

Prawo ochrony środowiska

redakcja
Marek Górski

Marek Górski
Anna Barczak
Dorota Jakubowska
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna
Joanna Sylwia Kierzkowska
Piotr Korzeniowski
Joanna Miłkowska



Oficyna

a Wolters Kluwer business

seria akademicka

Niniejsza **darmowa publikacja** zawiera jedynie fragment pełnej wersji całej publikacji.

Aby przeczytać ten tytuł w pełnej wersji [kliknij tutaj](#).

Niniejsza publikacja może być kopiowana, oraz dowolnie rozprowadzana tylko i wyłącznie w formie dostarczonej przez NetPress Digital Sp. z o.o., operatora [sklepu na którym można nabyć niniejszy tytuł w pełnej wersji](#). Zabronione są jakiegokolwiek zmiany w zawartości publikacji bez pisemnej zgody NetPress oraz wydawcy niniejszej publikacji. Zabrania się jej od-sprzedaży, zgodnie z [regulaminem serwisu](#).

Pełna wersja niniejszej publikacji jest do nabycia w sklepie internetowym [Salon Cyfrowych Publikacji ePartnerzy.com](#).

Prawo ochrony środowiska



Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Prawo ochrony środowiska

**redakcja
Marek Górski**

**Marek Górski
Anna Barczak
Dorota Jakubowska
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna
Joanna Sylwia Kierzkowska
Piotr Korzeniowski
Joanna Miłkowska**



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Anna Hara

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Korekta:
Julita Brzezińska, Marta Juszcuk

Skład, łamanie:
JustLuk, Justyna Szumieł, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-799-0

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wstęp	21
CZĘŚĆ PIERWSZA – ZAGADNIENIA OGÓLNE	23
Rozdział 1	
Zagadnienia wprowadzające	25
1.1. Środowisko i jego zagrożenia	25
1.2. Ochrona środowiska – od działań incydentalnych do polityki środowiskowej.....	30
1.3. Ochrona środowiska jako zadanie państwa	34
1.4. Prawo w ochronie środowiska	38
1.5. Normy administracyjnoprawne w ochronie środowiska	40
1.6. System przepisów prawa ochrony środowiska	41
1.7. Podstawowe założenia nowego systemu prawa ochrony środowiska.....	45
1.7.1. Zakres regulacji i rola ustawy ogólnej.....	45
1.7.2. Przepisy ogólne p.o.ś.....	46
1.7.3. Ustawa wprowadzająca i inne akty nowego systemu.....	47
1.8. Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym	48
1.8.1. Podstawy prawne kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska	48
1.8.2. Zasady polityki w dziedzinie ochrony środowiska.....	50
1.8.3. Ustawodawstwo wtórne jako podstawowe źródło prawa ochrony środowiska	50
1.8.4. Dokumenty programowe – akty paraprawne	51
Rozdział 2	
Zasady ogólne prawa ochrony środowiska	53
2.1. Koncepcje zasad ogólnych w prawie polskim	53
2.2. Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska – poglądy doktryny.....	54
2.3. Zasady prawa ochrony środowiska wynikające z przepisów Konstytucji RP	55

2.4.	Zasady ogólne w ustawie – Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.....	56
2.4.1.	Zasada zrównoważonego rozwoju.....	57
2.4.2.	Zasada kompleksowości.....	58
2.4.3.	Zasada prewencji i zasada przezorności.....	59
2.4.4.	Zasada przezorności.....	61
2.4.5.	Zasada odpowiedzialności sprawcy – „zanieczyszczający płaci”.....	63
2.4.6.	Zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec polityk planów i programów dotyczących ochrony środowiska.....	67
2.4.7.	Zasada dostępu do informacji.....	67
2.4.8.	Zasada partycypacji publicznej.....	69
2.4.9.	Zasada ujednoczenia.....	71
2.5.	Zasada subsydiarności w prawie ochrony środowiska.....	72
2.5.1.	Założenia ogólne zasady subsydiarności.....	72
2.5.2.	Ochrona środowiska a zasada subsydiarności w prawie wspólnotowym.....	74

Rozdział 3

	Zarządzanie sprawami ochrony środowiska.....	77
3.1.	Zarządzanie sprawami ochrony środowiska w świetle dokumentów prawa międzynarodowego.....	77
3.2.	Rodzaje zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska reszta numeracji jest w porządku.....	81
3.3.	Zadania organizatorskie i bezpośrednio wykonawcze.....	83
3.3.1.	Krajