w tym udział ma poczucie praworządności społeczeństwa brytyjskiego i postrzeganie przez nie ochrony środowiska jako wyznacznika jakości życia.

Dobra, takie jak świeże powietrze, ładne widoki, bezpieczna żywność, zdrowa woda, harmonia krajobrazu, użytkowanie wyrobów z surowców naturalnych, segregacja odpadów, stają się obecnie wyznacznikiem jakości życia człowieka i całych społeczeństw. Trend ten obecnie zdaje się docierać do Polski z Unii Europejskiej.

Trendy europejskiego prawa ochrony środowiska

Wyodrębnienie europejskiego prawa ochrony środowiska jako dziedziny nastąpiło z uwagi na przedmiot jego regulacji. Obejmuje ono wszelkie dokumenty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej zarówno o charakterze normatywnym, jak i politycznym, określające cele i zamierzenia tych organizacji w zakresie ochrony środowiska i kształtowania jego zasobów³. Jest to prawo pierwotne i prawo wtórne, które odgrywa szczególną rolę w ochronie środowiska we Wspólnotach Europejskich. Są to regulacje prawa materialnego w postaci rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz opinii i zaleceń. Na system europejskiego prawa ochrony środowiska składają się również kilkadziesiąt umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę³. Do najważniejszych z nich należą:

- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r.,
- Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk z 1979 r.,
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.,
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z 1989 r.,
- Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r.,
- Konwencja o transgranicznych skutkach wypadków przemysłowych z 1992 r.,
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1997 r.⁴

W ten oto sposób prawo europejskie przejęło do swojego systemu prawnego najważniejsze umowy międzynarodowe z zakresu ochrony

3 G. Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Katowice 2006, s. 14 i n.

4 J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.

środowiska. Zabieg ten przyczynił się do unifikacji prawa międzynarodowego z prawem europejskim. Te same wartości, jeśli chodzi o ochronę środowiska, są chronione w obu systemach prawnych⁵.

Głównym i najczęściej stosowanym instrumentem w europejskim prawie ochrony środowiska jest dyrektywa. Na ponad 300 aktów tego prawa większość stanowią dyrektywy, w tym dyrektywy ramowe dotyczące powietrza, wody, odpadów. Polska implementowała je do swojego ustawodawstwa.

Generalnie można stwierdzić, że obecnie pojęcie „środowisko” w prawie unijnym obejmuje środowisko naturalne, jak i również środowisko będące wytworem działalności człowieka. Wśród jego elementów można wyróżnić: człowieka, faunę, florę, glebę, wodę, powietrze, klimat, krajobraz, zasoby materialne i dziedzictwo kulturowe, naturalne otoczenie i zasoby naturalne, zasoby wodne, jak również elementy otoczenia społecznego człowieka. Na tak szerokie ujęcie środowiska składają się również sprawy odpadów i zaopatrzenia w energię⁶. Również w prawie unijnym narzeka się na nadmiar przepisów prawa materialnego w zakresie ochrony środowiska. Jako specyficzne dla tego prawa wskazałabym dwie instytucje:

- traktowanie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej;
- wprowadzenie obszarów ochrony przyrody Natura 2000 do ustawodawstwa państw członkowskich UE⁷. Instytucje te są ważne również w prawie polskim.

Prawo unijne stosuje zasadę proporcjonalności w ochronie środowiska i działalności gospodarczej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 15 listopada 2005r. w sprawie C-320/03 między Komisją Europejską a Republiką Austrii orzekł, że o ile co do zasady ograniczenie wymiany wewnątrz wspólnotowej można uzasadnić wymogami ochrony środowiska, o tyle powyższy zakaz ma charakter nieproporcjonalny do celu, jakiemu ma służyć.

W odniesieniu do ochrony środowiska powiedziano, że sektorowy zakaz ruchu samochodów ciężarowych na drogach Tyrolu w dolinie rzeki Inn z uwagi na ochronę powietrza oraz fauny i flory narusza zasadę

5 J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie li-zbońskim) – studium prawno- porównawcze*, Toruń 2012, s. 30–90.

6 J. Ciechanowicz-McLean, *Polityka i prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w XXI wieku*, [w:] U. Marchlewicz, P. Wensierski (red.), *Polityki i programy Unii Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji otwarcia modułu europejskiego Jean Monnet dla geodezji i kartografii*, Koszalin, 2 czerwca 2005, Koszalin 2005, s. 9–17.

7 M. Górski, *Nowa ustawa o ochronie przyrody z kwietnia 2004 r. a wymagania prawa Unii Europejskiej*, „Acta Facultatis Iuridicae XXIV. Univerzita Komenskeho Bratislava” 2006, s. 188–209.

proporcjonalności. Władze nie zbadały w wystarczającym stopniu, czy istniało realistyczne rozwiązanie zastępcze pozwalające na przewóz przedmiotowych towarów innymi środkami transportu lub innymi szlakami drogowymi, czy kolejowymi. Ograniczony do dwóch miesięcy okres przejściowy przed wprowadzeniem zakazu był niewystarczający, by racjonalnie pozwolić zainteresowanym przedsiębiorstwom na zastosowanie się do nowych okoliczności.

Trendy międzynarodowego prawa ochrony środowiska

Międzynarodowe prawo ochrony środowiska to ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które wprost lub choćby pośrednio służą ochronie środowiska. Jego zadaniem jest tworzenie kompromisowych rozwiązań łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska oraz koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawo to obejmuje nie tylko normy mające na celu regulację zanieczyszczeń i innych szkodliwych działań wobec środowiska, lecz także wszelkie normy, których celem jest zapobieżenie, zmniejszenie lub przeciwdziałanie zagrożeniom dla środowiska. W rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska wyróżnić możemy dwa etapy. Pierwszy, po zwołanej z inicjatywy ONZ Konferencji Sztokholmskiej w sprawie środowiska człowieka (1972), gdzie przedstawiono 26 zasad dysponowania i użytkowania środowiska. Drugi, po Konferencji *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro (1992), gdzie uchwalono 27 zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju. Po obu konferencjach „pozostały”: Deklaracja sztokholmska i Deklaracja z Rio, które są najważniejszymi aktami prawa międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska. Polska w pełni implementowała je do swojego ustawodawstwa, nawet była prekursorem we wdrażaniu ich w życie.

Prawo międzynarodowe pomimo rosnącej liczby konwencji międzynarodowych regulujących różne dziedziny życia i w 60 lat po powstaniu systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych staje się coraz mniej skuteczne. Przykładem tego może być nie tylko wojna na Bliskim Wschodzie, ale też wszelkie katastrofy ekologiczne, w tym katastrofa tankowca „Prestige”. Ten wypadek zdarzył się w listopadzie 2002 r. u wybrzeży Hiszpanii i poważnie zanieczyścił wody i region na wiele lat. Okazało

się, że Konwencja o prawie morza z 1982 r. nie zapobiega tego rodzaju zdarzeniom. Powtarzające się od 1967 r. katastrofy tankowców, łącznie było ich dziewięć, poczynając od „Torrey Canyon” poprzez „Amoco Cadiz” w 1978 i „Exxon Valdez” w 1989 r. i wzrastająca po tych wypadkach ilość konwencji międzynarodowych w przedmiocie ochrony morza przed zanieczyszczeniami ze statków, stawiają pod znakiem zapytania skuteczność prawa międzynarodowego, mającego za cel zapobiegać tego rodzaju katastrofom ekologicznym. Dopiero implementacja tych konwencji do prawa krajowego może dać konkretne rezultaty w utrzymaniu bezpieczeństwa ekologicznego na morzu, na przykład poprzez polską ustawę z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. 2006, nr 99, poz. 693). Reguluje ona sprawy bezpieczeństwa morskiego w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, kwalifikacji i składu załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu. Ustawę tę stosuje się z zachowaniem umów międzynarodowych, o jakich mowa w art. 2 konwencji, których Polska jest stroną. Zawarte w tej i innych ustawach sankcje łącznie z karami finansowymi i administracyjnymi, na przykład w polskiej ustawie o obszarach morskich i administracji morskiej RP, powodują, że system ochrony morza przed zanieczyszczeniami funkcjonuje sprawniej w prawie krajowym niż międzynarodowym. W tym kontekście możemy powiedzieć, że prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa.

Niezależnie od tego mamy również umowy międzynarodowe zobowiązujące do wzajemnej pomocy w razie katastrofy ekologicznej⁸. Również przepisy polskiej ustawy o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki z 1991 r. (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1244) powołują się wprost w art. 1 na konwencje międzynarodowe: MARPOL 73/78, Konwencję helsińską o ochronie obszaru Morza Bałtyckiego i Konwencję o zatapiaaniu z 1972 r. oraz określają, że do zapobiegania zanieczyszczenia morza przez statki stosuje się postanowienia wymienionych umów wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie. Jest to novum w polskim systemie prawnym⁹. W ten oto sposób każda nowa uchwała Międzynarodowej Organizacji Morskiej – IMO dotycząca zagadnień regulowanych przez te konwencje, po jej ogłoszeniu, może być bezpośrednio stosowana w naszym prawie wewnętrznym bez dodatkowych

8 W. Adamczak, *Klauzule dotyczące ochrony środowiska naturalnego w umowach o ratownictwo morskie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 39 i n.; W. Adamczak, *Nowy przedmiot ratownictwa morskiego – środowisko naturalne*, „Prawo Morskie” 1995, t. IX, s. 163 i n.

9 D.R. Bugajski, *Ochrona środowiska morskiego*, cz. I, *Wybrane zagadnienia prawne*, Gdynia 2003, s. 41–64.

zabiegów polskiego ustawodawcy. Jest to dobry przykład wskazujący na możliwość kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej elementu ochrony środowiska – morza.

Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa ustawa organiczna

Prawo jest jednym z instrumentów ochrony środowiska. Celem prawa ochrony środowiska, nie przesądzając, czy jest to wyodrębniona gałąź prawa, czy tylko zespół norm prawnych przynależnych do różnych gałęzi prawa, jest ochrona środowiska poprzez zespół norm ochronnych. Zakres tych norm jest obszerny, obejmując: 1) zespół norm, których celem jest ochrona zdrowia człowieka i elementów środowiska; 2) zespół norm regulujących gospodarowanie zasobami przyrody; 3) zespół przepisów proceduralnych regulujących stosowanie przepisów materialnych. Ten ostatni zespół przepisów proceduralnych decyduje o skuteczności prawa ochrony środowiska, gdyż może on wprowadzić w życie lub nie odpowiedzialność prawną w tym zakresie.

Nowy akt prawny w przedmiocie prawnej ochrony środowiska, który by regulował generalnie wszystkie kwestie z tym związane w wielu aspektach, jakie zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu, powinien być ustawą organiczną. Jest to ustawa, która nie występuje jeszcze w polskim systemie prawnym, ale jest we Francji, Hiszpanii, Portugalii i w Rosji.

Ustawa organiczna z punktu widzenia mocy prawnej jest usytuowana między konstytucją a ustawą. Różni się od nich trybem uchwalenia i treścią. Uchwalana jest najczęściej większością bezwzględną. Jako ważne cechy ustawy organicznej podnosi się to, że reguluje ona najdonioślejsze zagadnienia z punktu widzenia ustroju państwa i podlega obligatoryjnej kontroli prewencyjnej przez sąd konstytucyjny.

Ustawy organiczne są aktami prawnymi o charakterze rozwojowym. Określa się nimi kwestie: ordynacji wyborczych, związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów państwa, praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Kwestie te łączą się z prawami człowieka do środowiska należytej jakości jako prawami człowieka trzeciej generacji oraz obowiązkami każdego obywatela i państwa względem ochrony środowiska¹⁰.

10 B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

Przepisy Konstytucji RP nie wykluczają jednak możliwości opracowania i uchwalenia ustawy o charakterze *lex generalis* w stosunku do odrębnych ustaw szczegółowych – *lex specialis*. Wymaga to jednak nadania nowej ustawie cech charakterystycznych dla aktu normatywnego typu *lex generalis*. W akcie tym powinna być ustalona jednolita terminologia pojęć stosowanych także w ustawach szczegółowych oraz wyrażone podstawowe zasady ochrony środowiska, na podstawie których powinny być formułowane rozwiązania szczegółowe. Ponadto, w nowej ustawie powinien być przedstawiony katalog praw i obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska oraz instrumenty ochrony prawnej środowiska. W nowej ustawie generalnej o prawie ochrony środowiska na obszarze RP powinno się znaleźć miejsce na procedury „środowiskowe” oraz odpowiedzialność prawną w tym zakresie. Nasze prawa i obowiązki względem środowiska, które wynikają z międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska, powinny być również ujęte w tym akcie normatywnym. Ustawy szczegółowe nie mogłyby wówczas ustalać rozwiązań odrębnych pozostających w sprzeczności z treściami, pojęciami i katalogiem uchwalonym w ustawie organicznej – ustawie *lex generalis*.

Koncepcja ustawy organicznej o prawie ochrony środowiska na obszarze RP powinna zostać opracowana teoretycznie, ponieważ ochrona środowiska to kompleksowa dziedzina prawa, a obowiązujące regulacje prawne poddawane są krytyce prawników i społeczeństwa ze szkodą dla środowiska.

Prawo ochrony środowiska pozostaje pod dużym wpływem różnych jego obrońców, profesjonalistów, jak i wolontariuszy, zinstytucjonalizowanych oraz działających indywidualnie grup nacisku¹¹. Nie może ono jednak wyłącznie reprezentować ich punktu widzenia. Musi ono uwzględniać racje gospodarcze, społeczne i bytowe. Nie może być traktowane instrumentalnie tylko dla eksponowania racji ekologicznych i środowiskowych. Nie powinno ono ograniczać ponad niezbędną miarę aktywności gospodarczej. Musi być słuszne i sprawiedliwe bez względu na to, jakie stosunki społeczne ono reguluje, czy związane ze środowiskiem naturalnym, czy życiem gospodarczym. Prawo z natury swojej jest antropocentryczne i ten punkt widzenia musi ono uwzględniać. Przyznanie zatem prawu ochrony środowiska jakiejś nadzwyczajnej roli w systemie prawa z uwagi na przedmiot jego regulacji jest zbyt daleko idące i nie znajduje w moim

11 M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 237 i n.

przekonaniu uzasadnienia merytorycznego. Prawo to jednak pełni rolę szczególną co do swego zakresu, zasięgu, powszechności występowania i obowiązku egzekwowania. Ranga ustawy organicznej odpowiadałaby roli prawa ochrony środowiska jako kompleksowej dziedziny prawa w Polsce, Unii Europejskiej i w prawie międzynarodowym publicznym.

2. Problemy struktury prawa ochrony środowiska

2.1.

Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa

Bartosz Rakoczy

Prof. dr hab.

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

W teorii prawa funkcjonuje pojęcie systemu prawa. Jest ono definiowane jako „ogół norm, które obowiązują w określonym czasie, w określonym państwie”¹. Wskazuje się też, iż system prawa to „zbiór uporządkowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych norm generalnych i norm abstrakcyjnych wysłowionych w tekstach aktów prawotwórczych i nie uchylonych odpowiednim aktem derogacji, obowiązujących na określonym terytorium w określonych przedziałach czasowych”².

Jedną z podstawowych cech, jaką powinien charakteryzować się system prawny zdefiniowany powyżej, jest jego wewnętrzna spójność. Jak pisze A. Łopatka, „System prawa ma cechy niesprzeczności i zupełności. Niesprzeczność polega na tym, że nie może być w nim dwóch norm, z których jedna nakazywałaby działanie A, a druga zabraniałaby czynić A, choć na pierwszy rzut oka można znaleźć takie normy”³.

Cecha ta jest ściśle powiązana z założeniem racjonalności działania prawodawcy, który wprowadzając jedną regulację, jest zobowiązany uwzględnić dotychczas już obowiązujące normy prawne⁴. Trafnie zauważa L. Morawski, iż w uproszczeniu model racjonalnego tworzenia prawa można przedstawić jako sekwencje następujących działań:

- 1) ustalenie celu;
- 2) ustalenie związków przyczynowych między stanem rzeczy, który stanowi cel, a stanami rzeczy które mogą stanowić potencjalne środki realizacji tego celu;

1 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XV, Toruń 2014, s. 67.

2 A. Bator, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 195.

3 A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 223.

4 Bliżej kwestie te analizuje Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.

3) wybór optymalnego środka realizacji celu;

4) sformułowanie na tej podstawie właściwej normy prawnej⁵.

Szczególnie przy tym ostatnim elemencie ocena istniejących już rozwiązań powinna być dokonywana wyjątkowo wnikliwie.

Jednak słuszny postulat dążenia do zachowania jednolitości systemu prawnego nie wyklucza wprowadzanie różnego rodzaju podziałów systemu prawnego. Dokonywanie takich podziałów i klasyfikacji nie tylko nie jest błędne, ale wręcz jest uzasadnione i usprawiedliwione.

Klasyfikacje poszczególnych obszarów systemu prawnego mogą być dokonywane według różnych kryteriów. Trzeba jednak zauważyć, że w teorii prawa za podstawowy podział prawa przyjmuje się podział na gałęzie i działy prawa. J. Nowacki i Z. Tobor wskazują, iż „Prawo każdego państwa jest zbiorem bardzo wielu przepisów normujących zachowania podmiotów. Od dawna aż do dzisiaj w zbiorach tych wyróżniane są mniejsze części, nazywane działami albo gałęziami prawa”⁶. Dalej jednak Autorzy ci słusznie zauważają, iż „O podziale prawa na takie lub inne gałęzie (działy) decyduje przyjęcie określonej konwencji, i to niezależnie od tego, czy jest to konwencja szacowna, wielowiekowa, czy też zaledwie postulowana dzisiaj”⁷.

Teoretycy prawa posługują się również pojęciem kompleksowej gałęzi prawa⁸. Za taką uznają Oni pewien obszar regulacji prawnej o spójnym przedmiocie regulacji, w którym wykorzystywane są metody regulacji charakterystyczne dla gałęzi prawa. W ramach kompleksowej gałęzi prawa nie wyodrębniono samodzielnej metody regulacji.

Sporną kwestia jest, czy prawo ochrony środowiska stanowi gałąź prawa, czy tylko kompleksową gałąź prawa. Na poparcie poszczególnych stanowisk przytaczane są różnego rodzaju argumenty, których nie ma potrzeby omawiać⁹. Nawet jeśli poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że prawo ochrony środowiska jest jedynie kompleksową gałęzią prawa, a nie gałęzią prawa z własną metodą regulacji stosunków społecznych, to i tak poza sporem pozostaje pewna odrębność prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa. Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa sprzyja badaniu relacji pomiędzy

5 L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 63.

6 J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 96.

7 *Ibidem*, s. 99.

8 Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 117.

9 Por. m.in. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101; A. Lipiński, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 2, s. 2–10.

prawem ochrony środowiska a innymi gałęziami prawa, działami prawa czy wreszcie kompleksowymi gałęziami prawa. Dzisiaj nie kwestionuje się samodzielności prawa ochrony środowiska.

Celem tego opracowania jest zbadanie relacji pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi obszarami systemu prawnego; relacje te obejmują właściwie cały system prawa. Jak słusznie zauważa Z. Cieślak, „Cechą wyróżniającą prawo administracyjne spośród innych gałęzi prawa pozostaje fakt »**stykania się**« prawa administracyjnego właściwie ze wszystkimi pozostałymi gałęziami prawa. Dobrą ilustracją tego stanu rzeczy jest przykład zaliczanego powszechnie w doktrynie do prawa administracyjnego prawa ochrony środowiska, gdzie ustawodawca realizuje cele ochrony i kształtowania środowiska także za pomocą norm należących do takich gałęzi prawa, jak: prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe publiczne, cywilne, karne, finansowe, prawo pracy”¹⁰. Pomijając co najmniej dyskusyjny pogląd o powszechnym zaliczaniu prawa ochrony środowiska do prawa administracyjnego, z uwagą należy jednak odnieść się do wskazywanych przez Z. Cieślaka obszarów styku prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa.

W piśmiennictwie budzi wątpliwości nie tylko kwestia, czy prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa, ale również kwestia, jaki obszar materii normatywnej prawo ochrony środowiska obejmuje¹¹.

Przyjmując, że prawo ochrony środowiska koncentruje się na środowisku i jego ochronie, bez wątpienia z regulacji prawnych stanowią normy protekcyjne. Z drugiej jednak strony wobec przesunięcia akcentu w stronę racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wzrasta znaczenie norm regulujących nie tylko kwestie ochrony środowiska, ale również kwestie racjonalnego gospodarowania jego zasobami. Konsekwencją zmiany podejścia jest również kwestia samego nazewnictwa¹².

Przyjęcie tego założenia powoduje, że w istocie bardzo trudno określić, które akty prawne składają się na prawo ochrony środowiska bez zastrzeżeń, że niektóre regulacje aktów prawnych wykraczają poza materię prawa ochrony środowiska. Po raz kolejny można przywołać

10 Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 53.

11 Por. R. Paczuski, *Ochrona...*, s. 101; B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

12 W systemie prawa polskiego używa się nazwy „prawo ochrony środowiska”, podczas gdy powszechnie używa się nazwy „prawo środowiska” – *il diritto dell’ambiente, Umweltrecht, Environmental Law*. Być może należałoby zweryfikować ową tradycyjną nazwę i przyjąć nazwę „prawo środowiska”. Por. B. Rakoczy, *Environmental law or environmental protection law? A comparative legal analysis*, „Comparative Law Review” 2013, no 15, s. 89–101.

słuszne stanowisko J. Nowackiego i Z. Tobora, którzy zauważają, iż „Prawodawcy, stanowiąc przepisy prawa, kierują się m.in. względami przejrzystości unormowania i możliwością łatwego orientowania się w materiale prawnym, a zarazem dążą do tego, aby przepisy były grupowane według przyjmowanych przez nich założeń. Prawodawcy, poza pewnymi tylko przypadkami, jak na przykład duże kodyfikacje, nie biorą w ogóle (czy też z reguły) pod uwagę doktrynalnych kryteriów podziału prawa na gałęzie i nie ustanawiają aktów prawnych o tej wyłącznej treści, by ich postanowienia mieściły się w obrębie tylko jednej z wyróżnionych w prawodawstwie gałęzi prawa. Kierując się ocenami o charakterze społeczno-politycznym, wybierają – ich zdaniem – praktycznie najwłaściwszy czy najskuteczniejszy sposób unormowania, nie bacząc na to, jak kształtują się historycznie uwarunkowane doktrynalne podziały prawa na gałęzie i do jakiej gałęzi prawa dany generalny akt normatywny może zostać zaliczony. Często to przypadki, że jeden akt prawny zawiera przepisy kwalifikowane do różnych, tradycyjnie wyodrębnionych gałęzi prawa”¹³.

Jako przykład potwierdzający słuszność zaprezentowanych powyżej poglądów można wskazać chociażby ustawę z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁴ czy też ustawę z 28 września 1991 r. o lasach¹⁵.

Analizę relacji walidacyjnych pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi obszarami prawa należy rozpocząć od podstawowego, aczkolwiek niedocenianego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Ten podział był już dostrzeżony przez prawników rzymskich, którzy za prawo publiczne uznawali to, co tyczy się państwa, zaś za prawo prywatne uznawali to, co dotyczy interesu jednostki¹⁶.

Pozornie wydaje się, że bezsporne powinno być zakwalifikowanie prawa ochrony środowiska do kategorii prawa publicznego. O przynależności do prawa publicznego decyduje przede wszystkim dominująca w prawie ochrony środowiska metoda regulacji, jaką jest metoda administracyjna. W sprawach z zakresu ochrony środowiska zasadniczo orzekają też organy administracji publicznej. Kierunek ten wspierają również rozwiązania konstytucyjne, o czym będzie mowa niżej, według których ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 oraz art. 5 Konstytucji RP).

13 J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 100.

14 Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

15 Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.

16 Na kryterium interesu, wprowadzone przez Cyncerona i w ślad za nim przez Ulpiana wskazuje T. Giaro, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Brier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 41.

Jednak zaliczenie prawa ochrony środowiska wyłącznie do kategorii prawa publicznego nie jest właściwe. W piśmiennictwie zauważono bowiem, że normy ochrony środowiska chronią nie tylko interes publiczny, ale również interes prywatny¹⁷. W prawie ochrony środowiska można dostrzec nie tylko klasyczne konflikty pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (na przykład ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska, polegające na obowiązku uzyskania zezwolenia, na usunięcie drzewa będącego częścią składową nieruchomości gruntowej, ale również konflikty pomiędzy różnego rodzaju interesami publicznymi (na przykład gospodarka leśna), czy wreszcie konflikty pomiędzy interesami prywatnymi (na przykład powszechne korzystanie z wód, które wymaga zachowania przez właściciela gruntu przyległego do wód obszaru 1,5-metrowej wolnej przestrzeni czy utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania). Występowanie w prawie ochrony środowiska powoduje również zwiększenie wykorzystywania dla ochrony środowiska instrumentów prawa prywatnego (głównie roszczeń odszkodowawczych i restytucyjnych). Wprawdzie dominują instrumenty prawa publicznego, jednak prawo ochrony środowiska nie może być zaliczane do prawa publicznego bez zastrzeżeń, iż wzrasta rola instrumentów prawa prywatnego.

Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska sprowadza się do regulacji, które, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, określają w dopuszczalny sposób oddziaływanie na środowisko i pozyskiwania jego zasobów. Te dwa elementy powodują, że prawo ochrony środowiska pozostaje więc w ścisłym związku z prawem gospodarki publicznej.

W piśmiennictwie wręcz używa się pojęcia „gospodarcze prawo ochrony środowiska”, wskazując na jego zasadniczą część norm, których adresatem są przedsiębiorcy¹⁸. Znakomita część owych norm związanych z ochroną środowiska stanowią obowiązki przedsiębiorców, z działalnością których wiąże się największe oddziaływanie na środowisko. Cechą publicznego prawa publicznego jest regulowanie publiczno-prawnych aspektów działalności gospodarczej, która zgodnie z art. 20

17 Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 452–459; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 16 i n.

18 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003; B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI, s. 445–455; A. Powołowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Konstytucji RP obejmuje ochronę własności prywatnej i samej wolności działalności gospodarczej, a więc wartości naturalnie zakorzenionych w prawie prywatnym. Naturalną konsekwencją aktywności gospodarczej lub wykonywania prawa własności jest oddziaływanie na środowisko i tymi właśnie kwestiami zajmuje się prawo ochrony środowiska, niezależnie od publicznego prawa gospodarczego.

W podobny sposób jak w przypadku gospodarczego prawa ochrony środowiska piśmiennictwo wyodrębnia również karne prawo ochrony środowiska, na które składają się normy karnoprawne, ale penalizujące naruszenia obowiązków związanych z środowiskiem i jego ochroną¹⁹. W przypadku karnego prawa środowiska sformułowano również pogląd o istnieniu jego wyspecjalizowanej części, jaką jest karne prawo leśne²⁰. Jednak u podstaw tych poglądów legło jedno zasadnicze założenie, a mianowicie znaczenie instrumentów prawa karnego dla ochrony środowiska. Sankcyjny charakter norm prawa karnego ma być uzupełnieniem odpowiedzialności administracyjnej i cywilnej, których podstawowym celem jest albo restytucja, albo zaniechanie dalszych naruszeń. Instrumenty karnoprawne wzmacniają te obszary obowiązków środowiskowych, które są najistotniejsze dla konstrukcji całego systemu prawnej ochrony środowiska. Materia karnego prawa środowiska jest jednak rozproszona, część czynów zabronionych uregulowana jest w kodeksie karnym, co tylko przestępstwom przeciwko środowisku nadaje rangę istotnego obszaru penalizacji. Jednak na materię karnego prawa środowiska składa się również niemała liczba norm prawnych pozakodeksowych.

Podążając za kierunkiem wyodrębniania poszczególnych fragmentów prawa ochrony środowiska pod kątem ich samodzielności, zwrócić też należy uwagę na prawo formalne, reprezentowane w systemie prawnym przez regulacje dotyczące postępowania administracyjnego, cywilnego, karnego i sądowno-administracyjnego. Wzrastający stopień złożoności stosunków społecznych pociąga za sobą konieczność tworzenia coraz to nowych procedur, uwzględniających specyfikę tych stosunków społecznych. Nie inaczej jest w przypadku prawa ochrony środowiska, a przepisy prawa formalnego w coraz częstszych przypadkach odbiegają od klasycznych rozwiązań procesowych. Jako akademicki wręcz przykład można wskazać na postępowania z udziałem społeczeństwa, czy chociażby ocenę oddziaływania na środowisko. Odrębności proceduralne są na tyle istotne, że sformułowano pogląd o istnieniu procesowego prawa ochrony środowiska. Przedmiot regulacji – ochrona środowiska – na tyle

19 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013.

20 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 31.

determinuje prawo formalne, że wykazuje ono coraz dalej idące odrębności. Zjawisko to nie tylko dotyczy postępowania administracyjnego, ale również postępowania cywilnego (na przykład procesowo-prawny status organizacji ekologicznej). Trzeba chyba przyjąć, że będzie się chyba pogłębiała tendencja wyodrębniania procesowego prawa środowiska i coraz częściej ustawodawca w aktach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska będzie regulował materię procesową. Interesujące jest to, że do tej pory piśmiennictwo nie pokusiło się jeszcze o sformułowanie poglądu o istnieniu cywilnego prawa ochrony środowiska.

Oczywiście, kwestia ta jest otwarta, niemniej jednak zrozumieć można, dlaczego do tej pory takie stanowisko nie zostało wypracowane. W przypadku prawa ochrony środowiska trudno bowiem mówić o pewnych odrębnościach w stosunku do rozwiązań ogólnych przyjętych przede wszystkim w kodeksie cywilnym. Wiadomo, że odrębności takie istnieją, czego dowodem są chociażby regulacje dotyczące odpowiedzialności cywilnej uregulowane z ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²¹ (art. 322–328) czy przepisy o szkodach łowieckich, tzw. szkodach górniczych, czy wreszcie szkody w lasach. Jednak odrębności te nie są aż tak daleko idące, aby na ich podstawie wskazywać na jakieś samodzielne cechy cywilnego prawa ochrony środowiska. Ustawodawca zasadniczo wykorzystuje typowe konstrukcje prawa cywilnego, jak również odsyła do stosowania przepisów kodeksu cywilnego (na przykład art. 12 ustawy o lasach). W ten sposób demonstrowa ścisły związek przyjętych rozwiązań z prawem cywilnym oraz niechęć do wykraczających poza minimalny i konieczny zakres regulacji wyodrębniania cywilistycznych zagadnień.

Badając styk prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa, należy wskazać na związek prawa ochrony środowiska z prawem konstytucyjnym. Pewną specyficzną cechą prawa konstytucyjnego jest jego wszechobecność, która wynika z nadrzędnej roli konstytucji w systemie prawnym, i konieczność zachowania zgodności z nią przez wszystkie inne akty prawne. Stąd też konstytucja jako podstawowy akt prawny oddziałuje na cały system prawny. W tym też kontekście można mówić o konstytucyjnych podstawach prawa pracy, prawa cywilnego, prawa karnego, podatkowego, prawa administracyjnego itp. Jednak w przypadku ochrony środowiska konstytucja pełni szczególną rolę, choć można by było powiedzieć odwrotnie, że dla prawodawcy konstytucyjna ochrona środowiska jest istotną wartością. Świadczy o tym chociażby wymienienie ochrony środowiska w art. 5 Konstytucji RP,

21 Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

który wymienia podstawowe zadania państwa oraz podstawy aksjologii systemu prawnego.

Za dużym znaczeniem ochrony środowiska dla prawa konstytucyjnego przemawia również wymienienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ochrony środowiska jako jednej z sześciu przesłanek materialnych, których zaistnienie dopuszcza ograniczanie praw i wolności jednostki. Wreszcie też obowiązek dbałości o stan środowiska stanowi jeden z pięciu konstytucyjnie uregulowanych obowiązków, a jednocześnie jeden z trzech konstytucyjnych obowiązków, których adresatem jest każdy. Informacja o środowisku i jego ochronie jest też traktowana odrębnie w stosunku do informacji publicznej art. 61 Konstytucji RP i art. 74 Konstytucji RP.

Ze względu na metodę regulacji prawo ochrony środowiska jest powiązane z prawem administracyjnym.

Choć, jak już wyżej wskazywano, prawo ochrony środowiska posługuje się przede wszystkim metodami regulacji, charakterystycznymi dla prawa administracyjnego, to jednak ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy wyodrębniło się z prawa administracyjnego. Wskazać też należy na znaczenie w prawie ochrony środowiska instrumentów prawa cywilnego, które wzmacnia jedynie separatystyczna tendencja prawa ochrony środowiska, dotycząca zarówno materialnego prawa administracyjnego, jak i procesowego prawa administracyjnego, a nawet ustrojowego prawa administracyjnego. Jeżeli chodzi o ten ostatni aspekt, zauważyć należy tworzenie samodzielnych struktur administracji publicznej zajmujących się wyłącznie zagadnieniami związanymi z ochroną środowiska. Taką wyspecjalizowaną administrację tworzy chociażby Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska czy Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Wyspecjalizowany charakter ma też administracja wodna – Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej czy organy nadzoru górniczego – Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych czy wreszcie Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Prawo ochrony środowiska powiązane jest też z prawem podatkowym. Związek ten ma charakter normatywny. Prawodawca w art. 272 p.o.ś. wskazuje, iż „Środki finansowo-prawne ochrony środowiska stanowią w szczególności:

- 1) opłata za korzystanie ze środowiska,
- 2) administracyjna kara pieniężna,
- 3) zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska”.

Wprawdzie rozwiązanie przyjęte w pkt 3 należy traktować jako postulat, kierowany do prawodawcy podatkowego, niemniej jednak sam związek ochrony środowiska, w jej wymiarze finansowym z prawem podatkowym, jest tu widoczny.

W prawie podatkowym pojawiło się wręcz pojęcie – „podatki ekologiczne” – przez które J. Głuchowski rozumie podatki mające na celu ochronę środowiska. Dalej argumentuje, iż „Sprzyja temu pełniona przez nie funkcja stymulacyjna, która ma charakter uniwersalny. Stymulacja może polegać na wprowadzeniu konkretnego podatku, na zróżnicowaniu stawek podatkowych, stosowaniu zwolnień, ulg i zwolnień. Można wyróżnić stymulację gospodarczą i pozagospodarczą”²².

Rozbudowany system finansowania działań proekologicznych wiąże też prawo ochrony środowiska z prawem finansów publicznych czy też z prawem finansowym *in genere*. Związek ten przejawia się przede wszystkim w różnego rodzaju opłatach, które niektórzy Autorzy zaliczają do podatków²³. Opłaty te mają zróżnicowany charakter, a szczególnie ich analiza wykraczałaby poza ramy opracowania. Zwrócić jednak należy uwagę na ich publicznoprawny charakter. Kwestie opłat są szczególnie rozbudowane w tej części prawa ochrony środowiska, która zajmuje się *stricto* odpadami i gospodarowaniem nimi²⁴.

W prawie ochrony środowiska duże znaczenie, coraz zresztą większe, odgrywa finansowanie ochrony środowiska. Funkcję tę pełnią przede wszystkim Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i odpowiednio wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Podmioty te są odpowiednio państwową i samorządowymi osobami prawnymi. Działają jednak w ramach prawa finansów publicznych. Prawo ochrony środowiska z powodzeniem wykorzystuje konstrukcje dotacji w finansowaniu działalności z zakresu ochrony środowiska.

Prawo ochrony środowiska jest też ściśle powiązane z prawem gospodarki komunalnej. Trzeba jednak podnieść, że samo wyodrębnienie prawa gospodarki komunalnej jest kontrowersyjne, choć w piśmiennictwie można odnotować poglądy opowiadające się za jego samodzielnością²⁵.

22 J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002, s. 21.

23 Bliżej kwestie te analizuje W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.

24 Por. w najnowszym piśmiennictwie Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, w którym to opracowaniu Autor w kilku miejscach bada kwestie opłat odpadowych.

25 Tak m.in. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 56; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2010.

Pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem gospodarki komunalnej zachodzą bliskie relacje walidacyjne, a niektóre akty prawne mogą być zaliczane i do prawa gospodarki komunalnej i do prawa ochrony środowiska. Ten ścisły związek dotyczy kwestii gospodarki i gospodarowania odpadami, a przede wszystkim odpadami komunalnymi, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, utrzymania i zagospodarowania obszarów zieleni, zagadnień związanych z ochroną zwierząt i ochroną przed zwierzętami. Materia ta jest tak płynna pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem gospodarki komunalnej, że zachodzące, dynamiczne zmiany w zasadzie nie wpływają w znaczącym stopniu na skuteczność norm prawnych.

Dostrzec można zmiany polegające z jednej strony na przenoszeniu określonej materii z prawa gospodarki komunalnej do prawa ochrony środowiska i odwrotnie. Jeżeli chodzi o przenoszenie materii z prawa gospodarki komunalnej do prawa ochrony środowiska, to jako przykład można wskazać problematykę ochrony zwierząt. *De lege lata* materię tę reguluje przede wszystkim ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁶, choć była ona w pewnym stopniu regulowana w przepisach ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁷. Z kolei w drugą stronę emigrują normy dotyczące gospodarki i gospodarowania odpadami, a przede wszystkim odpadami komunalnymi, a ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach można śmiało zatytułować ustawą o gospodarce i gospodarowaniu odpadami komunalnymi w gminie.

Odrębnym zagadnieniem będącym w kręgu zainteresowania prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki komunalnej jest zaopatrzenie w wodę, a przede wszystkim odprowadzanie ścieków. Zagadnienie odprowadzania ścieków jest też regulowane w ustawie z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*²⁸. Problematyka ta jest regulowana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ramach obowiązku właściciela przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej. W ten sposób prawodawca chce osiągnąć efekt w postaci kontrolowanej i prawidłowo prowadzonej gospodarki ściekami i to przez wyspecjalizowany podmiot, jakim jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zmierza też do wyeliminowania wprowadzania ścieków do wód i powierzchni ziemi.

Jednak co istotne, problematyka odprowadzania ścieków jest też regulowana w odrębnym akcie prawnym, jakim jest ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadza-

26 Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm.

27 Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

28 Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

niu ścieków²⁹. Ustawodawca kreuje obowiązki nie tylko odprowadzania ścieków, ale także odprowadzania przez odbiorcę usług ścieków określonej jakości³⁰. Zatem już na tym etapie prawodawca dąży do zachowywania norm środowiskowych.

Do prawa gospodarki komunalnej należy też materia utrzymania terenów zieleni i zadrzewień. Jest to jednak przedmiot regulacji ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹. Utrzymanie terenów zieleni i zadrzewień, jak wynika to z art. 78 ustawy o ochronie przyrody, jest obowiązkiem rady gminy.

Z. Cieślak wskazywał także na związki prawa ochrony środowiska z prawem pracy. Związki te dotyczą przede wszystkim norm bezpieczeństwa i higieny pracy, choć zmiany zachodzące w prawie pracy za-inspirowane są również potrzebami związanymi z ochroną środowiska. Dotyczy to uelastycznienia czasu pracy i warunków jej wykonywania w przypadku podejmowania akcji w celu ochrony środowiska.

Podsumowując, wskazać należy, że teza postawiona przez Z. Cieślaka o szerokich związkach prawa ochrony środowiska z innymi obszarami materii normatywnej jest słuszna. Prawo ochrony środowiska uznawane już powszechnie za samodzielną gałąź prawa lub kompleksową gałąź prawa wypracowuje relacje z innymi obszarami prawa. Związki te kształtują się w sposób rozmaity i z różnym nasileniem.

W sposób naturalny prawo ochrony środowiska powiązane jest z prawem administracyjnym, choć ze względu na przedmiot i podmioty regulacji już się z niego wyodrębniło. Jednak dominują administracyjne instrumenty ochrony prawnej. Z powodzeniem stosowane są jednak i instrumenty prawa karnego i prawa cywilnego. Widać też ścisły związek z prawem procesowym. Prawo ochrony środowiska wiąże się też z prawem konstytucyjnym, a to poprzez nadanie ochronie środowiska charakteru istotnej wartości prawem chronionej.

Znaczenie podatków i finansów publicznych *in genere* też ma dla funkcjonowania prawa ochrony środowiska istotne znaczenie. Wreszcie prawo gospodarki komunalnej, które z prawem ochrony środowiska styka się w zakresie problematyki odpadów komunalnych, ochrony zwierząt i wreszcie ochrony terenów zielonych. Niewielkie związki wykazuje też prawo ochrony środowiska z prawem pracy.

29 Dz.U. 2015, poz. 139 ze zm.

30 Por. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008, s. 193–202.

31 Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

2.2.

Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska

Wojciech Radecki

Prof. zw. dr hab.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie historyczne

Spoglądając na rozwój prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza na prawo ochrony przyrody, z którego w warunkach polskich wywodzi się prawo ochrony środowiska, zauważamy, że jego regulacjom zawsze towarzyszyły przepisy penalne, przy czym początkowo były to niemal wyłącznie typizacje wykroczeń. Przykładami służą akty przedwojenne: ustawa o ochronie przyrody¹, ustawa wodna², ustawa rybacka³, rozporządzenie łowieckie⁴ czy ustawa o szkodnictwie leśnym i polnym⁵. Jedynym przepisem prawa karnego *sensu stricto* w tej dziedzinie był art. 270 k.k. z 1932 r. typizujący przestępstwo kłusownictwa łowieckiego i rybackiego. Niewiele zmieniło się we wczesnych latach powojennych; rozwiązania penalne drugiej polskiej ustawy o ochronie przyrody⁶ także ograniczały się do typizacji wykroczeń.

Sytuacja zaczęła się zmieniać we wczesnych latach 60. XX w. wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem⁷, której regulacje penalne przejęło uchwalone po półtora roku prawo

1 Ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U., nr 31, poz. 274.

2 Ustawa wodna z 19 września 1922 r., Dz.U. 1928, nr 62, poz. 574.

3 Ustawa z 7 marca 1932 r. o rybołówstwie, Dz.U., nr 35, poz. 357.

4 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, Dz.U., nr 110, poz. 934.

5 Ustawa z 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym, Dz.U., nr 30, poz. 224.

6 Ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U., nr 25, poz. 180.

7 Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem, Dz.U., nr 5, poz. 33.

wodne⁸. Od tego czasu zaczęliśmy mieć do czynienia ze swoistą „triadą penalną”: nadal pozycję dominującą miała odpowiedzialność za wykroczenia, ale obok niej pojawiła się odpowiedzialność za przestępstwo szkodliwego zanieczyszczenia wód oraz trzecia forma odpowiedzialności o charakterze penalnym w postaci kar pieniężnych wymierzanych już nie osobom fizycznym, ale osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym. Czyny, za które wymierza się kary pieniężne, zostały z czasem nazwane „deliktami administracyjnymi” i ta nazwa jest już powszechnie przyjmowana. Dlatego mianem „triady penalnej” określam układ przepisów karnych obejmujący przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne. Owa „triada” znalazła wyraz nie tylko w kolejnym prawie wodnym⁹, ale przede wszystkim w pierwszej ustawie o ochronie środowiska¹⁰, która przez 20 lat wytyczała drogę prawnej ochrony środowiska. W dziale VIII tej ustawy zatytułowanym pierwotnie *Przepisy karne* znajdowały się:

- wykroczenia w siedmiopunktowym wyliczeniu zamieszczonym w art. 106,
- trzy przestępstwa w art. 107–109,
- sześć rodzajów naruszeń prawa, za które organy administracji wymierzały jednostkom organizacyjnym kary pieniężne na podstawie art. 110 i przepisów wykonawczych.

Dla dopełnienia obrazu wspomnijmy jeszcze o przestępstwie powszechnie niebezpiecznego zanieczyszczenia wody, powietrza i ziemi z art. 140 § 1 pkt 2 k.k. z 1969 r., przestępstwie wyrębu drzewa w lesie z art. 213 tegoż kodeksu oraz o przestępstwie zanieczyszczenia wód morskich z art. X § 2 przepisów wprowadzających k.k. z 1969 r.

Rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. przyniosło istotną zmianę w trzeciej polskiej ustawie o ochronie przyrody¹¹, w której obok wykroczeń zajmujących nadal pozycję dominującą (niezwykle szeroko ujęty art. 58 oraz art. 59) pojawiły się przestępstwa (art. 54–57).

Punktem zwrotnym w rozwoju regulacji penalnych w ochronie środowiska stało się uchwalenie 6 czerwca 1997 r. obowiązującego kodeksu karnego, który w rozdziale XXII *Przestępstwa przeciwko środowisku* stypizował najważniejsze przestępstwa w tej dziedzinie, przy czym podstawowymi źródłami, z których się one wywodzą, były przepisy art. 107

8 Ustawa z 30 maja 1962 r. *Prawo wodne*, Dz.U., nr 34, poz. 158.

9 Ustawa z 24 października 1974 r. *Prawo wodne*, Dz.U., nr 38, poz. 230.

10 Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196.

11 Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2001, nr 99, poz. 1079.

i 108 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz art. 54–56 ustawy o ochronie przyrody.

Po uchwaleniu kodeksu karnego ustawodawca przestał posługiwać się „triadą” regulacji penalnych, czego może najwyraźniejszym przykładem jest podstawowa ustawa – *Prawo ochrony środowiska*¹², która w tytule VI *Odpowiedzialność w ochronie środowiska* zawiera dział II *Odpowiedzialność karna*, ale w nim tylko typizacje wykroczeń. Ma rację ustawodawca, określając tę odpowiedzialność mianem karnej, doktryna prawa karnego doszła bowiem do raczej zgodnego stanowiska, że odpowiedzialność za wykroczenia jest także odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych¹³. W tytule V *Środki finansowo-prawne* tej ustawy mamy dział III *Administracyjne kary pieniężne*, co zawsze uważałem i nadal uważam za istotny błąd teoretyczny i koncepcyjny, bo kara pieniężna nie jest żadnym środkiem finansowo-prawnym (takim środkiem jest opłata, ale nie kara), lecz środkiem odpowiedzialności o charakterze penalnym¹⁴. Dział III tytułu V i dział II tytułu VI składają się na drugą i trzecią część „triady penalnej”, ale pierwszej i najważniejszej nie ma, bo nie ma w prawie ochrony środowiska przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku; i dobrze, bo one są w k.k. Owszem, także po kodeksie karnym pojawiają się typizacje przestępstw w innych ustawach, ale jest to z reguły przejście poprzednich rozwiązań. Takim wymownym przykładem jest obowiązująca ustawa *Prawo wodne*¹⁵, która zawiera typizacje przestępstw, ale innych niż zanieczyszczenie wód (co było najważniejsze w ustawach z lat 1962 i 1974), bo przestępne zanieczyszczenie wód jest ścigane na podstawie przepisów k.k. Takich przykładów jest więcej.

Kolejnym znaczącym punktem w rozwoju regulacji penalnych jest przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. Wprawdzie rozrost deliktów administracyjnych obserwowany jest i wcześniej, ale istotną rolę przywiązując do nowelizacji ustaw związanych z odpadami przeprowadzoną w 2010 r.¹⁶ Doszło wtedy do przekwalifikowania niektórych wykroczeń na delikty administracyjne. Jest to początek procesu, który oznacza

12 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

13 A. Marek, [w:] A. Marek (red.), *System prawa karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s.46.

14 W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

15 Ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, Dz.U. 2015, poz. 469.

16 Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustawy, Dz.U., nr 28, poz. 145.

pojawianie się deliktów administracyjnych nie obok wykroczeń, lecz zamiast nich. Ten proces jest kontynuowany przede wszystkim w odniesieniu do przepisów odnoszących się zarówno do odpadów zarówno komunalnych¹⁷, jak i innych¹⁸, w których wprowadzie pozostają przepisy o wykroczeniach, ale rolę dominującą odgrywają typizacje deliktów administracyjnych. Te zmiany można zaobserwować także na przykładzie przepisów o doświadczeniach na zwierzętach: pierwsza ustawa tego dotycząca¹⁹ w Rozdziale 8 *Przepisy karne* typizowała przestępstwa (art. 38–41) i wykroczenia (art. 42–46), przepisów o deliktach administracyjnych nie było, podczas gdy druga²⁰ w Rozdziale 9 *Przepisy karne* typizuje tylko przestępstwa (art. 66 i 67), przepisów o wykroczeniach nie ma, a kolejny Rozdział 10 *Kary administracyjne* zawiera w art. 69 wykaz kilkunastu czynów zabronionych pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej, czyli deliktów administracyjnych.

Aktualny stan regulacji penalnych w ochronie środowiska

Przestępstwa

Trzonem przepisów o odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska jest odpowiedzialność za przestępstwa, przy czym najważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku zostały stypizowane w Rozdziale XXII k.k. *Przestępstwa przeciwko środowisku* składającym się z zaledwie ośmiu artykułów, które dadzą się podzielić na dwie wyraźnie różniące się od siebie grupy:

- 1) przestępstwa związane z ochroną przyrody, w tym z tradycyjną konserwatorską ochroną przyrody (art. 181 oraz art. 187 i 188 k.k.);
- 2) przestępstwa związane z zanieczyszczeniami, w tym z odpadami i promieniowaniem (art. 182–186 k.k.).

17 Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

18 Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.

19 Ustawa z 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach, Dz.U., nr 33, poz. 289.

20 Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, Dz.U., poz. 266.

Poza ramami Rozdziału XXII pozostały liczne przestępstwa teoretycznie zaliczane do przestępstw przeciwko środowisku, które z kolei dadzą się podzielić na:

I. Przestępstwa kodeksowe, wśród nich:

1. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, wśród których można odnaleźć znamiona czynów bezpośrednio godzących w środowisko, jak na przykład przestępstwo gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub promieniotwórczości jonizującego (art. 163 § 1 pkt 4 k.k.), szerzenia zarazy roślinnej lub zwierzęcej (art. 165 § 1 pkt 2 k.k.) czy przestępstwo bezprawnego wyrabiania, przetwarzania, gromadzenia, posługiwania się, handlowania niebezpiecznymi substancjami i urządzeniami (art. 171 k.k.).
2. Przestępstwo wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia (art. 290 k.k.).
3. Przestępstwo utrudniania lub udaremniania wykonywania czynności kontrolnych w zakresie ochrony środowiska (art. 225 § 1 k.k.).

II. Przestępstwa pozakodeksowe, stypizowane w 17 ustawach, które można podzielić na 4 grupy:

1. Przestępstwa dopełniające Rozdział XXII k.k.:

- a) przestępstwo zanieczyszczenia wód morskich – art. 35a ustawy z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. 2015, poz. 434),
- b) przestępstwa związane z międzynarodową i krajową ochroną gatunków roślinnych i zwierzęcych – art. 127a, 128 i 128a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.),
- c) przestępstwa powodowania różnego rodzaju zagrożeń, w tym zagrożeń środowiska, w związku z postępowaniem z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi – art. 58–64 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. 2007, nr 36, poz. 233 ze zm.).

2. Przestępstwa przeciwko zasobom przyrodniczym:

- a) przestępstwa kłusownictwa łowieckiego i inne przestępstwa łowieckie – art. 52 i 53 ustawy z 10 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (Dz.U. 2013, poz. 1226 ze zm.),
- b) przestępstwa kłusownictwa rybackiego i inne przestępstwa rybackie – art. 27c ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2015, poz. 652),

- c) przestępstwa nieuzasadnionego lub niehumanitarnego zabijania zwierząt oraz znęcania się nad nimi – art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm.),
 - d) przestępstwa sprzecznego z przepisami prowadzenia doświadczeń na zwierzętach – art. 66 ustawy z 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U., poz. 266),
 - e) przestępstwa spowodowania poważnej szkody w środowisku lub bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody w wyniku bezprawnego wykonywania działalności geologicznej lub górniczej – art. 176 ustawy z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. 2015, poz. 196),
 - f) przestępstwa związane z obrotem leśnym materiałem rozmnożeniowym – art. 53 i 54 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U., nr 73, poz. 761 ze zm.).
3. Przestępstwa związane z korzystaniem z wód:
- a) przestępstwo utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z wody w celach ratowniczych – art. 189 ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz.U. 2015, poz. 469),
 - b) przestępstwo spowodowania zagrożenia urządzeń wodnych – art. 190 prawa wodnego,
 - c) przestępstwo niszczenia lub uszkodzania gruntów pod wodami lub brzegów wód w związku z korzystaniem z wód – art. 191 prawa wodnego,
 - d) przestępstwa sprzecznego z przepisami wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych – art. 28 ust. 4 i 4a ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2015, poz. 139).
4. Pozostałe przestępstwa przeciwko środowisku:
- a) przestępstwa mogące spowodować zagrożenie środowiska w związku z posługiwaniem się chemikaliami – art. 31–34 ustawy z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U., nr 63, poz. 322 ze zm.),
 - b) przestępstwa bezprawnego wprowadzenia do obrotu azbestu lub wyrobów zawierających azbest – art. 7b ustawy z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. 2004, nr 3, poz. 20 ze zm.),

- c) przestępstwo nieposłuszeństwa wobec decyzji państwowego inspektora sanitarnego zakazującej określonych działań ze względu na ochronę środowiska – art. 37b ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263 ze zm.),
- d) przestępstwa samowoli budowlanej oraz prowadzenia prac budowlanych w sposób mogący powodować zagrożenie środowiska – art. 90 ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.),
- e) przestępstwa związane z postępowaniem z substancjami zagrażającymi warstwie ozonowej – art. 47 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zagrażających warstwie ozonowej (Dz.U. 2014, poz. 436).

Wykroczenia

Przedstawiony wyżej wykaz przestępstw zaliczanych do kategorii przestępstw przeciwko środowisku jest bogaty, ale wykaz wykroczeń zaliczanych do kategorii wykroczeń przeciwko środowisku jest niepomrotnie bogatszy. Chodzi nie tyle o wykroczenia zamieszczone w samym kodeksie wykroczeń, ile o tzw. wykroczenia pozakodeksowe. Ustawodawca, uchwalając k.w. w 1971 r., nie mógł jeszcze w pełni docenić wagi ochrony środowiska, aczkolwiek należy dostrzec znaczenie Rozdziału XIX *Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe* (art. 148–166) zawierającego swoistą „kodyfikację” wykroczeń leśnych, a ponadto pojedyncze przepisy odnoszące się do uszkodzania wałów przeciwpowodziowych (art. 80), niszczenia roślin wzmacniających brzegi wód (art. 81), niezachowanie reguł bezpieczeństwa pożarowego w lasach i na polach (art. 82 § 3 i 4), zanieczyszczania niektórych wód (art. 109), wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia (art. 120), niszczenia, uszkodzenia lub usuwania roślinności (art. 144) czy śmiecenia w miejscach publicznych (art. 145). Najważniejsze jest wszakże to, co znajduje się poza kodeksem wykroczeń. Niemal każda ustawa z dziedziny prawa ochrony środowiska zawiera przepisy o wykroczeniach złożone niekiedy z kilkunastu a nawet kilkudziesięciu jednostek redakcyjnych (artykułów, ustępów, punktów czy liter), z których każda typizuje odrębne wykroczenie. Tytułem przykładów:

- ustawa – *Prawo ochrony środowiska*: art. 329–360;
- ustawa – *Prawo wodne*: art. 192 ust. 1 i 2, art. 193 pkt 1–6, art. 194 pkt 1–15;

- ustawa o ochronie przyrody: 127 pkt 1 lit. a–e, pkt 2 lit. a–d, pkt 3, 5 i 6, art. 131 pkt 1–14,
- ustawa o odpadach: art. 171–192.

Liczba typów wykroczeń przewidzianych tylko w tych czterech ustawach kilkakrotnie przekracza liczbę wszystkich typów przestępstw z dziedziny ochrony środowiska.

Delikty administracyjne

Zjawiskiem charakterystycznym dla współczesnego polskiego prawa ochrony środowiska jest niezwykle szerokie operowanie typizacjami czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej. Przyjęło się już określenie „deliktów administracyjnych”, a dla oznaczenia tego działu prawa, które się nimi zajmuje, toruje sobie drogę nazwa „prawo administracyjno-karne” (a nie „karno-administracyjne”, które przypominałoby dawno już zarzuconą nazwę prawa wykroczeń). Autorka jedynej, jak na razie, monografii temu poświęconej, Dobrosława Szumiło-Kulczycka, przez termin „prawo administracyjno-karne” rozumie ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem. Dodaje, że chodzi tu o fragment szerszej, dającej się formalnie wyodrębnić, odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym²¹.

Zasadniczo problematyka odpowiedzialności za delikty administracyjne należy do prawa administracyjnego. W doktrynie zaczęto się wszakże zastanawiać, czy to nie jest tak, że karaniu za delikty administracyjne „bliżej” do prawa karnego niż do prawa administracyjnego. Stąd wywodzi się koncepcja „prawa karnego środowiska” w trojakim rozumieniu:

- *sensu stricto*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku,
- *sensu largo*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku,

21 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

- *sensu largissimo*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne przeciwko środowisku²².

Pogląd ten pozostaje odosobniony. W najpoważniejszym dziele teoretycznym, jakim jest *System prawa karnego*, Andrzej Marek wyraził zapatrywanie, że nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujących różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”, nakładane na podmioty gospodarcze, ich kierowników lub zarządców, a także na osoby fizyczne za delikty administracyjne. Tego typu regulacje nie mają z prawem karnym nic wspólnego²³. W rzeczywistości mają one z prawem karnym bardzo wiele wspólnego, co z łatwością wykazać można, biorąc pod uwagę ewolucję przepisów o odpowiedzialności administracyjnej. Chodzi o trzy modele administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska.

Model pierwszy, który można by określić mianem „taryfowego”, występuje w ustawach – *Prawo ochrony środowiska* i o ochronie przyrody. W pewnym uproszczeniu polega on na tym, że organ wymierzający karę ustala stopień naruszenia wymagań ochrony środowiska (na przykład rozmiar przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń wód czy powietrza bądź gatunek i rozmiary drzewa bezprawnie usuniętego), po czym na podstawie odpowiednich tabel dokonuje kilku prostych operacji arytmetycznych i wymierza tak wyliczoną karę, która w siatce pojęciowej prawa karnego występuje jako kara „bezwzględnie oznaczona”, ale to oznaczenie następuje przez wykorzystanie taryf. Istotnie, podobieństwo do prawa karnego w tym modelu wydaje się najdalsze, już choćby dlatego, że współczesne prawo karne w zasadzie nie posługuje się już sankcjami „bezwzględnie oznaczonymi”. Ale to nie jest tak do końca. Chodzi o wypracowaną w prawie ochrony środowiska instytucję odroczenia terminu zapłacenia kary pod warunkiem wykonania przedsięwzięć usuwających przyczyny jej wymierzenia. Jeżeli przedsięwzięcia te okazały się udane, to ich koszty zalicza się na poczet kary, a ponieważ są one z reguły większe od kary, przeto ukarany nic nie płaci, ale jeżeli przedsięwzięcia te okazały się nieudane, to karę ściągą się w pełnej wysokości. Podobieństwo do karnoprawnej instytucji warunkowego zawieszania wykonania kary jest tak oczywiste, że nawet w tym modelu można dopatrywać się podobieństwa do odpowiedzialności karnej.

22 W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 70.

23 A. Marek, [w:] A. Marek (red.), *System...*, t. 1, s. 46.

Model drugi rozwinął się dopiero w XXI w. w ustawach odnoszących się do postępowania z odpadami. Polega on na tym, że ustawodawca wyznacza minimum i maksimum kary pieniężnej, po czym zamieszcza regulację wskazującą, czym ma się kierować organ wymierzający karę. Chronologicznie są to:

- 1) znowelizowana w 2010 r. ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. 2015, poz. 140), która w art. 53a ust. 1 wyznacza granice kary pieniężnej od 10 000 do 300 000 zł, po czym w art. 53a ust. 4 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach;
- 2) znowelizowana w 2008 r. ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2013, poz. 1155), która w art. 80 ust. 1–9 wyznacza granice minimalnej kary pieniężnej w wysokości 5000 zł, maksymalne zaś w zależności od rodzaju naruszenia w wysokości 500 000, 1 000 000, 2 000 000 i 5 000 000 zł, po czym w art. 80 ust. 11 stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1–9, uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w szczególności masę sprzętu, która wprowadzający sprzęt wprowadził do obrotu;
- 3) wielokrotnie nowelizowana ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U., nr 124, poz. 859 ze zm.), która w art. 32 i 33 wyznacza granice kary pieniężnej w wariantach:
 - od 50 000 do 300 000 zł,
 - od 30 000 do 150 000 zł,
 - od 25 000 do 150 000 zł,
 - od 20 000 do 60 000 zł,po czym w art. 34 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i transponowanego nią rozporządzenia unijnego;
- 4) ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. 2015, poz. 687), która w art. 97–102 wyznacza różne minima kar pieniężnych oraz jedno maksimum (delikt z art. 99b ma sankcję bezwzględnie oznaczoną, co stanowi

wyłom w modelu drugim), po czym art. 103 ust. 2 stanowi, że ustalając wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 97–102, uwzględnia się zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu;

- 5) ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U., poz. 888), która w art. 56 wyodrębnia 14 typów deliktów administracyjnych, w art. 57 ustanawia dolne i górne granice kary pieniężnej w zależności od typu wariantach:

- od 5000 do 500 000 zł,
- od 5000 do 30 000 zł,
- od 5000 do 20 000 zł,
- od 10 000 do 500 000 zł,

po czym w art. 58 ust. 3 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy.

Łatwo dostrzec zasadniczą zbieżność art. 53a ust. 4 pierwszej z wymienionych ustaw, art. 80 ust. 11 drugiej, art. 34 trzeciej, art. 103 ust. 2 czwartej i art. 58 ust. 3 piątej z dyrektywami wymiaru kary ujętymi w art. 53 k.k. i art. 33 k.w. Różnice są dwie:

- po pierwsze, ustawodawca starannie unika określenia „społeczna szkodliwość”, zapewne po to, aby nie utożsamiać odpowiedzialności za delikty administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia, ale na pytanie, o jakąż to szkodliwość chodzi? – nie ma innej sensownej odpowiedzi niż ta, że chodzi o szkodliwość „społeczną”, no bo jaką inną?
- po drugie, brak jakiegokolwiek wzmianki o stronie podmiotowej, mówiąc prościej – winie, ponieważ zgodnie z dominującym stanowiskiem teorii odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, niezależny o winy. Ale czy tylko „obiektywny”, czy już „absolutny”, bo to nie jest to samo.

Zauważmy jednak, że w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów ustawodawca poprzedził znamiona strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 3 oraz z art. 33 wyrazami „choćby nieumyślnie”, podczas gdy znamion strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 tymi wyrazami nie poprzedził. Jasne jest, że deliktów z art. 32 ust. 3 i art. 33 można dopuścić się umyślnie lub nieumyślnie, ale nie ma odpowiedzialności, jeżeli sprawcy nie da się przypisać „choćby nieumyślności”. Musi pojawić się pytanie, a co z deliktami z art. 32 ust. 1, 2 i 4, tymi najpoważniejszymi w koncepcji ustawy.

Karnista bez wahania odpowie, że mogą być one popełnione tylko umyślnie²⁴, administratywista mógłby udzielić odpowiedzi skrajnie przeciwstawnej – one mogą być popełnione bez choćby nieumyślności, skoro odpowiedzialność administracyjna ma w założeniu charakter obiektywny.

Trzeci model mieszany pojawił się w drugiej dekadzie XXI w. w ustawach dotyczących odpadów. Polega on na tym, że niektóre delikty są zagrożone karami pieniężnymi w bezwzględnej wysokości oznaczonej kwotowo, inne karami pieniężnymi bezwzględnie oznaczonymi metodą „obliczeniową”, jeszcze inne w „widełkach od ... do ...”. Chodzi o trzy ustawy.

Pierwszą jest fundamentalnie znowelizowana z dniem 1 lipca 2011 r. ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponownie znowelizowana w 2014 r. Ustawa ta w Rozdziale 4d *Kary pieniężne* przewiduje:

- 1) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone kwotowo,
- 2) kary pieniężne względnie oznaczone granicami dolną i górną,
- 3) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone jako iloczyn kwoty i czasu trwania naruszenia,
- 4) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone ustalane skomplikowaną metodą obliczeniową za nieosiągnięcie wymaganych wskaźników w postępowaniu z odpadami komunalnymi.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zobowiązał organ je wymierzający do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu.

Drugą jest ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która w Rozdziale 2 *Administracyjne kary pieniężne* działu X *Przepisy karne i kary pieniężne* przewiduje:

- 1) kilkanaście typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną względnie oznaczoną granicami dolnymi i górnymi,
- 2) kilka typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną bezwzględnie oznaczoną kwotowo.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zamieścił regulację, według której przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględni rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi

24 W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009, s. 180.

i środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia.

Trzecią jest ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.), do której nowelą z 20 marca 2015 r. wprowadzono nowy Rozdział 9a *Administracyjne kary pieniężne* sankcjonujący, ale tylko w formie deliktów administracyjnych, naruszenie rozporządzeń unijnych o przywozie drewna na terytorium UE oraz o wprowadzaniu do obrotu drewna i produktów z drewna.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych (art. 66b–66e) ustawodawca w art. 66f ust. 2 wskazał, że przy ustalaniu ich wysokości uwzględnia się rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, oraz skutki naruszenia.

Operowanie przez ustawodawcę sankcjami względnie oznaczonymi z jednoczesnym, niekiedy dość szczegółowym wyliczeniem okoliczności mających wpływ na wymiar kary, jednoznacznie zbliża odpowiedzialność za delikty administracyjne do odpowiedzialności karnej, dlatego moim zdaniem odpowiedzialności za takie delikty jest znacznie „bliżej” do prawa karnego niż do prawa administracyjnego.

Miejsce przepisów o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych w systemie prawa ochrony środowiska

Na tle przedstawionych wyżej rozważań należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, gdzie w przyszłym prawie ochrony środowiska – niezależnie od tego, czy w jakiejś bliższej lub dalszej przyszłości uda się przygotować ustawę typu kodeksu prawa ochrony środowiska, czy też tego uczynić się nie uda – powinny znaleźć się przepisy o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych z dziedziny ochrony środowiska. Na tak postawione pytanie nie ma jednej odpowiedzi, bo istnieje zasadnicza różnica między przestępstwami z jednej strony a wykroczeniami i deliktami administracyjnymi z drugiej. Dlatego próba znalezienia odpowiedzi musi być zróżnicowana w zależności od tego, o jaki typ czynów zabronionych pod groźbą kary chodzi.

Przestępstwa

W polskiej doktrynie prawa karnego traktuje się jako niemal dogmat przekonanie, że włączenie wszystkich bez wyjątku przepisów o przestępstwach do jednego kodeksu karnego nie jest celowe, jeżeli w ogóle jest możliwe. Zapewne dlatego przedstawiona w 1995 r., a więc w czasie, kiedy prace nad projektem kodeksu karnego były w pełnym toku, propozycja kodyfikacji całościowej oznaczającej likwidację „pozakodeksowego prawa karnego”²⁵ nie spotkała się nie tylko z aprobatą, ale nawet z jakimkolwiek zainteresowaniem ze strony gremium, które przygotowywało projekt kodeksu karnego.

Nie mam wątpliwości, że nawet gdyby udało się przygotować akt normatywny pod nazwą „Kodeks ochrony środowiska”, to nie w nim należałoby umieścić przepisy o przestępstwach przeciwko środowisku. Likwidacja Rozdziału XXII k.k. i przeniesieniu typizacji tam się znajdujących do kodeksu ochrony środowiska byłaby oczywistym krokiem wstecz. Co więcej, uzasadniona byłaby operacja w pewnym sensie odwrotna, mianowicie wyłączenie przepisów o przestępstwach ze wszystkich ustaw zaliczanych do prawa ochrony środowiska i przeniesienie ich bez żadnego wyjątku do kodeksu karnego. Nie dostrzegam merytorycznych powodów, które sprzeciwiałyby się włączeniu przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku zamieszczonych obecnie w 17 wskazanych ustawach do rozdziału polskiego kodeksu karnego o przestępstwach przeciwko środowisku bądź do innych rozdziałów tego kodeksu. Nie oznacza to, abym postulował mechaniczne „przepisanie” regulacji z ustaw pozakodeksowych do kodeksu, wprost przeciwnie, zabieg ten wymagałby poważnej pracy teoretycznej, która pozwoliłaby na dostosowanie ustawowych znamion przestępstw do reguł właściwych kodeksowi, być może także do rezygnacji z niektórych typizacji przestępstw, bądź całkowitej, bądź z przeniesieniem ich do kategorii wykroczeń lub deliktów administracyjnych.

Jakie byłyby zalety takiego potraktowania pozakodeksowych typizacji przestępstw przeciwko środowisku? Widziałbym trzy podstawowe. Po pierwsze, sprzyałoby to pewności prawa, bo byłoby wiadomo, że zabronione jako przestępstwo jest to, co zostało opisane w kodeksie karnym. Po drugie, wzmacniałoby to ogólnoprewencyjne oddziaływanie prawa karnego. Wprawdzie norma karna obowiązuje dokładnie tak samo, niezależnie od tego, czy znajduje się w kodeksie karnym, czy w ja-

25 M. Bojarski, W. Radecki, *O pełną kodyfikację prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5.

kiejkolwiek innej ustawie, ale wiadomo, że regulacje kodeksowe są lepiej niż pozakodeksowe znane nie tylko prokuratorom, sędziom, adwokatom i radcom prawnym, ale też szerokiemu ogółowi; ujęcie kodeksowe zaakcentowałoby szczególnie niebezpieczeństwo zamachów na środowisko, podczas gdy utrzymywanie karalności w ustawach innych niż kodeks spycha ochronę środowiska na margines prawa karnego. Nie jest to sprawa błaha, jeżeli zważyć nie tylko na prawo unijne²⁶, lecz także na te akty międzynarodowego prawa środowiska, które domagają się ścigania i karania sprawców zamachów do środowisko z zastosowaniem sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających. Po trzecie, włączenie typizacji pozakodeksowych do kodeksu pozwoliłoby z jednej strony na wyeliminowanie drażniącej i nie zawsze potrzebnej kazuistyki (ujęcia kodeksowe muszą być syntetyczne), z drugiej zaś na poprawienie jakże często „topornych” a nierzadko rażąco błędnych ujęć penalnych spotykanych w ustawach pisanych przez ludzi niemających niekiedy najlżejszego nawet pojęcia o prawie karnym. Założenie, że takie cele zostaną osiągnięte, sprawdziłoby się tylko pod warunkiem, że przepisy o przestępstwach przeciwko środowisku redagowałoby ciało typu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, której członkowie oczywiście konsultowaliby swoje pomysły ze specjalistami z dziedziny ochrony środowiska, ale ostateczną treść przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku ustaliliby sami.

Wykroczenia

W latach 90. ubiegłego stulecia w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego został wyodrębniony Zespół do Spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach. Zespół ten postawił przed sobą niezwykle ambitne zadanie przygotowania właśnie całościowego nowego kodeksu wykroczeń, którego część szczególna zawierałaby wszystkie wykroczenia, a wprowadzenie nowych mogłoby nastąpić tylko przez nowelizację kodeksu wykroczeń. Wbrew obawom sceptyków taki projekt udało się przygotować. Ostateczna wersja z 2002 r. przewidywała część szczególną liczącą 440 artykułów, wśród nich najobszerniejszy Rozdział *Wykroczenia przeciwko środowisku* (art. 206–335)²⁷.

26 Chodzi, rzecz jasna, przede wszystkim o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.Urz. UE L 328 z 06.12.2008.

27 W przedmiocie prac nad projektem zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 85–97.

Koncepcja całościowej kodyfikacji prawa wykroczeń nie znalazła uznania w Radzie Legislacyjnej i projektowi nie nadano dalszego biegu. Być może słusznie. Przy tak burzliwym rozwoju prawa ochrony środowiska, wielokrotnych nowelizacjach ustaw obowiązujących, zastępowaniu dawnych nowymi i uchwalaniem całkiem nowych wykluczone byłoby zapewnienie kodeksowi wykroczeń chociażby minimalnej stabilności, a stabilność aktu nazwanego kodeksem w tak drażliwej sferze, jaką jest odpowiedzialność prawna, jest wartością samą w sobie. Pomysły całościowej kodyfikacji wykroczeń trzeba chyba porzucić i zgodzić się z tym, że miejscem typizacji wykroczeń pozostaną ustawy składające się na system prawa ochrony środowiska, bez względu na to, czy będzie to kodeks ochrony środowiska, czy kilka, kilkanaście a może i kilkadziesiąt ustaw tworzących prawo ochrony środowiska.

Delikty administracyjne

Rozważania dotyczące ewentualnej kodyfikacji prawa wykroczeń z bodaj jeszcze większym uzasadnieniem można przenieść na pomysły kodyfikacji deliktów administracyjnych w dziedzinie prawa ochrony środowiska. Ustawa typu kodeksu deliktów administracyjnych jest trudna do wyobrażenia, zapewne nie dałoby się ułożyć sensownej części szczególnej takiego kodeksu, dlatego nie mam wątpliwości, że typizacje deliktów administracyjnych w dziedzinie ochrony środowiska muszą znajdować się w aktach prawnych poświęconych ochronie środowiska, bez względu na to, czy będzie to kodeks ochrony środowiska, czy zbiór wielu aktów prawnych z tej dziedziny.

Wykroczenia i delikty administracyjne w dziedzinie prawa ochrony środowiska

Pozostawiając na uboczu kwestię przestępstw przeciwko środowisku, która po części jest, a po części powinna być przedmiotem kodeksu karnego, należy poważnie zastanowić się nad relacjami między wykroczeniami a deliktami administracyjnymi w badanej dziedzinie. Sytuacja, która ukształtowała się w Polsce, ma cechy ewidentnego paradoksu polegającego na tym, że jeśli chodzi o wykroczenia, to dysponujemy sensownie pomyślaną i starannie wykonaną regulacją części ogólnej (zasa-

dy odpowiedzialności, zasady wymiary kary, przedawnienie, zbiegi itp.) zawartą w kodeksie wykroczeń, która stosuje się i do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli te nie zawierają przepisów odmiennych (art. 48 k.w.), podczas gdy jeśli chodzi o delikty administracyjne, to żadnych przepisów o charakterze ogólnym nie ma. Cech paradoksu dopatruję się w tym, że przesłedzenie nowszych ustaw zaliczanych do prawa ochrony środowiska pozwala na wnioskowanie, że odpowiedzialność za delikty administracyjne wyraźnie dominuje, spychając na drugi plan odpowiedzialność za wykroczenia, podczas gdy mając na uwadze regulacje typu „części ogólnej” powinno być odwrotnie.

Co sprawia, że ustawodawca znacznie częściej i chętniej sięga do typizacji deliktów administracyjnych niż wykroczeń? Myślę, że składają się na to co najmniej trzy podstawowe przyczyny. Po pierwsze, postępowanie w sprawach o delikty administracyjne jest prostsze, pozostaje w gestii organów administracji, wprowadzie pod kontrolą sądów administracyjnych, te wszakże badają tylko legalność decyzji, podczas gdy uruchomienie odpowiedzialności za wykroczenia wymaga zaangażowania sądów powszechnych, które będą oceniać wszystkie ustawowe znamiona wykroczenia, a postępowanie mandatowe jedynie w niewielkim stopniu sytuację upraszcza. Po drugie, warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie jest wykazanie winy sprawcy, co w związku z obowiązującą w sprawach nie tylko o przestępstwa, lecz także o wykroczenia zasadą domniemania niewinności wymaga poważnego wysiłku dla wykazania winy sprawcy wykroczenia przez organy mające uprawnienia oskarżyciela publicznego, które z reguły nie mają wystarczających kwalifikacji ściśle prawniczych. Po trzecie, za wykroczenia może odpowiadać tylko osoba fizyczna, podczas gdy najpoważniejsze naruszenia wymagań ochrony środowiska są następstwem zachowania osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, które za wykroczenia odpowiadać nie mogą, a ujawnienie osób fizycznych, które w strukturze osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych mają odpowiadać za wykroczenia, napotyka na znaczne, niekiedy nieprzezwyciężalne trudności. Dlatego dla organów administracji ochrony środowiska niezwykle atrakcyjna jest taka konstrukcja normatywna, według której za naruszenie prawa odpowiada każdy podmiot (osoba prawna, inna jednostka organizacyjna, osoba fizyczna) na podstawach obiektywnych, bez konieczności wykazania jakkolwiek rozumianej jej winy, pod kontrolą jedynie sądu administracyjnego, który nie zakwestionuje legalności decyzji, jeżeli do naruszenia doszło, a wymierzona kara pieniężna nie jest niższa niż ustawowe minimum i nie jest wyższa niż ustawowe maksimum.

W Polsce dojrzewa myśl o konieczności uregulowania zasad ogólnych odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne. Połączenie wykroczeń i deliktów administracyjnych w ramach jednej ustawy mowy napotkałoby zapewne na sprzeciw tradycyjnie zastawionych prawników, którzy zarzuciliby, że łączy się materie należące do dwóch różnych gałęzi prawa: karnego (wykroczenia) i administracyjnego (delikty administracyjne). Ale to nie uchyla problemu ustawy generalnej o odpowiedzialności za delikty administracyjne, gdyż jej brak staje się coraz bardziej dotkliwy, nie tylko w sferze ochrony środowiska.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne a odpowiedzialność karna osób prawnych w ochronie środowiska

Kolejne problemy przynosi koncepcja odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Polski ustawodawca już przed kilkunastoma laty wprowadził ją ustawą generalną²⁸, obejmującą także przestępstwa przeciwko środowisku, ale nie wszystkie, lecz tylko przewidziane w art. 182–184 i art. 186–188 k.k., art. 31–34 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, art. 58–64 ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, art. 37b ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, art. 127a i art. 128a ustawy o ochronie przyrody, art. 47a ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową, art. 35a ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Ustawodawca przyjął wszakże fatalną w skutkach koncepcję, według której odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest uruchamiania – przy spełnieniu ustawowych warunków odpowiedzialności tego podmiotu – dopiero po stwierdzeniu w formie skazania, a co najmniej warunkowego umorzenia bądź umorzenia z powodu okoliczności wyłączającej odpowiedzialność popełnienia przestępstwa przez konkretną osobę fizyczną. Jak można było oczekiwać, przy takim założeniu instytucja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku okazała się całkowicie martwa²⁹.

28 Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2014, poz. 1417.

29 Co ustaliła M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

Uwagi końcowe

Problem umiejscowienie regulacji penalnych w przyszłym systemie prawa ochrony środowiska, niezależnie od tego, jaki ostateczny kształt system ten przybierze, jest nadzwyczaj skomplikowany i wielowątkowy. Przyszłe rozwiązania muszą być wypracowane w trudzie przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska, ale także prawa karnego i prawa administracyjnego. Można założyć, że nie ma jednego uniwersalnego sposobu rozwiązania zagadnienia, trzeba bowiem spojrzeć odrębnie na trzy kategorie czynów zabronionych pod groźbą kary w dziedzinie prawa ochrony środowiska.

Najprostsze do rozwiązania wydają się przestępstwa przeciwko środowisku. Przyjęta w 1997 r. koncepcja, że to jest materia kodeksu karnego, zasługuje na podtrzymanie i rozwinięcie przez włączenie do kodeksu karnego także przestępstw, które dziś znajdują się w innych ustawach. Obowiązujące niekiedy od lat konstrukcje normatywne wymagają „przewietrzenia”, a postulat włączenia ich do kodeksu karnego dałby ku temu dobrą okazję.

Trzeba zgodzić się z tym, że wykroczenia przeciwko środowisku pozostaną na marginesie regulacji penalnych. Koncepcja jakiejś kodyfikacji wykroczeń przeciwko środowisku, w pewnym okresie lansowana, okazała się niewypałem. Nie da się zmienić założenia, że będą one uregulowane w ustawach dotyczących określonych segmentów prawa środowiska.

Najtrudniejsze problemy stwarzają inne niż wykroczenia delikty administracyjne, które zdecydowanie wysuwają się na pierwsze miejsce w systemie środków penalnych służących ochronie środowiska. Podstawowym mankamentem jest brak ustawy generalnej o zasadach odpowiedzialności za takie delikty. Taką ustawę należy pilnie opracować, ale to nie może być ustawa o odpowiedzialności za delikty administracyjne w dziedzinie ochrony środowiska, lecz o odpowiedzialności za delikty administracyjne w ogólności, z ewentualnym uwzględnieniem specyfiki ochrony środowiska. Taka ustawa ogólna powinna regulować zasady odpowiedzialności, zasady wymiaru kary, przedawnienie, regułę *ne bis in idem*, podstawowe zagadnienia proceduralne. Kto miałby to zrobić? Wielokrotnie wskazywałem, że przedstawiciele nauki i praktyki prawa karnego, bo administratywiści tego zrobić ani nie chcą, ani nie potrafią³⁰; pogląd ten podtrzymuję.

30 W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 28.

2.3.

Ustawa *Prawo wodne* w systemie prawa ochrony środowiska

Jerzy Rotko

Dr hab., prof. nadzw.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie

Przedmiotem podejmowanych rozważań są relacje treściowe zachodzące pomiędzy wskazanymi w tytule zakresami prawa. Jako punkt wyjścia przyjęto założenie, że ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹ wchodzi w skład struktury nazywanej prawem ochrony środowiska. Aby taka struktura mogła zostać uznana za system, pomiędzy jej elementami występować jeszcze powinny określone zależności, za sprawą których utworzy ona logicznie uporządkowaną całość. Należy zatem na wstępie ocenić poprawność przyjętego założenia i odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje system prawa ochrony środowiska i czy ustawa *Prawo wodne* może zostać do niego włączona, a jeśli tak, to na jakich warunkach.

Zacząć należy od wyjaśnienia samego pojęcia „prawo ochrony środowiska”. W zasadzie powszechnie przyjmuje się, że ma ono dwa znaczenia. W rozumieniu wąskim jest to ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*², natomiast w znaczeniu szerokim oznacza ogół przepisów, przedmiotem których jest ochrona i kształtowanie środowiska. Takie szerokie rozumienie prawa ochrony środowiska jest aprobowane w literaturze od wielu lat³. W tym szerokim rozumieniu obejmuje ono wszystkie przepisy, niezależnie od ich rangi, jeśli tylko są związane z tą dziedziną życia społecznego i przyczyniają się do uregulowania jej w sposób w miarę kompletny. Zaliczyć do nich można zarówno niektóre przepisy

1 T.j. Dz.U. 2012, poz. 145 z późn. zm.

2 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

3 Zob. np. W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce. 100 pytań – 100 odpowiedzi*, Wrocław 1994, s. 13 i n.

Konstytucji RP z 1997 r., jak i liczne ustawy oraz akty prawa międzynarodowego, a także akty wykonawcze oraz akty prawa miejscowego.

W zasadzie zgodnie uznaje się tak rozumiane prawo ochrony środowiska za gałąź prawa, wyodrębnioną na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wskutek pojawienia się palących problemów cywilizacyjnych i potrzeby ich rozwiązania. W ogólnym ujęciu pojawienie się nowej gałęzi prawa jest dowodem na różnicowanie się obrotu prawnego, specjalizację prawotwórstwa, a nawet profesjonalizację obsługi prawnej⁴. Na tle ogólnie pojmowanej systemowości prawa wysuwane są oczekiwania i postulaty jego integracji wewnętrznej oraz integracji zewnętrznej. Z ich wypełnieniem wiążą się jednak w praktyce legislacyjnej różne problemy, które w przypadku nowo wyodrębnianych kierunków regulacji prawnej jeszcze się nasilają. Nie inaczej jest też z prawem ochrony środowiska. Spójność tego konkretnie systemu nie jest zadowalająca, albowiem szczegółowe unormowania często są nieczytelne, a nawet wadliwe⁵. Czy wobec tego można mówić o systemie prawa ochrony środowiska? Wydaje się, że pomimo podkreślanych usterek legislacyjnych tworzy ono system, o czym świadczy hierarchia tworzących go aktów normatywnych i norm prawnych, istnienie wspólnych zasad generalnych, wykształcenie swoistych instytucji prawnych oraz wyspecjalizowanych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych⁶.

Inny wymiar teoretyczny ma kwestia, czy prawo ochrony środowiska stanowi nie tylko odrębną, ale i samodzielną gałąź prawa. Doczekała się ona wielu opracowań i analiz. Na użytek niniejszego opracowania przyjmuję radę Aleksandra Lipińskiego i uznaję problem za otwarty. Nie ma natomiast wątpliwości, że prawo ochrony środowiska tworzy kompleksową regulację prawną o charakterze administracyjnoprawnym, uzupełnianą przez regulacje o charakterze cywilno- i karnoprawnym⁷.

Kolejną istotną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest charakter więzi łączącej przepisy ustawy *Prawo wodne* z prawem ochrony środowiska. Raczej nie budzi wątpliwości twierdzenie, że jej przepisy odnoszące się do ochrony wód stanowią fragment prawa ochrony środowiska w szerokim rozumieniu. Potwierdzają to zresztą bezpośrednie wzajemne odwołania, zawarte w obu tych ustawach (o czym dalej).

4 Zob. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 149 i n.

5 Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Zakamycze 2005, s. 21 i n.

6 Zob. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 17 i n.

7 Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 23.

Pojawia się kolejne pytanie, czy całość regulacji zamieszczonej w ustawie *Prawo wodne* jest prawem ochrony środowiska. Zauważmy, że podobne wątpliwości podnoszone są w literaturze także w odniesieniu do innych, pokrewnych ustaw działowych, na przykład ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* czy ustawy *Prawo budowlane*. Podejmując te kwestie, Wojciech Radecki już przed laty zastrzegał, że nie jest to zagadnienie tak proste, jak mogłoby się wydawać. Pisząc na przykład o ustawie z 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, zauważał, że wcale nie byłaby wykluczona interpretacja, zakładająca zaliczenie tej ustawy w całości do prawa ochrony środowiska, jako że wszystkie przepisy prawa geologicznego i górniczego służą w ostatecznym rachunku zapewnieniu racjonalnego gospodarowania zasobami wnętrza ziemi, co stanowi jeden z kierunków ochrony środowiska. Z drugiej strony jednak tak szerokie pojmowanie prawa ochrony środowiska zdaje się kłócić zarówno z potocznymi intuicjami, jak i podstawowym argumentem rzeczowym, sprowadzonym do potwierdzenia obecności w tym prawie także unormowań niemających nic wspólnego z ochroną środowiska, choćby kwestii bezpieczeństwa pracy⁸.

Nie inaczej jest także z ustawą *Prawo budowlane*. Tenże Wojciech Radecki, pisząc jeszcze o ustawie z 7 lipca 1994 r., wyraził pogląd, że prawo budowlane jako całość nie jest fragmentem czy częścią składową prawa ochrony środowiska, tym niemniej zawiera przepisy, które mają treść ochronną w tym znaczeniu, że odsyłają do prawa ochrony środowiska albo nakazują stosowanie reguł ochrony środowiska. Tak więc należą one do prawa ochrony środowiska rozumianego jako „wyciąg treści ochronnej z całego ustawodawstwa”⁹. Przyjąć można, że ogół tych treści ochronnych z ustawodawstwa, tym bardziej w dzisiejszym, a nie historycznym jego kształcie, to jest właśnie prawo ochrony środowiska w szerokim rozumieniu. Uznaję zatem, że należy do niego również zdecydowana większość uregulowań ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, zarówno przepisy o charakterze ustrojowym, procesowym, jak i materialnoprawnym.

Natomiast nie należą do prawa ochrony środowiska te przepisy ustawy, które koncentrują się na technicznych aspektach budownictwa wodnego (na przykład zagadnieniach bezpieczeństwa budowli wodnych), melioracjach wodnych, instrumentach ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami czy ustroju spółek wodnych. Można dyskutować,

8 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w prawie geologicznym i górniczym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1994, s. 15 i n.

9 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w prawie budowlanym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1995, s. 14.

czy do prawa ochrony środowiska należałoby zaliczyć problematykę przeciwdziałania katastrofom naturalnym, zatem i przepisy o ochronie przed powodzią, które tworzą obecnie obszerny dział Va ustawy *Prawo wodne*. Moim zdaniem nie jest to zasadne. Chodzi tu bowiem nie o ochronę środowiska, lecz o ochronę ludności przed zjawiskami naturalnymi, niezależnie od tego, że mogą być one w jakiejś mierze efektem zmian klimatycznych, za które odpowiada człowiek.

Kryteria przesądzające o przynależności przepisów prawa wodnego, ale też prawa geologicznego i górniczego (oraz wielu innych ustaw działowych) do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska (bądź o ich rozdzielności) są zróżnicowane. Można wykorzystać w tym celu te same kryteria, na podstawie których wydziela się gałęzie prawa w ramach ogólnej teorii prawa. Wskazuje się zatem na kryteria podmiotowe i przedmiotowe oraz metodę regulacji. Bartosz Rakoczy uwzględnia także kryterium pomocnicze, jakim jest kognicja organu rozstrzygającego, tj. procedowanie bądź przez organ administracji, bądź przez sąd powszechny.

W nowszej literaturze znaleźć można także odwołanie (raczej wspomagające niż samodzielne) do wyboru wartości uznawanych za wiodące w jakiejś dziedzinie regulacji. Taki sposób myślenia leży u podstaw oryginalnej koncepcji Bartosza Rakoczego, opartej w jego przekonaniu na odrębności obu tych zakresów regulacji. Wychodzi on ze słusznego założenia, że prawo wodne nie jest samodzielną gałęzią prawa, choć ma charakter kompleksowy¹⁰. W jakimś, raczej niewielkim stopniu, jest także skłonny uznać prawo wodne za część prawa ochrony środowiska¹¹. Zasadniczo twierdzi jednak, że prawo wodne wyróżnia jego aksjologiczna odrębność. Podkreśla, że uwaga prawodawcy koncentruje się w nim na gospodarowaniu wodami oraz ochronie prawa własności wód (jak też gruntów pod wodami), a więc na tych wartościach, które nie są szczególnie eksponowane w prawie ochrony środowiska. Nie przekonuje go także (jako argument za powinowactwem obu zakresów regulacji) „koncentracja prawa wodnego wokół koncepcji zrównoważonego rozwoju”, której znaczenie wykracza poza ochronę środowiska¹².

10 B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 22 i n.

11 Tak interpretuję jego słowa: „Jednak w mojej ocenie owe odestania [tj. prawa wodnego do prawa ochrony środowiska – przyp. J.R.] nie są wystarczającym argumentem przemawiającym za tym, aby prawo wodne uznawać za część prawa ochrony środowiska, bez jakichkolwiek zastrzeżeń” – *ibidem*, s. 26.

12 *Ibidem*, s. 26, 29.

Bartosz Rakoczy buduje swoją koncepcję m.in. na krytyce innego poglądu, zgodnie z którym gospodarkę wodną cechuje hierarchiczna nadrzędność nad ochroną wód. Jego zdaniem, perspektywa taka zniekształca aksjologiczne wybory ustawodawcy, który opowiada się za ich równorzędnością. Autorstwo takiego poglądu przypisuje mnie, z czym jednak zgodzić się mogę co najwyżej połowicznie. W pracy *Podstawy prawne gospodarki wodnej*¹³, na którą B. Rakoczy się powołuje, zaproponowałem wydzielenie prawa gospodarki wodnej jako sumy przepisów, obejmujących nie tylko instytucje ustawy *Prawo wodne*, ale również 13 innych ustaw. Nie jest to koncepcja budowania takiego prawa „za-miast” tradycyjnego prawa wodnego (jak to interpretuje B. Rakoczy¹⁴), lecz raczej „obok” niego, choć można wszystko sprowadzić do akademickiego sporu o słowa. Ponadto wydzieliłem dwie grupy zasad prawnych, tj. zasady ogólne całego prawa gospodarki wodnej oraz – w innym miejscu pracy – zasady ochrony wód. Nie mam (i nie miałem) wątpliwości, że ochrona wód stanowi jeden z wiodących elementów gospodarki wodnej, co wynika wprost z art. 1 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*. Nie stoi to jednak na przeszkodzie wydzielenia obok ogólnych zasad gospodarki wodnej, czyli wspólnych dla wszystkich jej sektorów, odrębnej grupy zasad, swoistych tylko dla wycinka tej gospodarki, tj. dla ochrony wód. Co więcej, różnicując w ten sposób zasady, podążam za ustawodawcą, który przepisy działu III ustawy (*Ochrona wód*) rozpoczyna Rozdziałem 1 zatytułowanym właśnie *Cele środowiskowe i zasady ochrony wód*¹⁵.

Bartosz Rakoczy opatruje moje wywody komentarzem następującym: „Jednakże przyjęty przez J. Rotkę katalog zasad prawa gospodarki wodnej wiąże się z tym, że przyjmuje on, iż gospodarka wodna obejmuje również ochronę środowiska i pomiędzy obiema tymi wartościami, wymienionymi w art. 1 pr. wod., nie zachodzi związek równorzędności, lecz związek nadrzędności gospodarki wodnej nad ochroną środowiska”¹⁶. Nie odniosłem się do kwestii wzajemnej relacji obu grup tych zasad, gdyż nie dostrzegłem tu problemu. W każdym bądź razie przypisywanie mi zamiaru deprecjonowania normatywnej wartości ochrony wód jest nieuzasadnione. Z wyrażoną wyżej interpretacją B. Rakoczego zgadzam się w odniesieniu do jej pierwszej części: gospodarka wodna obejmuje niewątpliwie również ochronę wód pozostających częścią środowiska.

13 Zob. J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.

14 B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 17.

15 W roku 2006, gdy praca została opublikowana, rozdział 1 nosił krótszy tytuł *Zasady ochrony wód*.

16 B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 28.

Natomiast nie podejmowałem w ogóle kwestii oceny gospodarki wodnej jako samoistnej wartości aksjologicznej, a tym bardziej nie sformułowałem poglądu o jej nadrzędności nad ochroną środowiska. Inna rzecz, że gospodarowanie wodą w szerokim kontekście środowiskowym zdecydowanie wykracza poza aspekt ochrony jakości zasobów, z jakim można by łączyć unormowania ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Gospodarowanie wodą jest zatem nieporównywalnie bardziej złożone niż gospodarowanie powietrzem czy jakością akustyczną środowiska. W takim kontekście skłonność B. Rakoczego do doszukiwania się samodzielnych wartości w legislacyjnym kształcie gospodarki wodnej nie wydaje się bezzasadna. Jego propozycja, aby gospodarowanie wodami oraz ochronę wód uznać za samoistne wartości, a także traktować je „oddzielnie i na równi” oraz objąć jednakową ochroną prawną, zdradza jednak przy bliższej analizie pewną niespójność.

Po pierwsze, gospodarowanie wodami w rozumieniu prawa wodnego jest sumą różnych aktywności związanych z wodą jako elementem środowiska, które podlegają ustawowej reglamentacji. Biorąc pod uwagę, że w ustawie nie ma definicji gospodarki wodnej, zaproponowałem, aby gospodarkę wodną rozumianą dynamicznie (jako proces, a nie strukturę) utożsamiać z zarządzaniem zasobami wodnymi, którego cele określił ustawodawca w art. 2 ust. 1. Inny pogląd prezentuje Marek Górski, który uważa pojęcie zarządzania zasobami za odmienne treściowo od pojęcia gospodarki wodnej, chociaż oba opisują osiąganie określonych celów. Gospodarowanie – jego zdaniem – to przede wszystkim działania o charakterze materialnym, natomiast zarządzanie to czynności organizujące podejmowanie działań materialnych, a więc realizujące zakładane cele w sposób pośredni, za pomocą narzędzi prawnych¹⁷. W każdym bądź razie nie wydaje mi się, aby wnioski M. Górskiego, choć odmienne od moich, wspierały zasadniczo interpretację oddzielnego i równego traktowania gospodarki wodnej i ochrony wód, zaproponowaną przez B. Rakoczego.

Traktując „zarządzanie zasobami wodnymi” jako zamiennik pojęciowy gospodarki wodnej, skupiłem się na jego celach. Zostały one opisane w art. 2 ust. 1 ustawy w siedmiopunktowym wyliczeniu. Na tej podstawie przyjąłem (za W. Radeckim¹⁸), że zasadnicze cele zarządzania zasobami wodnymi, zatem i gospodarki wodnej, obejmują: (1) zaspokajanie potrzeb ludności, (2) zaspokajanie potrzeb gospodarki oraz (3) ochronę wód i środowiska związanego z wodami. Postawiłem pyta-

17 Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność za usunięcie śniętych ryb*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 9, s. 28 i n.

18 Zob. J. Rotko, *Podstawy prawne...*, s. 11 i tam cyt. lit.

nie, czy to ustawowe wyliczenie daje podstawę do określenia wiążącej hierarchii interesów, składających się na gospodarkę wodną. Uznałem, że nie, z jednym wszakże wyjątkiem: znaczenie podstawowe ma interes wskazany w art. 2 ust. 1 pkt 1, czyli zagwarantowanie żywotnych interesów ludzi (tj. „zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności”). Na tej podstawie sformułowałem pogląd, że gospodarka wodna ma charakter antropocentryczny, a nie holistyczny¹⁹. Wartości aksjologicznych należy poszukiwać w obrębie celów gospodarki wodnej. Czy natomiast wartością taką jest w ustawowym kształcie gospodarka wodna jako taka, można się spierać.

Po drugie, twierdzenie o normatywnej odrębności gospodarowania wodami oraz ochrony wód wydaje się być wnioskiem *contra legem* w świetle przepisu art. 1 ust. 1 ustawy. Bartosz Rakoczy potwierdza wprawdzie związek między gospodarką wodną a ochroną wód, nawet określa go jako „ściśły”, ale równocześnie pozbawia go normatywnego znaczenia, konkludując: „jednak nie jest to aż taki związek normatywny, który pozwalałby zaliczyć ochronę wód do elementu gospodarki wodnej”²⁰. Być może źródłem problemu jest zacieranie różnicy między ochroną wód a ochroną własności wód. Dowodzi tego zamienne umieszczanie przez B. Rakoczego obu tych terminów (pojęć) w identycznych kontekstach, podczas gdy stoją za nimi całkiem odrębne sfery unormowań. Tytułem przykładu na s. 18 przywoływanej pracy znalazło się zdanie następujące: „Można zatem przyjąć, że aksjologia prawa wodnego sprowadza się do ochrony dwóch podstawowych wartości, jakimi są gospodarowanie wodami i własność wód”. Podobnie wyraża się na s. 27: „Uwaga prawodawcy koncentruje się bowiem na gospodarowaniu wodami i ochronie prawa własności”. Z kolei na s. 26 znalazła się konkluzja następująca: „W mojej ocenie, na co wskazywałem już wyżej, prawo wodne skonstruowane jest w ten sposób, że chroni dwie wartości. Gospodarowanie wodami reguluje ochronę wód jako elementu środowiska. Ustawodawca nie uprawnia interpretatora normy prawnej do budowania hierarchii pomiędzy tymi wartościami. Wręcz nakazuje, aby obie te wartości traktować oddzielnie i na równi”. Tak więc do podstawowych wartości ustawy B. Rakoczy zalicza konsekwentnie gospodarowanie wodami oraz – niekonsekwentnie – bądź to ochronę wód, bądź też ochronę jej własności. Być może, pisząc o ochronie wód, ma na myśli łącznie ochronę ich funkcji środowiskowych oraz funkcji właściwiskich.

¹⁹ *Ibidem*, s. 11 i n.

²⁰ Zob. B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 26, także s. 18.

Gdyby ograniczyć się wyłącznie do wyizolowanego aspektu ochrony prawa własności wód, to wynoszenie go do rangi aksjologicznego filaru całej ustawy *Prawo wodne* wydać się musi problematyczne. Prawdą jest, że przepisy tej ustawy wyczerpująco uregulowały własność wód. Stało się tak przede wszystkim z uwagi na to, że woda nie jest rzeczą, zatem regulacje prawa rzeczowego nie mogły znaleźć tu zastosowania. Natomiast wpływ własności wód na kształt gospodarki wodnej jest, moim zdaniem, znikomy i praktycznie ogranicza się do zakresu korzystania powszechnego (możliwość objęcia korzystaniem powszechnym także wody prywatnej, ale za odszkodowaniem – art. 35) i korzystania zwykłego. Można oczywiście mówić o tematycznej odrębności tej problematyki, tyle że w pełnym kontekście unormowań ustawowych nie podąża za nią jakaś w szczególności sposób akcentowana aksjologia (pomijam tu zatem całkowicie konstytucyjny kontekst ochrony własności). Nie jest też trafne „dowartościowywanie” zagadnień rzeczowego prawa publicznego w obrębie prawa wodnego poprzez odsyłanie do poglądów nauki niemieckiej²¹. W zasadzie jest odwrotnie, jako że eksponowanie tego kontekstu normatywnego postrzegane jest w literaturze niemieckiej jako historycznie przebrzmiałe od czasu czwartej noweli z 26 kwietnia 1976 r. do niemieckiej ustawy o gospodarce wodnej²². W literaturze niemieckiej pisze się bowiem o tej noweli jako ilustracji otwarcia nowej drogi rozwojowej prawa ochrony środowiska, obok ewolucji prawa przemysłowego²³.

Własność wody schodzi w szerokim kontekście gospodarowania wodą na dalszy plan przede wszystkim za sprawą dokonanej publicyzacji wód. Koncepcja ta wyraża się w uznaniu wód stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za wody publiczne (art. 10 ust. 2), a także w wyłączeniu płynących wód publicznych z obrotu cywilnoprawnego (z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie – art. 10 ust. 3). Za jej sprawą zostaje potwierdzone rozdzielenie funkcji właścicielskich wód oraz ich funkcji środowiskowych i egzystencjalnych. Dzięki temu pogodzone zostaje w sensie techniczno-prawnym dziedzictwo prawa rzymskiego (zasada *flumina omnia sunt publica*) z tradycyjnie rozumianą własnością, wzorowaną na własności rzeczy.

21 *Ibidem*, s. 31.

22 Zob. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 64 i n.

23 Zob. R. Breuer, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, München 1998, s. 5; M. Kloepper, C. Franzius, *Entwicklung des Umweltrechts*, „Jahrbuch des Umwelt – und Technikrechts” 1994, Bd. 27, s. 217.

Ponadto wymaga podkreślenia, że z własnością wody (przede wszystkim płynącej) ustawodawca łączy w głównej mierze publicznoprawne obowiązki, a nie uprawnienia (zwłaszcza obowiązek utrzymania wód). Przewodnim motywem stworzenia rozbudowanego instrumentarium ustawy, służącego ochronie wód, nie była zatem ochrona interesów właścicielskich Skarbu Państwa, lecz ochrona wody jako dobra publicznego. Ochrona ta zapewniania jest nie ze względu na wartość majątkową wody, lecz z uwagi na jej rolę egzystencjalną i środowiskową. Ten aspekt ochrony środowiskowych i egzystencjalnych funkcji wód jest w przepisach ustawy dominujący.

Na koniec należy jeszcze powrócić do drugiego elementu, będącego, zdaniem B. Rakoczego, argumentem na rzecz porzucenia tezy o aksjologicznej więzi prawa wodnego i prawa ochrony środowiska. Chodzi o „koncentrację prawa wodnego wokół koncepcji zrównoważonego rozwoju”. W jego ocenie, jest to argument negujący istnienie takiego pokrewieństwa, jako że odesłanie do zrównoważonego rozwoju wskazuje na szersze perspektywy prawa wodnego niż tylko ochrona środowiska. Nie kwestionując zresztą trafności samej tezy o szerszej perspektywie koncepcji zrównoważonego rozwoju, nie sposób wszakże nie zauważyć, że podobna (nie identyczna, być może nieco słabsza) „koncentracja” istnieje przecież także w samym prawie ochrony środowiska. Dowodzi tego brzmienie art. 1: „Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju”. Tak więc w prawie wodnym ekspozowana jest „zgodność” gospodarki wodnej z zasadą zrównoważonego rozwoju, natomiast w prawie ochrony środowiska zasada ta ma być „tylko” uwzględniana. Można się spierać, czy taka różnica wystarcza dla kwestionowania więzi obu tych zakresów regulacji.

Wzajemne odesłania ustawy *Prawo wodne* oraz ustawy *Prawo ochrony środowiska*

Sam fakt istnienia w jednej ustawie odesłań do przepisów innej ustawy nie jest, rzecz jasna, żadnym dowodem na ich aksjologiczne powinowactwo, zwłaszcza gdy mają one charakter incydentalny. Tytułem przykładu w ustawie *Prawo wodne* znajdujemy odesłania do ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, ustawy z 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych,

ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, a także do przepisów kodeksu cywilnego. Nie jest to dowód na istnienie pomiędzy nimi ścisłych więzi normatywnych, wyrażających się w podobieństwie przyjętych założeń aksjologicznych. Jeśli jednakże odesłań do konkretnego aktu jest więcej, a tym bardziej, jeśli odnoszą się do całych zespołów przepisów, wyróżnianych w jego systematyce, to mogą być dowodem na systemowy charakter powiązań.

W ustawie *Prawo wodne* znajdujemy 16 odesłań do ustawy *Prawo ochrony środowiska*, w tym takie, które obejmują całe jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia. Szczególną wagę przywiązać należy do art. 38 ust. 6, zgodnie z którym ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem postanowień działu I i działu III w tytule II oraz działów I–III w tytule III ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Równie istotny jest art. 46 ust. 2 („Obowiązki w zakresie pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi określają przepisy ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”) oraz art. 122 ust. 4 („Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem postanowień rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”).

Z kolei odesłań ustawy *Prawo ochrony środowiska* do ustawy *Prawo wodne* jest 10. Najważniejsze zamieszczone zostały w trzech artykułach: art. 81 ust. 2 („Szczegółowe zasady ochrony wód określają przepisy ustawy – *Prawo wodne*”), art. 181 ust. 2 („Warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, oraz właściwość organów określają przepisy ustawy – *Prawo wodne*, za zastrzeżeniem ust. 3”) oraz art. 181 ust. 3 („Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio art. 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, art. 190, 191, 193 ust. 2 i art. 198”). Potwierdzają one, że istotne fragmenty ustawy to niewątpliwie część prawa ochrony środowiska. Pozostałe odesłania mają charakter uzupełniający z punktu widzenia więzi systemowych obu ustaw.

Relacje treściowe między ustawą *Prawo ochrony środowiska* a ustawą *Prawo wodne* nie zawsze jednak są jasne, co wynika także z technicznych błędów legislacyjnych, powstałych przy ich uchwalaniu. Skutkiem tego są trudności w dokonywaniu wykładni przepisów. Zagadnieniom tym poświęciłem opracowanie *Rozdroża polskiego prawa wodnego*, które znalazło się w *Księdze pamiątkowej Profesora Ryszarda Paczuskiego*²⁴. Ponieważ od jej publikacji minęło już sporo czasu, można postawić pytanie, czy dziesiątki nowelizacji, których doświadczyły obie ustawy,

24 Toruń 2004, s. 301 i n.

przyczyniły się do usunięcia dostrzeganych niedostatków. W dalszej części chciałbym się skupić tylko na wybranych zagadnieniach odnoszących się do powiązań systemowych obu ustaw.

Pierwszą kwestią jest brak konsekwencji widoczny w art. 46 ust. 2 ustawy *Prawo wodne*, w myśl którego „Obowiązki w zakresie pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi określają przepisy ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”. Odesłanie to jest w istocie znaczeniowo puste, albowiem zagadnienia te regulują akty wykonawcze wydane na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo wodne*²⁵. W tym zakresie od 2004 r. nic się nie zmieniło. Na marginesie tego zagadnienia wspomnieć warto o pewnym osobliwym epizodzie, związanym z wydanym na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy rozporządzeniem MŚ z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego²⁶. W załączniku nr 3, tab. II, poz. 60 znalazł się parametr „toksyczność dla ryb Gf”, określający dopuszczalną obecność substancji trujących poprzez wymagany stopień rozcieńczenia ścieków. W literaturze przedmiotu wskaźnik G wyraża najniższy stopień rozcieńczenia, przy którym ścieki nie wykazują już toksyczności²⁷. W załączniku 10 do rozporządzenia nie określono metodyk referencyjnych analizy próbek ścieków na użytek tego parametru. Metody badania określała natomiast Polska Norma o symbolu: PN-90/C-04610/04 „Woda i ścieki. Badania toksyczności zanieczyszczeń dla organizmów wodnych. Oznaczanie toksyczności ostrej na gupiku *Lebistes reticulatus Peters*”. Tak więc toksyczność ustalana była do celów oceny oczyszczania ścieków na podstawie testu z żywymi rybami, w trakcie którego mierzono słabnącą pływalność lub śnięcie ryb testowych.

Przypomnieć należy, że obowiązywała wówczas w swoim pierwotnym brzmieniu ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁸, która przewidywała w art. 28 ust.1, że doświadczenia i testy na zwierzętach dopuszczalne są tylko wtedy, gdy są konieczne do badań naukowych, dydaktyki w szkołach wyższych lub ochrony zdrowia ludzi bądź zwierząt, jeżeli celów tych nie można osiągnąć w inny sposób z powodu braku odpowiednich metod alternatywnych. Nawet gdyby przyjąć, że test na toksyczność dla ryb służył ochronie zdrowia ludzi, to już spełnienie drugiej przesłanki (tj. braku odpowiednich metod

25 *Ibidem*, s. 317 i n.

26 Dz.U., nr 212, poz. 1799.

27 Zob. K. i K.R. Imhoff, *Kanalizacja miast i oczyszczanie ścieków. Poradnik*, Warszawa 1979, s. 111 i n.

28 Dz.U., nr 111, poz. 724.

alternatywnych) nasuwało poważne wątpliwości. Poza tym do przeprowadzania doświadczeń i testów na zwierzętach upoważnione zostały wyłącznie wyznaczone placówki naukowe szkół wyższych, instytuty naukowo-badawcze, jednostki PAN, urzędowe laboratoria weterynaryjne oraz placówki produkujące leki i biopreparaty (art. 28 ust. 8). Do takich placówek nie zaliczono zatem jednostek Inspekcji Ochrony Środowiska. Ten sporny parametr usunięto w rozporządzeniu MŚ z 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego²⁹. Nie pojawił się także w kolejnym rozporządzeniu MŚ z 24 lipca 2006 r., nie ma go także w obecnie obowiązującym rozporządzeniu o tożsamym tytule z 18 listopada 2014 r.³⁰ Pomimo tego w art. 274 ust. 8 ustawy *Prawo ochrony środowiska* nadal znajduje się ta sama definicja stanu ścieków, poprzez który należy rozumieć nie tylko temperaturę, odczyn, poziom sztucznych substancji promieniotwórczych, ale też stopień rozcieńczenia eliminujący toksyczne oddziaływanie ścieków na ryby. Do parametru tego odnoszą się także przepisy o karach pieniężnych (na przykład art. 310 ust. 1 pkt 2).

Drugim zagadnieniem są krzyżujące się regulacje obu ustaw związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych. Z jednej strony art. 181 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska* przewiduje, że „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio art. 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, art. 189, 193 ust. 2 i art. 198”. Z kolei ustawa *Prawo wodne* zawiera w art. 122 ust. 4 szerokie (a przez to w części bezprzedmiotowe) zwrotne odesłanie, w myśl którego „Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem postanowień rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”. W ramach tego przepisu skorygowano przynajmniej zbyt wąskie (w pierwotnym brzmieniu) wskazanie wyłącznie na pozwolenie „na wprowadzanie ścieków do wód”.

Nieco uwagi należy poświęcić w tym kontekście problematyce administracyjnej cesji praw i obowiązków, związanej z pozwoleniami emisyjnymi. Z uwagi na obowiązek odpowiedniego stosowania do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków także (do roku 2014) art. 190 i 191 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, przełamana został dotychczasowa zasada prawa wodnego, w myśl której następca prawny zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne, wstępował

29 Dz.U., nr 168, poz. 1763.

30 Dz.U. 2014, poz. 1800.

w prawa i obowiązki określone w pozwoleniu (zob. art. 29 ustawy z 24 października 1974 r. *Prawo wodne*). Jej miejsce zajęły zatem dwie zasady, z których pierwsza, powtarzająca „zwykłe” następstwo prawne, została ograniczona do pozwoleń innych niż te, związane z eksploatacją instalacji w rozumieniu ustawy *Prawo ochrony środowiska* (art. 134 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*). Drugą zasadą (obowiązującą do 2014 r.) stała się ta, wyrażona w art. 190 i 191 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, do której odsyłał art. 134 ust. 2 ustawy *Prawo wodne*, a w wyniku nowelizacji dokonanej przepisami ustawy z 3 października 2008 r. także art. 134 ust. 3 (w odniesieniu do pozwoleń na wprowadzanie określonych rodzajów ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów). Wydawać by się mogło, że regulacja była dostatecznie jasna, tymczasem z odrozdzeniem obu sytuacji problemy miały nie tylko organy administracji, ale nawet sądy administracyjne. Dowodzi tego na przykład wyrok WSA w Poznaniu z 8 lutego 2006 r.³¹, oddalający skargę Cukrowni „A” SA na decyzję SKO, utrzymującą w mocy decyzje organu I instancji o odmowie przeniesienia praw i obowiązków, wynikających z sześciu różnych pozwoleń. Organy twierdziły, że skarżąca wystąpiła z wnioskiem, gdy była już właścicielem instalacji, zatem z naruszeniem przesłanek określonych w art. 190 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Równocześnie organy uznały, że artykuł ten wyłącza sukcesję generalną, o której mowa w art. 494 k.s.h. Wnioskowanie takie uznał za słuszne także NSA w wyroku z 24 kwietnia 2007 r.³²

Ani organy, ani składy orzekające nie dostrzegły tymczasem, że z owych sześciu pozwoleń tylko trzy były pozwoleniami emisyjnymi. Tym samym twierdzenia o wygaśnięciu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód powierzchniowych i podziemnych oraz pozwolenia na piętrzenie wody były błędne. W tych przypadkach należało zatem zastosować art. 134 ust. 1 prawa wodnego i uznać, że określone w tych pozwoleniach uprawnienia przeszły na Cukrownię „A” SA bez potrzeby dopełnienia administracyjnego trybu cesji. Dodać jeszcze należy, że spór rozstrzygano w oparciu o stan prawny istniejący przed nowelizacją ustawy, dokonaną przepisami ustawy z 3 października 2008 r. W jej wyniku do art. 193 dodano ust. 5, w myśl którego „Pozwolenie nie wygasa, jeżeli nastąpiło przeniesienie praw i obowiązków, o którym mowa w art. 190, albo nastąpiło połączenie, podział lub przekształcenie spółek handlowych na podstawie przepisów tytułu IV Kodeksu

31 Sygn. akt II SA/Po 946/04.

32 Sygn. akt II OSK 674/06.

spółek handlowych albo przepisów ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. 2002, nr 171, poz. 1397, z późn. zm.), albo na podstawie innych przepisów”.

Wskutek zmian wprowadzonych do ustawy *Prawo ochrony środowiska* przepisami ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw³³ ta dwoistość zasad w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych zanikła. Artykuł 189 w brzmieniu nadanym przepisami tej noweli przewiduje bowiem, że podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części. Równocześnie dokonano zmian w art. 181 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (określającym, które przepisy działu IV stosuje się do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków), usuwając z jego treści wskazanie na art. 190 i 191, i wprowadzając w ich miejsce art. 189. Zmiany te zasługują na wysoką ocenę, gdyż oznaczają bodajże pierwszy w historii zmian prawa ochrony środowiska przypadek tak zdecydowanego triumfu zdrowego rozsądku nad umiłowaniem biurokratycznych procedur. Autorzy tej nowelizacji zasłużyli, w moim przekonaniu, co najmniej na medal „*Sapere auso*”.

33 Dz.U. 2014, poz. 1101.

Część II

Zagadnienia szczegółowe systemu prawa ochrony środowiska

3. Teoria i praktyka stosowania prawa ochrony środowiska

3.1.

Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska

Piotr Korzeniowski

Dr hab., prof. nadzw.

Uniwersytet Łódzki

Założenia wstępne

Zadaniem tego opracowania jest omówienie podstawowej problematyki związanej z charakterem prawnym obowiązku ochrony środowiska w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Zagadnienie to stało się szczególnie aktualne stosunkowo niedawno, choć wyłoniło się już znacznie wcześniej. Zainteresowanie nim jednak stale wzrasta, czego dowodem jest systematycznie zwiększająca się materia normatywna prawa ochrony środowiska oraz liczne opracowania monograficzne poświęcone analizie wielu instytucji prawnych ochrony środowiska, których elementem przedmiotowym jest obowiązek ochrony środowiska. To zainteresowanie tłumaczy się także rozwojem teorii prawa ochrony środowiska. Analizowane zagadnienie wiąże się szerzej z procesem tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska. W związku z powyższym podstawowe znaczenie ma właściwe postawienie problemu badawczego (teoretycznego) uwzględniającego analizę praktycznych aspektów wykonywania obowiązku prawnego ochrony środowiska w praktyce orzeczniczej sądów.

Pojęcie „obowiązku ochrony środowiska”

Jednym z głównych założeń systemu prawa ochrony środowiska jest istnienie uniwersalnego systemu pojęć prawnych, takich jak na przykład ochrona środowiska, środowisko, zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo

ekologiczne. Są one elementami obowiązku prawnego ochrony środowiska. W miarę tego, jak rozwija się system prawa ochrony środowiska, powstają nowe pojęcia, zachodzą między nimi związki, pojawiają się także problemy z ich interpretacją. Równoległe z tymi procesami zmienia się i wzbogaca treść już istniejących pojęć prawnych i prawniczych. W dziedzinie prawa ochrony środowiska wypracowano własny system podstawowych pojęć, które wyrażają i odzwierciedlają istotne cechy tego prawa.

Pojęcia stanowią podstawy systemu prawa ochrony środowiska. Tworzą one jednocześnie pewną stałą właściwość jego funkcji. W procesie tworzenia prawa ochrony środowiska domagamy się od prawodawcy wypracowania określonego i ścisłego znaczenia pojęć prawnych. Należy pamiętać jednak, że nie jest łatwo sformułować definicję danego pojęcia prawnego charakteryzującą jednoznacznie jego treść normatywną. Trudności te dotyczą także pojęcia obowiązku ochrony środowiska. Ustawodawca nie ustalił jego definicji legalnej. Z tego powodu doktryna i orzecznictwo powinny przedstawić propozycje jego interpretacji.

W ujęciu ogólnym obowiązek oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego. To jest to, co ktoś musi zrobić powodowany pewną koniecznością. Obowiązek należy do podstawowych pojęć prawniczych. Może on oznaczać powinność lub zobowiązanie¹. W znaczeniu teologicznym jest wiążącym bezwzględny wymaganie, jakie (w ostatecznej analizie osobowej) dobro narzuca innej osobie w jej wolności jako takie (zobowiązanie)². Pozycję prawną podmiotu korzystającego ze środowiska wyznacza określony przez prawo zakres uprawnień i obowiązków. Prawo ochrony środowiska nakłada na każdego obowiązki dotyczące prawnych form ochrony środowiska. Obowiązek ochrony środowiska przyczynia się do tworzenia prawa ochrony środowiska. Analizowany tu obowiązek jest także narzędziem kształtowania treści norm ochronnych. Obowiązek ochrony środowiska stanowi jakby ogólne ramy, w których mieści się prawo ochrony środowiska. Działalność legislacyjna, której przedmiotem jest ochrona środowiska, zawiera w sobie konieczność zespolenia norm prawnych z obowiązkiem ochrony środowiska na czele.

Obowiązek ochrony środowiska powinien być powiązany z funkcją bodźcową norm prawnych, z których on wynika. W znaczeniu ogólnym bodziec jest zdarzeniem, które wywiera wpływ na jakiś przedmiot lub podmiot, wywołując zmianę stanu przedmiotu lub zachowania pod-

1 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

2 K. Rahner, H. Vorgrimler, *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987, s. 288.

miotu. Bodziec w prawie może mieć zdolność wywołania jakiegoś aktu zachowania adresata normy, z której wynika obowiązek. Przykładem funkcji bodźcowej w prawie ochrony środowiska może być zasada „zanieczyszczający płaci”. Bodziec zawarty w obowiązku ochrony środowiska charakteryzuje relacje między źródłem bodźca a jego odbiorcą. Może nim być na przykład administracyjna kara pieniężna, opłata za korzystanie ze środowiska czy też opłata podwyższona. Należy zauważyć, że po to, aby jakiś czynnik mógł być zakwalifikowany jako bodziec mający wpływ na wykonanie obowiązku ochrony środowiska, musi on być dostosowany pod względem rodzaju, czasu trwania i natężenia do właściwości obowiązku prawnego.

Realizacja celów ochrony środowiska – osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony – wymaga skutecznego oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska. Oddziaływanie to poprzez obowiązek ochrony środowiska ma skłaniać prawodawcę do podejmowania takich działań legislacyjnych, które najbardziej efektywnie przyczyniają się do realizacji celów ochrony środowiska. Oddziaływanie to ma dwie funkcje: 1) pobudzać do wysiłku na rzecz realizacji celów ustawowych ochrony środowiska oraz 2) wysiłek ten ukierunkować zgodnie z celami polityki ochrony środowiska. Są podstawy, aby sądzić, że funkcja druga jest w znacznej części przypadków mniej ważna niż pierwsza.

Oddziaływanie prawa ochrony środowiska poprzez obowiązek prawny może mieć trzy zasadnicze formy: 1) oddziaływanie informacyjne, które polega na przekazywaniu wiadomości o obowiązkach prawnych związanych z ochroną środowiska; 2) oddziaływanie dyrektywne, która polega na stawianiu wymagań prawnych ochrony środowiska w formie nakazów, zakazów, uprawnień. Cechą charakterystyczną tej formy jest wskazywanie podmiotowi korzystającemu ze środowiska celów ochronnych i nakłanianie do ich realizacji. Nakłanianie to może mieć mniej lub bardziej imperatywną formę; 3) oddziaływanie motywujące, czyli tworzenie warunków, dzięki którym wykonanie obowiązku ochrony środowiska staje się dla podmiotu korzystającego ze środowiska atrakcyjne dlatego, że przynosi dla niego wymierne korzyści, na przykład ekonomiczne, bądź pozwala mu uniknąć jakiś niekorzystnych dla niego konsekwencji prawnych.

W prawie ochrony środowiska szczególne znaczenie ma oddziaływanie dyrektywne obowiązku. Nakazy i zakazy wynikające z obowiązku ochrony środowiska powinny wytyczać pożądane kierunki zachowań u podmiotów korzystających ze środowiska, ale równocześnie informować w sposób przejrzysty o konsekwencjach prawnych naruszenia obowiązku prawnego.

W praktyce oddziaływanie poprzez obowiązek prawny nigdy nie występuje w formie czystej, ponieważ każdy konkretny sposób wpływania na podmiot obowiązku prawnego ochrony środowiska zawiera z reguły elementy wszystkich trzech form oddziaływania, z tym jednak, że w pewnych przypadkach określona forma bywa dominująca.

W literaturze przyjmuje się, że obowiązek, zakaz i dozwoleństwo mogą być relatywizowane do pewnego zbioru nakazów, na przykład chroniących środowisko jako całość lub poszczególne jego elementy. Pojęcia deontyczne mogą mieć zastosowanie w przypadkach, w których obowiązek, zakaz i dozwoleństwo nie zależą od obowiązywania określonych norm³. Na ogólne znaczenie pojęcia obowiązku w odniesieniu do podmiotu korzystającego ze środowiska zwrócono uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem NSA, „Z treści art. 190 ust. 1 p.o.ś. oraz art. 134 ust. 2 p.w. wynika, że aby podmiot zainteresowany nabyciem tytułu prawnego całej instalacji, w tym spółka przejmująca inną spółkę, nabyła prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących instalacji, związanych z ochroną środowiska, a także pozwoleń wodnoprawnych dotyczących eksploatacji instalacji, winna wcześniej wnieść o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwoleń, o których mowa”⁴.

Obowiązek prawny ochrony środowiska może zatem sprowadzać się do tego, że przepis prawa ustanawia na przykład dla podmiotu korzystającego ze środowiska nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Definicja ustawowa podmiotu korzystającego ze środowiska znajduje się w art. 3 pkt 20 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (p.o.ś.)⁵. Podmiot korzystający ze środowiska w ramach swoich obowiązków może podejmować taki zakres aktywności, który pozwoli na realizację celów ochrony środowiska określonych w prawie. Obowiązek ochrony środowiska jest powinnością określonego zachowania się wobec środowiska wyznaczonego przez nakaz lub zakaz wynikający z normy prawnej.

Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu, którego przedmiotem jest ochrona środowiska, wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku prawnego ochrony środowiska, które wynika z określonej normy prawnej, może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny ochrony środowiska nie musi się

3 Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 115.

4 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1449/11, LEX nr 1367275.

5 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

także sprowadzać do prostych nakazów lub zakazów chroniących środowisko. Wreszcie jest elementem stosunku prawnego określonego w dyspozycji normy prawnej. Prawa i obowiązki stanowią treść stosunku prawnego odnoszącego się do obowiązku. Mogą one być w różny sposób rozłożone między podmiotami. W pewnych sytuacjach uprawnienie, stanowiące treść stosunku prawnego, przysługuje jednemu tylko podmiotowi, a drugi podmiot ma jedynie obowiązki. Uprawnieniu odpowiada określony obowiązek prawny dokonania określonego działania lub powstrzymania się od działania. W ten sposób możemy mówić o wzajemnym uwarunkowaniu obowiązku i uprawnienia. Treść uprawnienia może być wyjaśniona jedynie za pomocą odpowiadającego mu obowiązku prawnego. Również treść obowiązku wynika z istoty uprawnienia. Możemy powiedzieć, że uprawnienia i obowiązki stanowią treść tego samego stosunku prawnego, rozpatrywanego z różnych punktów widzenia ich realizacji.

Norma prawna może określać obowiązek poprzez nakaz podejmowania działań składających się np. na politykę ochrony środowiska. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego „Przede wszystkim przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz⁶. Jak słusznie podnosi B. Rakoczy, „Nałożenie na państwo obowiązków w zakresie ochrony środowiska wiąże się z jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa, jakim jest ochrona środowiska”⁷. Jego zdaniem, „Obowiązek ochrony środowiska obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych. Przy czym dotyczy to nie tylko działań właściwych dla władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej”⁸.

Brak wypełnienia obowiązku ochrony środowiska może powodować ujemne skutki dla jego adresata. Konsekwencja taka występuje wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych następstw prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku. Przykładem może być art. 7 p.o.ś., wyrażający zasadę „zanieczyszczający płaci”. Generalnym obowiązkiem wynikającym z tego przepisu jest niepowodowanie zanieczyszczeń. Innymi przykładem nakazu określającego zakres obowiązku ochrony środowiska może być treść art. 100 p.o.ś.

6 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2008, sygn. akt II OSK 1887/06, LEX nr 453999.

7 B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 245.

8 *Ibidem*, s. 252.

Zachowanie może zatem wywołać ujemne skutki dla adresata obowiązku, gdy przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, „czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne, czy też nie ma ich ponosić”⁹. Zasięg obowiązku prawnego ochrony środowiska może być także ustalony poprzez oznaczenie dóbr i wartości, których zagrożenie powoduje jego wykonanie. O tym, jakie dobra i wartości znajdują się na tej liście, decyduje głównie ustawodawca. Środowisko jako dobro wspólne jest pojęciem węższym od pojęcia środowiska zdefiniowanego w ustawie p.o.ś.

Ochronę dóbr i wartości chronionych za pomocą obowiązku prawnego zapewnia również realizacja polityki ochrony środowiska. Zarówno w przypadku prawa, jak i polityki ochrony środowiska możemy mówić o hierarchii dóbr i wartości chronionych za pomocą tych instrumentów wyrażających obowiązek prawny. Przykładem takiej wartości może być środowisko jako dobro wspólne. Zdaniem B. Iwańskiej, „Ujęcie środowiska w kategoriach dobra wspólnego stanowi – podobnie, jak w przypadku dóbr publicznych – uzasadnienie dla konstruowania w ramach istniejącego porządku prawnego określonych zasad korzystania z przedmiotowych dóbr oraz efektywnych instrumentów prawnych ich ochrony”¹⁰. W doktrynie prawa administracyjnego M. Stahl wyraża trafny podgląd, że „Z przedstawionych interpretacji i założeń metodologicznych, z charakteru prawa administracyjnego będącego »przedłużeniem konstytucji«, jej uszczegółowieniem i rozwinięciem oraz z miejsca i roli konstytucji w systemie prawa wynika konieczność oparcia analizy pojęcia dobra wspólnego na postanowieniach konstytucji”¹¹.

Obowiązek ochrony środowiska można również analizować, odwołując się do instytucji prawnej prawa podmiotowego do środowiska. Obowiązek ochrony środowiska ze względu na swoją treść jest „wprost przeciwny prawu podmiotowemu”¹². Prawo podmiotowe do środowiska daje uprawnienie żądania określonego zachowania się od podmiotu zobowiązanego. Prawo do środowiska to uznana przez ustawę możliwość dopuszczalnego zachowania się podmiotu w stosunku do środowiska. Prawo to nie wiąże się z samym roszczeniem, które powstaje z chwilą naruszenia prawa, lecz z możliwością wystąpienia z roszcze-

9 J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986, s. 38.

10 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, LEX nr 164971.

11 M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 59.

12 O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 187.

niem zagwarantowanego przez ustawę na wypadek naruszenia prawa. Prawo podmiotowe do środowiska, stanowiące treść stosunku prawnego, powstaje nie w momencie naruszenia prawa, tzn. nie w wtedy, gdy nie wykonano obowiązku prawnego, który stanowi odpowiednik prawa podmiotowego, lecz w chwili powstania stosunku prawnego, którego przedmiotem jest obowiązek ochrony środowiska. Konstrukcji prawa podmiotowego do środowiska nie możemy utożsamiać jedynie z zachowaniem się osoby uprawnionej. Prawo to powstaje bowiem wraz ze stosunkiem prawnym, mimo że osoba uprawniona jeszcze nie skorzystała ze swoich uprawnień. Prawo do środowiska może zatem polegać na samej możliwości określonego zachowania, którego przedmiotem jest korzystanie ze środowiska lub jego elementów. Prawo to możemy więc określić jako możliwość określonego zachowania się prawnie zabezpieczonego przez możliwość wystąpienia z roszczeniem przeciwko innym osobom.

Obowiązek więc zakłada wypełnienie takiego żądania przez osobę obowiązaną. O.S. Joffe i M.D. Szargorodski twierdzą, że „przeciwstawność treści prawa podmiotowego i obowiązku nie przeszkadza w tym, że wspólnie służą temu samemu celowi – zaspokojeniu ustawowo uznanych interesów uprawnionego”¹³. Cytowani autorzy uważają, że zapewniają one osiągnięcie tego celu z odmiennych biegunów stosunku prawnego: prawo podmiotowe – ze strony uprawnionego, obowiązek natomiast – ze strony osoby zobowiązanej. W takim znaczeniu nazywają oni obowiązek jako „ustawowo chroniony sposób powinienego zachowania się, którego osoba zobowiązana winna przestrzegać zgodnie z wymogami uprawnionego i w celach zaspokojenia jego interesów uznanych przez ustawę”¹⁴.

Według R. Paczuskiego, w polskiej konstytucji można wskazać obywatelskie prawo do korzystania ze środowiska. Odpowiednikiem jego jest obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom¹⁵.

J. Jendrośka proponuje przyjęcie pojęcia prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim. Wskazuje on, że prawa te obejmują wynikające bezpośrednio z konstytucji prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Autor ten także podkreśla znaczenie udziału społeczeństwa w zakresie postępowań obejmujących sprawy ochrony środowiska

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 R. Paczuski, *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 234–235.

oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Zwraca przy tym uwagę, że termin „obywatelskie prawo do środowiska” nie jest jednoznaczny. Dla cytowanego autora, „prawo do środowiska” jest terminem zbiorczym i obejmuje dwa różne prawa obywatelskie: 1) prawo do korzystania ze środowiska oraz 2) prawo do środowiska o odpowiedniej jakości. Różnią się one pod względem przedmiotu oraz charakteru uprawnienia¹⁷.

W. Radecki uważa natomiast, że polski ustawodawca w konstytucji nie wprowadził podmiotowego prawa do środowiska¹⁸. W teorii prawa zwrócono uwagę, że „podejmując dyskusję nad zagadnieniem prawa w sensie podmiotowym, rozważa się, jakie dobra, jakich osób i w jakiej formie winny być przez normy prawne chronione, spory o to prawo nie mają charakteru sporów werbalnych, lecz sporów o przyjęcie pewnych ocen oraz sporów co do zdań opisowych o istniejącym czy postulowanym stanie prawnym”¹⁹.

Jak widać z przedstawionej analizy norm prawnych i poglądów doktryny, charakter prawny obowiązku ochrony środowiska wymaga dalszych pogłębionych badań, których punktem zwrotnym może być opowiedzenie się za istnieniem lub nieistnieniem prawa podmiotowego do środowiska. Wprowadzenie do konstytucji prawa podmiotowego do środowiska zwiększyłoby skuteczność realizacji obowiązku ochrony środowiska. Prawo podmiotowe do środowiska zawiera w sobie niewątpliwie element interesu prawnego związanego z istnieniem obowiązku ochrony środowiska.

Zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska

Na wstępie możemy przyjąć tezę, według której zakresem przedmiotowym obowiązku ochrony środowiska jest to wszystko, co istnieje poza jego zakresem podmiotowym. Nauka prawa często wykorzystuje

16 J. Jendrośka, *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1, s. 29–32; idem, *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska naturalnego”*, [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 168, Prawo, s. 93–101.

17 *Ibidem*.

18 W. Radecki, *Prawo do środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] A. Erechemła (red.), *Prawo dla środowiska*, Rzeszów 2011, s. 20–21.

19 S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 10.

w swych praktycznych celach określenie pojęcia przedmiotu, którym posługuje się filozofia²⁰. Przez przedmiot rozumie się to, na co dane zjawisko oddziałuje lub może oddziaływać²¹. W ocenie J. Kowalskiego, „Jest rzeczą niewątpliwą, że przedmiotem badań nauki prawa jest zarówno analiza tekstu, a więc sfera języka, pojęć, idei, znaczeń, wartości, co zbliża tę dyscyplinę do logiki i filozofii, jak i przeżycia prawne, świadomość prawa, co zbliża ją do psychologii indywidualnej i społecznej, czy wreszcie społeczna geneza prawa, jego funkcja społeczna, skutki społeczne itp., co zbliża ją z kolei do socjologii, ekonomii, polityki”²². Przedmiot badań nauki prawa w ujęciu cytowanego autora w dużej mierze odzwierciedla zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska.

Przedmiot prawa obejmuje cechy stosunków prawnych, które w pewnych granicach mogą być traktowane jako stałe wyznaczniki zachowań adresatów obowiązków wynikających z norm prawnych. Przedmiot prawa to także zbiór zależności, jakie powstają na tle stosunków prawnych. Zdaniem K. Opalka, kryterium przedmiotowe w wydzielaniu gałęzi prawa jest decydujące, że kwestia podmiotów danych normowanych stosunków społecznych jest tylko akcesoryjna i podporządkowana kryterium przedmiotowemu²³. W literaturze przyjmuje się, iż „Istnienie przedmiotu prawa w znacznym stopniu wpływa na charakter odnośnych stosunków i na konkretne akty zachowania realizowane w życiu codziennym, wyznaczone w postaci modelu praw i obowiązków”²⁴.

Zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska powinien być oparty na jednolitym i spójnym systemie wartości realizowanych w prawie ochrony środowiska. Wyraża je w szczególności katalog zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Rozwinięciem zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska są instytucje oraz instrumenty prawne ochrony środowiska połączone w ramach funkcji tego prawa. Obowiązek ochrony środowiska jest elementem treści następujących zasad ogólnych prawa ochrony środowiska: 1) zasady zrównoważonego rozwoju, 2) zasady kompleksowości ochrony (art. 5 p.o.ś.), zasady prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.ś.), zasady przezorności (art. 6

20 O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia...*, s. 192.

21 *Ibidem*.

22 J. Kowalski, *Funkcjonalizm w prawie amerykański. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960, s. 62.

23 K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 176.

24 R.O. Chalfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979, s. 219.

ust. 2 p.o.ś.), zasady „zanieczyszczający płaci” (art. 7 p.o.ś.), zasady nadrzędności ochrony środowiska (art. 8 p.o.ś.), zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 4 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – u.u.i.ś.²⁵) oraz zasady partycypacji publicznej (art. 5 u.u.i.ś.).

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska łączy się przede wszystkim z obowiązkiem ochrony środowiska. W art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶, (TFU) odwołano się do zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska.

W prawie polskim podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska poza konstytucją ma ustawa p.o.ś. Regulacja ta wprowadziła do prawa polskiego postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony środowiska. Miało to i nadal ma szczególny walor, jeżeli uznajemy omawianą regulację za jedną z najważniejszych podstaw prawnych wyznaczających zakres obowiązku prawnego ochrony środowiska²⁷. Z treści art. 1 p.o.ś. wynika, że przepisy ustawy tworzą zbiór norm o charakterze powinnościowym w postaci zakazów i nakazów określonego zachowania, których przekroczenie zagrożone jest sankcją prawną.

Obowiązek ochrony środowiska musi uwzględniać stan, w którym środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów. Biorąc pod uwagę zakres ochrony prawnej, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być objęte obowiązkiem ochrony jako całość, z uwzględnieniem złożonego kompleksu wpływających wzajemnie na siebie elementów, wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny brać pod uwagę relacje zależności zachodzących między nimi. Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla wykonywania obowiązku ochrony środowiska jako całości. Zagadnienia zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska łączą się w sposób bezpośredni z zakresem podmiotowym analizowanego obowiązku.

25 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

26 Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2.

27 Por. Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63.

Zakres podmiotowy obowiązku ochrony środowiska

Przedmiotem obowiązku prawnego ochrony środowiska jest działanie określonego podmiotu. Należy na wstępie wyjaśnić znaczenie pojęcia „podmiot działania”. Działanie w ochronie środowiska może być określone poprzez uprawnienia i obowiązki administracji publicznej, jak również przez uprawnienia i obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska. W znaczeniu prakseologicznym podmiot działania to człowiek działający aktualnie albo posiadający możliwość działania²⁸.

W literaturze wyrażono pogląd, według którego „Każda norma prawna tworzy obowiązek prawny, ale nie jest rzeczą konieczną, by zapewniała prawo podmiotowe. Pojęcie podmiotu prawa obejmuje dwie cechy charakterystyczne: możliwość uczestniczenia w różnych stosunkach prawnych oraz realne w nich uczestnictwo²⁹. Zasadniczym więc pojęciem dla systemu prawnego jest obowiązek prawny³⁰. Podmiotem prawa może być osoba uczestnicząca lub mogąca uczestniczyć w stosunku prawnym, z którego wynika obowiązek³¹. Pojęcie podmiotu obowiązku prawnego ochrony środowiska może być także rozważane jako element podmiotowego zakresu pojęcia praworządności. W. Lang uważa, że „Spór o podmiotowy zakres pojęcia praworządności dotyczy zagadnienia, czy pojęcie to odnosi się do wszystkich adresatów norm prawnych, czy też praworządność jest postulatem, który kieruje się wyłącznie do organów państwowych i stanowi kryterium oceny działań władczych tych organów (procesów tworzenia, stosowania prawa)”³². Normy prawne dotyczące ochrony środowiska tworzą dla swoich adresatów określone obowiązki i uprawnienia. Często jest tak, że z obowiązkiem jednego podmiotu łączy się uprawnienie innego podmiotu. Możemy także spotkać sytuację odwrotną.

W klasycznym stosunku prawnym wyróżnia się co najmniej dwa podmioty. Podmiot stosunku prawnego, który jest jednocześnie podmiotem posiadającym obowiązek lub podmiotem wyposażonym

28 T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 163.

29 R.O. Chalfina, *Ogólna nauka...*, s. 116.

30 A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947, s. 14.

31 S.F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960, s. 125.

32 W. Lang, *Praworządność*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 510.

w uprawnienie. Na gruncie prawa administracyjnego J. Filipek podnosi, że „z punktu widzenia prawa przedmiotowego uprawnienia administracji publicznej są jednocześnie jej obowiązками, jednostka może mieć zarówno administracyjno-prawne uprawnienie, jak administracyjno-prawne obowiązki”³³.

Zakres podmiotowy obowiązku prawnego ochrony środowiska jest zatem konstrukcją prawną o charakterze hybrydowym. Obowiązek prawny ochrony środowiska może bowiem istnieć, zarówno po stronie jednostki, jak również władz publicznych, w tym zwłaszcza organów administracji, o których mowa w art. 1 pkt 4 p.o.ś. W ocenie J. Filipka, uprawnienia i obowiązki stron w stosunku administracyjno-prawnym nie są takie same. Jego zdaniem, tylko administracja publiczna może być uprawniona lub zobowiązana do autorytatywnych działań. I tylko jej działania mogą określać prawa i obowiązki, które wiążą prawnie³⁴. Jeżeli jest tworzona lub sankcjonowana norma prawna z zakresu ochrony środowiska, to adresaci tych norm są bezpośrednio zainteresowani osiągnięciem celu wynikającego z treści tej normy.

Z treści art. 86 Konstytucji wynika, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Z przepisu tego wynika jasno, że adresatem obowiązku dbałości o stan środowiska jest każdy. Jest to bardzo szerokie określenie zakresu podmiotowego obowiązku dbałości o stan środowiska. Dbanie o stan środowiska zakwalifikowane zostało do głównych obowiązków konstytucyjnych. Na podstawie art. 86 Konstytucji, podmioty obowiązane do dbałości o stan środowiska ponoszą odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska. Zasady tej odpowiedzialności określone są w ustawach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „Oprócz obowiązków spoczywających na władzy publicznej, Konstytucja statuuje – mocą art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na »każdym«) – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”³⁵.

33 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001, s. 19.

34 *Ibidem*, s. 20.

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009, sygn. akt Kp 2/09, OTK-A 2009/5/66, M.P. 2009/32/477.

Artykuły 74 i 86 Konstytucji odzwierciedlają też aktualne koncepcje ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz w regulacjach UE uwzględniających obowiązek ochrony środowiska. Obowiązek ten zawiera w sobie nakaz dbałości o przyrodę. Dbałość o przyrodę jest natomiast obowiązkiem organów administracji wynikającym z realizowania przez nie przede wszystkim nakazu ochrony przyrody. Nie można więc w sposób skuteczny zapewnić wykonania obowiązku dbałości o przyrodę bez realizacji w pierwszej kolejności nakazu dbałości o przyrodę. I odwrotnie, nie można zapewnić ochrony przyrody w oderwaniu od zagwarantowania dbałości o przyrodę. Są to działania, które wzajemnie na siebie wpływają i których realizacja jest powiązana ze sobą.

Cele i zadania wynikające z obowiązku dbałości o przyrodę są także pochodną ogólnych celów i zadań w dziedzinie ochrony przyrody. Dbałość o przyrodę jest pojęciem prawnym, ustalonym w art. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁶ (u.o.p.). Wykonywanie obowiązku prawnego dbałości o przyrodę powinno służyć realizacji celów ochrony przyrody, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.o.p.

Obowiązek dbałości o środowisko ma charakter powszechny, dotyczy wszystkich kategorii podmiotów stosunków prawnych oraz jest podstawowym elementem obowiązku prawnego ochrony środowiska. W wyniku wykonania obowiązku ochrony środowiska realizują się obowiązki i uprawnienia podmiotów prawa. Zakres podmiotowy obowiązku ochrony środowiska może wynikać nie tylko z ustawy, ale także z aktu administracyjnego. Możemy zatem stwierdzić, że obowiązek dbałości o środowisko jest wyrażeniem organicznego związku prawa do środowiska z obowiązkiem jego ochrony. Liczne obowiązki związane z ochroną środowiska wykonują zwłaszcza organy administracji publicznej. Są to głównie organy ochrony środowiska. Zdaniem R. Paczuskiego, „zapewnienie ochrony środowiska wymaga pełnego wykorzystania całego zespołu urządzeń ustrojowych i środków, którymi państwo dysponuje”³⁷. Według A. Jaroszyńskiego, „Ochrona zasobów naturalnych jest właśnie jednym z zagadnień, których rozwiązywanie wymaga różnorodnych powiązań między organami państwowymi”³⁸. Podobny pogląd na początku lat 70. wyraził także W. Brzeziński, podnosząc, że „Całokształt spraw ochrony środowiska człowieka nie można jednak już dzisiaj powierzyć jednemu z resortowych ministrów”³⁹.

36 T.j. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

37 R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 57.

38 A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 162.

39 W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 243.

Zakres podmiotowy obowiązku prawnego może być wyrażony w sankcji administracyjnej. Zdaniem NSA, „Decyzja o nałożeniu obowiązku poniesienia kosztów działań inspekcji ochrony środowiska (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) musi mieć bezpośredni związek z zastosowaniem określonej ustawy sankcji za naruszenie ochrony środowiska w postaci przekroczenia ustalonych norm hałasu”⁴⁰.

Obowiązek ochrony środowiska jako zadanie publiczne

Obowiązek ochrony środowiska jest elementem systemu zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznej, które obejmują organy centralne i dualistyczne organy terenowe składające się na rozbudowaną strukturę administracyjną państwa⁴¹. W ogólnym znaczeniu zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przeszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób⁴². Przyjęcie przez daną osobę lub zespół osób zadania do wykonania powoduje przekształcenie się z tą chwilą zadania w cel. Jeżeli zadanie zostało przyjęte do wykonania przez zespół, to wtedy możemy powiedzieć, że istnieje cel wspólny związany z jego realizacją. Może też wystąpić kompleks celów indywidualnych, których osiągnięcie składa się na realizację zadania nadrzędnego. Najważniejszym i zawsze naczelnym czynnikiem procesu decyzyjnego jest otrzymane do wykonania zadanie. Jest to pierwszy element każdego procesu decyzyjnego i jednocześnie cel dalszego działania, wynikającego z zadania. Według M. Maneli, „działalność władzy państwowej jest w tym sensie celowa, że każde jej działanie wychodzi z określonych motywów i skierowane jest na urzeczywistnienie określonych celów (zadań)”⁴³. Z zadań realizowanych przez państwo wynikają zadania poszczególnych jego organów. Zadanie podstawowe (lub zasadnicze)

40 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 121/05, LEX nr 196756.

41 J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 10.

42 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia...*, s. 283–284.

43 M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 55.

państwa jest jednocześnie zadaniem całego aparatu państwowego, a nie tylko zadaniem poszczególnych jego organów.

Zadania organów państwa składają się na pojęcie zadania podstawowego państwa⁴⁴. Z. Ziemiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego⁴⁵. Zadanie prawne dotyczy zatem sytuacji, w której obowiązująca norma prawna zawiera w swojej treści obowiązek wykonania określonego zadania przez konkretnie wskazanego adresata. Podmiot wykonujący zadanie jest obowiązany do tego i ponosi odpowiedzialność za wykonanie lub niewykonanie zadania. Z. Cieślak definiuje zadanie jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty⁴⁶.

Zadania związane z wykonaniem obowiązku prawnego ochrony środowiska wynikają przede wszystkim z norm należących do systemu prawa ochrony środowiska. Ochrona środowiska jest zadaniem publicznym. Tak samo jak publicznoprawny charakter ma obowiązek ochrony środowiska skierowany do władz publicznych. Jeżeli istnieje obowiązek prawny ochrony środowiska i jeżeli prawo ochrony środowiska ma tworzyć po temu warunki, to system zadań w ochronie środowiska możemy traktować jako element składowy funkcji tego prawa i gwarancji jego przestrzegania. Skoro możemy wskazać funkcje prawa ochrony środowiska, to na pewno muszą być sformułowane zadania, które funkcje te realizują i obowiązki związane z ich wykonaniem. Według M. Górskiego, zadania państwa wykonują jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej. Organy te w ochronie środowiska realizują bardzo zróżnicowane zadania i posługują się w tym celu „praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania”⁴⁷. Z uwagi na różnorodny charakter zadań cytowany autor przedstawił koncepcję podziału tych zadań pomiędzy różne organy.

Obowiązek ochrony środowiska jest realizowany przede wszystkim za pomocą systemu prawa ochrony środowiska. Określa on zadania administracji publicznej związane z jego wykonaniem. Organy administracji realizują funkcję ochronną oraz podejmują zadania organizatorskie, kierując się w swojej działalności przepisami prawa ochrony

44 *Ibidem*, s. 56.

45 Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 18–19.

46 Z. Cieślak, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 93.

47 M. Górski, *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 81.

środowiska. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska określony granicami funkcji tego prawa. Obowiązek prawny ochrony środowiska musi być także podporządkowany zasadzie racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wynikającej z realizacji zadań administracji publicznej.

Wnioski końcowe

Reasumując, wskazać trzeba, że obowiązek prawny ochrony środowiska należy do zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska o szczególnym charakterze. W rozważaniach naszych staraliśmy się zachować możliwie największy obiektywizm, przedstawiając analizowane zagadnienie, nie wdając się w pogłębioną ocenę doktryn, poglądów i regulacji prawnych związanych z wykonywaniem obowiązku ochrony środowiska. Badanie charakteru prawnego tego obowiązku wypada zakończyć pytaniem, czy jego realizacja urzeczywistnia cele prawa ochrony środowiska. Treść tego opracowania skłania do pozytywnej w zasadzie odpowiedzi na postawione na koniec rozważań pytanie, ale odpowiedź ta nie oznacza, że obowiązujące prawo ochrony środowiska nie wymaga dalszych zmian w celu pełnego urzeczywistnienia realizacji obowiązku ochrony środowiska. System prawa ochrony środowiska musi podlegać zmianom w miarę rozwoju i doskonalenia jego regulacji prawnych. Normy prawne zapewniające realizację obowiązku ochrony środowiska odzwierciedlają i konkretyzują zasady prawa ochrony środowiska. System prawa ochrony środowiska oparty na dobrze skonstruowanym pod względem jurystycznym obowiązku ochrony środowiska powinien harmonijnie kojarzyć poszczególne funkcje prawa ochrony środowiska. Ten skrótowy przegląd problemów związanych z charakterem prawnym obowiązku ochrony środowiska ma na celu wskazanie nowych kierunków rozwoju systemu prawa ochrony środowiska, pozostających w ścisłym powiązaniu z celami i metodami regulacji prawnej chroniącej środowisko. Do najważniejszych z tych kierunków zaliczamy kodyfikację prawa ochrony środowiska, jako najbardziej skuteczną formę prawną zapewnienia realizacji obowiązku ochrony środowiska.

3.2.

Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska

Jerzy Stelmasiak

Dr hab., prof. nadzw.

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wprowadzenie

W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego toczy się od wielu lat dyskusja na temat roli tzw. prawa sędziowskiego jako swoistego źródła prawa administracyjnego¹. Oczywiście, chociaż w polskim systemie prawnym orzecznictwo sądowe wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie będzie tak jak w systemie *common law* precedensem sądowym, to jednak oddziałuje nie tylko na linię orzecniczą wojewódzkich sądów administracyjnych, lecz w praktyce także na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w zakresie ukształtowania prawidłowej linii orzecniczej. Z dyspozycji art. 170 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (p.p.s.a.)² wynika, że orzeczenie prawomocne wiąże przecież nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy jak również i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie określonych także inne osoby. Powyższe zjawisko występuje także w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska. Trzeba jednak pamiętać o specyfice orzekania kasyacyjnego przez sądy administracyjne, jak i odrębnej procedurze sądowej. Oznacza to, że sąd administracyjny, orzekając na podstawie akt sprawy, nie może powoływać biegłych, przesłuchiwać świadków czy też zarządzić oględzin, a więc prowadzić postępowania dowodowego. Jedyne wyjątek,

1 Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 272–314; M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2010, s. 399 i n.

2 Dz.U. 2012, poz. 270.

który fakultatywnie dopuszcza ustawodawca na mocy art. 106 § 3 p.p.s.a., dotyczy przeprowadzenia przez sąd z urzędu lub na wniosek strony dowodu z dokumentów, jeżeli jest to konieczne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości ze stanu faktycznego i jednocześnie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w tej sprawie. Dlatego też w praktyce oznacza to, że sąd administracyjny nie może dokonywać merytorycznej oceny na przykład raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko³ czy też pomiarów zanieczyszczeń środowiska będących w aktach administracyjnych danej sprawy.

W polskim systemie prawnym brak jest także sądów czy wydziałów zajmujących się tylko sprawami z zakresu ochrony środowiska, jak i szczególnych rozwiązań o charakterze proceduralnym, które dotyczyłyby tego rodzaju spraw. Wynika to z tego, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej, sprawowana pod względem zgodności z prawem⁴. Dlatego też zadanie polegające na ochronie środowiska sądy administracyjne mogą realizować pośrednio, uwzględniając ten aspekt sprawy podczas wykładni prawa dokonywanej w toku kontroli lub oceny prawidłowości zastosowanych w danej sprawie norm prawnych.

Problemy praktyki stosowania prawa ochrony środowiska w świetle uchwał siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na wstępie należy powołać uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OPS 2/11)⁵, w której Sąd sformułował tezę dotyczącą wymierzania opłaty pod-

3 Zob. art. 66 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.) zwana dalej ustawą środowiskową.

4 Por. art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. *Prawo ustroju sądów administracyjnych* (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 1 p.p.s.a. oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2010, s. 360–367 i 426–489.

5 ONSaİWSA 2013, nr 2, poz. 22; „Prokuratura i Prawo” wkł. 2013/4/42 oraz W. Radecki, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 997–1009.

wyższej, biorąc pod uwagę rozbieżne w tym zakresie orzecznictwo sądowe, jak i praktykę organów administracji publicznej. Sąd orzekł, że w sprawie dotyczącej wymierzenia opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji na podstawie art. 276 ust. 1 prawa ochrony środowiska⁶ przyczyna braku pozwolenia może mieć tylko wtedy znaczenie, kiedy podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie takiego samego pozwolenia na następny wymagany ustawowo okres.

Jednocześnie Sąd orzekł, że opłatę za korzystanie ze środowiska za okres, kiedy upłynął już termin ważności dotychczasowego pozwolenia (ale właściwy organ nie stwierdził jeszcze jego wygaśnięcia), a nowe pozwolenie nie zostało jeszcze wydane z przyczyny leżącej po stronie organu, to obowiązek poniesienia opłaty jest w wysokości takiej jak w okresie ważności dotychczasowego pozwolenia. Ponadto, sąd słusznie stwierdził, że każdą tego rodzaju sprawę trzeba badać indywidualnie pod kątem przyczyny braku pozwolenia, na przykład, czy podmiot korzystający ze środowiska wystąpił o wydanie kolejnego wymaganego pozwolenia w rozumieniu art. 180 i 181 p.o.ś. w związku z art. 276 ust. 1 p.o.ś. oraz czy przyczyna braku pozwolenia jest związana z działaniem organu w trakcie rozpatrywania jego wniosku o wydanie nowego pozwolenia. Obejmuje to więc badanie okoliczności, kiedy wniosek o wydanie pozwolenia został złożony, jak i ocenę, czy wniosek spełniał ustawowe wymagania. Dotyczy to również oceny okoliczności, czy ustawodawca nie wprowadził terminu do wydania pozwolenia, jak na przykład dla pozwolenia zintegrowanego, dla którego termin wydania wynosi 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku zgodnie z art. 209 ust. 2 p.o.ś. Dlatego też podmiot korzystający ze środowiska, składając wniosek o wydanie pozwolenia, powinien uwzględnić okres konieczny do jego wydania w świetle wymagań stawianych przez ustawodawcę wobec eksploatacji danej instalacji, a przede wszystkim rodzaju i skali prowadzonej w niej działalności.

Druga uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 1/14)⁷ dotyczyła przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za przeprowadzanie

6 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm., zwana dalej p.o.ś.

7 ONSAiWSA 2015, nr 2(65), poz. 18, s. 53–61 oraz W. Radecki, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 1079–1080.

pomiarów przez laboratorium, które nie posiada wymaganej ustawowo akredytacji. W tym przypadku z wnioskiem o jej wydanie wystąpił Prokurator Generalny. W treści tego wniosku zwrócił się o dokonanie prawidłowej wykładni art. 305a ust. 2 p.o.ś., a więc czy wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 p.o.ś. jest już ustalenie, że pomiary, w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie zostały przeprowadzone przez uprawnione podmioty wymienione w tym przepisie, czy też organy Inspekcji Ochrony Środowiska są obowiązane do zbadania zgodności sposobu przeprowadzenia tych pomiarów z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Udzielając odpowiedzi na powyższy wniosek, Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że w świetle art. 305a ust. 2 p.o.ś., jeżeli nie został zrealizowany warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś., jest to zawsze wystarczająca podstawa do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o której stanowi przepis art. 305a ust. 1 p.o.ś. Z tych względów sąd słusznie stwierdził, że wykładnia celowościowa i systemowa powyższych przepisów prawa materialnego nie może służyć akceptacji takiej sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej nieakredytowane laboratorium używałoby metodyk referencyjnych, które nie zostały poddane akredytacji w rozumieniu art. 3 pkt 9 p.o.ś. Wynika to także z tego, że każde akredytowane laboratorium musi spełniać wszystkie ustawowe wymagania, w tym zakresie, a przede wszystkim uzyskać certyfikat wdrożeniowy systemu jakości czy też certyfikat w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności⁸. Natomiast alternatywą jest posiadanie przez laboratorium, realizujące badania substancji lub ich mieszanin, certyfikatu Dobrej Praktyki Laboratoryjnej w świetle art. 16 ust. 1 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁹, a także posiadanie przez to laboratorium wpisu do wykazu certyfikowanych jednostek badawczych w zakresie Dobrej Praktyki Laboratoryjnej.

8 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz.U. 2010, nr 138, poz. 935 ze zm.

9 Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz.U., nr 63, poz. 322 ze zm.

Wybrane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtujące linię praktyki stosowania prawa ochrony środowiska

Analizę w tym zakresie roli orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonam na przykładzie orzecznictwa dotyczącego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Na szczególne podkreślenie zasługuje wyrok NSA z 2 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1246/12, LEX nr 1233707), w którym Sąd sformułował istotne dla praktyki trzy tezy.

Po pierwsze, orzekł, że w świetle zakresu przedmiotowego dyrektywy 2009/31/WE, a przede wszystkim art. 9a dyrektywy 01/080/WE wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L Nr 140, poz. 114, dalej dyrektywa), zastosowanie powyższego przepisu nie będzie możliwe tylko za pomocą właściwej prounijnej wykładni, czyli bez implementacji dyrektywy przez ustawodawcę. Sąd także zaznaczył, że nie obowiązują w tym zakresie przedmiotowym odpowiednie normy prawa polskiego z zakresu regulowanego przez dyrektywę, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.

Po drugie, Sąd prawidłowo orzekł, że prounijna wykładnia powinna być stosowana tak daleko, żeby osiągnąć cel założony w dyrektywie. Oznacza to, że wykładni tej należy dokonywać do granicy, w której sędzia nie staje się organem prowadzącym lub organem wykonawczym, oczywiście w ramach ogólnych zasad¹⁰ czy też, w której zastosowana wykładnia prounijna będzie wykładnią *contra legem*¹¹, ponieważ Sąd nie może wprowadzać w tym zakresie pozaustawowych obowiązków, biorąc pod uwagę, że nie jest to precedens sądowy.

Dlatego też nie można nałożyć na jednostkę obowiązku, który wynika bezpośrednio z normy dyrektywy, a nie normy prawa krajowego.

10 Wyrok TS C-91/92 w sprawie Faccini Dori, Zb. Orzec. I-3325, pkt 27 oraz C-192/94 El Corte Ingres SA, Zb. Orzec. I-1281, pkt 22.

11 Wyrok TS 80/86 w sprawie Kolpinghuis Nijmegen, ECR 1987, nr 9, s. 03969 oraz wyrok TS C-165/95 Arcaro, Zb. Orzec. I-4705, pkt 42; zob. także M. Baran, *Stosowanie z urzędu...*, s. 399–434.

Oznacza to, że skutkiem wykładni prounijnej nie może być nałożenie obowiązku wprowadzonego przez dyrektywę w sytuacji, w której nie obowiązuje odpowiednia ustawa, która weszła w życie w celu jej implementacji¹².

Po trzecie, Sąd również prawidłowo orzekł, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia (zwana dalej decyzją środowiskową), o której stanowią przepisy art. 71–87 ustawy środowiskowej¹³, nie może „przy okazji” rozstrzygać o treści osnowy odrębnej w prawie polskim decyzji, tj. pozwolenia zintegrowanego w rozumieniu art. 201 p.o.ś., które także powinien posiadać tenże przedsiębiorca, zgodnie z dyspozycją art. 208–211 p.o.ś. oraz w związku z art. 207 § 1 i art. 3 pkt 10 p.o.ś., a więc w zakresie uwzględnienia najlepszych dostępnych technik. Jest bowiem oczywiste, że to właśnie pozwolenie zintegrowane w swojej osnowie (rozstrzygnięciu) nakłada obowiązki dotyczące prowadzenia przez przedsiębiorcę danej instalacji, a nie decyzja środowiskowa.

Następna grupa spraw dotyczy badania legitymacji procesowej stowarzyszenia zwykłego o charakterze ekologicznym do występowania ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego także w sprawach dotyczących decyzji środowiskowej. Stowarzyszenia zwykłe nie mają bowiem osobowości prawnej, co oznacza, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację procesową mają wszyscy członkowie danego stowarzyszenia jako podmioty praw i obowiązków w rozumieniu art. 40 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*¹⁴. Oznacza to, że do stowarzyszeń zwykłych nie stosuje się przepisów o osobach prawnych, co oznacza, że podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych związanych z działalnością stowarzyszeń zwykłych nie mogą być same te stowarzyszenia, lecz tylko ich członkowie (wyrok Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I CSK 234/12, LEX nr 1307997). Dlatego też konieczne jest zweryfikowanie przez sąd administracyjny na podstawie przedłożonych dokumentów, czy wszystkie osoby podpisane pod zgłoszeniem były założycielami lub też są członkami stowarzyszenia, uprawnionymi do złożenia każdego z tych pism w postępowaniu sądowym, w tym oczywiście udzielenia pełnomocnictwa oraz złożenia

12 Por. wyrok TS C-165/95 Arcaro, Zb. Orzec. I-4705, pkt 42.

13 Por. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 265–292 oraz B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.

14 Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 ze zm.

skargi i skargi kasacyjnej. Z tych względów podnosi się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że właściwym dokumentem, z którego wynikałoby upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego na przykład radcy prawnemu czy adwokatowi przez stowarzyszenie zwykłe, jest tylko dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia. Oznacza to, że źródłem takiego upoważnienia nie jest regulamin stowarzyszenia zwykłego jako dokument statuujący powstanie stowarzyszenia zwykłego. Ponadto nie jest także tym dokumentem uchwała członków stowarzyszenia o wyborze przedstawiciela stowarzyszenia zwykłego. Natomiast, jeżeli pełnomocnictwa udzielił tylko przedstawiciel stowarzyszenia, to brak było należytego umocowania, zaś wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając tego rodzaju sprawę, powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy stowarzyszenie zwykłe jest organizacją społeczną, która posiada zdolność sądową w świetle art. 25 § 2 p.p.s.a., jeżeli wystąpią tego rodzaju uchybienia (wyrok NSA z 14 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2966/12, LEX nr 1488189).

Kolejny ważny problem podniósł wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2489/12, LEX nr 1569055). Sąd podzielił stanowisko, że jeżeli właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, to nie był także wymagany udział społeczeństwa, o którym stanowią przepisy art. 33–43 ustawy środowiskowej¹⁵.

Natomiast po wejściu w życie art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej, na przykład wyrok NSA z 14 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2546/12, LEX nr 1458791, stwierdza, że jeżeli właściwy organ stwierdzi sprzeczność lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to z mocy tego przepisu nie tylko nie może wydać pozytywnej decyzji środowiskowej (z ustawowymi wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie), lecz w praktyce zwalnia to właściwy organ prowadzący postępowanie z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym także postępowania uzgodnieniowego czy też obowiązku zasięgnięcia opinii innych organów.

Następny problem, który wystąpił w orzecznictwie NSA, dotyczył raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tym zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie stoi na stanowisku, że pomimo tego, iż raport jest dokumentem prywatnym, a nie urzędowym, to wymaga jednak wiedzy specjalistycznej. Z tych

15 Por. G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 198–203 oraz s. 229–265 oraz M. Górski, *Procedura ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 116–123.

względów zastrzeżenia wobec treści merytorycznej raportu nie mogą być gołosłowne, lecz powinny zostać oparte także na wiadomościach wymagających wiedzy specjalistycznej na przykład na ekspertyzie, która udokumentuje w tym zakresie merytorycznym jego wady. Dlatego też tego rodzaju zarzuty wobec raportu powinny zmierzać do podważenia ustaleń faktycznych, które związane są z treścią rozstrzygnięcia decyzji środowiskowej, jak i uwzględniać tzw. odesłania pozasystemowe do innych gałęzi wiedzy na przykład ekologii, chemii, biologii czy fizyki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2029/12, LEX nr 1450852).

Z kolei problematyka wariantów realizacji przedsięwzięcia także występuje w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika z tej linii orzecznictwa, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie tylko może, lecz nawet musi zawierać opis analizowanych trzech wariantów realizacji tego przedsięwzięcia z uzasadnieniem ich wyboru. W raporcie konieczne jest także jednoznaczne wskazanie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz oczywiście wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1376/12, LEX nr 1616483, z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2594/12, LEX nr 1488194, z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, LEX nr 1511156 oraz z 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2999/12, niepubl.).

Wiele kontrowersji budzi także problematyka dotycząca udziału społeczeństwa, co znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy bowiem podkreślić, że na mocy art. 79 ust. 1 ustawy środowiskowej jeszcze przed wydaniem decyzji środowiskowej właściwy organ do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w tym postępowaniu, jeżeli w jego ramach przeprowadza się ocenę oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej powinien w jej podstawie stwierdzić brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 1 ustawy środowiskowej w związku z art. 3 ust. 8 ustawy środowiskowej). Dlatego też w orzecznictwie NSA podkreśla się, że w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z art. 84 ust. 1 ustawy środowiskowej nie jest wymagany udział społeczeństwa. Z kolei w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt II OSK 536/13, LEX nr 1519407), jak i w wyroku z 1 lutego 2012 r. (sygn. akt II OSK 2580/11, LEX nr 1138184) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy środowiskowej, który zawiera ustawową definicję pojęcia „podanie informacji

do publicznej wiadomości”, ma zastosowanie wówczas, kiedy została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 i 11 w związku z art. 33–38 ustawy środowiskowej.

Na koniec należy przywołać wyrok NSA z 23 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 3013/12, niepubl.), w którym Sąd orzekł, że brak obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej w postępowaniu, którego przedmiot dotyczy legalizacji wybudowanego w części lub w całości obiektu budowlanego powstałego w ramach samowoli budowlanej, mógłby prowadzić do obejścia przepisów ustawy środowiskowej. Spowodowałoby to bowiem, że inwestor, który samowolnie wykonał przedsięwzięcie, a następnie je zalegalizował, uniknąłby obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej. Z tych względów Sąd orzekł, że taka sytuacja prawna i faktyczna jest sprzeczna z zasadą racjonalnego ustawodawcy i z tej przyczyny wykładnia gramatyczna musi ustąpić przed wykładnią celowościową i systemową (art. 59 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej). Ponadto wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych zachodzi przecież w celu usunięcia skutków samowoli budowlanej, czyli dotyczy sytuacji w rozumieniu art. 49 ust. 4 pkt 1 i art. 51 ust. 4 w związku z art. 49 ust. 4a ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*¹⁶. Oczywiście, wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych możliwe jest dopiero, jeżeli budowa danego obiektu budowlanego nie została jeszcze zakończona.

Zakończenie

Na podstawie dotychczasowych rozważań można postawić tezę, że w praktyce orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w istotnym zakresie wpływa na stosowanie i wykładnię przez właściwe organy przepisów prawa ochrony środowiska. Powyższe zjawisko – co należy podkreślić – zachodzi pomimo że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, lecz tylko kasacyjnie. Ponadto ważną rolę odgrywa także stosowanie przez sądy administracyjne prounijnej wykładni tych przepisów w drodze

16 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm. oraz A. Gliniecki, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 455–500.

wykładni celowościowej i systemowej. Trzeba bowiem przypomnieć, że podstawowe akty normatywne w prawie ochrony środowiska były już wielokrotnie nowelizowane, a na przykład ustawa p.o.ś. ponad 100 razy, co najlepiej świadczy o braku jasnej i spójnej koncepcji systemu prawa ochrony środowiska w Polsce¹⁷.

17 Por. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Ogólna charakterystyka podstaw prawnych ochrony środowiska w Polsce*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 19–25.

3.3.

Wilkopsy w Polsce

Uwarunkowania prawne ich funkcjonowania oraz eliminacji ze środowiska przyrodniczego

Roman Stec

Dr,

Wydział Przyrodniczy UPH w Siedlcach

Wprowadzenie

Od 11 kwietnia 2013 r. naukowcy starają się rozstrzygnąć, czy w lasach na północy Polski pojawiły się osobniki będące skrzyżowaniem psa z wilkiem. Po zlokalizowaniu zatem takich przypadków do kilku ośrodków naukowych w Polsce rozesłano nagrania z tzw. fotopułapek, urządzeń pozwalających rejestrować na twardym dysku zachowanie leśnych zwierząt. Na nagraniach nie widać było osobników, które prawdopodobnie wyglądałyby na mieszańce. Wygląd miotu szczeniąt także nie budził niepokoju. Jednak zastanawiające było to, że psy przyłączyły się do wilków. Może tak się zdarzyć, jeśli psy wytrzymają presję psychiczną wilków¹. Dlatego właśnie potrzebne są dalsze badania.

Według prof. H. Okarmy z Instytutu Ochrony Przyrody PAN, w Polsce nie prowadzono dotąd badań dotyczących występowania mieszańców psa i wilka. Takie przypadki znane są jednak w Europie. To niejedynie gatunki, które mogą mieć wspólne potomstwo w warunkach dzikiego życia. Można spotkać hybrydy bażantów i cietrzewi, jeleni szlachetnych i jeleni sika lub danieli. W Bieszczadach od lat mówi się o żbikach, które wchodzą w bliskie stosunki z domowymi kotami. Nie

1 „Dziennik Polski”, 11 kwietnia 2013.

można powiedzieć, że widziano krzyżówkę żbika i kota, jak wskazywał w swoich wypowiedziach H. Okarma, ale rzeczywiście dało się obserwować wyjątkowo oswojone żbiki.

Przepisy prawa zabraniają celowego krzyżowania zwierząt łownych ze zwierzętami innych gatunków. Jednak ten proceder w Polsce jest bardzo modny i można rzec powszechny od wielu lat, a organy państwa nic nie robią, aby go ograniczyć. Nie ma bowiem czytelnych regulacji prawnych określających zakazy w przedmiocie chowu i hodowli takich mieszańców i uprawnień dla właściwych organów administracyjnych kompetentnych do załatwiania i rozstrzygania tego typu spraw. Przykładem są przede wszystkim świniodziki, czyli skrzyżowany dzik ze swinią domową. Jest to sytuacja prawna nowa, z którą wreszcie musi się zmierzyć polski ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody bądź w innym akcie rangi ustawowej, na przykład w prawie łowieckim albo ustawie o ochronie zwierząt. Spenalizować należy takie przypadki i to pilnie, ponieważ może tu chodzić o zdrowie i życie ludzi. Zatem należy podejmować działania prawne, które wyposażą organy państwa w odpowiednie narzędzia dające podstawę do skutecznych i szybkich działań redukcyjnych też po to, aby na terenie Polski nie zostały odnotowane fakty zagryzienia na szlaku turystycznym turysty albo idącego w lesie pod opieką rodziców dziecka przez wilkopsa bądź inną hybrydę.

W dniu 11 kwietnia 2014 r. poinformowano, że w lasach pod Gościem żyje wataha z młodymi, które są niebezpieczną dla człowieka krzyżówką wilka i psa. Młode zostały już schwytane i uśpione. Z obserwacji było wiadomo, że sześć młodych było krzyżówką basiora z psią suką, pierwszą taką stwierdzoną w Polsce. Potwierdziły to badania genetyczne materiału pobranego ze śniegu przez Stowarzyszenie dla Natury „Wilk”, które zajmowało się odszukaniem hybryd na zlecenie szczecińskiej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Wszystkie sześć młodych mieszańców wilka i psa, po długotrwałych poszukiwaniach, zostało schwytanych i odizolowanych². Uśpione zostały przez lekarza weterynarii, po uzyskaniu decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), wydanej na podstawie opinii specjalistów zajmujących się ekologią wilka i przeprowadzonych badaniach w Instytucie Ochrony Przyrody PAN w Krakowie. Tak napisano w uzasadnieniu do decyzji GDOŚ zezwalającej na eutanazję szczeniąt hybryd, co było jedynym skutecznym działaniem, by wyeliminować zagrożenia dla czystości gatunkowej populacji wilka oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi. Nie można

2 „Głos Koszaliński”, 11 kwietnia 2014, w artykule Ingi Domurat.

przewidzieć skutków funkcjonowania w środowisku hybryd wilka i psa w stosunku do człowieka. Na pewno dorosłe osobniki nie będą bały się człowieka. Trzeba było to zrobić, zanim młode osiągnęłyby dojrzałość płciową i zaczęły się rozmnażać. Im więcej hybryd, tym większe zagrożenia dla gatunku wilka, ale i dla człowieka. Wilk z natury unika człowieka, mieszańce już niekoniecznie.

W art. 73 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) wprowadzony został zakaz, który znajdował się w art. 20 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³. Systemowe przeniesienie tego rozwiązania do u.o.p. spowodowane było działaniem w celu całościowego i kompleksowego uregulowania zagadnień związanych z utrzymaniem i hodowaniem zwierząt mogących mieć związek z ogrodami zoologicznymi. Na bazie poprzedniego rozwiązania prawnego pojawiły się poważne wątpliwości związane z tym, jakiego rodzaju zwierzęta powinny być uznane za drapieżne lub jadowite. W praktyce po wprowadzeniu tego rozwiązania nie wiadomo było jednak, na jakiej podstawie zwierzęta mogą być sprowadzane do placówek naukowych i cyrków albo przetrzymywane w niewoli. Dlatego też w celu uniknięcia takich wątpliwości interpretacyjnych znowelizowano przepis art. 73 u.o.p. i ustawodawca zawarł uprawnienie dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wydawania zezwoleń na zwierzęta, które mogą być sprowadzane do placówek naukowych i cyrków albo przetrzymywane w niewoli. Wymagania formalnoprawne, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie takiego zezwolenia, zostały określone w art. 73 ust. 5 u.o.p. i obejmują one takie dane, jak: imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy; nazwę gatunku w języku łacińskim i polskim, jeżeli polska nazwa istnieje; liczbę osobników poszczególnych gatunków, których dotyczy wniosek; wskazanie miejsca przetrzymywania zwierząt, których dotyczy wniosek oraz zaświadczenie powiatowego lekarza weterynarii stwierdzające spełnianie przez wnioskodawcę warunków do przetrzymywania zwierząt gatunków niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi odpowiednich do liczby zwierząt, których dotyczy wniosek, oraz uniemożliwiających ich ucieczkę lub przypadkowy kontakt z osobami postronnymi, a także spełnienie warunków, a mianowicie w celu ujednolicenia postępowania administracyjnego i precyzyjnego określenia gatunków zwierząt zaliczonych do kategorii niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.

Na podstawie art. 73 ust. 11 u.o.p. zobowiązano ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia gatunków lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. Wy-

3 T.j. Dz.U. 2013, poz. 856 z późn. zm.

konując to upoważnienie, minister do spraw środowiska wydał rozporządzenie z 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz.U., nr 173, poz. 1037). Są zatem one zbliżone do tych wynikających z art. 67 ust. 3 u.o.p., wprowadzonych w odniesieniu do zezwoleń na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego. Dlatego też argumenty przedstawione już w tym opracowaniu pozostają aktualne również w stosunku do wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne w sprawie zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w stosunku do posiadania i przetrzymywania oraz sprowadzania z zagranicy w odniesieniu do innych podmiotów niż wskazane w art. 73 ust. 2 u.o.p. i wymagają zmiany w tym zakresie. Podobnie przedstawia się sytuacja warunków formalnoprawnych, jakie powinno spełniać analizowane zezwolenie, wynikających z art. 73 ust. 6 u.o.p. oraz warunków kontrolowania prawidłowości jego realizacji i ewentualnych narzędzi naprawczych, określonych w art. 73 ust. 7–9 u.o.p., które są praktycznie takie same jak w przypadku wydawanych na podstawie art. 56 u.o.p., zezwoleń na wprowadzanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. Niestety, tak jak w przypadku zezwoleń na wprowadzanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych, nie wprowadzono możliwości cofnięcia zezwolenia za odszkodowaniem, jeżeli jego wykonywanie stwarzałoby zagrożenie dla środowiska przyrodniczego i jest to niedopatrzenie ustawodawcy. Dlatego też zasadne jest sformułowanie wniosku *de lege ferenda* wskazującego, że takie rozwiązania powinny zostać wprowadzone przez polskiego ustawodawcę jako obowiązujące. W art. 73 ust. 10 u.o.p. przewidziano, że uzyskanie przedmiotowego zezwolenia nie zwalnia z obowiązków rejestracyjnych, o których mowa w art. 64 u.o.p. W celu ujednolicenia postępowania administracyjnego i precyzyjnego określenia gatunków zwierząt zaliczonych do kategorii niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi w art. 73 ust. 11 u.o.p. upoważniono ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia gatunków lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. Wykonując to upoważnienie, minister właściwy do spraw środowiska wydał rozporządzenie z 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz.U., nr 173, poz. 1037)⁴ na podstawie art. 73 ust. 11 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵.

4 Por. zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 73 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 16.09.2014 r.; Rozporządzenie z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, Dz.U., nr 173, poz. 1037.

5 Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220, z późn.zm.

W § 1 rozporządzenie określa: gatunki lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, zwane „zwierzętami niebezpiecznymi”, zaliczanych do kategorii pierwszej obejmującej najbardziej niebezpieczne gatunki lub grupy gatunków zwierząt, które z przyczyn naturalnej agresywności lub właściwości biologicznych mogą stanowić poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi; do kategorii drugiej obejmującej pozostałe gatunki lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych; warunki przetrzymywania poszczególnych gatunków lub grup gatunków zwierząt gatunków niebezpiecznych oraz sposoby znakowania zwierząt gatunków niebezpiecznych. Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że gatunki zwierząt niebezpiecznych, zaliczonych do kategorii pierwszej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, natomiast w ust. 2 mówi się, że gatunki zwierząt niebezpiecznych, zaliczonych do kategorii drugiej, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia. W załączniku nr 2 do przedmiotowego rozporządzenia pod pozycjami dotyczącymi psowatych nr 288 wilk, 289 wilk grzywiasty, 290 cyjon, 291 likaon to gatunki groźne dla człowieka. Jednak nigdzie w przywoływanych przepisach merytorycznych, a zatem materialnoprawnych nie mówi się o psowilkach.

Ustawodawca jednak na potrzeby ustawy w art. 5 pkt 1 zdefiniował pojęcie gatunków i ich mieszańców, przez które należy rozumieć zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każdą niższą od gatunku biologicznego jednostkę systematyczną, populację, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych. W ustawie winno być zawarte wprost uprawnienie dla organów administracji publicznej, w tym przypadku GDOŚ do eliminacji takich hybryd ze środowiska. Z przepisów kompetencyjnych jednoznacznie powinno wynikać, że GDOŚ ma uprawnienie do wydania decyzji o zabiciu wilków i ich mieszańców, jeśli te gatunki zagrażają życiu i zdrowiu ludzi albo środowisku przyrodniczemu i żyjących w tym środowisku gatunkom. Sprawa ta zaistniała w trakcie liczenia wilków na terenie Nadleśnictwa Gościno. Istnienie hybryd potwierdziło badanie pobranego ze śniegu materiału genetycznego. Zwierzęta były krzyżówką wilka z psią suką. Odnalezieniem hybryd zajęli się członkowie Stowarzyszenia dla Natury „Wilk”, z którym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie w Szczecinie zawarł stosowne porozumienie. Długotrwałe poszukiwania i obserwacje potwierdziły, że w stadzie wilków jest samica psa domowego, z którą basior miał potomstwo. Niezbędne było wyłapanie podejrzanych osobników, czego dokonali członkowie „Wilka”, po uzyskaniu decyzji GDOŚ, opinii z IOP PAN w Krakowie wydanej na wniosek GDOŚ i opinii pisemnych innych specjalistów zajmujących się

ekologią wilka, w konsultacji z właściwymi w tej sprawie jednostkami oraz na podstawie wykonanych badań. Eutanazja zatem merytorycznie była jedynym skutecznym działaniem w celu wyeliminowania zagrożenia dla czystości gatunkowej populacji wilka oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, gdyż nie można przewidzieć zachowań i reakcji hybryd wilka i psa w stosunku do człowieka, ale została przeprowadzona z naruszeniem prawa.

Eutanazja została przeprowadzona przez uprawnionego lekarza weterynarii zgodnie z zachowaniem wszelkich zasad etyki i sztuki weterynaryjnej. W dniu 8 kwietnia 2014 r. GDOŚ na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 56 ust.1 pkt 1 i ust.4 pkt 1w związku z art. 52 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody na wniosek RDOŚ w Szczecinie z dnia 8 kwietnia 2014 r. dotyczący wydania zezwolenia na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka wydał decyzję o zezwalającą RDOŚ w Szczecinie na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka z psem znajdujących się na terenie Nadleśnictw: Gościno i Resko poprzez podanie środka usypiającego przez lekarza weterynarii, co nastąpiło w Szczecinie⁶. Przedmiotowa decyzja została wydana na czas określony i ważna była do 18 kwietnia 2014 r. Ponadto GDOŚ zobowiązał w przedmiotowej decyzji podmiot uprawniony do zabicia poprzez uspienie szczeniąt wilkopsów. Tym podmiotem właściwym miał być lekarz weterynarii. W decyzji tej GDOŚ jednak nie wskazał szczegółowych danych o podmiocie, który dokonał czynności uspienia szczeniąt hybryd wilka. GDOŚ w przedmiotowej decyzji zobowiązał ponadto RDOŚ w Szczecinie do przedstawienia informacji w przedmiocie wykorzystania i wykonania decyzji o zabiciu hybryd w terminie do 30 kwietnia 2014 r.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 u.o.p. oraz § 7 pkt 1 rozporządzenia z 2011 r. o zabranianiu zabijania umyślnego tych zwierząt jest uprawniony do bezwzględnej ochrony tych zwierząt. Na podstawie natomiast art. 56 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 52 ust.1 pkt 1 u.o.p. na odstępstwo od zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą może zezwolić Dyrektor Generalny Ochrony Środowiska, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie jest to szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków zwierząt, jeśli zachodzi jedna z przesłanek materialno-prawnych, wskazanych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 4 pkt 4–6 u.o.p. Wydanie przedmiotowej decyzji, zdaniem GDOŚ, było

6 Decyzję o sygn. DZP-WG.6401.083.2014.JRO.

niezbędne w celu wyeliminowania zagrożenia dla czystości populacji wilka w północno-zachodniej Polsce i we wschodniej części obszaru Niemiec. Sytuacja taka, zdaniem organu prowadzącego postępowanie, wskazywała, że młode osobniki wilkopsów zaczną zajmować nowe tereny w celu utworzenia nowych rodzin i ten proces będzie zagrażał transgranicznej populacji wilka w Polsce i Niemczech poprzez ekspansję populacji watachach mieszańcowych i przez to zagładę czystej populacji wilka. Postępowanie wykazało, że wykonanie przedmiotowej decyzji GDOŚ leży w interesie ochrony dziko występujących gatunków zwierząt, tj. czystego gatunku wilka, co, zdaniem organu prowadzącego postępowanie, spełnia przesłankę określoną w art. 56 ust. 4 pkt 1 u.o.p.

Ustawodawca w art. 56 ust. 1 u.o.p. określił, że zbioru roślin lub grzybów objętych ochroną gatunkową można dokonywać jedynie na podstawie zezwolenia. Forma prawna, charakter oraz treść zezwolenia zawierają następujące przesłanki w tym przepisie określone, których spełnienie skutkować może wydaniem takiego zezwolenia. W przepisie tym bowiem stwierdzono, że pozyskiwanie roślin, grzybów lub zwierząt objętych ochroną gatunkową może odbywać się jedynie na podstawie zezwolenia. Jedyny wyjątek w tym zakresie wprowadzono w art. 56 ust. 7 k u.o.p., zgodnie z którym z obowiązku uzyskania zezwolenia jest zwolnione potwierdzone odpowiednim świadectwem lub zezwoleniem pozyskanie gatunków chronionych zgodnie z przepisami wynikającymi z rozporządzenia nr 338/97. Będzie ona bowiem wymagana od wszystkich podmiotów mających zamiar pozyskać rośliny, grzyby lub zwierzęta gatunków chronionych. Taki charakter prawny decyzji administracyjnej wynika bezpośrednio z przepisów art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p., które nie wprowadzają w tym zakresie żadnego prawnego zróżnicowania. Z przepisów art. 56 ust. 1 u.o.p. mogłoby się wynikać, że jest ono wymagane w przypadku każdej formy zbioru roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz odławiania lub zabijania zwierząt objętych tą formą ochrony, a także innych czynności podlegających zakazom. Z rozwiązań legislacyjnych i ich analiz zawartych w tych przepisach nie wynika jednak bezpośrednio, czy jest ono wymagane na pozyskiwanie żywych osobników, czy też może obowiązkiem jego uzyskania objęte jest również pozyskiwanie osobników obumarłych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zgodnie z przepisami art. 51 ust. 1 pkt 8 u.o.p. istnieje możliwość wprowadzenia zakazu zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu roślin i grzybów oraz przepisu art. 52 ust. 1 pkt 9 u.o.p. przewidującego możliwość wprowadzenia takich podobnych rozwiązań w stosunku do zwierząt chronionych gatunkowo, należy stwierdzić, że jeżeli w stosunku do konkretnego gatunku zostaną

one wprowadzone, obowiązkiem uzyskania zezwolenia objęte będzie pozyskanie zarówno osobników zwierząt żywych, jak i martwych, ale czytelniej by było aby z przepisu wynikało, że chodzi o zwierzęta żywe i martwe. W sytuacji zatem, gdy nie byłyby one wprowadzone, to obowiązkiem uzyskania zezwolenia objęte będzie pozyskanie tylko żywych osobników.

Jeżeli natomiast chodzi o treść i zakres zezwolenia, to został on określony precyzyjnie w art. 56 ust. 7 u.o.p. i nie powinien rodzić poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych. Okolicznością zatem wymagającą zaznaczenia jest konieczność zawarcia w zezwoleniu wszystkich elementów określonych w tym przepisie. Decyzje nieodpowiadające tym wymaganiom będą bowiem wadliwe i powinny podlegać wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Dobrze by było, gdyby ustawodawca zapisał, iż takie decyzje są nieważne z mocy prawa. Wniosek o wydanie zezwolenia skutkuje, jak wynika w sposób pośredni z przepisów art. 56 ust. 6 u.o.p., wszczęciem postępowania administracyjnego i postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na pozyskiwanie gatunków chronionych może być wszczęte tylko i wyłącznie na wniosek podmiotu zainteresowanego. Z art. 56 ust. 6 u.o.p. winno precyzyjnie wynikać, że takie postępowania wszczynane są na wniosek i z urzędu. Sama treść wniosku została w sposób precyzyjny określona w tym przepisie. W przypadku ustalenia, że jest ono obarczone brakami formalnymi, organ administracji publicznej na podstawie art. 64 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego powinien wezwać stronę do ich uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Skoro bowiem podanie nie uruchamiało uprawnienia do rozpatrzenia sprawy, to w konsekwencji nie doszło również do wszczęcia postępowania administracyjnego, tym samym bezpodstawne jest jakiegokolwiek orzekanie administracyjne w takiej sprawie.⁷ Oczywiście, nie wyłącza to możliwości ponownego wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Właściwość organów administracji publicznej do rozpatrzenia i załatwiania tego typu spraw oraz wydania decyzji kończących postępowanie administracyjne nie jest uregulowana jednoznacznie i precyzyjnie tylko w sposób mieszany, co powoduje szereg niepotrzebnych wątpliwości.

Zagadnienia dotyczące właściwości organów administracji publicznej do wydania zezwolenia na pozyskanie gatunków chronionych zostały uregulowane w sposób mieszany, a zatem bardzo niejasny. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 1 u.o.p. GDOŚ może zezwolić w stosunku do ga-

7 E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r.*, II SA 1473/94, OSP 1997, z. 7–8, poz. 136.

tunków chronionych dziko występujących na odstępstwa od następujących zakazów: wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 9 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 4 u.o.p.); umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1 pkt 1 u.o.p.); umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych (art. 52 ust. 1 pkt 3 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 11 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 52 ust. 1 pkt 16 u.o.p.). Natomiast w stosunku do zwierząt gatunków chronionych występujących w innym stanie niż dziki, GDOŚ może wprowadzić odstępstwa od następujących zakazów: umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1a pkt 1 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 7 u.o.p.); umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 8 u.o.p.) oraz objętych ochroną ścisłą i częściową we wskazanym zakresie, jeżeli zezwolenie dotyczy obszaru wykraczającego poza granice dwóch województw lub jeżeli ma to związek z działaniami podejmowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska, w tym dotyczącymi realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, programów ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem lub umów międzynarodowych (art. 56 ust. 1 pkt 2). Zgodnie zatem z przepisem art. 56 ust. 2 u.o.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska jest właściwy rzeczowo w sprawie wprowadzenia odstępstw w stosunku do gatunków roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną częściową od wszystkich zakazów określonych w przepisach art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a u.o.p.

W odniesieniu do gatunków objętych ochroną ścisłą organ ten może odstąpić od następujących zakazów: umyślnego zrywania lub uszkodzania (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); niszczenia ich siedlisk lub ostoi (art. 51 ust. 1 pkt 3 u.o.p.) oraz dokonywania zmian stosunków wodnych, stosowania środków chemicznych, niszczenia ściółki leśnej lub niszczenia gleby w ostojach (art. 51 ust. 1 pkt 4 u.o.p.). W przypadku zaś gatunków dziko występujących roślin lub grzybów objętych ochroną ścisłą organ ten może odstąpić od następujących ograniczeń: umyślnego niszczenia (art. 51 ust. 1 pkt 1 u.o.p.); umyślnego zrywania lub uszkodzania (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); niszczenia ich siedlisk lub ostoi (art. 51 ust. 1 pkt 3 u.o.p.); dokonywania zmian stosunków wodnych, stosowania środków chemicznych, niszczenia ściółki leśnej lub niszczenia gleby w ostojach (art. 51 ust. 1 pkt 4 u.o.p.); hodowli (art. 51 ust. 1 pkt 5 u.o.p.); pozyskiwania lub zbioru (art. 51 ust. 1 pkt 6 u.o.p.);

przechowywania lub posiadania okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 7 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 8 u.o.p.); umyślnego przemieszczania w środowisku przyrodniczym (art. 51 ust. 1 pkt 10 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 51 ust. 1 pkt 11 u.o.p.).

W odniesieniu zaś do gatunków chronionych występujących w stanie innym niż dziko regionalny dyrektor ochrony środowiska może wprowadzić odstępstwa w zakresie: hodowli (art. 51 ust. 1a pkt 1 u.o.p.); przechowywania lub posiadania okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 2 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 3 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 51 ust. 1a pkt 5 u.o.p.). Natomiast w stosunku do dziko występujących gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową organ ten może wprowadzić odstępstwa w zakresie: umyślnego okaleczania lub chwytania (art. 52 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); transportu (art. 52 ust. 1 pkt 4 u.o.p.); chowu lub hodowli (art. 52 ust. 1 pkt 5 u.o.p.); zbierania, pozyskiwania, przechowywania, posiadania lub preparowania okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 6 u.o.p.); niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania (art. 52 ust. 1 pkt 7 u.o.p.); niszczenia, usuwania lub uszkodzania gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień (art. 52 ust. 1 pkt 8 u.o.p.); umyślnego uniemożliwiania dostępu do schronień (art. 52 ust. 1 pkt 9 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu w celu sprzedaży okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 10 u.o.p.); umyślnego płoszenia lub niepokojenia (art. 52 ust. 1 pkt 12 u.o.p.); umyślnego płoszenia lub niepokojenia w miejscach noclegu, w okresie lęgowym w miejscach rozrodu lub wychowu młodych lub w miejscach żerowania zgrupowań ptaków migrujących lub zimujących (art. 52 ust. 1 pkt 13 u.o.p.); fotografowania, filmowania lub obserwacji, mogących powodować ich płoszenie lub niepokojenie (art. 52 ust. 1 pkt 14 u.o.p.) oraz umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (art. 52 ust. 1 pkt 15 u.o.p.). W stosunku do innych niż dziko występujące gatunki zwierząt regionalny dyrektor ochrony środowiska może wprowadzić odstępstwa w zakresie: umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych (art. 52 ust. 1a pkt 2 u.o.p.); transportu (art. 52 ust. 1a pkt 3 u.o.p.); chowu lub hodowli (art. 52 ust. 1a pkt 4 u.o.p.); przechowywania, posiadania lub preparowania okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 5 u.o.p.) oraz zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu w celu sprzedaży okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 6 u.o.p.).

Gatunki chronione mogą występować jednak także poza obszarem właściwości miejscowej poszczególnych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Dlatego też w celu usunięcia podstaw do ewentualnych sporów kompetencyjnych dodany został do art. 56 ust. 2a u.o.p. wprowadzający przepisy pozwalające ustalić, który z nich będzie właściwy w odniesieniu do polskich obszarów morskich. Gatunki chronione występują jednak także na terenie parków narodowych, dla których organem ochrony przyrody jest zasadniczo dyrektor parku narodowego. Na tych obszarach chronionych może także zachodzić konieczność wprowadzenia odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych. Dlatego też na taką ewentualność dodany został art. 56 ust. 2b u.o.p. upoważniający w takich przypadkach do wprowadzenia odstępstw od zakazów przez ministra właściwego do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, na terenie którego mają być wprowadzone odstępstwa⁸.

Przesłanki wydania lub odmowy wydania decyzji

W art. 56 ust. 4, 4a i 5 u.o.p. określone zostały przesłanki upoważniające organy administracji do wydania zezwolenia na pozyskanie osobników objętych ochroną gatunkową. Mają one dwojaki charakter. W art. 56 ust. 4 i 4a u.o.p. określono generalnie zatem, że zezwolenia mogą być wydane jedynie w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów w związku z równie abstrakcyjną przesłanką określoną w art. 56 ust. 5 u.o.p. zezwalającą na pozyskanie roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w tych rozwiązaniach jest także mowa o braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków. W tym mogącym pojawić się innym przypadku, zezwolenie może być wydane, jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, a wprowadzone odstępstwa nie są szkodliwe dla zachowania populacji gatunków chronionych we właściwym stanie

8 Art. 106 k.p.a.

ochrony w ich naturalnym zasięgu, a także nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji oraz wynikają z innych koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Ułatwieniem w tym zakresie powinny być informacje zawarte we wniosku o wydanie zezwolenia spełniającym wymagania wynikające z art. 56 ust. 6 u.o.p. Oczywiście, jeżeli wniosek nie spełniałby tych wymagań, to wnioskodawca powinien zostać wezwany do jego uzupełnienia w terminie 7 dni na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. W przypadku natomiast podstaw prawnych uzasadniających wydanie zezwolenia określonego w art. 56 ust. 5 u.o.p. nie ma konieczności spełniania innych warunków poza określonymi w tym przepisie. Jeżeli natomiast chodzi o przesłanki o charakterze indywidualnym określone w art. 56 ust. 4 i 4a u.o.p., uzasadniające wydanie zezwolenia w sytuacji łącznego wystąpienia jednej z nich z generalną przesłanką określoną w tym przepisie, to zostały one zredukowane na stosunkowo wysokim poziomie abstrakcji z wykorzystaniem w wielu przypadkach zwrotów nieostrych i bardzo wątpliwych przy ich interpretacji. Dlatego też w art. 56 ust. 2b–4d u.o.p. zostały wprowadzone rozwiązania doprecyzowujące przesłanki uzasadniające zastosowanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych i mimo ich wprowadzenia są nadal nie ostre.

Nie wiadomo jednak do końca, czy jest to uzasadnione w przypadku odstąpienia w indywidualnych przypadkach od ochrony gatunkowej, czy też nie. Taki charakter będzie miało bowiem zezwolenie na pozyskanie gatunków chronionych. Problem ten może być szczególnie widoczny w sytuacji gatunków objętych ścisłą/gatunkową ochroną. Dlatego właśnie niezwykle ważnym elementem postępowania wyjaśniającego, prowadzonego w konkretnej sprawie będzie precyzyjne wykazanie spełnienia przesłanek uzasadniających wydanie zezwolenia, co powinno, zgodnie z przepisami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a. i znajdować swoje odzwierciedlenie w jego uzasadnieniu faktycznym i prawnym. Przeprowadzenie takiej oceny powinien ułatwić przepis art. 56 ust. 7 u.o.p. określający, jakim wymaganiom powinien odpowiadać przedstawiany rodzaj zezwolenia. Zatem powinny być przywoływane przesłanki interpretowane w sposób zawężający, a nie rozszerzający, a organ administracyjny prowadzący postępowanie powinien precyzyjnie wskazać, dlaczego w danym przypadku nie ma innych alternatywnych rozwiązań tak, aby podmioty mające inne zapatrywania na tę sprawę rozpoznawaną miały punkt wyjścia, gdy pojawią się wątpliwości. Na taką konieczność wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę zwykłego w art. 56 ust. 4a u.o.p. pojęciem nadrzędnego interesu publicznego, wskazującym

na gradację tych interesów, co wydaje się niejasne. W art. 56 ust. 4–5 u.o.p. wymienione zostały warunki, których spełnienie jest wymagane do wydania decyzji pozytywnej. W żadnym przepisie prawnym nie podano przesłanek uzasadniających odmowę wydania zezwolenia. Prawnym błędem zatem byłoby w tym zakresie umarzanie postępowania jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., choć praktyka zna i takie przypadki. Konieczne jest zatem podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji administracyjnej⁹.

Kontrola prawidłowości wykonywania wydanych decyzji oraz cofnięcie zezwolenia na zbiór roślin i grzybów oraz pozyskiwanie zwierząt objętych ochroną gatunkową

Wykonywanie uprawnień wynikających z zezwoleń na pozyskiwanie gatunków objętych ochroną, czyli monitorowanie prawidłowości przebiegu tego procesu, jest jednym z poważniejszych zadań, jakie spoczywa na organach właściwych do wydawania zezwoleń. Zatem przepisy art. 56 ust. 7a–7k określają zasady przeprowadzenia postępowania kontrolnego w zakresie prawidłowości wykonywania zezwoleń na pozyskiwanie roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że postępowania kontrolne nie są prowadzone w konkretnych sprawach administracyjnych i jeżeli organ kontrolujący nie stwierdzi wystąpienia naruszeń warunków określonych w zezwoleniu na pozyskiwanie obiektów przyrodniczych, to nie dojdzie w praktyce prawnej do wydania jakiegokolwiek decyzji. Natomiast, jeżeli z dokonanych w trakcie kontroli ustaleń będzie wynikało, że doszło do naruszenia prawa, to będzie to jedynie podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia¹⁰. Dlatego są to działania niewystarczające. Generalnie, w polskim systemie prawnym obowiązuje wynikająca z art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnych, zgodnie z którą decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub ich zmiana,

9 Por. zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015.

10 Por. zob. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art. 77 i 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015.

stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W związku z tym brak określenia w ustawie autonomicznych podstaw do cofnięcia zezwolenia w związku z naruszeniem wynikających z niego zasad skutkował do 15 listopada 2008 r. tym, że nie można było wyeliminować takiego aktu z obrotu prawnego w tym trybie. Dlatego też pozytywnie należy przyjąć dodanie przez art. 1 pkt 30 lit. h noweli z 3 października 2008 r. do ustawy art. 56 ust. 7j określającego, po spełnieniu jakich przesłanek zezwolenie na zbiór roślin i grzybów lub pozyskiwanie zwierząt gatunków chronionych może zostać cofnięte.

Zgodnie z przepisami art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p., organami właściwymi do wydania zezwoleń na pozyskiwanie roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową są Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadkach określonych w tych przepisach. Dlatego też pomiędzy tymi organami nie będzie dochodziło do swoistej rywalizacji, gdyż w zależności od tego, który z tych organów wydał zezwolenie, to ten sam będzie upoważniony do cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, jeżeli będą zachodziły do tego prawne podstawy. Po ustaleniu, kto i na podstawie jakich źródeł informacji może cofnąć analizowane zezwolenia, należy zastanowić się nad samymi decyzjami administracyjnymi kończącymi postępowanie w takich sprawach. Z art. 56 ust. 7j u.o.p. wynika, że mają te zasady charakter uznaniowy i takie przepisy będą wprowadzały chaos prawny i dlatego wymagają zmian ponieważ szczególnie w przepisach u.o.p. należy uznaniowość ograniczyć¹¹.

Raporty o odstępstwach od ochrony gatunkowej roślin i zwierząt

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. zawiera przepisy, na podstawie których właściwe organy administracji publicznej mogą wydać zezwolenia (decyzje) na pozyskanie bądź redukcję gatunków chronionych przy zachowaniu oczywiście generalnej zasady wyrażonej w ustawie, że gatunki podlegają ochronie gatunkowej. Należy przy tej tezie wspomnieć o jeszcze jednej kwestii, że przepisy ustawy o ochronie przyrody

11 Por. zob. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art. 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 01.07.2015.

dające podstawę do wydania administracyjnych aktów indywidualnych zezwalających na redukcję lub pozyskanie zwierząt objętych ochroną gatunkową nie są ostre i wprowadzają wątpliwości interpretacyjne oraz mnożą się trudności w ich stosowaniu. Stwierdzić jeszcze można, że obowiązująca ustawa o ochronie przyrody nie dawała podstaw prawnych dyrektorowi generalnemu ochrony środowiska do wydania decyzji, na podstawie której usponio szczenięta wilkopsów. Organ administracyjny przekroczył w tej sprawie swoje uprawnienia, mimo iż wystąpiła sytuacja nadzwyczajna i należało te osobniki usunąć ze środowiska przyrodniczego. Zatem ustawodawca na bazie zaistniałych zdarzeń przy nowelizacji ustawy powinien wyposażać organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony przyrody w czytelne kompetencje do podejmowania decyzji o redukcjach bądź pozyskaniu zwierząt prawnie chronionych, gdy zaistnieje taka potrzeba po to, aby te organy nie musiały działać z naruszeniem przepisów prawa.

W związku z tym w art. 56 ust. 8 u.o.p. nałożono na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska obowiązek składania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w wyznaczonym ustawowo terminie sprawozdań o wydanych w minionym roku zezwoleniach zawierających te same dane, jakie powinno określać przedmiotowe zezwolenie, z wyłączeniem jego adresata. Termin określony w tym przepisie ma charakter instrukcyjny. W takich sytuacjach ustawodawca powinien określić terminy ustawowe zawite do przedłożenia przedmiotowych informacji. Po zbiorczym zestawieniu danych otrzymanych od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z tymi będącymi w posiadaniu Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska ten ostatni organ na podstawie art. 56 ust. 8–8b u.o.p., w terminach wynikających z tych przepisów, przedstawia ministrowi właściwemu do spraw środowiska raport o wydanych w roku poprzednim zezwoleniach, a ten na podstawie art. 56 ust. 9 u.o.p. powinien przedstawić Komisji Europejskiej raporty dotyczące ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. Obowiązek taki wynika m.in. z postanowień art. 9 ust. 2 Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk¹².

Przy rozważaniach na temat zezwoleń na pozyskiwanie gatunków objętych ochroną gatunkową na pierwszy plan wysuwa się brak określania przesłanek przede wszystkim uzasadniających cofnięcie zezwolenia

12 Dz.Urz. WE L 38 z 10.02.1982, s. 3; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 14, s. 282) przyjętej decyzją Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotyczącą zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.Urz. WE L 38 z 10.02.1982, s. 1; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 14, s. 280).

z przyczyn niezawinionych przez adresata zezwolenia, jeżeli na skutek wykonywania wynikających z niego uprawnień dochodzi do powstania negatywnych zmian w środowisku przyrodniczym gdzie te gatunki bytują. Zgodnie zatem z treścią art. 16 k.p.a. ostateczna decyzja administracyjna może być wyeliminowana z obrotu prawnego jedynie w sytuacjach precyzyjnie określonych przez przepisy prawa. Brak takich podstaw prawnych uniemożliwia skuteczne działanie organom administracji publicznej. W związku z tym należy stwierdzić, że prawodawca w tym zakresie nie zapewnił organom możliwości skutecznego działania¹³. Dlatego też rozwiązania prawne obowiązujące w tym zakresie powinny ulec zmianie i zostać szybko znowelizowane oraz należy je traktować jako wnioski *de lege ferenda* dla ustawodawcy. Obecnie zaistniała kolejna okazja, żeby parlament naprawił te nieostre przepisy i niedociągnięcia¹⁴.

13 Zob. szerzej Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 92 i n.

14 Por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II GSK 902/09, LEX nr 746320; wyrok NSA z dnia 9 września 2010 r., I OSK 372/10, LEX nr 745225.

4. Instytucje oraz instrumenty prawa ochrony środowiska

4.1.

System planowania w prawie ochrony środowiska

Katarzyna Wlaźlak

Dr,

Uniwersytet Łódzki

Planowanie w ochronie środowiska nabrało coraz większego znaczenia i dynamiki szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, stopniowo obejmując kolejne obszary prawa, w tym ochronę jakości środowiska, przyrody, wykorzystania powierzchni ziemi, gospodarkę odpadami, zarządzanie zasobami wodnymi, prawo rolne, leśne, łowieckie, ochronę zwierząt i inne. Jakkolwiek pierwsze programy ochrony środowiska były tworzone na podstawie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹, a od 2001 r. obowiązywał już pewien system powiązanych ze sobą aktów planowania na czele z polityką ekologiczną państwa, to zasadnicze założenia obecnego systemu planowania powstały w związku ze zmianą przepisów celem ich dostosowania do prawa unijnego. W konsekwencji planowanie w prawie ochrony środowiska jest – najwyraźniej spośród wszystkich dziedzin prawa administracyjnego – efektem transpozycji aktów prawa UE, w szczególności zaś licznych dyrektyw do polskiego porządku prawnego.

I tak, na przykład art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory² dopuszcza opracowywanie planów zagospodarowania specjalnie dla obszarów ochrony bądź zintegrowanie ich z innymi planami rozwoju. Planowanie służące ochronie jakości środowiska odpowiada wymogom wynikającym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy³ przewidującej „plany ochrony jakości powietrza” oraz „plany działań krótkoterminowych”, a także z dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnoszącej

1 T.j. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm. (uchylona).

2 Dz.Urz. UE L 206, s. 7 ze zm.

3 Dz.Urz. UE L 152, s. 1.

się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁴, która określa dla państw członkowskich „plany działań dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz w miarę potrzeby, zmniejszenia hałasu na obszarach podległych ich właściwości”.

Obecne zasady planowania gospodarki odpadami są konsekwencją wdrożenia wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁵, która promuje koncepcję „społeczeństwa recyklingu” wywodzącą się z aktów programowych (rozdział V *Plany i programy*). Państwa członkowskie mają zapewnić, aby właściwe organy opracowały co najmniej jeden plan gospodarki odpadami. Oprócz tego planu dyrektywa przewiduje zastosowanie nowego instrumentu w postaci programu zapobiegania powstawaniu odpadów, który może być przyjmowany jako odrębny program lub zintegrowany z planem gospodarki odpadami, a w stosownych przypadkach z innymi programami w obszarze polityki ochrony środowiska. Zarówno plany gospodarki odpadami, jak i programy zapobiegania powstawaniu odpadów mają być oceniane przynajmniej co sześć lat i zmieniane stosownie do potrzeb.

Założeniom prawa UE odpowiadają główne kierunki planowania w zarządzaniu zasobami wodnymi. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁶ przyjmuje, że planowanie w gospodarowaniu wodami służy projektowaniu i koordynowaniu działań mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu ekologicznego wód oraz ekosystemów od wody zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody, poprawę ochrony przeciwpowodziowej. Przewidziano przygotowanie i aktualizowanie przez państwa członkowskie stosownych „programów monitorowania stanu wód powierzchniowych, podziemnych oraz wód na obszarach chronionych”, a także odpowiadających im „programów środków działania”. Z kolei do opracowania „planów zarządzania ryzykiem powodziowym” zobowiązuje dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁷.

4 Dz.Urz. UE L 189, s. 12 ze zm.

5 Dz.Urz. UE L 312, s. 3 ze zm.

6 Dz.Urz. UE L 327, s. 1 ze zm.

7 Dz.Urz. UE L 288, s. 27.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, wprowadzone ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ miało na celu implementację dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁹ oraz dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE¹⁰. Dyrektywa 2001/42/WE przewiduje zarówno różnorodność planów i programów w państwach członkowskich, różnorodność procedur, jak i wielość organów biorących udział w ich stosowaniu. Wymogi dyrektywy mogą być zrealizowane albo przez inkorporację do istniejących już instrumentów proceduralnych, albo przez stworzenie specjalnej procedury. W Polsce wprowadzono to drugie rozwiązanie, nie do końca chyba trafne. W doktrynie jest ono krytykowane z uwagi na nieskuteczne w efekcie uregulowanie niezwykle skomplikowanej materii za pomocą bardzo ogólnych przepisów¹¹.

Charakterystyczną cechą współczesnego systemu planowania w ochronie środowiska jest rozproszenie w wielu aktach, o różnej naturze prawnej, związane z dynamicznym poszerzaniem obszaru regulacji chroniących środowisko. Podkreśla się, że funkcja planowania ma najmniej jasne i stabilne podstawy prawne spośród wszystkich funkcji administracji¹². Planowanie w prawie ochrony środowiska jest też osadzone na fundamentach prawa administracyjnego i występującego tam – szerzej pojmowanego – systemu planowania. W tym kontekście planowanie w prawie ochrony środowiska może być rozpatrywane nie tyle jako system, co pewien podsystem planowania w prawie administracyjnym. Jeśli wziąć jeszcze pod uwagę, że ewoluuje ono w kierunku kształtowania się „swoich”, odrębnych i coraz bardziej rozbudowanych

8 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

9 Dz.Urz. UE L 197, s. 30.

10 Dz.Urz. UE L 156, s. 17.

11 J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 145.

12 B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 84.

podsystemów, jak na przykład planowanie w prawie wodnym, na rzecz ochrony przyrody, w prawie gospodarki odpadami, samo już zamknięcie systemu planowania, wyczerpujące wskazanie i uporządkowanie planów stają się przedsięwzięciami niełatwymi do wykonania. Trudno także o określenie jednego, przejrzystego podziału aktów planowania. W doktrynie są one poddawane różnorodnym klasyfikacjom: ze względu na zasięg terytorialny oddziaływania, zakres rzeczowy, obowiązek tworzenia, horyzont czasowy obowiązywania i inne. Na przykład do instrumentów ochrony przyrody są zaliczane plany i programy, a te dzielone na plany problemowe oraz plany związane z określonymi obszarami¹³.

Tak jak nie jest możliwe hermetyczne traktowanie prawa ochrony środowiska, bez dostrzegania jego nowych i wielopłaszczyznowych powiązań z innymi dziedzinami prawa¹⁴, tak też nie można byłoby skutecznie realizować różnych zadań i działań na rzecz ochrony środowiska bez zintegrowanego podejścia do zagadnienia planowania. Wykazanie wszelkich tego typu powiązań nie jest w tym miejscu możliwe, już jednak z art. 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁵ wyprowadzić można koncepcję integracji polityki ochrony środowiska z planowaniem w innych obszarach prawa administracyjnego, w tym szczególnie z planowaniem przestrzennym i planowaniem na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego przepisu *explicite* wynika, że polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Tytuł I, dział III u.p.o.ś. sytuuje na czele systemu planowania politykę ochrony środowiska prowadzoną na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶, a także za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. W systemie planowania mieści się także „program naprawczy” przyjmowany w razie stwierdzenia naruszenia wymaganego stanu

13 J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 184–231.

14 P. Korzeniowski, *O potrzebie koncepcji systemu prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 483.

15 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm., dalej jako u.p.o.ś.

16 T.j. Dz.U. 2014, poz. 1649 ze zm.

jakości środowiska, w przypadkach określonych ustawą lub w przepisach szczególnych (art. 84 u.p.o.ś.). W rozumieniu tego przepisu „programem naprawczym” jest program służący ochronie powietrza przed zanieczyszczeniem (art. 91 u.p.o.ś.), program, którego celem jest ochrona przed hałasem (art. 119 u.p.o.ś.) czy program przyjmowany na rzecz ochrony wód przed azotanami ze źródeł rolniczych (art. 47 ust. 7 ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁷). Na podstawie art. 251 u.p.o.ś. tworzony jest program zapobiegania poważnym awariom przemysłowym, a na podstawie art. 265 u.p.o.ś. – zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy na wypadek awarii. Do niedawna specyficznym planem w prawie ochrony środowiska był program dostosowawczy, który mógł być wprowadzony dla zakładów eksploatujących instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego w drodze decyzji administracyjnej marszałka województwa (tytuł VIII u.p.o.ś., uchylony).

Na gruncie odrębnych ustaw tworzone są m.in. plany ochrony (dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru Natura 2000 lub jego części), plany zadań ochronnych, program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, krajowy oraz wojewódzki plan gospodarki odpadami, uchwała w sprawie wykonania planu wojewódzkiego oraz plan inwestycyjny stanowiący załącznik do tego planu, program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza oraz w regionie wodnym, plan utrzymania wód, warunki korzystania z wód regionu wodnego i, sporządzane w miarę potrzeby, warunki korzystania z wód zlewni, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, strategia morska i służące jej realizacji programy, plany operacyjne ochrony przed powodzią, wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, plany urządzenia lasu, w tym uproszczone, roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane, krajowy plan strategiczny w zakresie rybołówstwa, lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich, program rozwoju obszarów wiejskich i programy rolnośrodowiskowe, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i, stanowiący jego fakultatywną część, plan znakowania zwierząt w gminie.

Już sama terminologia wskazuje na niejednorodność tych aktów. Są wśród nich strategie, plany, programy, warunki, polityki, dokumenty programowe, wielowymiarowo ze sobą powiązane i trudne w istocie do

17 T.j. Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm., dalej jako u.p.w.

określenia. W literaturze przyjmowany jest podział planowania m.in. ze względu na kryterium dokładności/szczegółowości¹⁸ lub kryterium zakresu tematycznego¹⁹. Nie jest jednak w wielu sytuacjach jasne, czy mamy do czynienia z planowaniem ramowym/strategicznym, nie podlegającym bezpośredniemu wykonaniu, czy może z planowaniem operacyjnym/cząstkowym, bezpośrednio realizowanym. W warunkach współczesnego „wieloprogramowego planowania strategicznego”²⁰ trudno uchwycić merytoryczne różnice pomiędzy coraz bardziej „wymieszanymi” pojęciami (na przykład krajowy plan strategiczny w zakresie rybołówstwa). Dodatkowo, część z tych aktów wprost została włączona w ramy innych, nieraz odmiennie nazwanych, na przykład w studium uwarunkowań i miejscowych planach ustalane są programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi (art. 72 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś.), plan inwestycyjny stanowi załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 35a ust. 4 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹), program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej uchwalany jest wraz z planem działań (art. 111 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²²), a plan znakowania zwierząt w gminie należy do fakultatywnej części programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²³).

Ujednolicenie nazewnictwa, jakkolwiek można się zastanawiać nad taką potrzebą, z pewnością nie byłoby prostym zabiegiem legislacyjnym z uwagi na dodatkowe, rozbudowane relacje planów z zakresu ochrony środowiska z planami z innych obszarów prawa administracyjnego. Wysuwane są tu pewne konkretne postulaty. Na przykład M. Górski i J. Kierzkowska proponują, aby strategia była precyzowana bardziej skonkretyzowanymi planami, dla których wykonania mogłyby być konstruowane programy będące zestawieniami działań²⁴. Problem wydaje się szczególnie złożony w przypadku, w którym te strategie, plany i pro-

18 Cz. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981, s. 83 i n.; E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 141.

19 T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 69–70.

20 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 252.

21 T.j. Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm., dalej jako u.o.

22 T.j. Dz.U. 2015, poz. 1651.

23 T.j. Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm., dalej jako u.o.z.

24 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 191.

gramy powiązane są z planami o wieloznacznych – ustawowo niesprecyzowanych – postaciach aktów planowania, jak koncepcja, kierunki, projekt, polityka, podstawy, ocena, analiza czy raport. Jeśli dodać jeszcze do nich założenia, priorytety, wytyczne, specyfikacje, budżety, prognozy, ramy, perspektywy czy efekty, to rysuje się już wyraźny brak koherentnego i uporządkowanego systemu pojęć, co w dużej mierze zdaje się wynikać z przyjętej przez prawodawcę koncepcji otwartości pojęciowej na kooperację interdyscyplinarną.

Planowanie w prawie ochrony środowiska przybiera różne formy prawne, charakteryzując się przy tym odmiennymi, często skomplikowanymi procedurami opracowania i podejmowania, z wykorzystaniem instytucji opiniowania (na przykład opinie różnych organów, którym podlegają projekty planów gospodarki odpadami, opinie rad gmin w sprawie projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego), zgody (na przykład ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, do spraw środowiska albo marszałka województwa na zmianę w planie miejscowym przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne), uzgadniania (na przykład planu ochrony dla parku krajobrazowego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska), wnoszenia wniosków i uwag (na przykład uwagi i wnioski do projektu warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz do projektu warunków korzystania z wód zlewni), konsultowania (na przykład miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy, planów transportowych z mieszkańcami).

Warto jednak podkreślić w tym miejscu, że pomimo wyraźnych tendencji ustawodawcy do zwiększania znaczenia inicjatyw obywatelskich w procedurach planowania nie zawsze stanowią one odpowiednio sformalizowaną i jednocześnie w pełni wykorzystywaną formę partycypacji w procedurach planowania. W prawie ochrony środowiska wymóg partycypacji społecznej jest ograniczony do przypadku decyzji o największej doniosłości i problemów o największej wadze społecznej²⁵. Przez organy odpowiedzialne za planowanie możliwość udziału społeczeństwa w tworzeniu dokumentów planistycznych jest *in genere* postrzegana jako kłopotliwe wydłużenie procedury. Są też obawy tych organów o wykorzystanie prawa partycypacji społecznej do zablokowania określonych inicjatyw, na przykład pod pretekstem ochrony wartości przyrodniczych²⁶.

25 M. Nyka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 1, s. 87.

26 A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 48.

Wiele jest wyznaczników niejednolitego modelu planowania w prawie ochrony środowiska. Poza zróżnicowanymi nazwami i formami prawnymi planów, różne są podmioty planujące i adresaci planów, udział w planowaniu podmiotów administrowanych, przedmiot i sposób, w jakim ustawa określa treść planów, inny charakter normy kompetencyjnej, na podstawie której plany są wydawane, odmienne procedury planowania, terytorialny zasięg, termin i zakres obowiązywania, niejednolicie wprowadzany tryb ogłaszania, wreszcie różne skutki prawne i stopień autorytatywności. Bodaj najbardziej kontrowersyjny jest charakter prawny aktów planowania i wynikający z niego problem możliwości traktowania tych aktów jako odrębnej formy prawnej.

Istotę problemu trafnie oddaje J. Boć, stwierdzając, że „być może ustawodawca nie dał sobie tu rady z ochroną koncepcji zamkniętego porządku prawnego, a być może planowanie w ochronie środowiska jest tak istotne, że wyznacza w określonym prawem warunkach sytuację prawną podmiotów administracji publicznej”²⁷. Nawet w odniesieniu do ustawowo sprecyzowanej istoty prawnej aktów planowania są zgłaszane różne wątpliwości w piśmiennictwie i orzecznictwie. Status prawny danego planu często trudno jest jednoznacznie określić. O ile w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, których podział ma charakter dychotomiczny, każdy akt prawny przybiera postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego albo aktu prawa wewnętrznego²⁸, specyfika aktów planowania zasadza się na tym, że nieraz zdają się one spełniać cechy obu rodzaju tych aktów. W praktyce ocena ich charakteru ustalana jest w drodze interpretacji cech prawnych wywodzonych z przepisów tych aktów.

Kontrowersji nie powinna – jak sądzę – budzić prawna natura planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy na tych terenach. Plany te przyjmuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony odpowiednio przed powodzią i suszą oraz „powszechnym charakterem tych planów” (art. 88h ust. 13 oraz art. 88s ust. 8 u.p.w.). Nie jest już jednak zgodnie rozumiana istota innych planów, dla których ustawodawca *explicite* wprowadza formę rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego. Zdaniem J. Sommera, wy-

27 J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 438.

28 K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 21.

mogi aktu normatywnego składającego się z norm generalnych i ogólnych spełniają tylko miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz warunki korzystania z wód dorzecza²⁹. Autor wyłącza natomiast z tej grupy aktów „programy naprawcze” i określa je typowymi aktami planowania z uwagi na to, że ustawa, określając zakres ich treści, zawiera w istocie wskazania, które organ sporządzający plan może zrealizować, posługując się innymi instrumentami prawnymi będącymi w jego dyspozycji (na przykład harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych zadań, nałożenie obowiązku prowadzenia dodatkowych pomiarów emisji, nałożenie obowiązku przekazywania informacji o wydanych decyzjach, ograniczenie czasu obowiązywania posiadanych pozwoleń)³⁰.

Wydaje się, że intencją prawodawcy było jednak nadanie „programom naprawczym” charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego poprzez wyznaczenie bezpośrednio wynikających z programów obowiązków dla podmiotów zewnętrznych. Podobne stanowisko coraz częściej jest wyrażane zarówno w doktrynie, jak i judykaturze³¹. Porównuje się nawet te programy z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, podkreślając, że zarówno normy programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, jak i miejscowych planów mają bardziej regulacyjny charakter w porównaniu z innymi normami planowania (na przykład planami gospodarczymi)³². Celem „programów naprawczych” jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska przez wszystkie podmioty. Przepisy takiego programu są adresowane nie tylko do podmiotów podległych organowi przyjmującemu program, ale również do innych organów, a także w pewnym zakresie do przedsiębiorców lub innych podmiotów korzystających ze środowiska³³. Źródłem obowiązków określonych na podstawie art. 84 ust. 1 u.p.o.ś. będą najczęściej indywidualne akty administracyjne

29 J. Sommer, *Planowanie w ochronie...*, s. 143.

30 *Ibidem*.

31 Zob. R. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 98–99; R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 194; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2010 r., II OSK 1159/10, LEX nr 746413; wyrok WSA w Opolu z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Op154/10, LEX nr 605436; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., II SA/Łd 99/12, LEX nr 1139093.

32 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 154.

33 M. Górski, *Ochrona jakości środowiska*, [w:] M. Górski, J.S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 190.

uwzględniające rozwiązania wynikające z programów³⁴. Poza nadaniem „programom naprawczym” charakteru aktu prawa miejscowego, ustawa wprowadza obowiązek ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wreszcie – zgodnie z art. 186 pkt 4 u.p.o.ś. – organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii odmówi jego wydania, jeżeli wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programem ochrony środowiska, programem ochrony powietrza lub programem ochrony przed hałasem.

W drodze rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy ustanawiane są różne plany ochrony (ministra, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej). Charakter tego aktu nie jest dyskusyjny, budzi za to wątpliwości natura samych planów. A. Habuda uważa, że akt ustanawiający plan ochrony jest prawem powszechnie obowiązującym, jednak sam plan nie ma takiego waloru³⁵. Taki pogląd wyraża również W. Radecki, stwierdzając, że wszystkie akty ustanawiające plany ochrony (plany zadań ochronnych) są aktami powszechnie obowiązującymi, część z nich jest aktami prawa miejscowego, jednak same plany nie są prawem, a uszczegółowieniem, „rozpisaniem” reżimu prawnego danej formy ochrony przyrody³⁶. Inni autorzy dostrzegają jednak powszechność obowiązywania samego planu³⁷. A. Fogel wyodrębnia w planie ochrony zarówno część o charakterze informacyjno-analitycznym (na przykład cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji), o charakterze realizacyjnym (na przykład określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań w parkach narodowych i rezerwatach), jak i normatywnym (ustalenia do m.in. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województwa)³⁸.

Jednym razem aktami prawa miejscowego przepis określa same plany czy programy, a innym razem – uchwały w sprawie ich wykonania,

34 J. Rotko, *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 84.

35 A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 85.

36 W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 87.

37 M. Kierus, P. Pawlaczyk, [w:] E. Iddle, T. Bines (red.), *Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów*, Świebodzin 2004, s. 10; A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 88–89.

38 A. Fogel, *Plany ochrony...*, s. 88–89.

na przykład zgodnie z art. 38 ust. 4 u.o. „uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego”. Chociaż nie jest w taki sposób określany sam plan wojewódzki, to jednak jego istotne elementy zostały „przeniesione” do uchwały w sprawie wykonania planu. Artykuł 18 ust. 1 u.o. z kolei stanowi, że „każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować”. Nie jest również do końca jasny, a przez to szczególnie dyskutowany charakter planów urządzenia lasu (rozdział 4 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach³⁹) czy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a u.o.z.). Dla niektórych planów przewidziana została forma aktu administracyjnego (program dostosowawczy mógł być wprowadzony w drodze decyzji administracyjnej marszałka województwa⁴⁰), a nawet czynności faktycznej (program rolnośrodowiskowy jest „działaniem” w ramach, zatwierdzanego przez Radę Ministrów, programu rozwoju obszarów wiejskich⁴¹).

Przedstawione wyżej zagadnienia nie oddają wyczerpująco istoty problemu, pokazują już jednak, w jakimś zakresie brak zintegrowanego planowania w prawie ochronie środowiska. Różnorodne plany, rozproszone w wielu aktach prawnych, nie stanowią spójnego systemu planowania, za pomocą którego można by osiągać wspólne cele, harmonijnie i skutecznie wykonywać zadania służące narastającym zagrożeniom jakości środowiska czy realizować potrzeby wartości przyrodniczych. Wyraźniejsza jest tylko, choć tutaj jedynie zasygnalizowana, integracja polityki ochrony środowiska z planami zagospodarowania przestrzennego. W większości natomiast wymogi planowania odpowiadają bardziej celom i standardom środowiskowym przyjmowanym w prawie UE. Z tego m.in. wynika niejasny charakter wielu aktów planowania, ich specyficzne formy prawne i skomplikowane procedury planistyczne. Zwrócono uwagę na obojętne w zasadzie podejście do wymogów związanych z przyjmowaniem i realizowaniem planów przez aparat administracji, gdzie obowiązek najczęściej jest traktowany bardzo formalnie i jeżeli wykonywany, to w sposób nieświadczący o zrozumieniu idei tego planowania i jego istoty⁴².

39 T.j. Dz.U. 2015, poz. 2100.

40 Tytuł VIII u.p.o.ś.

41 Art. 5 ust. 1 pkt 14 ustawy w 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. 2013, poz. 173 ze zm.).

42 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany...*, s. 217.

Jeżeli na przykład w planowaniu przestrzennym pojawia się środowiskowy kontekst partycypacji społecznej, może warto byłoby – celem zapewnienia spójniejszego systemu planowania w prawie administracyjnym – przyjąć *de lege ferenda* większe ujednolicenie procedury planistycznej w zakresie składania oraz rozpatrywania uwag i wniosków. Czy formy udziału społeczeństwa, które przewidziano w sporządzaniu studium uwarunkowań i planów miejscowych, nie mogą mieć zastosowania (choć zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) do konstruowania aktów planowania w obszarze ochrony środowiska? Innym, godnym rozważenia rozwiązaniem może być rezygnacja z niektórych planów albo ograniczenie ich ilości z jednoczesnym uregulowaniem, wzorem innych państw europejskich, kwestii obowiązywania strategii zrównoważonego rozwoju kraju, która nie tylko odnosiłaby się do zagadnień ochrony środowiska, ale i do problemów szerzej pojmowanego planowania. Między innymi w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii tworzone są bardzo pojemne i skuteczne strategie zrównoważonego rozwoju, odnoszące się do różnorodnych, wzajemnie na siebie nakładanych problemów natury gospodarczej i społecznej.

4.2.

Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska

Maciej Nyka

Dr,

Uniwersytet Gdański

Dostęp do informacji o środowisku jest obecnie jednym z bardziej interesujących elementów systemu ochrony środowiska. Dzieje się tak ze względu na nietypowy charakter tej instytucji – bardziej proceduralny niż materialnoprawny¹, przeniesienie punktu ciężkości z problematyki zobowiązań państwa na problematykę praw podmiotowych jednostki oraz to, iż dostęp do informacji o środowisku jest jednym z elementów tzw. demokratyzacji ochrony środowiska. Warto także wskazać, że przez fakt odnoszenia się do wszystkich elementów środowiska instytucję dostępu do informacji o środowisku traktować można jako element systemu zintegrowanej ochrony środowiska². W doktrynie pojawiają się opinie traktujące prawo do informacji o środowisku jako pochodną fundamentalnego prawa do życia i korzystania ze środowiska lub jako przynajmniej istotny środek zmierzający do zagwarantowania powyższych praw człowieka³.

Problematyka dostępu do informacji o środowisku obejmuje szerokie spektrum źródeł prawa. Normy regulujące dostęp do informacji tworzone są zarówno na poziomie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. W warunkach Polski szczególnie istotne znaczenie ma problem efektywności praktycznej realizacji tych uprawnień, która w dużym stopniu zależy od działań technicznych i organizacyjnych realizowanych na poziomie samorządowym. Paradoksalnie dzisiaj, 15 lat od pojawienia się pierwszych w pełni ukształtowanych instrumentów realizacji dostępu do informacji o środowisku w prawie polskim nadal wskazać można liczne braki i słabości instytucji dostępu do informacji

1 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 224.

2 *Ibidem*, s. 222.

3 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2007, s. 43.

o środowisku⁴. Pojawiają się one przede wszystkim właśnie na poziomie organów samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego zdają się w sporej części nadal nie przygotowane do realizacji swoich obowiązków w tym zakresie⁵. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazać można z jednej strony brak tradycji kontroli organów państwa przez obywateli, z drugiej zaś wciąż i pomimo licznych ich nowelizacji brak przejrzystości i jednoznaczności dla przeciętnego obywatela norm gwarantujących dostęp⁶.

Zapewnienie dostępu do informacji o środowisku ma kluczowe znaczenie dla realizacji także innych zasad ochrony środowiska. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj zasada udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Nie można wyobrazić sobie merytorycznego udziału podmiotów indywidualnych czy organizacji ekologicznych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, bez zagwarantowania im możliwości uzyskania informacji o środowisku. Jak wskazuje W. Radecki, dostęp i uzyskanie informacji o środowisku jest wręcz warunkiem *sine qua non* rzeczywistego udziału w ochronie środowiska⁷. Dostęp do informacji publicznej, w tym do informacji o środowisku, jest instrumentem, za pomocą którego obywatelowi stworzono warunki do współdecydowania w ramach uczestnictwa w życiu publicznym⁸. Rozwój tej grupy uprawnień⁹, w specyficznym obszarze dostępu do informacji o środowi-

4 Por. P. Chylarecki, M. Wiśniewska, J. Engel, *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014.

5 Podstawą do tak krytycznej opinii są badania empiryczne przeprowadzone w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W trakcie prowadzonych badań wysłano prośbę o udostępnienie operatu uzdrowiskowego do 44 gmin uzdrowiskowych. Odpowiedzi uzyskano od 16 gmin. W przypadku zaledwie 13 gmin udało się uzyskać postulowany dokument. W przypadku odpowiedzi odmownych pojawiały się argumenty o braku certyfikowanego podpisu elektronicznego pod wnioskiem o udostępnienie informacji i inne podobne. Spore zastrzeżenia budzić może również termin udzielenia informacji – postępowania w wielu przypadkach były nadmiernie wydłużane. Por. P. Bielawska, *Prawo dostępu do informacji o środowisku jako rodzaj prawa dostępu do informacji publicznej*, Gdańsk 2015, s. 60 i n.

6 L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki i ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 194.

7 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 224.

8 T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Prawo informacji – prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 11 i n.

9 Międzynarodowe pochodzenie tej zasady, a także zbliżony charakter dostępu do informacji i udziału społeczeństwa pozwalają traktować dostęp do informacji i udział w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska jako dwa instrumenty administracyjno-prawne funkcjonujące w ramach tej samej zasady ogól-

sku, służy więc nie tylko osiągnięciu określonych celów środowiskowych i zwiększaniu zaangażowania społecznego w ochronę środowiska, ale także rozwojowi demokracji jako takiej¹⁰. Przyczynia się on bowiem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹¹.

Genezy międzynarodowych norm gwarantujących dostęp do informacji o środowisku dopatrywać można się już w ramach treści zawartych w Deklaracji Sztokholmskiej¹², jednakże podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. uznano kluczowe znaczenie zwiększenia partycypacji społecznej w ochronie środowiska dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Było to konsekwencją niskiej efektywności działań rządów podejmowanych po Konferencji w Sztokholmie (1972), mających na celu ochronę środowiska za pomocą tradycyjnych aktów władczych właściwych administracji publicznej¹³. W prawie ochrony

nej. Nie sposób także nie zauważyć związków pomiędzy zasadą uspołecznienia a zasadą zintegrowanej ochrony. Połączenie to jest widoczne zarówno na poziomie aktów prawa międzynarodowego – obydwie zasady zostały zidentyfikowane w ramach Szczytu Ziemi, jak i na poziomie funkcjonalnym – zintegrowana ochrona powinna być realizowana przez potencjalnie najszerszą grupę podmiotów. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Nowe instrumenty prawnoadministracyjne w ochronie środowiska*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 181 i 182.

10 Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 297; M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 41; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 135 i n.

11 M. Nyka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Disputatio” 2013, t. XV/1, s. 79 i n.

12 Nie sposób pominąć także fundamentu współczesnego prawa międzynarodowego, jakim jest bez wątpienia Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r., która gwarantuje w art. 19 prawo do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji. Doniosłe znaczenie ma także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., która w art. 10 ust. 1 gwarantuje prawo do wolności wypowiedzi rozumiane jako prawo do wolności poglądów i wolności informacji. Szersza analiza historyczna kształtowania się dostępu do informacji publicznej, w obrębie której usytuować trzeba genezę i rozwój prawa do informacji o środowisku została przeprowadzona m.in. w M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część I)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, s. 51–69.

13 Warto wskazać, że wątpliwości co do możliwości realizacji celów ochrony środowiska jedynie poprzez działania władz publicznych pojawiały się w nauce polskiej już na początku XX w.: „We współczesnej, wielowymiarowej rzeczywistości społecznej ani ustawodawstwo, ani administracja państwowa nie zdołają realizować zadań z zakresu ochrony środowiska naturalnego bez oparcia ich działań na poparciu i zaangażowaniu społecznym”. J. Pawlikowski, *Spółeczna organizacja ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1922, nr 3, cyt. za: W. Radecki,

środowiska jak i w niektórych innych dziedzinach prawa administracyjnego zaobserwować można tendencję do uzupełniania instrumentów regulacji instrumentami zarządzającymi aktywnością jednostek i społeczności¹⁴.

Deklaracja z Rio de Janeiro w art. 10 ustanawia dwa nierozdzielnie ze sobą powiązane elementy partycypacji publicznej w ochronie środowiska¹⁵. Wprowadza w nim bowiem z jednej strony zasadę dostępu do informacji o niektórych zagadnieniach związanych z ochroną środowiska¹⁶ oraz możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Co więcej, Deklaracja mówi o szerokim dostępie do informacji, a więc obejmującym także kwestie wykraczające poza zagadnienia środowiskowe bezpośrednio w niej wskazane. Na podstawie szeregu przytoczonych aktów prawnych, a także orzecznictwa sądów międzynarodowych można przyjąć tezę o istnieniu na poziomie prawa międzynarodowego prawa do informacji o środowisku, będącego uprawnieniem z katalogu praw człowieka¹⁷.

Niezwykle istotne znaczenie dla kształtowania się prawa do informacji o środowisku w międzynarodowym prawie środowiska mają dwie konwencje¹⁸ – Konwencja z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1991 r. oraz Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony

Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010, s. 151.

14 Por. T. Besta, M. Nyka, *Zastosowanie technik deliberatywnych w dydaktyce akademickiej i praktyce społecznej*, [w:] S. Mrozowska, G. Penkowska (red.), *Uniwersytet jutra*, Kraków 2015, s. 122 i n.; Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 18.

15 M. Górski (red.), A. Barczak, D. Jakubowska, A. Jaworowicz-Rudolf, A. Kaźmierska-Patrzyzna, J. Kierzkowska, P. Korzeniowski, J. Miłkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 68.

16 Deklaracja w art. 10 wspomina o informacjach dotyczących niebezpiecznych substancji i działalności w obrębie społeczności.

17 Przykładem może być tutaj orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guerra v Italy. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje dostęp do informacji umożliwiających ocenę przez lokalną społeczność ryzyka związanego z funkcjonowaniem określonego zakładu przemysłowego. Por. (1998) 26 E.H.R.R. 357, a także orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 czerwca 1998 w sprawie McGinley and Egan v United Kingdom (1999) 27 E.H.R.R. 1.

18 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 38 i n.

środowiska¹⁹ podpisana w 1998 r. Znaczenie powyższych aktów prawnych dla wdrażania zasady dostępu do informacji o środowisku wynika z faktu, że pierwsza z nich wprowadza praktyczne instrumenty gwarantujące jej realizację w konkretnym typie postępowania z zakresu ochrony środowiska (pod postacią obowiązku powiadamiania opinii publicznej o planowanej inwestycji), a druga tworzy ramy proceduralne dla realizacji tej zasady w ramach całego systemu prawa ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus pozostaje obecnie najlepiej rozpoznawanym i najszerzej stosowanym aktem prawa międzynarodowego gwarantującym dostęp do informacji o środowisku. Powstała ona jako logiczna konsekwencja przyjęcia w 1995 r. w Sofii podczas III Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska krajów europejskich wytycznych w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska²⁰. Jej stronami jest 46 państw oraz Unia Europejska.

Dostęp do informacji o środowisku w prawie Unii Europejskiej wywiera głęboki wpływ na regulujące te zagadnienia normy krajowe państw członkowskich. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, dostęp do informacji poprzez prawo wglądu do dokumentów jest jedną z norm konstytucyjnych UE²¹. Uszczegółowiony zaś został w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r.²² oraz w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty²³. Po drugie, środowisko jest obszarem

19 Akt ten stanowi kodyfikację proceduralnego aspektu prawa do środowiska, łączy się tym samym z prawami człowieka trzeciej generacji. Konwencja w odniesieniu do problemu dostępu do informacji o środowisku z jednej strony nakłada na organy publiczne obowiązek zbierania informacji o środowisku, z drugiej zaś umożliwia jednostce dostęp do tych informacji. Por. M. Koenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 42.

20 J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus. Geneza, status i kierunki rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 115.

21 Por. art. 15 ust. 3 TFUE i art. Art. 11 Karty Praw Podstawowych.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. L.2001.145.43.

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, L.2006.264.1.

kompetencji dzielonych w ramach Unii Europejskiej²⁴. W konsekwencji zgodnie z art. 4 TFUE mogą realizować swoje kompetencje prawodawcze w sposób dowolny w obszarze, w którym kompetencji tych nie zrealizowały odpowiednie organy UE. W przypadku „zajęcia pola” przykładowo przez wydanie dyrektywy, państwa członkowskie są zobowiązane do jej implementacji i ich swoboda regulacyjna w tym obszarze ulega wyłączeniu. Jeżeli dodamy do tego fakt, że Unia, będąc stroną Konwencji z Aarhus, ma obowiązek wdrażania jej postanowień przez wydawanie odpowiednich norm prawnych, ukazuje się nam obraz efektywnego (bo podlegającego kontroli sądów UE) mechanizmu implementacji postanowień konwencji do krajowych porządków prawnych. Po trzecie, państwa UE są stronami Konwencji z Aarhus, co do obowiązku jej stosowania wynikającego z norm prawa UE dodaje jeszcze zobowiązania wynikające z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – zwłaszcza zasadę *pacta sunt servanda*.

Swoje obowiązki w zakresie implementacji norm Konwencji z Aarhus UE realizuje m.in. za pomocą Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. o dostępie publicznym do informacji o środowisku²⁵. Jest to akt o charakterze proceduralnym realizującym założenia trójfilarowej konstrukcji Konwencji z Aarhus. W dyrektywie dostęp do informacji²⁶ jest z jednej strony uprawnieniem samodzielnym, a z drugiej strony umożliwiającym merytoryczny udział w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, a także w określonych sytuacjach może on inicjować procedury związane z dostępem do sprawiedliwości w ochronie środowiska.

W prawie polskim zarys podstawowych instrumentów związanych z zapewnieniem dostępu do informacji o środowisku zaczął kształtować się na długo przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej czy podpisaniem Konwencji z Aarhus²⁷. Najdonioślejszym dokumentem potwierdzającym tę tezę jest Konstytucja RP z 1997 r. Konstytucja, gwarantując z jednej strony ogólne prawo dostępu do informacji publicznej²⁸, a z drugiej strony wprowadzając w art. 74 ust. 3 szczegółową regu-

24 M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 85.

25 Dz.Urz. UE 2003 L 41/26.

26 Rozumianej i definiowanej szeroko, por. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Wybór i wprowadzenie Maria Magdalena Kenig-Witkowska*, Warszawa 2012, s. 24.

27 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 232 i n.

28 Dostęp do informacji publicznej jako jeden z filarów rządów demokratycznych i społecznej kontroli ujęty został w Konstytucji RP z 1997 r. w sposób obszerny. Konstytucja zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz po-

lację dotyczącą właśnie dostępu do informacji o środowiska, stworzyła obowiązujące do dnia dzisiejszego ustrojowe ramy realizacji zasady dostępu do informacji o środowisku. Oczywiście uzupełniana jest ona aktami szczegółowymi, będącymi m.in. efektem implementacji wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego i europejskiego²⁹.

Normy mające gwarantować dostęp do informacji o środowisku w Polsce ewoluowały. Było to wynikiem, z jednej strony, zmian norm prawa międzynarodowego, a zwłaszcza europejskiego w tym zakresie, a z drugiej strony problemów kulturowych związanych z realizacją tego uprawnienia. Stosunkowo niska świadomość ekologiczna społeczeństwa w zestawieniu z administracją publiczną, która, co zostało już wskazane, nawet w chwili obecnej wydaje się nie do końca rozumieć swoje obowiązki w zakresie transparentności, powodowała konieczność wprowadzania licznych zmian do krajowych regulacji dostępu do informacji o środowisku. Pewnego rodzaju elementem stabilizującym system było stworzenie w 2008 r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰. Ustawa ta, jakkolwiek także modyfikowana celem usuwania błędów implementacyjnych, obowiązuje do dnia dzisiejszego i wyznacza trzon regulacji dostępu do informacji o środowisku w polskim porządku prawnym.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie problematyce dostępu do informacji o środowisku poświęca dział zatytułowany *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie*. Dział ten został podzielony na 4 rozdziały o tytułach: I *Przepisy ogólne*, II *Odmowa udostępniania informacji*, III *Publiczne dostępne wykazy oraz upowszechnianie informacji drogą elektroniczną*, IV *Oplaty*. Charakter dostępu do informacji o środowisku określa art. 8 ustawy. Potwierdza on wynikający z konstytucji fakt, że dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie traktować należy jako publiczne prawo podmiotowe przysługujące każdemu³¹.

zyskiwania i rozpowszechniania informacji, w tym także informacji dotyczącej ochrony środowiska (art. 54 ust. 1). Z drugiej strony Konstytucja nakłada także na organy administracji publicznej obowiązki w zakresie udostępniania informacji publicznej. Artykuł 61 Konstytucji zapewnia dostęp do informacji publicznej (ust. 1), a nawet możliwość rejestrowania posiedzeń organów kolegialnych (ust. 2). Por. W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 225.

29 T. Jaroszyński, *Dostęp do dokumentów instytucji wspólnot europejskich w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 1, s. 56.

30 Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn.zm.

31 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 240.

Pojęcie informacji o środowisku zdefiniowane zostało w art. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Wprawdzie ustawodawca stworzył tam katalog informacji będących informacjami o środowisku w rozumieniu ustawy³², to sformułowania elementów tego katalogu pozwalają na pewną elastyczność w jego stosowaniu³³. Podkreślić należy, że informacje udostępniane w ramach procedury dostępu do informacji o środowisku powinny być wyczerpujące. Wskazywać na to może, w przypadku biernego udostępniania informacji, obowiązek przekazania także informacji dotyczących metod przeprowadzania pomiarów i sposobów interpretacji danych.

Zakres podmiotowy dostępu do informacji o środowisku w polskim systemie prawa ochrony środowiska zarysowany został niezwykle szeroko. Nie jest to zresztą rozwiązaniem zaskakującym, lecz wynika wprost z zapisów Dyrektywy 2003/4/WE³⁴ oraz samej Konwencji z Aarhus³⁵. Polska ustawa z 2008 r. w art. 4 stwierdza, że „każdy ma prawo do informacji o środowisku”. Ustawa nie pozwala na różnicowanie podmiotów, jeśli chodzi o prawo dostępu do informacji o środowisku³⁶. Podejmując się dalszej analizy zakresu podmiotowego uprawnienia zawartego w art. 4 ustawy, uznać można, że niezbędne jest analizowanie normy w nim zawartej w kontekście art. 37 Konstytucji traktującego o prawach podmiotów znajdujących się pod jurysdykcją RP³⁷. Podobnie jak normy międzynarodowe i europejskie polska ustawa nie wymaga spełnienia jakichkolwiek innych wymogów formalnych, jak obywatelstwo³⁸, po-

32 Warto zaznaczyć, że podobne rozwiązanie przyjęto w Dyrektywie 2003/4/WE – także i tam w art. 2 stworzono swoisty katalog informacji o środowisku.

33 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 241.

34 Art. 3 ust. 1 Dyrektywy.

35 U. Beyerlin, T. Marauhn, *International Environmental Law*, Oxford 2011, s. 237, por. art. 4 ust. 1 Konwencji.

36 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24.

37 K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. 2, Wrocław 2009, s. 33.

38 Jakkolwiek trudno wyprowadzać jurysdykcję ekstraterytorialną Konstytucji RP w zakresie realizacji art. 74 ust. 3 czy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, to jednak wbrew opinii części doktryny wskazać trzeba, że Konstytucja RP gwarantuje szeroki dostęp do praw podmiotowych także cudzoziemcom – por. art. 37 Konstytucji RP. Poglądy przeciwne prezentowane są np. w J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 77.

siadanie interesu prawnego czy określonego wieku³⁹. Ambiwalentny dla realizacji przez organy administracji publicznej jest także cel, dla którego ujawniona ma zostać informacja o środowisku. W istocie organom zobowiązanym do udostępnienia informacji o środowisku nie wolno nawet ujawnienia tego celu żądać⁴⁰. W dobie wzmożonego zagrożenia ekoterroryzmem budzić to może pewien uzasadniony niepokój⁴¹.

Istnienie podmiotowego prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie po stronie szerokiej grupy podmiotów uprawnionych skorelowane jest z adekwatnym obowiązkiem udostępniania informacji po stronie podmiotów zobowiązanych. Także w tym przypadku uznać trzeba, że ustawodawca szeroko określił krąg podmiotów tego obowiązku. Ustawa w art. 8 wskazuje wprost na organy administracji⁴² jako na

39 M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Rada Prawny” 2005, nr 1, s. 80. Jedynym ograniczeniem może być tutaj wynikający z kodeksu postępowania administracyjnego wymóg posiadania przez stronę postępowania zdolności do czynności prawnych. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 24. Z drugiej strony wydaje się że w sytuacji, gdy uznamy, iż udostępnienie informacji o środowisku jest czynnością techniczną (tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku w sprawie IV SA/Wa 2006/12 z 10 stycznia 2013) i nie jest wymagana dla udostępnienia decyzja (por. art. 20 ustawy o dostępie do informacji o środowisku), to zastosowanie kpa i wynikające z niego ograniczenia będą miały marginalne znaczenie przy uzyskiwaniu informacji o środowisku. Odmienną opinię w tym zakresie prezentuje K. Gruszecki. Por. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 40.

40 J. Jendrośka, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 149.

41 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Warszawa 2009, s. 64 i n.

42 Warto podkreślić, że określenie „organy administracji” nie jest tożsame z zakresem przedmiotowym obowiązku określonego w dyrektywie 2003/4/WE. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że w porównaniu do dyrektywy 2003/4/WE regulacja Polska poprzez odniesienie od organów administracji wykluczyła z tego obowiązku pewne kategorie podmiotów. Chodzi tu mianowicie o organy sądownicze i legislacyjne, co pozostaje w sprzeczności z zakresem określonym w dyrektywie. Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, [w:] M. Sobolewski (red.), *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, z. 5/2008, s. 22. Jest to z pewnością spora niekonsekwencja zwłaszcza w sytuacji, gdy organy te są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w oparciu o ustawę z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dążąc do osiągnięcia stanu pełniejszej implementacji dyrektywy do prawa krajowego, w projekcie nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przewiduje się zamienienie określenia „organy administracji publicznej” określeniem „władze publiczne” (por. art. 1 ust. 3 projektu ustawy). Taki sposób określenia podmiotów zobowiązanych

grupę podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku⁴³. Obowiązek ten dotyczy zarówno informacji będących już w ich posiadaniu, jak i tych, które są dla tych organów przeznaczone. Ten drugi aspekt obowiązku ma za zadanie chronić podmiot, któremu przysługuje prawo do informacji o środowisku przed konsekwencjami braku podejmowania odpowiednich działań przez organy administracji publicznej celem uzyskania odpowiednich informacji o środowisku⁴⁴. Pewnym ograniczeniem w zakresie dostępu do informacji może być fakt, że obowiązek udostępniania informacji dotyczy tych informacji, które są przeznaczone dla danego organu administracji. Praktyczny wymiar tego ograniczenia wynikającego z właściwości miejscowej i rzeczowej organów administracji nie jest jednak bardzo istotny z punktu widzenia dostępu do informacji. Pamiętać bowiem należy o normie zawartej w art. 65 k.p.a, z której wynika obowiązek przekazania wniosku do właściwego organu przez organ niewłaściwy do rozpatrzenia sprawy.

Zarówno normy prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego przewidują różnorodność form udostępniania informacji o środowisku. Najogólniej podzielić można je na udostępnianie czynne i udostępnianie bierne⁴⁵. Udostępnianie czynne, które z założenia

uwzględnia także organy legislacyjne i sądownicze, organy kontroli państwowej i ochrony prawa (por. art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy). Ustawodawca jednocześnie w znowelizowanym art. 8 ustawy wprowadza ograniczenie, że obowiązek udostępniania informacji wobec władz publicznych nie dotyczy ich działalności ustawodawczej i orzeczniczej.

43 Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 9 za organ administracji na potrzeby regulacji uznaje się zarówno organy centralne, jak i terenowe, organy rządowe, jak i samorządowe. Co więcej, w przypadku, gdy zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony realizowane są przez inne kategorie podmiotów – np. podmioty prywatnoprawne to i na nie rozciąga się obowiązek udostępniania informacji o środowisku. Tak szerokie określenie zakresu podmiotów zobowiązanych wydaje się wykraczać nawet poza ramy określone w art. 3 Konwencji z Aarhus i w analogicznym art. 3 dyrektywy 2003/4/WE. Ujęcie takie wydaje się mieć na celu realizację obowiązku zapewnienia efektywności dostępu do informacji, który to cel widać wyraźnie zarówno w regulacjach międzynarodowych, jak i unijnych. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że w porównaniu z dyrektywą 2003/4/WE regulacja Polska wykluczyła z tego obowiązku pewne kategorie podmiotów. Chodzi tu mianowicie o organy sądownicze i legislacyjne, co pozostaje w sprzeczności z zakresem określonym w dyrektywie. Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy...*, s. 22.

44 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 33.

45 E. Iwanek-Chachaj, J. Jerzmański, D. Lebow, A. Ostrowska, K. Popik-Chorąży, W. Postulski, M. Roliński, P. Sadowski, P. Smoleń, K. Stanik-Filipowska, J. Stelmasiak, H. Walczak, A. Wąsikowska, J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 38; M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle praw (Cześć pierwsza)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, nr 1, s. 65.

miało i w praktyce z pewnością obejmuje gros dostępnych informacji o środowisku, jest przeprowadzane przez organy administracji publicznej. Następuje to wprawdzie poprzez gromadzenie (na przykład w oparciu o monitoring środowiska)⁴⁶, a następnie poprzez przetwarzanie danych w różnych formach publikacji w publicznie dostępnych wykazach⁴⁷. Wykazy te są upubliczniane w „Biuletynie Informacji Publicznej”⁴⁸ oraz innych formach gwarantujących ich udostępnianie⁴⁹. Dobór publikatora ponad obowiązkowe opublikowanie w BIP uzależniony jest w dużej mierze od wyboru organu administracji publicznej. Bardzo częstą praktyką jest publikacja w Internecie⁵⁰, na stronach jednostek samorządu terytorialnego. Niekiedy wykorzystywane są też inne formy publikacji, jak obwieszczenia, ogłoszenia prasowe czy inne formy zwyczajowo przyjęte.

W odniesieniu do udostępniania biernego szczególnie istotną rolę spełnia postulat utworzenia specjalnych jednostek (punktów kontaktowych) funkcjonujących przy organach administracji publicznej, których zadaniem jest właśnie realizacja zadań tych podmiotów w zakresie

46 Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 43.

47 *Ibidem*, art. 21 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie zawiera katalog danych podlegających obowiązkowemu udostępnieniu czynnemu przez organy administracji publicznej. Realizuje on założenia zawarte w art. 5 Konwencji z Aarhus. Niektórzy autorzy uznają go wręcz za wzorcową realizację postanowień tej normy prawnomiędzynarodowej. Por. J. Jendrośka, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 153.

48 Art. 23 ustawy.

49 Szczegółowe zasady dotyczące prowadzenia wykazów określone są m.in. w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, Dz.U. 2010, nr 186, poz. 1249.

50 Publikowanie informacji w formie cyfrowej i umieszczanie ich w Internecie umożliwia współpracę z ogólnoeuropejskimi systemami wyszukiwania informacji o środowisku funkcjonującymi na podstawie prawa UE. Przykładem może być tutaj Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń – EPTRR funkcjonujący na podstawie Rozporządzenia Parlamentu i Rady WE/166/2006 z 18 stycznia 2006 r. Rejestr gromadzi informacje o uwolnieniach zanieczyszczeń, transferach odpadów oraz zanieczyszczeniach w ściekach, a także uwolnieniach zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych. Rejestr ewidencjonuje występowanie 91 substancji. Innym przykładem ogólnoeuropejskiego publikatora koordynowanego z rejestrami krajowymi jest Infrastruktura Informacji Przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej – INSPIRE. System ten został wprowadzony dyrektywą 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. Por. M. Górski (red.), A. Barczak, D. Jakubowska, A. Jaworowicz-Rudolf, A. Kaźmierska-Patrzyzna, J. Kierzkowska, P. Korzeniowski, J. Miłkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 68; por. J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*. Warszawa 2009, s. 81.

udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie⁵¹. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w art. 10 nakazuje wyznaczenie w urzędach administracji publicznej osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji o środowisku. Oznacza to, iż realizacja obowiązku udostępnienia informacji spoczywać będzie w każdym organie administracji publicznej na konkretnej osobie lub zespole osób, które wyłącznie lub przy okazji innych obowiązków będą odpowiedzialne za realizację dostępu do informacji o środowisku⁵².

Założenie umożliwienia jak najszerzego dostępu do informacji o środowisku nie mogłoby iść w parze z wprowadzeniem istotnych ograniczeń co do formy wniosku to o udostępnienie. Podstawową formą jest forma pisemna zarówno tradycyjna, jak i elektroniczna⁵³. Usta-

51 Art. 3 ust. 5 lit. c Dyrektywy 2003/4/WE postuluje stworzenie warunków do udostępniania (biernego) informacji o środowisku poprzez wyznaczenie urzędników ds. informacji, stworzenie i utrzymanie infrastruktury pozwalającej na sprawdzenie informacji będącej przedmiotem wniosku o udostępnienie, stworzenie i udostępnienie rejestrów lub wykazów informacji o środowisku będących w posiadaniu danych organów administracji publicznej. Podobnie Konwencja z Aarhus w art. 5 ust. 2 lit. b zobowiązuje państwa do zapewnienia podstawowych warunków organizacyjnych do udostępniania informacji o środowisku, jak udostępnienie publiczne wykazów, rejestrów i zbiorów danych, zobowiązanie urzędników do wspierania społeczeństwa w realizacji prawa do informacji o środowisku, wyznaczenie punktów kontaktowych.

52 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 116 i 117.

53 Sama ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie nie wyjaśnia bliżej, na czym polega wymóg złożenia wniosku w formie pisemnej. Jeżeli jednak przyjmiemy, że wniosek taki będzie swoistą formą podania (wskazuje na to możliwość wydania na tej podstawie decyzji administracyjnej o odmowie udzielenia informacji), to zastosowanie mieć będzie tutaj art. 63 § 1 k.p.a., przewidujący możliwość wnoszenia podań za pomocą formularza, dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej organu administracji, który umożliwia pobranie danych. W doktrynie coraz bardziej rozpowszechnia się pogląd, iż forma elektroniczna złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nawet w sytuacji braku opatrzenia wniosku podpisem elektronicznym, jest pełnoprawną formą wystąpienia o udzielenie informacji. Por. np. M. Bednarczyk, *Wniesienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną – praktyczne problemy*, „Elektroniczna Administracja” 2004, nr 6; podobnie Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 listopada 2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 97/11, podobnie Wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2011 r. sygn. akt IV SAB/Gl 36/11. Ciekawą argumentację za dopuszczalnością składania wniosków w formie elektronicznej, bazującą na normach prawa konstytucyjnego, przeprowadzają autorzy: E. Iwanek-Chachaj, J. Jerzmański, D. Lebowa, A. Ostrowska, K. Popik-Chorąży, W. Postulski, M. Roliński, P. Sadowski, P. Smoleń, K. Stanik-Filipowska, J. Stelmasiak (red.), H. Walczak, A. Wąsikowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 41.

wodawca idzie jeszcze dalej w stronę ułatwiania dostępu do informacji o środowisku, przewidując nawet okoliczności, gdy wniosek może być złożony w formie ustnej⁵⁴. W praktyce niejednokrotnie organy administracji publicznej przygotowują specjalne formularze kontaktowe, które ułatwiają złożenie wniosku przez Internet. Korzystanie z gotowych formularzy, poza ułatwieniem komunikacji z urzędem, umożliwia również uniknięcie błędów mogących stać się fakultatywną podstawą odmowy udzielenia informacji o środowisku z art. 17 pkt 4 ustawy – zbyt ogólnikowego sformułowania wniosku czy też braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji o środowisku.

Podobnie elastyczne podejście przyjął ustawodawca odnośnie do formy, w jakiej ma być ona przekazana. Ustawa w art. 15 stwierdza, że poza wyjątkami wynikającymi z ograniczeń technicznych informacja powinna być udostępniana w formie wskazanej we wniosku o udostępnienie. W razie braku takiej możliwości to wnioskodawcy pozostawia się ostateczną decyzję, w jaki sposób i w jakiej formie udostępniona ma zostać mu informacja (po uzasadnieniu, dlaczego pierwotnie wnioskowana forma udostępnienia nie może zostać zrealizowana). Brak wyboru formy (po uprzednim wezwaniu przez organ) prowadzić może do wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji.

Instytucje prawne nakierowane na szeroki dostęp do informacji o środowisku nie byłyby efektywne, gdyby udostępnienie informacji o środowisku napotykało na bariery o charakterze ekonomicznym. Podmiotowe prawo do informacji o środowisku i jego ochronie jest prawem powszechnym, a nie przywilejem zarezerwowanym dla najzamożniejszych. Z drugiej strony organ, udostępniając informacje o środowisku, ponosi koszty utrzymania infrastruktury oraz koszty związane z przygotowaniem informacji do udostępnienia. Efektywny system dostępu do informacji o środowisku musi zatem w sposób adekwatny ciężary te rozłożyć pomiędzy organy administracji oraz osobę występującą z wnioskiem o udostępnienie informacji⁵⁵.

Jako że organy administracji publicznej są ustawowo zobowiązane do prowadzenia i aktualizacji różnych rodzajów rejestrów, wyszukiwanie i udostępnianie w siedzibie organu dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne⁵⁶. Podobnie bezpłatny jest czynny dostęp do informacji opublikowanych w ramach „Biuletynu Informacji Publicznej” czy innych publikatorach. Inaczej wygląda sytuacja

54 Art. 12 ust. 2 ustawy.

55 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 124.

56 Art. 26 ust. 1 ustawy.

cja, kiedy w ramach udostępniania biernego organ administracji będzie musiał informacje odpowiednio przygotować dla wnioskującego. Przygotowanie to może wiązać się z jej przekształceniem na formę wskazaną we wniosku o udostępnienie informacji, wyszukaniem informacji, sporządzeniem kopii dokumentów oraz ich przesyłką. W takim przypadku, gdy udostępnienie informacji następuje w formie zindywidualizowanej, ustawodawca dopuszcza możliwość poboru opłat. Ich jedynym celem ma być zwrot kosztów przygotowania i wysyłki materiałów⁵⁷. Ustawodawca, chcąc ujednolicić wysokość opłat a jednocześnie zagwarantować, że nie będą one nadużywane, wprowadził w ustawie stawki maksymalne oraz katalog usług, za które takie opłaty mogą być w ogóle pobierane. Szczegółne warunki ich wysokości oraz pobór określone zostały w rozporządzeniu w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku⁵⁸.

Równie istotnym szczegółem, podobnie jak to miało miejsce w przypadku opłat za udostępnianie informacji o środowisku, jest problem terminów udostępniania tej informacji. Oczywiście, że obstrukcja urzędnicza, zbyt długo trwające procedury zniweczyć mogą sens pozyskiwania informacji o środowisku. Ze względów technicznych forma, rodzaj i zakres wystąpienia o udostępnienie informacji o środowisku warunkuje prędkość jej uzyskania. Jako podstawową regulację terminu udostępnienia informacji ustawodawca użył określenia „bez zbędnej zwłoki”⁵⁹. To wieloznaczne określenie wskazuje jednak, iż założeniem ustawodawcy jest szybkie udostępnianie informacji o środowisku. Dla stworzenia bardziej precyzyjnych ram czasowych w ustawie wskazuje się, że informacja powinna być udzielona w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc. Pojawić się mogą oczywiście także przypadki szczególne, jak na przykład udostępnienie informacji, które będzie charakteryzowało się wysokim stopniem komplikacji. Tutaj termin ten przedłużony został przez ustawodawcę do dwóch miesięcy⁶⁰. Z kolei, gdy informacje, o które występuje podmiot, dostępne są w publicznie dostępnych wykazach, lub gdy zachodzą sytuacje klęski żywiołowej lub katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, zastosowanie znajdzie termin krótszy – „w dniu złożenia wniosku”⁶¹. Powyższe reguły dotyczące terminów

57 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 88.

58 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku, Dz.U. 2010, nr 215, poz. 1415.

59 Art. 14 ust. 1 ustawy.

60 Art. 14 ust. 2 ustawy.

61 Oczywiście wydaje się, że w przypadku dokumentów, o których dane zawarte są w dostępnych publicznie wykazach, dotrzymanie terminu ustawowego, a więc

udostępniania wniosku będą miały również zastosowanie w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku⁶².

Kwestią niezwykle delikatną są wyjątki od zasady udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. Z jednej strony doskonale wiadomo, że prawa podmiotowe gwarantowane w Konstytucji RP powinny być realizowane w sposób jak najszerszy. Z drugiej strony nawet autorzy Konwencji w Aarhus czy odpowiednich regulacji unijnych mieli świadomość, że wystąpić mogą pewne okoliczności, w których realizacja tego prawa będzie musiała być ograniczona⁶³. Pamiętając o konstytucyjnym rodowodzie prawa dostępu do informacji o środowisku (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), wszelkie jego ograniczenia analizować trzeba w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Norma zawarta w tym artykule stawia wymogi proceduralne i faktyczne do podejmowania prób ograniczenia praw konstytucyjnych. Jeśli chodzi o wymogi faktyczne, to wymienione są tutaj przesłanki bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wymogiem formalnym jest zachowanie formy ustawowej przy wprowadzaniu takich ograniczeń⁶⁴, a także konieczność zachowania proporcjonalności tak, aby ograniczenia nie naruszały istoty prawa dostępu do informacji o środowisku.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w rozdziale drugim działu pierwszego reguluje problem odmowy udostępnienia informacji o środowisku. Zawarcie normy regulującej tę problematykę w akcie rangi ustawowej jest, co wskazano powyżej, warunkiem formalnym legalności takich ograniczeń. Jeśli zaś chodzi o warunki materialnoprawne, to zostały one ujęte w dwóch zamkniętych katalogach. Pierwszym z nich jest zawarty w art. 16 ustawy katalog bezwzględnych przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Artykuł 17 zawiera z kolei krótszą, niż ma to miejsce w przypadku poprzedniego artykułu, listę przesłanek fakultatywnych odmowy udzielenia informacji o środowisku jego ochronie. Także i w tym miejscu zauważyć można problem niewłaściwej implementacji dyrektywy 2003/4/WE/ ponieważ nie przewiduje ona katalogu sytuacji, gdy organ ma bezwzględny obowiązek odmowy udostępnienia

udostępnienie ich w dniu złożenia wniosku jest w wielu przypadkach nierealne. Dlatego też nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przewiduje zmianę treści art. 14 ust. 3 ustawy dla tego typu informacji i wydłużenie terminu na realizację wniosku do 3 dni.

62 Art. 14 ust. 5 ustawy.

63 Por. art. 4 dyrektywy 2003/4/WE.

64 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 464.

informacji. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE stawia warunek, iż władze publiczne mogą odmówić udzielenia informacji o środowisku dopiero wtedy, gdy ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na ochronę określonych interesów i tajemnic wymienionych w katalogu zawartym w art. 4 ust. 2 lit a)-h). Tym samym wprowadzenie do ustawy w art. 16 katalogu bezwzględnych przesłanek odmowy udzielenia informacji ogranicza kompetencje organów administracji publicznej (władz publicznych) do uznania, że ujawnienie informacji nie wpłynie negatywnie na interesy i tajemnice wymienione w ustawie⁶⁵. Warto odnieść się także do problemów związanych z nadużywaniem przez niektóre organy zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku stosowania wyjątków. Nierzadko bowiem dla ochrony danych osobowych czy własności intelektualnej odmawia się udostępnienia całych opracowań te dane wrażliwie zawierających⁶⁶. Oczywiście wydaje się, że postępowanie takie niesłusznie rozszerza ochronę informacji wrażliwych na całość dokumentu (informacji), który takiego charakteru już nie ma⁶⁷.

W kontekście wyjątków od zasady dostępu do informacji o środowisku warto jest wskazać, że ustawodawca ograniczył potencjalną możliwość

65 W tym obszarze nowelizacja ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie również przewiduje dostosowanie zapisów ustawowych do wymogów prawidłowej implementacji dyrektywy. Projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przewiduje bowiem likwidację katalogu przesłanek przewidujących bezwzględną odmowę udostępnienia informacji. Nowy art. 16 ustawy w ustępie pierwszym zawierać ma listę interesów i tajemnic zawartych w dotychczasowym katalogu bezwzględnych przesłanek, lecz opatruje je innym wstępem. Celem zmiany jest objęcie wszystkich przesłanek odmowy w nowym art. 16 ustawy obowiązkiem badania interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie. Zgodnie bowiem z treścią początkowej części nowego art. 16 ustawy „władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć” katalog interesów i tajemnic wymieniony w pkt 1–9. Jednocześnie wraz z likwidacją katalogu przesłanek bezwarunkowej odmowy udzielenia informacji o środowisku do nowego art. 16 ustawy dodano ustęp 2, w którym zawarto dotychczasowe fakultatywne przesłanki odmowy udzielenia informacji o środowisku zawarte w dawnym art. 17 ustawy.

66 P. Chylarecki, M. Wiśniewska, J. Engel, *Dostęp do informacji środowiska i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 28 i n.

67 W nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przewiduje się dodanie art. 16 ust. 4. W myśl tego przepisu prawidłową praktyką będzie wyodrębnienie z informacji danych podlegających wyłączeniu (np. poprzez zamazanie) z przyczyn zawartych w art. 16 ust. 1 pkt 1–9 i udostępnienie pozostałej części informacji.

nadużywania instrumentu odmowy. Po pierwsze, wprowadził wymóg formy takiej odmowy. Odmowa udzielenia informacji o środowisku i jego ochronie dopuszczalna jest jedynie w formie decyzji administracyjnej. Co za tym idzie, musi być uzasadniona i podlega trybowi odwoławczemu. Po drugie, ustawodawca wyodrębnił grupę informacji wrażliwych, dotyczących: ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania; stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania; rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania; poziomu emitowanego hałasu oraz poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych⁶⁸. Katalog ten stanowi swoisty wyjątek od wyjątków – części obligatoryjnych przesłanek odmowy udzielenia informacji o środowisku. Niezależnie od tego, czy dane te będą mogły kwalifikować się pod któryś z wyjątków i tak zgodnie z art. 18 ustawy podlegają ujawnieniu.

Dostęp do informacji o środowisku jest instytucją prawną ochrony środowiska. Jednocześnie poprzez swoje oddziaływanie na wiele innych dziedzin prawa ochrony środowiska uznać można go za jeden z kluczowych elementów systemu ochrony środowiska. Warunkuje on prawidłową realizację zasady udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska. Dostęp do informacji o środowisku jest także blisko skorelowany z problemem monitoringu środowiska, będąc w dużej mierze uzależnionym od informacji z tego monitoringu pochodzących. Z drugiej strony, żądając informacji o środowisku, podmiot indywidualny może dynamizować i weryfikować działania organów publicznych w zakresie prawidłowego pozyskiwania danych o środowisku. Dostęp jest także instrumentem mogącym inicjować proces zmian i tworzenia nowych norm w obszarze prawa ochrony środowiska. Będzie się tak działo w sytuacji, gdy władze publiczne będą miały świadomość dużego zainteresowania obywateli stanem środowiska oraz działaniami podejmowanymi przez organy administracji publicznej, legislaturę, organy sądownicze, organy kontrolne w sferze ochrony środowiska. O systemowym charakterze dostępu do informacji o środowisku świadczyć może również fakt, że zasada ta identyfikowana jest zarówno przez prawo międzynarodowe (jako jeden z desygnatów prawa do środowiska odpowiedniej jakości⁶⁹), jak i przez prawo europejskie i prawo krajowe. Dostęp do informacji o środowisku traktowana jest jako jedna z fundamentalnych zasad współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska⁷⁰.

68 Art. 18 ustawy.

69 E. Louka *International Environmental Law. Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge 2006, s. 129.

70 M. Górski (red.) i in., *Prawo ochrony środowiska*, s. 67.

4.3.

Opłata za brak sieci zbierania pojazdów jako instrument odpowiedzialności administracyjnej?

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Dr,

Uniwersytet Łódzki

Obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów – uwagi wprowadzające

Jednym z podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (dalej u.r.p.w.e.)¹ jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów. Pod względem podmiotowym obowiązek ten kierowany jest do wprowadzającego pojazd, a jest nim w rozumieniu ustawy przedsiębiorca będący producentem pojazdu lub przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu. Od strony przedmiotowej dotyczy pojazdów samochodowych wycofanych z eksploatacji, tzw. wraków samochodowych, stanowiących odpad w rozumieniu przepisów o odpadach.

1 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1162 z późn.zm. Ustawa ta dokonuje transpozycji do prawa polskiego wymagań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 224, z późn.zm.). Generalnym celem tejże dyrektywy jest zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a następnie promowanie ponownego użycia i recyklingu lub innych form odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części – w taki sposób, by zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Sieć zbierania pojazdów obejmować ma terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu². Przedsiębiorca wprowadzający pojazd musi zapewnić sieć wyłącznie przez własne stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów lub na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącym stacje demontażu.

Po zmianach u.r.p.w.e. wprowadzonych na podstawie ustawy z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska* (dalej p.o.ś.) oraz niektórych innych ustaw³ doprecyzowany został sposób zapewnienia sieci zbierania pojazdów. Obowiązek zapewnienia sieci dotyczy obecnie tego wprowadzającego pojazd, który wydaje kartę pojazdu⁴ (art. 10 u.r.p.w.e.), obowiązek ten jest niezależny od liczby wprowadzanych pojazdów w danym roku kalendarzowym⁵. Na podstawie zmienionego art. 12 ust. 1 u.r.p.w.e. pozostali wprowadzający pojazdy nie muszą zapewniać sieci⁶.

Stosownie do treści art. 12 ust. 2 u.r.p.w.e. wprowadzający pojazd, który nie ma obowiązku zapewnienia sieci, jest obowiązany do wniesienia, na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Obowiązek wniesienia opłaty obciąża także podmioty niebędące przedsiębiorcami, które dokonują wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, ich obowiązkiem jest uiszczenie opłaty, nie zapewnienie sieci zbierania pojazdów.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e. wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie o podleganiu temu obowiązkowi i nie wypełnia go, jest obowiązany do nali-

2 Zob. szerzej: B. Draniewicz, *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r., IV SA 103/09 Obowiązek zapewnienia sieci Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, „Odpady i Środowisko” 2009, nr 4, s. 32–47.

3 Dz.U., nr 215, poz. 1664.

4 O której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1137 z późn. zm.); będzie to producent lub importer nowych pojazdów.

5 W pierwotnej wersji ustawy przyjęto, iż obowiązek zapewnienia sieci nie dotyczy wprowadzającego, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w roku kalendarzowym.

6 Zob. szerzej: B. Kłopotek, *Pojazdy wycofane z eksploatacji – zmiany*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 1(220), s. 30.

czenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Opłata ma być obliczana jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku, przy czym stawka opłaty wynosi 500 zł za pojazd. Obowiązek obliczenia opłaty za brak sieci powstaje na koniec roku kalendarzowego, opłata jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy⁷.

Wprowadzający pojazd musi dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci lub dowód wpłaty opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju.

Kontrowersje wokół charakteru prawnego opłaty za brak sieci

Charakter prawny opłaty za brak sieci, określanej też jako opłata recyklingowa, jest dyskusyjny. Niektórzy przedstawiciele doktryny, a zwłaszcza B. Draniewicz, wskazują, iż opłata za brak sieci jest daniną publiczną, a nie sankcją administracyjną. Autor ten kwestionuje sankcyjny charakter opłaty, opierając się na założeniu, że zobowiązany podmiot nie musi realizować obowiązku zapewnienia sieci, może obowiązek ten realizować przez uiszczenie stosownej opłaty, mającej charakter zbliżony – choć nie tożsamy – do opłaty produktowej, o której mowa w ustawie z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁸. Jego

7 Dokonana w 2007 r. nowelizacja ustawy obowiązek ten nieco złagodziła, różniąc wysokość opłaty w przypadku zorganizowania sieci tylko w sposób częściowy.

8 T.j. Dz. U. 2014, poz. 1413. Zob. B. Draniewicz, *Opłata produktowa. Wybrane zagadnienia prawne*, „Odpady i Środowisko” 2005, nr 2; idem, *Opłata produktowa, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 223 i n.; idem, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 98–100, pkt 3.2.–3.4. Pogląd, iż opłata produktowa jest daniną publiczną, podziela także m.in. M. Stoczkiewicz, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Wrocław 2002, Komentarz do art. 12. Większość przedstawicieli doktryny uznaje jednak opłaty produktowe za sankcje, por. M. Górski, *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za*

zdaniem, prawodawca dopuszcza na równych zasadach dwa legalne alternatywne sposoby realizacji obowiązku przyczynienia się do recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji: fizyczne utworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji na podstawie art. 11 u.r.p.w.e. bądź zapłatę daniny publicznej w postaci opłaty za brak sieci zbierania pojazdów na podstawie art. 14 u.r.p.w.e. Dowodzi, że opłata za brak sieci nie jest sankcją administracyjną, tylko opłatą, której celem jest zgromadzenie środków publicznych na finansowanie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, równoważną opłacie, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.r.p.w.e. Nie można więc do tej opłaty stosować zasad wykładni prawa dla sankcji administracyjnych, tylko dla danin publicznych, do których stosuje się ustawę – *Ordynacja podatkowa*. B. Draniewicz akcentuje, że wyraźną wolą ustawodawcy było traktowanie opłaty za brak sieci na gruncie ustaw podatkowych jako koszt uzyskania przychodu, za które ustawy podatkowe nie uznają jakichkolwiek kar i opłat sankcyjnych, a w szczególności kar, opłat z tytułu nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. W argumentacji tej brane jest pod uwagę przede wszystkim literalne brzmienie przepisu art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e., natomiast nie jest, moim zdaniem, uwzględniana wykładnia celowościowa i systemowa.

Odnotować należy, iż w kilku orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawiano stanowisko, iż opłaty za korzystanie ze środowiska należy zaliczyć do nietypowych, swoistych podatków stanowiących przychód funduszu celowego (funduszu ochrony środowiska)⁹. Jest to stanowisko kontrowersyjne, nie znajduje ponadto potwierdzenia w linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁰.

W moim przekonaniu należy przyjąć, że opłata ponoszona przez tzw. wprowadzających pojazdy, przewidywana przepisami ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, jest sankcją finansową (administracyjną) z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych – ponoszona jest z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obej-

naruszanie zasad korzystania ze środowiska, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 315 i n.

9 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 916/08, LEX nr 521868, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 283/08, LEX nr 499870, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07, LEX nr 356707. Zob. także B. Draniewicz, *Głosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07*, PiŚ 2008, nr 3, s. 91.

10 Zob. np. wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2377/12.

mującej terytorium kraju. Za taką interpretacją przemawiają m.in. zasady ogólne prawa ochrony środowiska, przyjęte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹¹, w szczególności zasada prewencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 p.o.ś oraz zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 oraz art. 7a p.o.ś.). Jest to sankcja administracyjna, egzekwowana przez organy administracji w swoistej dla administracji formie i procedurze.

Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa, wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Konstrukcja ta mocno podkreśla podstawowy cel ustanowienia sankcji administracyjnych w ochronie środowiska – jest nim przede wszystkim dążenie do wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna¹². Argumentów przemawiających za tym, iż opłata recyklingowa jest sankcją administracyjną, można też upatrywać w przyjętej w doktrynie koncepcji funkcji prawa ochrony środowiska, funkcji sankcji administracyjnych w ochronie środowiska, odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Uważam, że jedynie w przypadku, gdzie 500 zł opłaty za pojazd za brak sieci miałby ponosić także wprowadzający pojazd, którego ustawa zwalnia z obowiązku tworzenia sieci, opłata ta nie powinna być uznawana za sankcję administracyjną, nie stanowi bowiem dolegliwości za niewykonanie obowiązku, bo obowiązek organizowania sieci jest w tym przypadku zniesiony.

W doktrynie prawa ochrony środowiska podkreśla się, że podstawowym zadaniem odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest zagwarantowanie wykonania obowiązków prawnych związanych z ochroną środowiska. Za pomocą instrumentów odpowiedzialności prawnej realizowane są podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska: prewencyjna, kompensacyjna, wychowawcza i represyjna¹³. Należy przyjąć, że sankcja prawna stanowi przejaw odpowiedzialności prawnej,

11 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem p.o.ś.

12 Por. M. Górski, *Opłaty podwyższone...*, s. 329. Zob. także: A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 185; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 68 i n.; W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.

13 Por. J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 121–122. Tezę o trojakiem rodzaju funkcjach prawa w ochronie środowiska – funkcji prewencyjnej, restytucyjnej i konserwatorskiej formułuje B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 19 i 39. Zob. także: B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 12.

jednakże nie jest jej synonimem, odpowiedzialność prawna jest bowiem kategorią szerszą. Sankcja stanowi etap na drodze do wyegzekwowania odpowiedzialności¹⁴. Jak już wskazywałam w swoich wcześniejszych publikacjach, uważam, że przez sankcję administracyjną w ochronie środowiska należy rozumieć wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki prawne dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków związanych z ochroną środowiska wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa, nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej¹⁵, ale także za sankcję należy uznać ujemne konsekwencje o charakterze administracyjnoprawnym, powstające dla podmiotów naruszających przepisy dotyczące ochrony środowiska z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej. Do sankcji administracyjnych w ochronie środowiska w moim przekonaniu należy zaliczać również opłaty podwyższone, będące formą „samoukarania” oraz opłaty produktowe, choć co do charakteru prawnego tych drugich poglądy doktryny, jak już wspomniałam, nie są jednolite. Przyjmuję, że wskazane sankcje są instrumentami odpowiedzialności administracyjnej ze względu na tryb jej egzekwowania. Za sankcje typu administracyjnego uznaję zatem wszelkie konsekwencje związane z faktem niezrealizowania czy też nieprawidłowego zrealizowania określonego obowiązku, które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku¹⁶.

Dla wykazania, iż opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, kluczowe znaczenie ma interpretacja przepisów ogólnych ustawy *Prawo ochrony środowiska*, będącego aktem, który w założeniu stanowić ma punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które to przepisy powinny być konstruowane, interpretowane i stosowane w sposób umożliwiający

14 Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 86–88.

15 Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

16 Por. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 221. Zauważyć przy tym należy, że obowiązek prawny ma cechy obowiązku administracyjnoprawnego przede wszystkim wówczas, gdy jest kształtowany normami prawa administracyjnego, a ma to miejsce, kiedy norma upoważnia organ administracji do nałożenia obowiązku bądź ukształtowania jego treści, ewentualnie, gdy wykonanie obowiązku wynikającego bezpośrednio z ustawy pozostaje pod nadzorem organu administracji.

osiąganie wspólnych dla nich wszystkich celów. Należy pamiętać, że do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska zawartych w dziale I tytułu I ustawy p.o.ś. należą zasada prewencji (art. 6 ust. 1) oraz zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia środowiska (art. 7 oraz art. 7a), określana potocznie jako zasada „zanieczyszczający płaci”. Uznanie ich za ogólne w założeniu ma stwarzać podstawę do ujednolicania interpretacji i praktyki stosowania całego systemu przepisów o ochronie środowiska. Opłata za brak sieci jest, moim zdaniem, sankcją dlatego, że pierwotne znaczenie – i dla celów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji podstawowe – ma obowiązek zapewnienia sieci. Za taką argumentacją przemawia właśnie interpretacja zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

Prewencja jest podstawową funkcją prawa ochrony środowiska. Według przepisu art. 6 ust. 1 p.o.ś.: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić nawet po ich powstaniu¹⁷. Celem zasady prewencji jest zminimalizowanie szkodliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód i spowodują wstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować. Prewencja wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. W moim przekonaniu, obowiązek zapewnienia sieci powinien być pojmowany jako wyraz zasady prewencji w dziedzinie ochrony środowiska.

Jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska jest też zasada „zanieczyszczający płaci”, nazywana także „zasadą odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia”. Zgodnie z art. 7 p.o.ś. powodujący zanieczyszczenie środowiska musi ponosić koszt usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto natomiast może spowodować zanieczyszczenie środowiska, powinien ponieść koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Moim zdaniem, należy uznać, że tzw. wprowadzający pojazdy powinien być traktowany jako zanieczyszczający ponoszący finansową odpowiedzialność za przestrzeganie pełnego zakresu standardów wprowadzonych w ramach określonej jurysdykcji. Powinien być traktowany jako podmiot będący sprawcą zanieczyszczenia, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje

17 Zob. szerzej: P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 57.

szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód. Opłata za brak sieci ma w rozumieniu zasady „zanieczyszczający płaci” pełnić funkcję bodźcową, a także zachęcać sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie. Jak już wskazywałam, funkcja fiskalna opłaty powinna mieć drugoplanowe znaczenie, ważniejszy powinien być efekt środowiskowy.

Warto zauważyć, iż 9 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczące zgodności z niektórymi z zasad wynikających z art. 2 Konstytucji reguł naliczania opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r.¹⁸, podkreślił, iż zgodnie z celami ustawy o recyklingu założeniem prawodawcy było mobilizowanie producentów i importerów pojazdów do stworzenia sieci zbierania pojazdów, której istnienie zapobiega powiększaniu się szarej strefy obrotu częściami ze zużytych samochodów. Opłata za brak sieci została wprowadzona po to, by przymusić przedsiębiorców do tworzenia sieci od pierwszej chwili obowiązywania ustawy. Wprowadzony mechanizm naliczania i ustalania jej wysokości był uzasadniony charakterem obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej za niespełnienie ustawowego obowiązku. Trybunał zaznaczył, że opłata za brak sieci w pierwotnym kształcie stanowiła regulację przydatną i uzasadnioną charakterem obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów. Brak utworzenia własnej sieci na terytorium kraju czynił problematycznym ponowne wykorzystanie części ze zużytych samochodów w produkcji. W uzasadnieniu powołanego wyroku TK zaznaczono też, iż: „Trybunał Konstytucyjny, nie rozstrzygając charakteru prawnego opłaty za brak sieci wskazuje, że opłata stanowiła dla przedsiębiorców pewną dolegliwość przewidzianą w związku z brakiem utworzenia na terytorium kraju własnej sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁹. Można zatem przyjąć, iż TK skłaniał się we wskazanym wyroku do uznania tej opłaty za sankcję. Należy też zauważyć, iż dotychczasowe orzecznictwo NSA w sprawach opłaty jest jednolite²⁰, jednocześnie zasygnalizować, iż orzecznictwo WSA jest rozbieżne²¹. Trzeba jednak podkreślić, iż w przyjętej 19 października 2015 r. uchwale skład sied-

18 Sygn. akt P 8/10, Sentencja została ogłoszona dnia 17 lipca 2012 r. w Dz.U. 2012, poz. 820.

19 Zob. uzasadnienie III pkt 4.1.

20 Zob. wyrok z 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2377/12 oraz wyroki z 8 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2373/12, II OSK 2372/12, II OSK 2374/12 oraz II OSK 2376/12.

21 Zob. m.in. wyroki wydane w sprawach o sygn. akt IV SA/Wa 325/14, IV SA/Wa 322/14, IV SA/Wa 323/14, IV SA/Wa 682/14 oraz IV SA/Wa 681/14.

miu sędziów NSA stanął na stanowisku, że opłata za brak sieci stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych²².

Podsumowanie

Reasumując, należy uznać, iż opłata za brak sieci zbierania pojazdów (opłata recyklingowa) przewidywana przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych – ponoszona jest z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju. Za taką interpretacją przemawiają m.in. zasady ogólne prawa ochrony środowiska, przyjęte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, w szczególności zasada prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.ś.) oraz zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 oraz art. 7a p.o.ś.). Jest to sankcja administracyjna, egzekwowana przez organy administracji w swoistej dla administracji formie i procedurze. Jest to sankcja dlatego, że pierwotne znaczenie – i dla celów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji podstawowe – ma obowiązek zapewnienia sieci. Za taką argumentacją przemawia też interpretacja wspomnianych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Uwzględniając wykładnię systemową i celowościową, opłata za brak sieci ma w założeniu prawodawcy pełnić funkcję bodźcową, ma zachęcać wprowadzającego pojazdy do podejmowania środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie.

Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa, wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Konstrukcja ta mocno podkreśla podstawowy cel ustanowienia sankcji administracyjnych w ochronie środowi-

22 Zob. uchwała 7 sędziów NSA z 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 1/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7799B176EE>. Jak podniósł w uchwale NSA, opłata za brak sieci jest sankcją administracyjną także z woli prawodawcy. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz.U., nr 161, poz. 1682) wprost zalicza do nich m.in. opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9).

ska – jest nim przede wszystkim dążenie do wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna. Warto podkreślić, iż argumentacja ta zyskała aprobatę poszerzonego składu NSA, co znalazło odzwierciedlenie w stanowisku przyjętym we wspomnianej uchwale 7 sędziów NSA z 19 października 2015 r.

5. Organy i instytucje ochrony środowiska

5.1.

Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska

Zbigniew Bukowski

Dr hab., prof. nadzw.

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy

Wstęp

Problematyka organizacji administracji ochrony środowiska nie stanowi pierwszorzędного przedmiotu zainteresowania doktryny prawa ochrony środowiska. W ostatnich dwóch latach podjęta została w dwóch monografiach krajowych: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy* pod redakcją W. Radeckiego¹ oraz *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne* pod redakcją M. Górskiego, J. Bucińskiej, M. Niedziółki, R. Steca i D. Strus², a także w dwóch monografiach będących efektem wspólnych prac polsko-słowacko-czeskich³.

Punktem wyjścia w opracowaniu jest pytanie, czy administrację rządową ochrony środowiska można jedynie utożsamiać z organami ochrony środowiska (stanowiącymi administrację rządową) z art. 376–377 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴, a jeśli nie to, jaki zakres zmian legislacyjnych w tym zakresie byłby wymagany. Praktycznie nie wiadomo, po co w ogóle ustawodawca wprowadził

1 W. Radecki, *Organizacja ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 147–163.

2 M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.

3 J. Sommer (red.), *Organizacja władz publicznych w Polsce, Czechach, Słowacji w zakresie ochrony środowiska, a członkostwo w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012.

4 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

instytucję organów ochrony środowiska. Natomiast nie pozostał wobec niej konsekwentny, co jednoznacznie wynika z całokształtu przepisów zawartych w dziale I tytułu VII. Sam dokonał w nim wyodrębnienia kolejnego pojęcia – organów administracji do spraw ochrony środowiska. Jeśli przyjąć, iż organy ochrony środowiska to najważniejsze organy posiadające zadania w zakresie ochrony środowiska, to nie wiadomo, dlaczego w katalogu tych organów pozostał wojewoda, który właściwie nie ma już żadnych szczególnych zadań w zakresie ochrony środowiska. Ponadto, w katalogu tym jest sejmik województwa, a nie ma rady gminy oraz rady powiatu, co nie ma także jakiegokolwiek logicznego uzasadnienia.

W opracowaniu przedstawione zostaną organy administracji rządowej najpierw na poziomie centralnym, a potem terenowym. Pominęto przy tym ich historię⁵ oraz organy o charakterze doradczym.

Minister właściwy do spraw środowiska

W polskim systemie prawnym nie występuje sformalizowane określenie stanowisk ministerialnych. Użycie określonej nazwy związane jest z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Prezydenta RP o powołanie na takie właśnie stanowisko. Jednakże od końcówki lat 90. XX w. ministerialny organ administracji rządowej zajmujący się sprawami środowiska określany jest mianem Ministra Środowiska.

Minister Środowiska zawiaduje dwoma działami administracji rządowej: środowiskiem oraz gospodarką wodną⁶. Wyodrębnienie osobnego działu gospodarka wodna, a nie zaliczenie spraw nim objętych do działu środowisko jest dyskusyjne. Równie dobrze można by analizować wyodrębnienie działów górnictwo i gospodarka leśna (a może nawet gospodarka odpadami itp.).

Organami podległymi Ministrowi Środowiska lub przez niego nadzorowanymi są:

- 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- 2) Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- 3) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,

5 W tym zakresie zob. W. Radecki, *Organizacja ochrony...*, s. 147–154.

6 Aktualnie § 1 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U., poz. 1267).

4) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki,

5) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego⁷.

Pokrywa się to zasadniczo z wyżej wskazanym zakresem działań administracji rządowej (z wyjątkiem kwestii atomistyki).

Jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska są określone w obwieszczeniu Ministra Środowiska z 8 października 2013 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska⁸. Tak jak powyżej w przypadku organów pokrywa się to z zakresem działania Ministra Środowiska w kontekście zawiadywanych przez niego działań administracji rządowej. Jedynie zastanowić by się można było nad tym, czy aż podstawowy organ centralny w dziedzinie środowiska winien nadzorować specjalistyczne szkoły ponadgimnazjalne (technika leśne).

Pełnomocnicy Rządu w sprawach dotyczących środowiska

Institucja pełnomocnika rządu ustanowiona została w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹. Rada Ministrów może ustanowić pełnomocnika Rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe.

Formalnie-prawnie obsługiwanych przez Ministerstwo Środowiska jest aktualnie dwóch pełnomocników Rządu:

1) Pełnomocnik Rządu do Spraw Rozwoju Wydobywania Węglowodorów (ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 czerwca 2012 r.)¹⁰,

2) Pełnomocnik Rządu do Spraw Polityki Klimatycznej (ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 listopada 2013 r.)¹¹.

Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Rozwoju Wydobywania Węglowodorów jest podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska, a Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Polityki Klimatycznej jest sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska.

7 Załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska.

8 M.P., poz. 893.

9 T.j. Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.

10 Dz.U., poz. 807. Stanowisko to pozostaje aktualnie nieobsadzone.

11 Dz.U., poz. 1392.

Podsumowując kwestie związane z pełnomocnikami rządu w zakresie środowiska, mając na względzie także ich faktyczne funkcjonowanie (bądź brak tego funkcjonowania), można żywić wątpliwości co do potrzeby istnienia tych dwóch stanowisk. Wydaje się, że problematyka wydobywania węglowodorów nie ma aż takiej rangi prawnej czy politycznej, aby w stosunku do niej konieczne było tworzenie urzędu tego szczebla. Natomiast polityka klimatyczna – wprost przeciwnie – z tym że ulokowanie tego urzędu w „słabym” politycznie Ministerstwie Środowiska obniża jej rangę, a nie ją podnosi¹².

Inne centralne organy administracji do spraw środowiska

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska organami podległymi Ministrowi Środowiska lub przez niego nadzorowanymi są:

- 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- 2) Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- 3) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
- 4) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki,
- 5) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego.

Regulacje personalne związane z centralnymi organami administracji do spraw środowiska

Zwrócić uwagę można na identyczność regulacji związanych z powołaniem i odwołaniem z piastowania określonego urzędu centralnego – osobę piastującą urząd powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska. Prezes Rady Ministrów odwołuje osobę piastującą urząd (art. 126 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania

12 Pomijając aspekty utworzenia tego urzędu związane z personalno-kadrowymi zmianami na szczeblu rządowym.

na środowisko¹³; art. 4 ust. 3 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁴; art. 89 ust. 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁵; art. 109 ust. 2 ustawy z 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*¹⁶; art. 165 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁷).

Identyczne są także regulacje związane z kwalifikacjami. Określone kierownicze stanowisko może zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 2) jest obywatelem polskim;
- 3) korzysta z pełni praw publicznych;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 5) posiada kompetencje kierownicze;
- 6) posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym, w zakresie ochrony środowiska;
- 7) posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości danego organu (art. 126 ust. 3 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, art. 4 ust. 4a ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, art. 89 ust. 3a ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, art. 109 ust. 3a ustawy z 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, art. 165 ust. 3 ustawy z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*).

Także pozostałe regulacje prawne związane z zawartością i publicznym umieszczeniem ogłoszenia o naborze, terminie składania dokumentów, zespole do spraw naboru, sposobu oceny w trakcie naboru kandydatów, dokumentacji procedury naboru oraz ogłoszenia jego wyników są identyczne.

Wyżej wskazana identyczność przepisów związanych z powołaniem i odwołaniem z piastowania określonego urzędu centralnego prowokuje do postawienia pytania, czy w związku z tym regulacje takie nie powinny znaleźć się w jednym akcie prawnym, zamiast powielania ich w każdym szczegółowym. Potencjalnie taką lokalizacją może być ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, tym bardziej iż zawiera jako jednostkę dział *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*.

13 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.

14 T.j. Dz.U. 2013, poz. 686 z późn. zm.

15 T.j. Dz.U. 2015, poz. 469 z późn. zm.

16 T.j. Dz.U. 2014, poz. 1512 z późn. zm.

17 T.j. Dz.U. 2015, poz. 196 z późn. zm.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska funkcjonuje na podstawie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z jej przepisami Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań, o których mowa w art. 127 ust. 1 i podlega ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która jest państwową jednostką budżetową.

Do podstawowych zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy:

- 1) współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;
- 2) kontrola odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku;
- 3) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- 4) udział w postępowaniach w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 5) wykonywanie zadań związanych z siecią Natura 2000, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁸;
- 6) wykonywanie zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) na zasadach i w zakresie określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS)¹⁹.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska. Główny Inspektor kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, wykonując zadania przy pomocy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

Główny Inspektor, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, m.in.:

¹⁸ T.j. Dz.U. 2013, poz. 627 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U., nr 178, poz. 1060.

- 1) ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań Inspekcji, oraz kontroluje stan ich realizacji;
- 2) ustala szczegółowe zasady postępowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii w zakresie należącym do właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska oraz zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej;
- 3) organizuje i koordynuje kontrole podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim;
- 4) opracowuje wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska;
- 5) dokonuje analiz i ocen:
 - a) przestrzegania przepisów kontrolowanych przez Inspekcję,
 - b) stanu środowiska.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód.

Prezes Krajowego Zarządu wykonuje zadania określone ustawą, a w szczególności:

- 1) opracowuje program wodno-środowiskowy kraju;
- 2) opracowuje projekty planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy;
- 3) przygotowuje:
 - a) wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego,
 - b) plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy,
 - c) plany przeciwdziałania skutkom suszy na obszarach dorzeczy;
- 4) prowadzi kataster wodny dla obszaru państwa, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy;
- 5) programuje, planuje i nadzoruje realizację zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycje w gospodarce wodnej;
- 6) sporządza zestawienie dominujących presji i oddziaływań pochodzenia lądowego na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych;

7) opracowuje zestaw celów środowiskowych dla wód morskich;

8) opracowuje krajowy program ochrony wód morskich.

Prezes Krajowego Zarządu wykonuje swoje zadania przy pomocy Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą. Prezes Agencji wykonuje swoje zadania przy pomocy Państwowej Agencji Atomistyki.

Do zakresu działania Prezesa Agencji należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju, a w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów dokumentów dotyczących polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej uwzględniających program rozwoju energetyki jądowej i zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne;
- 2) sprawowanie nadzoru nad działalnością powodującą lub mogącą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące oraz przeprowadzanie kontroli w tym zakresie, w tym wydawanie decyzji w sprawach zezwoleń i uprawnień oraz innych decyzji przewidzianych w ustawie;
- 3) wydawanie zaleceń technicznych i organizacyjnych w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej;
- 4) wykonywanie zadań związanych z oceną sytuacji radiacyjnej kraju w warunkach normalnych i w sytuacji zdarzeń radiacyjnych oraz przekazywanie właściwym organom i ludności informacji o tej sytuacji;
- 5) wykonywanie zadań wynikających z zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie prowadzenia ewidencji i kontroli materiałów jądowych, ochrony fizycznej materiałów i obiektów jądowych, szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami jądowymi oraz innych zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji rządowej, działającym pod nadzorem ministra właściwego do spraw środowiska, właściwym w sprawach nadzoru górniczego. Prezes wykonuje swoje zadania przy pomocy Wyższego Urzędu Górniczego, działającego pod jego bezpośrednim kierownictwem.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego w szczególności:

- 1) jest organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego (SUG), a także sprawuje nadzór nad ich działalnością;
- 2) powołuje, w drodze zarządzenia, komisje do opiniowania stanu bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie oraz stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, a także może powoływać inne stałe lub doraźne kolegialne organy doradcze i opiniodawcze, określając ich nazwę, skład, zakres zadań, tryb pracy oraz sposób obsługi;
- 3) gromadzi i archiwizuje dokumentację mierniczo-geologiczną zlikwidowanych zakładów górniczych oraz udostępnia ją, na zasadach i w sposób określony, w odrębnych przepisach;
- 4) jest wyspecjalizowanym organem kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu w rozumieniu przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności²⁰, w odniesieniu do wyrobów przeznaczonych do stosowania w ruchu zakładu górniczego;
- 5) dokonuje kompleksowego sprawdzenia i oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, stanu ratownictwa górniczego oraz innych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładów górniczych, a także przekłada właściwym organom informacje, opinie i wnioski w tej dziedzinie.

20 T.j. Dz.U. 2014, poz. 1645 z późn. zm.

Administracja rządowa ochrony środowiska na szczeblu terenowym

Terenowymi organami ochrony środowiska są:

- 1) regionalny dyrektor ochrony środowiska,
- 2) wojewódzki inspektor ochrony środowiska,
- 3) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej,
- 4) dyrektor okręgowego urzędu górniczego.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespołonej, właściwym do realizacji zadań, o których mowa w art. 131 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, na obszarze województwa, podległym Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Wykonuje swoje zadania przy pomocy regionalnej dyrekturacji ochrony środowiska, która jest państwową jednostką budżetową, oraz przy współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych. Zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje przy pomocy regionalnego konserwatora przyrody, będącego zastępcą regionalnego dyrektora ochrony środowiska. informacje o jednostce

Do podstawowych zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy:

- 1) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- 2) przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach;
- 3) tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 4) ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonych ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 5) wydawanie decyzji na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 6) przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²¹.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa. Powołuje go

21 T.j. Dz.U. 2014, poz. 1789 z późn. zm.

i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa:

- 1) wykonuje jej zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska;
- 2) ustala, w porozumieniu z wojewodą, kierunki działania oraz roczne plany pracy Inspekcji Ochrony Środowiska w województwie, których elementem są roczne plany działalności kontrolnej;
- 3) opracowuje i realizuje wojewódzkie programy monitoringu środowiska;
- 4) dokonuje na obszarze województwa analiz i ocen:
 - a) przestrzegania przepisów kontrolowanych przez Inspekcję,
 - b) stanu środowiska.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji rządowej niezespołonej właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, w zakresie określonym w ustawie. Do podstawowych zadań dyrektora regionalnego zarządu należy:

- 1) sporządzanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i ocen ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, w regionie wodnym;
- 2) opracowywanie warunków korzystania z wód regionu wodnego;
- 3) opracowywanie analiz ekonomicznych związanych z korzystaniem z wód w regionie wodnym;
- 4) sporządzanie, prowadzenie, weryfikowanie i bieżące aktualizowanie wykazów obszarów chronionych utworzonych na podstawie przepisów ustawy oraz odrębnych przepisów;
- 5) przygotowanie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionów wodnych;
- 6) współpraca w przygotowywaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 7) przygotowywanie planów przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych;
- 8) koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej;
- 9) prowadzenie katastru wodnego dla regionu wodnego;
- 10) wykonywanie kontroli gospodarowania wodami;

11) planowanie przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych.

W ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, związanym z gospodarką wodną, dyrektor regionalnego zarządu realizuje w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu zadania związane z utrzymywaniem śródlądowych wód powierzchniowych lub urządzeń wodnych oraz pełni funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym. Dyrektor regionalnego zarządu wykonuje swoje zadania przy pomocy regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Dyrektor regionalnego zarządu jest powoływany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek Prezesa Krajowego Zarządu złożony po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Gospodarki Wodnej. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, na wniosek Prezesa Krajowego Zarządu złożony po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Gospodarki Wodnej, odwołuje dyrektora regionalnego zarządu.

Terenowymi organami administracji rządowej, podległymi Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor SUG. Dyrektorów tych oraz ich zastępców powołuje i odwołuje Prezes Wyższego Urzędu Górniczego. Dyrektorzy wykonują swoje zadania przy pomocy okręgowych urzędów górniczych i SUG, działających pod ich bezpośrednim kierownictwem.

Wnioski

Prezentacja centralnych i terenowych organów administracji właściwych w sprawach środowiska stawia pytanie o prawidłowość organizacji tej administracji. Na tymczasowość aktualnej organizacji administracji ochrony środowiska zwracał uwagę już w 2010 r. W. Radecki²². Kwestia reform instytucjonalnych była już kilkakrotnie przedmiotem zainteresowań doktryny prawa ochrony środowiska²³, przy czym dość

22 W. Radecki, *Organizacja ochrony...*, s. 163.

23 M. Górski, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego...*, s. 23–24; M. Rudnicki, *Potrzeba reformy służb ochrony środowiska w kontekście aktualnych wyzwań gospodarczych*, [w:] *ibidem*, s. 48–64; G. Dobrowolski, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, J. Bucinśka, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna...*, s. 94–104.

wyrażenie prezentowano poglądy, iż ochrona środowiska winna być domeną administracji rządowej.

Podstawowa kwestia to konieczność istnienia kilku organów centralnych i terenowych zajmujących się sprawami ochrony środowiska (pomimo iż różnymi). Wyodrębnienie organizacyjne z powodów historycznych i merytorycznych miałooby swoje uzasadnienie dla spraw górnictwa i atomistyki. Natomiast pojawia się pytanie, czy jest potrzeba takiego wyodrębnienia dla spraw gospodarki wodnej, Natury 2000, ocen oddziaływania na środowisko, odpowiedzialności za szkody w środowisku, kontroli i monitoringu stanu środowiska. Czy racjonalniejsze nie byłoby realizowanie tych zadań poprzez jeden organ centralny (odrębny od ministra) oraz jeden organ terenowy (na poziomie wojewódzkim; przy czym na poziomie terenowym w kontekście gospodarki wodnej uzasadnieniem dla innej formuły jest wynikająca z dyrektywy wodnej ramowej kwestia dorzeczkowego zarządzania wodami).

Wracając do postawionej we wstępie kwestii przepisów zawartych w ustawie *Prawo ochrony środowiska de lege ferenda*, należałoby także postulować uwzględnienie istniejącego systemu organizacyjnego administracji ochrony środowiska w art. 376–377 tej ustawy, tak aby dostosować znajdujące się tam przepisy do faktycznego stanu rzeczy.

5.2.

Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska

Anna Barczak

Dr hab.

Uniwersytet Szczeciński

Wprowadzenie

Zagadnienia ochrony środowiska należą współcześnie do najistotniejszych problemów społecznych. Aby były one skutecznie rozwiązywane, konieczne jest podejmowanie działań kompleksowych, realizowanych przy pomocy wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie. Zwrócić należy uwagę, że umiejętność znalezienia optymalnego rozwiązania problemu środowiskowego należy do najtrudniejszych zadań. Wymaga ogromnej wiedzy i doświadczenia¹. Stąd też ważną rolę w badanej problematyce pełnią organy administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządowej. Szczególne znaczenie przypisać należy tym ostatnim podmiotom. Istotna ich rola polega na tym, że właściwe rozwiązanie zagadnień związanych z ochroną środowiska nie jest możliwe bez poznania stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Działalność podejmowana przez podmioty pozostające w bezpośredniej bliskości obywatela powoduje, że zadania przez nich realizowane odnoszą pożądany skutek.

Zgodnie z Konstytucją RP² samorząd terytorialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej i wykonujący w tej materii istotną część zadań publicznych³,

1 G. Dobrowolski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] B.M. Cwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013, s. 250.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

3 Zgodnie z orzecznictwem TK wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa jak w wypadku zadań zleco-

niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów.

W związku z powyższym powstaje pytanie, jaka jest rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska? Aby uzyskać odpowiedź na postawione pytanie, należy przeanalizować zadania, jakie te organy wykonują w sferze ochrony środowiska.

Zadania ochronne organów ochrony środowiska na poziomie samorządowym

Pod pojęciem „organ ochrony środowiska” rozumie się organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I ustawy *Prawo ochrony środowiska*⁴ (art. 3 pkt 15 u.p.o.ś.). Przepis art. 376 u.p.o.ś. zawiera wyliczenie organów administracji publicznej uznawanych przez u.p.o.ś. za „organy ochrony środowiska”. Według cytowanego przepisu organami ochrony środowiska na poziomie samorządu terytorialnego są wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, sejmik województwa i marszałek województwa.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy⁵. O ile nie budzi żadnych wątpliwości, w kontekście zawartej w art. 3 pkt 15 u.p.o.ś. definicji organu ochrony środowiska, uznanie za takie organy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i sejmiku województwa, o tyle pewne wątpliwości budzi pkt 2 i 2b w art. 376 u.p.o.ś., wskazujący marszałka województwa i starostę. Zgodnie z art. 15 u.s.w.⁶ i art. 8 u.s.p.⁷ marszałek województwa i starosta nie są organami jednostek samorządu terytorialnego – odpowiednio poziomu wojewódzkiego i powiatowego. Organami takimi są natomiast sejmik województwa i zarząd województwa oraz rada powiatu i zarząd powiatu.

nych. Zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2. Por. także: uchwała RIO z dnia 17 grudnia 1997 r., 261/97, OSS 1998, nr 1, poz. 23; zob. także uchwałę RIO z dnia 27 marca 1997 r., VIII/24/97, OSS 1997, nr 2, poz. 65.

4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.), dalej u.p.o.ś.

5 A. Kozińska, [w:] M. Rudnicki (red.), *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 97.

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.), dalej u.s.w.

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.), dalej u.s.p.

Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że budzące się w tym kontekście wątpliwości nie niosą za sobą praktycznych problemów, bowiem zadania i kompetencje poszczególnych organów zostały określone w konkretnych przepisach⁸. Z innego punktu widzenia niepewności rodzić może uznanie spośród organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego za organ ochrony środowiska tylko sejmiku województwa i pominięcie rady gminy i rady powiatu, które również mają kompetencje w zakresie ochrony środowiska, wcale nie mniejsze od sejmiku województwa

Jeżeli chodzi o źródła zadań samorządowych w zakresie ochrony środowiska, to należy ich poszukiwać zarówno w rozwiązaniach przyjętych w samorządowych ustawach ustrojowych⁹, jak i ustawach szczegółowych. Sprawy te regulowane są również przez tzw. ustawy kompetencyjne¹⁰, które w miarę jednak ukazywania się nowych regulacji prawa ustrojowego i materialnego tracą na znaczeniu. Dokładne określenie zadań samorządowych organów ochrony środowiska możliwe jest dopiero po analizie odpowiednich przepisów zawartych w przywoływanych aktach prawnych.

O przekazaniu zadań publicznych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego decyduje głównie efektywność realizacji zadania przez administrację samorządową. Także powody ekonomiki i oszczędności publicznej nie są bez znaczenia. Wydaje się, że dość istotną rolę w zakresie podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki poszczególnych pionów odgrywa zasada pomocniczości (subsydiarności)¹¹.

8 A. Kozińska, [w:] *Organizacja...*, s. 97.

9 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.), u.s.g., u.s.p., u.s.w.

10 Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U., nr 32, poz. 198 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U., nr 106, poz. 668 ze zm.); ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U., nr 162, poz. 1126 ze zm.); ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U., nr 12, poz. 136 ze zm.).

11 A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 759–764; R. Cybulska, *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 260–266; S. Dudzik, *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. 1, Opole 1998, s. 311–321; E. Olejniczak-Szałowska,

Istnieje wiele możliwości podziałów zadań samorządowych organów ochrony środowiska. W ramach kategorii zadań ochronnych istnieje ich znaczne zróżnicowanie zdeterminowane m.in. skutkami prawnymi, jakie wywołują, treścią i charakterem prawnym, czy też rzeczywistym oddziaływaniem na środowisko. Nic zatem dziwnego, że w doktrynie kilkakrotnie podejmowano próby typologii zadań środowiskowych administracji publicznej, w tym i samorządowej¹².

Na uwagę zasługuje repartycja zaproponowana przez M. Górskiego¹³, która na przestrzeni lat przez autora została nieco zmodyfikowana. Za kryterium podziału przyjęto charakter prawny i treść zadań w zakresie ochrony środowiska. Przyjmując takie kryterium wyodrębnienia,

M. Górski ujął zadania ochronne w cztery grupy, tj. 1) zadania organizatorskie, 2) zadania bezpośrednio-wykonawcze, 3) zadania zobowiązująco-reglamentacyjne, 4) zadania nadzorczo-kontrolne.

W dalszej części opracowania zadania samorządowych organów ochrony środowiska zostaną omówione według powyższej klasyfikacji

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu czynności oddziałujących na stan środowiska jako całość lub poszczególne jego części (elementy), których celem jest uzyskanie takiego rodzaju stosunków między elementami całości, aby części współprzyczyniały się do powodzenia całości¹⁴. Obok powiązań części z całością, powinna być również korelacja pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska. Nie ulega wątpliwości, że istnienie tego typu związków przyczyni się do skuteczności podejmowanych działań środowiskowych. Skuteczność jest bowiem kluczem do powodzenia organizacji¹⁵.

Podstawową rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim przypisuje się instrumentom planistycznym, które zapewniają racjonal-

Zasada pomocniczości (subsydiarności), [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 136–137.

- 12 L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1990, s. 63 i n.; S. Czaja, Z. Jakubczyk, *Możliwości i ograniczenia samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska naturalnego*, [w:] B. Fiedor (red.), *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, red. Wrocław 1992, s. 40–44; J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997, s. 30 i n.; L. Gardjan-Kawa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 65.

- 13 Por. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 105.

- 14 A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 53.

- 15 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 220.

ną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie ochrony środowiska. Planowanie jest niezbędnym warunkiem do osiągnięcia założonego celu proekologicznego¹⁶. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że obecnie planowanie odgrywa istotną rolę w działalności organów administracji publicznej, gdyż współczesna administracja zmierza do świadomego kształtowania stosunków społecznych i przeobrażeń w zamierzonym z góry celu¹⁷. Ponadto wyraźnie wskazuje się, że planowanie działań administracji ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji¹⁸.

Wynikiem procesu planowania jest dokument zawierający wizję rozwoju systemu i określający możliwości oraz warunki rozwiązań (tj. plan działań). Co więcej, wspomniany dokument jest ważnym źródłem informacji, instrumentem kontroli oraz materiałem wykorzystywanym do rozwoju systemu w przyszłości.

Zadania o charakterze organizatorskim, pomimo braku ściśle określonej cechy lokalności, zaliczyć można co do zasady do zadań własnych samorządu terytorialnego. Adresatami ich są zarówno organy stanowiąco-kontrolne, jak i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, przy czym te pierwsze są podmiotami je kształtującymi, a drugie – podmiotami je wykonującymi¹⁹. Z powyższego wynika, że zadania z analizowanej grupy realizowane są nie tylko przez samorządowe organy ochrony środowiska, wskazane w art. 376 u.p.o.ś., ale także przez organy samorządu terytorialnego w sensie ustrojowym.

Jak już wcześniej podniesiono, znaczącą rolę w realizacji zadań organizatorskich spełniają instrumenty planistyczne. Jeżeli chodzi o formę prawną, to przyjmują one postać uchwały, będącej źródłem prawa powszechnie obowiązującego (aktem prawa miejscowego) lub źródłem prawa wewnętrznego²⁰.

16 J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 125–144; M. Górski, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 212–216.

17 Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 137; T. Kuta, *Niektóre formy działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 177; Z. Leoński, *Zarys nauki administracji*, Poznań 1997, s. 111.

18 Zob. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 106.

19 A. Barczak, *Zadania...*, s. 56.

20 K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2013, s. 133.

W zakresie zadań o charakterze organizatorskim możemy wyróżnić trzy grupy:

- a) zadania w zakresie programowania (samorządowe programy ochrony środowiska, tzw. programy naprawcze),
- b) zadania w zakresie planowania (wojewódzkie plany gospodarki odpadami, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa),
- c) zadania w zakresie pozostałych instrumentów o charakterze organizatorskim (na przykład wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, plan gospodarowania na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych). Cechą znamioną tej grupy jest to, że samorządowe organy ochrony środowiska nie zawsze występują w roli głównego organu planistycznego. Ich rola sprowadza się do funkcji organu współdziałającego, zlecającego czy informacyjnego.

Przydzielenie odpowiednich obowiązków w ramach zadań o charakterze organizatorskim poszczególnym jednostkom samorządowym nie powinno budzić wątpliwości. Ustawodawca, dokonując przydziału środków prawnych w tym zakresie, wykazał się znaczną konsekwencją. Zauważa się bowiem pewną regułę. Najważniejsze instrumenty w tej materii znalazły się w gestii wszystkich struktur samorządowych (tj. gminne, powiatowe, wojewódzkie programy ochrony środowiska). Jest to prawidłowe rozwiązanie ze względu na to, że wszystkie trzy stopnie odpowiedzialne są za stan środowiska. Nie stwarza także zastrzeżeń rozdział instrumentów stosowanych w pozostałych dwóch grupach zadań organizatorskich.

Zadania o charakterze bezpośrednio-wykonawczym polegają na zobowiązaniu administracji samorządowej do podejmowania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska albo do inicjowania podejmowania takich działań, gdzie organy samorządowe wprawdzie wprost czynności nie wykonują, ale w ich realizację są ściśle włączone²¹. Przyjąć wobec tego należy, że będą to wszelkie zadania polegające na eliminowaniu lub ograniczaniu określonych zagrożeń powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych (na przykład zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów komunalnych, niszczenie powierzchni ziemi, terenów zielonych).

21 Zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 105.

Charakterystyczne dla omawianych zadań jest to, że istnieje bezpośrednie powiązanie oddziaływania administracji ze stanem środowiska (jego elementu), na co wyraźnie zwrócono uwagę w doktrynie²². Mieszczą się one przede wszystkim w ramach gospodarki komunalnej²³, albowiem celem ich jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁴. W szczególności są to zadania z zakresu użyteczności publicznej zmierzające do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania wspomnianych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wśród struktur samorządowych za głównego wykonawcę tego rodzaju zadań uznano podstawowy poziom administracji samorządowej, tj. gminę. Odnotować można również przypadki wskazujące na obowiązek powiatu związany z podejmowaniem określonych działań mających bezpośredni wpływ na stan środowiska. Określone zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przyznano samorządowemu województwu. Wydaje się jednak, że to gmina i powiat są jednostkami zobligowanymi do podejmowania zadań istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Z kolei celem działania samorządu województwa jest przede wszystkim rozwój cywilizacyjny regionu. Należałoby się jednak zastanowić, czy aby powiat nie powinien mieć większego wpływu na sposób realizacji tych zadań? Istnieją bowiem pewne czynności ochronne, których gmina nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać. Włączenie powiatu w realizację zadań bezpośrednio-wykonawczych mogłoby odbywać się na zasadzie całkowitego przejęcia zadania od gmin (na przykład w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków), ale wtedy należałoby wprowadzić zmiany w art. 4 u.s.p., wyliczającym zadania powiatu, poprzez dodanie tych zadań. Powiat mógłby również działać na zasadzie partycypacji w określonym zakresie i formach, ale to ustawodawca te kwestie winien dokładnie uregulować w ustawach z zakresu ochrony środowiska.

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym co do treści, terminów oraz kolejności wykonania kształtowane są przez organy stawiąco-kontrolne, a wykonywane przez organy wykonawcze²⁵. Zadania tego typu realizowane są przede wszystkim w formie uchwały, która naj-

22 *Ibidem*, s. 106.

23 Zob. M. Ciepiela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6, s. 18.

24 Postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSP 2000, nr 10, poz. 143 z glosą W. Kubali, OSP 2000/10/144 oraz glosą częściowo aprobującą R. Szarka, ST 2000, nr 11, s. 66.

25 Por. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002, s. 242.

częściej przyjmuje postać aktu prawa miejscowego²⁶. Zdarzają się również przypadki wykorzystania formy decyzji administracyjnej.

W obrębie zadań o charakterze bezpośrednio-wykonawczym wyróżnić można:

- a) zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- b) zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi,
- c) zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień,
- d) zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polegają na wiążącym kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego²⁷. Wspomniane zadania obejmują przede wszystkim uprawnienie bądź zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form korzystania ze środowiska²⁸.

Charakterystyczne dla tego rodzaju zadań jest to, że jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za wykorzystanie możliwości nakładania na inne podmioty wszelkich dopuszczalnych obowiązków zmierzających do realizacji założonych celów środowiskowych. Wynika z tego, że przywoływane organy nie odpowiadają za ostateczny efekt w postaci istniejącego stanu środowiska, ale za to, czy wykorzystany cały potencjał dla osiągnięcia założonego celu²⁹.

W związku z powyższym zadania te należy uznać za jeden z ważniejszych instrumentów w dziedzinie ochrony środowiska. W doktrynie słusznie dostrzeżono zadania administracji publicznej, w tym i samorządowej, które w dziedzinie ochrony środowiska powinny zostać w istotny sposób sprecyzowane i ograniczone, przede wszystkim właśnie do zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym³⁰.

Znamienne dla analizowanej grupy zadań jest to, że jej adresatami są głównie samorządowe organy ochrony środowiska, wskazane w art. 376

26 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015.

27 Zob. M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4, s. 15–16.

28 Szerzej na temat zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 106.

29 *Ibidem*.

30 M. Górski, *Wydawanie aktów administracyjnych jako prawna forma dopuszczenia administracji do korzystania z zasobów środowiska – propozycje de lege ferenda*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1994, t. L, s. 11.

u.p.o.ś., przy czym głównym wykonawcą nie jest już starosta (jak było do 31 grudnia 2007 r.), ale przede wszystkim marszałek województwa. Rolę tego pierwszego organu bowiem zmarginalizowano.

Aktualny przydział kompetencji jest poprawny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jeżeli uznamy, że zadania tego rodzaju winny być wykonywane przez samorząd terytorialny, to faktycznie ich usytuowanie powinno znajdować się na poziomie samorządowego województwa, ewentualnie w pozostałym zakresie winien być włączony powiat. Na pewno zadania te nie mogą być realizowane na najniższym stopniu (tj. gminnym), a to z powodu swojego znaczenia, zakresu, objętości. Własne siły mało sprawnej w tym przedmiocie wspólnoty gminnej nie przyniosą bowiem spodziewanych efektów.

Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, korzystają z najbardziej typowej formy działania administracji – decyzji administracyjnej³¹. Zdarzają się również przypadki wykorzystania formy uchwały (na przykład art. 116 ust. 1 u.p.o.ś.). Uzupełnieniem są czynności o charakterze materialno-technicznym (na przykład rejestry).

Ochronna decyzja administracyjna przyjmuje zazwyczaj postać pozwolenia, zezwolenia czy też koncesji³². Niekiedy brak jest określenia danego aktu indywidualnego z imienia. Wskazuje się wówczas na uprawnienie lub obowiązek organu samorządowego do podjęcia rozstrzygnięcia w określonych przypadkach lub do orzekania o prawach (obowiązках) odpowiednich podmiotów.

Ze względu na przedmiot przywoływanych zadań wyróżnić można reglamentację korzystania z zasobów środowiska (w zakresie korzystania z wód, powierzchni ziemi, przyrody i ze złoża kopaliny) oraz reglamentację emisji (tj. wydawanie pozwoleń i decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska i dopuszczalne poziomy emisji).

Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty³³. W tym przypadku będzie chodziło o porównanie rzeczywistego stanu środowiska ze stanem postulowanym (tj. prawnie określonymi standardami ochronnymi). Z konfrontacji ustalonego stanu faktycznego z założonym wzorcem powinny być wyciągane wnioski, mogące stanowić podstawę do ewentualnego za-

31 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12, LEX nr 1429055; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168.

32 A. Barczak, *Zadania...*, s. 146.

33 Zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 107.

stosowania odpowiednich środków nadzorczych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że od treści polityki kontroli w znacznym stopniu zależy praktyczna jakość ochrony³⁴.

Zadania kontrolno-nadzorcze w obrębie samorządu terytorialnego realizowane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa. Działania ich są zawsze reakcją na czynności zamierzone, podejmowane lub już dokonane przez użytkowników środowiska. Przepisy środowiskowe dokładnie określają środki oddziaływania, które mogą stosować te organy w trakcie wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych.

Zakres, właściwość i sposób prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów środowiskowych przez samorządowe organy ochrony środowiska określają art. 379 i 380 u.p.o.ś.

W celu prawidłowego wykonania zadań kontrolno-nadzorczych wspomniane organy administracji samorządowej uzyskiwały konkretne uprawnienia kontrolne. Ujęto je w katalogu zamkniętym (por. art. 379 ust. 3 p.o.ś.).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa bądź też podmioty przez nich upoważnione mają także prawo do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia środowiskowe³⁵. Jak słusznie zauważono w doktrynie, uprawnienie to ma charakter środka nadzorczego i należałoby je traktować jako obowiązek wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, jeżeli wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na popełnienie wykroczenia ochronnego³⁶.

Podsumowanie

Prowadzone powyżej rozważania pozwalają stwierdzić, że rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska jest znaczna.

34 J. Boć, *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 713.

35 Prawa i obowiązki oskarżyciela publicznego we wspomnianym postępowaniu reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz.U., nr 106, poz. 1148).

36 W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 27.

Organy gminy mają najsilniejszą pozycję w zakresie zadań bezpośrednio wykonawczych. W przypadku zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych i kontrolno-nadzorczych rola podstawowego stopnia samorządu terytorialnego jest najsłabsza. Mimo, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) uznany został za organ ochrony środowiska, na tle zadań starosty i marszałka województwa, jego rola w zadaniach zobowiązująco-reglamentacyjnych i kontrolno-nadzorczych jest marginalna. Wydaje się, że przyjęty rozkład zadań ochronnych w gminie jest prawidłowy. Gmina, dysponując niewielkimi siłami własnymi, może nie osiągnąć spodziewanych efektów w tym zakresie.

W przypadku powiatu najważniejszą rolę w zakresie ochrony środowiska odgrywa starosta. Został on uznany za organ ochrony środowiska. Większość jego obowiązków ma charakter zadań własnych. Wydaje się, że to zagadnienie nie zostało do końca przemyślane przez ustawodawcę, albowiem zadania starosty mają charakter głównie ogólnonarodowy. Ta uwaga znajduje zastosowanie zwłaszcza do zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Dlatego też należy postulować, aby z uwagi na wagę tego typu instrumentów w całej ochronie środowiska realizacja ich odbywała się w formie zadań z zakresu administracji rządowej. Pozycja prawna starosty w pozostałych grupach zadań jest znikoma, z wyjątkiem zadań o charakterze kontrolno-nadzorczym, gdzie jego rola jest znaczna ze względu na powiązanie tych zadań z zadaniami o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Pozycja rady powiatu jest marginalna w zakresie zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Wydaje się, że jest to dobre rozwiązanie, ponieważ specyfika tego typu zadań jest domeną organów monokratycznych, a nie kolegialnych, a takim jest przecież rada powiatu. Duża rola przypada radzie powiatu w zakresie zadań o charakterze organizatorskim. W tym miejscu uaktywnia się także udział zarządu powiatu, którego rola jest znikoma w zakresie ochrony środowiska. Wypada podkreślić, że rozkład zadań w zakresie ochrony środowiska na poziomie powiatu jest prawidłowy, uwagi pojawiają się do co ich charakteru, czy zdanie własne, czy zadanie z zakresu administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o samorządowe województwo, to na czoło wysuwa się marszałek województwa, będący głównym wykonawcą zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym i kontrolno-nadzorczym. Z dniem wejścia w życie ustawy kompetencyjnej (1 stycznia 2008) wprowadzone zmiany doprowadziły do wzmocnienia roli tego organu w ochronie środowiska. Mimo, że nie jest on organem samorządu województwa w sensie ustrojowym, to w sensie funkcjonalnym został uznany za organ ochrony środowiska. Warte podkreślenia jest to, że

otrzymane zadania są w większości zdaniem z zakresu administracji rządowej. Z kolei sejmik województwa posiada najsilniejszą rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim. Jest to dobre rozwiązanie, skoro w ogólnych kompetencjach tego organu znajdują się kwestie stanowiące. Dlatego też nie dziwi tak słaby jego status w grupie zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych, uznanych za najważniejsze na tle czterech grup. Zarząd województwa natomiast pełni rolę marginalną we wszystkich czterech grupach zadań ochronnych. Zarząd województwa, będąc organem wykonawczym, pozostaje w „cieniu”.

Zakończenie

Analiza zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska oraz praca porównawcza zaprezentowanych w książce wielu szkół i kierunków badania prawa ochrony środowiska dają podstawę do wyciągnięcia wniosku, że przedstawione wyniki obejmują bardzo szeroki krąg problemów. Mimo istniejących różnic w traktowaniu wielu zagadnień naukowego poznania systemu prawa ochrony środowiska, rozbieżności wśród podstawowych koncepcji i brak jednolitej metody badania prawa ochrony środowiska, charakterystyczną cechą większości opracowań jest wysunięcie pewnych problemów natury ogólnej. Oczywiście, w każdym z nich inaczej sformułowano założenia teoretyczne przedstawianych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska oraz w inny sposób odpowiadano na kwestie podnoszone przez różne szkoły. Wspólne im wszystkim jest jednak zwrócenie uwagi na takie elementy prawa ochrony środowiska, jak: charakter i struktura prawa ochrony środowiska, określenie celów regulacji prawnej, instytucje i instrumenty ochrony prawnej środowiska czy też potrzeba wypracowania modelu organów ochrony środowiska.

Mamy nadzieję, że myśli sformułowane w tej pracy będą miały również określone znaczenie pragmatyczne. Każdy, kto ma do czynienia ze stosowaniem prawa ochrony środowiska lub też z jego nauczaniem, zdaje sobie bardzo dobrze sprawę z konieczności analizy systemowej. Obecnie być może, szybciej niż kiedykolwiek wcześniej, dokonuje się przebudowa prawa ochrony środowiska. Proces ten często wyprzedza nasze możliwości interpretacyjne, co jest źródłem istotnych nieporozumień także w orzecznictwie.

Celem tej książki była próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie: co to jest system prawa ochrony środowiska. Próbując sformułować postulaty określające pożądany kształt systemu prawa ochrony

środowiska, Autorzy rozważali różne ujęcia klasyfikacji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Przedstawienie problemów wedle określonych schematów wybranych przez Autorów w celu rozwiązania stojących przed nimi zadań poznawczych świadczy o przyjęciu określonej perspektywy, która umożliwiła bardzo interesujące zaprezentowanie wyników badań opublikowanych w tej książce.

Zajmując się w niniejszym opracowaniu zagadnieniami systemowymi, z natury rzeczy skoncentrowano się wyłącznie na tym jednym aspekcie badania prawa ochrony środowiska. Należy podkreślić, że uwypuklenie wątków analizy systemowej prawa ochrony środowiska dokonane zostało przez redaktora książki na własną odpowiedzialność i że poszczególni Autorzy niekoniecznie mogą się z takim ujęciem zgadzać. Wobec istnienia tak wielu czynników wchodzących w grę, nic dziwnego, że w grupie przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska znajdują się zwolennicy różnych sposobów i metod analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Można spodziewać się, że zaprezentowane w tej pracy zbiorowej kierunki badań tego systemu będą przez pewien czas stanowić inspirację do dalszych pogłębionych analiz w tym zakresie. Rozmaitość zaprezentowanych w tej książce poglądów na temat systemu prawa ochrony środowiska nie powinna nikogo dziwić. Analizowany w tej pracy obszar prawa ma bowiem bardzo złożoną strukturę. Przed badaczami prawa ochrony środowiska wyłania się aktualnie wiele problemów związanych z określeniem koncepcji systemu tego prawa.

Praca na tym kierunku aktywności naukowej jest nadal kroczeniem nie przetartymi jeszcze ścieżkami i polega na wyznaczaniu nowych obszarów badań. Podjęcie próby przedstawienia wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska w tak krótkim opracowaniu jest przedsięwzięciem dość ryzykownym. W zaistniałej jednak sytuacji nawet błędy mogą okazać się cenne dla weryfikacji przyszłych hipotez dotyczących budowy systemu prawa ochrony środowiska. Próba wyodrębnienia poszczególnych zagadnień systemowych stanie się w ten sposób wprowadzeniem do dyskusji nad kształtem systemu prawa ochrony środowiska.

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie koncepcji modelu systemu prawa ochrony środowiska jest autentycznym wspólnym problemem nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Jest to wyraźnie widoczne w okolicznościach dynamicznego poszerzania się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Co więcej, wydaje się, że merytoryczne rozstrzygnięcie zagadnienia koncepcji systemu prawa ochrony środowiska może mieć duże znaczenie praktyczne dla stosowania prawa oraz procesu legislacyjnego w najbliższej przyszłości.

Bibliografia

- Adamczak W., *Klauzule dotyczące ochrony środowiska naturalnego w umowach o ratownictwo morskie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.
- Adamczak W., *Nowy przedmiot ratownictwa morskiego – środowisko naturalne*, „Prawo Morskie” 1995, t. IX.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2010.
- Bar M., *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny” 2005, nr 1.
- Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2010.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.
- Bator A., [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych*, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Bator A., Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006.
- Bednarczyk M., *Wniesienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną – praktyczne problemy*, „Elektroniczna Administracja” 2004, nr 6.
- Beer S., *Cybernetyka a zarządzanie*, Warszawa 1966.
- Besta T., Nyka M., *Zastosowanie technik deliberacyjnych w dydaktyce akademickiej i praktyce społecznej*, [w:] S. Mrozowska, G. Penkowska (red.), *Uniwersytet jutra*, Kraków 2015.
- Beyerlin U., Marauhn T., *International Environmental Law*, Oxford 2011.
- Bielawska P., *Prawo dostępu do informacji o środowisku jako rodzaj prawa dostępu do informacji publicznej*, Gdańsk 2015.
- Bobrowski Cz., *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981.
- Boć J., *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 713.
- Boć J., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.
- Boć J., *Przykład prawnych form działania w ochronie środowiska*, [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, t. V, R. Hauser, Z. Niewiadomski, H. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.

- Bojanowski E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94*, OSP 1997, z. 7-8, poz. 136.
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bojarski M., Radecki W., *O pełną kodyfikację prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014.
- Breuer R., *Öffentliches und privates Wasserrecht*, München 1998.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
- Brzeziński W., *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5.
- Bugajski D.R., *Ochrona środowiska morskiego. Część I. Wybrane zagadnienia prawne*, Gdynia 2003,
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Bukowski Z., *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, [w:] M. Sobolewski (red.), *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2008, z. 5.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.
- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Chalfina R.O., *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979.
- Chylarecki P., Wiśniewska M., Engel J., *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- Ciechanowicz J., *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997.
- Ciechanowicz-McLean J., *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Polityka i prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w XXI wieku*, [w:] U. Marchlewicz, P. Wensierski (red.), *Polityki i programy Unii Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji otwarcia modułu europejskiego Jean Monnet dla geodezji i kartografii*, Koszalin, 2 czerwca 2005, Koszalin 2005.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Nowe instrumenty prawnoadministracyjne w ochronie środowiska*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011.
- Ciechanowicz-McLean J. (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.
- Cieślak Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.

- Cybulska R., *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Czaja S., Jakubczyk Z., *Możliwości i ograniczenia samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska naturalnego*, [w:] B. Fiedor (red.), *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wrocław 1992.
- Czeżowski T., *O jedności nauki*, [w:] T. Czeżowski, J. Kotarbińska, M. Ossowska, M. Przełęcki, A. Schaff, K. Szaniawski, J. Zieleniewski (red.), *Fragmenty filozoficzne. Seria trzecia. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Kotarbińskiego w osiemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 1967.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dobrowolski G., *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.
- Dobrowolski G., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013.
- Draniewicz B., *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3.
- Draniewicz B., *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r., IV SA 103/09* *Obowiązek zapewnienia sieci Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, „Odpady i Środowisko” 2009, nr 4.
- Draniewicz B., *Oplata produktowa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Draniewicz B., *Oplata produktowa. Wybrane zagadnienia prawne*, „Odpady i Środowisko” 2005, nr 2.
- Draniewicz B., *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Dudzik S., *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. 1, Opole 1998.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Encyklika «Redemptor hominis» Jana Pawła II, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym” 1979, nr 5–6.
- Filipek J., *Miejsce prawa ochrony środowiska naturalnego w systemie prawnym PRL*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, R. XV.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001.
- Fogel A., *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4.
- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010.
- Gardjan-Kawa L., *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000.

- Gasparski W., Lewicka A., *Problematyka badań systemowych. Próba charakterystyki*, „Prak-seologia” 1973, nr 2.
- Giaro T., [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Brier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Gliniecki A., [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002.
- Gościński J., *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, Warszawa 1968.
- Górski M., *Nowa ustawa o ochronie przyrody z kwietnia 2004 r. a wymagania prawa Unii Europejskiej*, „Acta Facultatis Iuridicae XXIV. Univerzita Komenskeho Bratislava” 2006.
- Górski M., *Ochrona jakości środowiska*, [w:] M. Górski, J.S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M., *Odpowiedzialność za usunięcie śniętych ryb*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 9.
- Górski M., *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania ze środowiska*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1993, t. XLVIII.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002.
- Górski M., *Procedura ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Górski M., *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Górski M., *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materiałne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012.
- Górski M., *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012.
- Górski M., *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.
- Górski M., *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.
- Górski M., *Wydawanie aktów administracyjnych jako prawna forma dopuszczenia administracji do korzystania z zasobów środowiska – propozycje de lege ferenda*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1994, t. L.
- Górski M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4.
- Górski M., *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. 52.
- Górski M. (red.), Barczak A., Jakubowska D., Jaworowicz-Rudolf A., Kaźmierska-Patryczna A., Kierzkowska J., Korzeniowski P., Miłkowska P., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

- Górski M., Bucińska J., Niedziółka M., Stec R., Strus D., *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.
- Górski M., Kierzkowska J., *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Górzyńska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Prawo informacji – prawo do informacji*, Warszawa 2006.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015 r.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 73 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 16.09.2014 r.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 77 i 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015 r.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. 2, Wrocław 2009.
- Grzesica J., *Ochrona naturalnego środowiska człowieka. Problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Habuda A., Radecki W., *Stan polskiej nauki prawa ochrony środowiska w 40 lat po Raporcie U Thanta*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3.
- Imhoff K.R. i K., *Kanalizacja miast i oczyszczanie ścieków. Poradnik*, Warszawa 1979.
- Iwanek E., Chachaj J., Jerzmański, Lebowa D., Ostrowska A., Popik-Chorąży K., Postulski W., Roliński M., Sadowski P., Smoleń P., Stanik-Filipowska K., Stelmasiak J. (red.), Walczak H., Wąsikowska A., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, LEX nr 164971.
- Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972.
- Jaroszyński T., *Dostęp do dokumentów instytucji wspólnot europejskich w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 1.
- Jastrzębski L., *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983.
- Jastrzębski L., *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1990.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.
- Jaworowicz-Rudolf A., Górski M., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Jendrośka J., *Konwencja z Aarhus. Geneza, status i kierunki rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Jendrośka J., *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1.
- Jendrośka J., *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Jendrośka J., *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska*

- naturalnego*", [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 168, Prawo.
- Joffe O.S., Szargorodski M.D., *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963.
- Keczekian S.F., *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2005.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Kierus M., Pawlaczyk P., [w:] E. Iddle, T. Bines, *Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów*, Świebodzin 2004.
- Kisiłowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009.
- Kisza A., *Model cybernetyczny powstawania i działania prawa*, Wrocław 1970.
- Kloepfer M., Franzius C., *Entwicklung des Umweltrechts*, „Jahrbuch des Umwelt - und Technikrechts” 1994 /UTR, Bd. 27.
- Kłopotek B., *Pojazdy wycofane z eksploatacji – zmiany*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 1(220).
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.
- Koenig-Witkowska M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Korzeniowski P., *O potrzebie koncepcji systemu prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawoadministracyjne. Tom I*, Wrocław 2014.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kowalski J., *Funkcjonalizm w prawie amerykańskim. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960.
- Kozińska A., [w:] M. Rudnicki (red.), *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011.
- Koźmiński A.K., *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, Warszawa 1984.
- Kubala W., *Glosa do postanowienia SN z dnia 19 października 1999 r.*, III CZ 112/99, OSP 2000/10/144.
- Kudriawcew W.N., Gawriłow O.A., Iwanow W.I., Edżubow Ł.G. (ried.), *Prawowaja kibier-nietika*, Moskwa 1970.
- Kuhn Th.S., *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 2001.
- Kulesza M., Pańko W., *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984.
- Kuta T., *Niektóre formy działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Lang W., *Praworządność*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Leoński Z., *Zarys nauki administracji*, Poznań 1997.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Lewicka R., *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

- Lilienfeld R., *The Rise of Systems Theory. An Ideological Analysis*, New York 1978.
- Lipiński A., *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 2.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2005.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2007.
- Louka E., *International Environmental Law. Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge 2006.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000.
- Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003.
- Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963.
- Marek A., [w:] A. Marek (red.), *System prawa karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010.
- Mazur M., *Cybernetyka i charakter*, Warszawa 1976.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.
- Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XV, Toruń 2014.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2012.
- Nyka M., *Demokracja a ochrona środowiska w świetle praw (Cześć pierwsza)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, nr 1.
- Nyka M., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Disputatio” 2013, t. XV, nr 1.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Opatek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.
- Paczuski R., *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko” 1987, nr 4.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Paczuski R., *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977.
- Pawlikowski J.G., *Spółeczna organizacja ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1922, nr 3.
- Pawlikowski J.G., *Prawodawstwo ochronne*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
- Powałowski A. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Radecki W., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Radecki W., *Etyka ekologiczna*, „Człowiek i Światopogląd” 1978, nr 7–8.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w prawie budowlanym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1995.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w prawie geologicznym i górniczym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1994.
- Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.
- Radecki W., *Organizacja ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Prawo do środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] A. Erechemla (red.), *Prawo dla środowiska*, Rzeszów 2011.
- Radecki W., *Prawo ochrony środowiska w praktyce. 100 pytań – 100 odpowiedzi*, Wrocław 1994.
- Radecki W., *Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1991.
- Radecki W., *Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Radecki W. (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010.
- Rahner K., Vorgrimler H., *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Environmental Law or Environmental Protection Law? A Comparative Legal Analysis*, „Comparative Law Review” 2013, no 15.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008.
- Rakoczy B., *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI.
- Rakoczy B., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społec-*

- czeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., Szuma K., *Włoski kodeks środowiskowy*, Warszawa 2014.
- Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Rotko J., *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Rotko J., *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.
- Rudnicki M., *Potrzeba reformy służb ochrony środowiska w kontekście aktualnych wyzwań gospodarczych*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2013.
- Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania-problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.
- Sommer J., *Reforma gospodarcza – ochrona środowiska – prawo*, [w:] J. Sommer (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław 1990.
- Sommer J. (red.), *Organizacja władz publicznych w Polsce, Czechach, Słowacji w zakresie ochrony środowiska, a członkostwo w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawno-porównawcze*, Toruń 2012.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.
- Stankiewicz R., *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., Wąsikowska A., *Ogólna charakterystyka podstaw prawnych ochrony środowiska w Polsce*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Stochlak J., Podolak M., *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006.
- Stoczkiewicz M., [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Szarek R., *Głosa do postanowienia SN z dnia 19 października 1999 r.*, III CZ 112/99, ST 2000, nr 11.
- Szpunar A., *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979,

- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Ura E., J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012.
- Wasilewski A., *Ustawa o ochronie środowiska. Wprowadzenie*, Zakamycze 1996.
- Werbel-Cieślak M., *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wiśniewski L. (red.), *Wolności i prawa jednostki i ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Włażlak K., *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2013.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985.
- Wronkowska S., [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Ziomba Z., *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.

Systemic issues of the environmental law

(Summary)

The systemic issues of the environmental law, which this book is dedicated to, are of great theoretical and practical significance in the legal dogma. The term legal dogma means those legal disciplines which concern investigating and interpreting the legal norms in force for the purpose of practical application of the law.

Nowadays, the system of the environmental law is treated as a well-known and researchable legal construction. Nevertheless, it is a mere meaning of this term which is hard to be specified. Its usage in literature is often not even related to any clearly specified or at least widely accepted definition. However, when we try to give a sound scientific accuracy to this term, we immediately face numerous difficulties connected with defining its relation to the other legal branches. The difficulty consists in stating where is the common point of the terms 'environmental law' and 'system' and whether they are mutually excluding.

The matters we deal with in the book concern selected issues of the environmental law constituting thereby a kind of an outline of systemic approach to this legal branch. The subject of the investigated matters is treated by the Authors in a manner in which the interests and needs of the representatives of other jurisprudence branches are taken into account. More effective way of using legal tools which enable us to sensibly unite different methods of law regulation into a legal system constitutes an important part of improving the legal model of environment protection. Improving the mechanism of legal protection of the environment is obviously a many-sided task and requires a complex approach in view of a broad system analyses of the most important matters of this branch.

The contemporary development of the legal scientific thought can be characterised by uniting the processes of specialisation and integration. It also concerns the disciplines connected with the environmental law. New disciplines are coming about which derive from special problems of social and other sciences which deal with broadly understood environmental protection. This is how the theory of the environmental law nowadays looks like. This theory was separated from the administrative law and comprised in an organic and integrated manner important aspects of the penal, civil, constitutional, international and EC law, as well as achievements of other social disciplines. It does not mean of course that the environmental law science becomes an universal science and is able to replace other branches of science or deliver ready-made solutions to the burning issues of environment protection.

The mission of the environmental law science is to analyse the general regularities (and not to present universal solutions) in order to achieve possibly the most sensible way of legal protection of the environment. Being a result of the integration of the scientific output of versatile legal branches, this science does not try to comprise the whole immense complex of 'legal protection of the environment problems', therefore it does not absorb nor replace other legal sciences.

This very approach to the analyses of the environmental law problems is a characteristic of the content of the presented work. Each of its chapters was compiled by a different Author, according to their own style and manner of approach to the presented systemic issue. The Authors were writing their chapters bearing in mind the conception of the whole work and that the chapters will make up parts of some whole.

Systemprobleme Des Umweltschutzrechts

(Zusammenfassen)

Die in diesem Buch beschriebenen Systemprobleme des Umweltschutzrechts sind von großer theoretischer und praktischer Bedeutung in der Dogmatik des Rechts. Diese Dogmatik bedeutet die Rechtsdisziplinen, die sich mit Forschung und Interpretation der geltenden Rechtsvorschriften zwecks deren praktischer Anwendung beschäftigen.

Heutzutage wird das System des Umweltschutzes als bekannte und erforschbare Rechtskonstruktion beschrieben. Die bloße Bedeutung dieses Begriffs lässt sich jedoch nur schwer präzisieren. Häufig steht dessen Anwendung kaum im Zusammenhang mit irgendeiner klaren oder wenigstens allgemein angenommenen Definition. Wenn wir uns jedoch bemühen, diesem Begriff eine vernünftige Genauigkeit zu geben, stehen wir sofort vor vielen Schwierigkeiten, die mit Bestimmung dessen Relation zu den anderen Rechtsbereichen verbunden sind. Die Schwierigkeit besteht darin, den gemeinsamen Bezugspunkt des Umweltschutzrechts und Systems zu bestimmen und festzustellen, ob diese gegenseitig ausschließend sind.

Die in diesem Buch präsentierten Überlegungen betreffen selektierte Probleme des Umweltschutzrechts. Damit bilden sie eine gewisse Übersicht über die Systemauffassung dieses Rechtsbereiches. Der Forschungsgegenstand wurde von den Autoren mit Rücksichtnahme auf die Interessen und Bedürfnisse der Vertreter anderer Bereiche der Rechtskunde betrachtet. Eine bessere Anwendung der Rechtsmittel, die es ermöglichen, vielfältige Methoden der rechtlichen Regulierung vernünftig zu verbinden, ist ein wichtiger Teil der Weiterentwicklung des rechtlichen Modells zur Umweltschutz. Die Weiterentwicklung des Me-

chanismus zum rechtlichen Umweltschutz ist natürlich eine vielseitige Aufgabe und bedarf einer komplexen Betrachtungsweise mit Rücksichtnahme auf eine weitreichende Systemanalyse der wichtigsten Fragen aus diesem Bereich.

Gegenwärtige Entwicklung der wissenschaftlichen Meinung im Rechtsbereich zeichnet sich durch eine Verbindung der Spezialisations- und Integrationsprozesse. Dies gilt auch für die Wissenschaften von Umweltschutzrecht. Es gibt neue Disziplinen, die in speziellen Problemen soziologischer und anderer Wissenschaften, die sich mit Umweltschutz im weiteren Sinne beschäftigen, wurzeln. So sieht es heutzutage mit der Theorie des Umweltschutzrechts. Diese Theorie wurde von der Wissenschaft von Verwaltungsrecht getrennt und hat auf einer organischen und integrierten Weise die Aspekte aus den folgenden Bereichen: Straf-, Zivil-, Verfassungs-, EG-Recht und internationales Recht, wie auch Leistungen anderer Sozialwissenschaften an sich angeschlossen. Das bedeutet natürlich nicht, dass die Wissenschaft von Umweltschutzrecht eine universelle Wissenschaft ist oder andere Wissenschaften ersetzen kann oder fertige Lösungen zu den brennenden Problemen des Umweltschutzes geben kann.

Die Wissenschaft von Umweltschutzrecht hat als Aufgabe, die Analyse der allgemeinen Regelmäßigkeiten zu verfahren (und nicht Einheitslösungen zu präsentieren), um die möglichst vernünftige Weise des rechtlichen Umweltschutzes zu finden. Diese Wissenschaft, die ein Ergebnis der Integration des wissenschaftlichen Ertrags vielfältiger Rechtsbereiche ist, versucht jedoch nicht, den ganzen großen Komplex von 'Problemen des Umweltschutzrechtes' zu umfassen. Sie absorbiert und ersetzt die anderen Wissenschaften also nicht. Sie beschäftigt sich nämlich mit dem komplexen (integrierten) Umweltschutz.

So eine Betrachtungsweise zu den Problemen des Umweltschutzrechtes ist ein Kennzeichen des Inhalts dieses Werks. Jedes Kapitel wurde von anderem Autor auf eigene Art und Weise und nach individueller Betrachtungsweise des präsentierten Systemproblems bearbeitet. Während des Schreibens der Kapitel behielten Autoren im Sinn die Konzeption des ganzen Werks wie auch das, dass die Kapitel die Teile eines Ganzen sind.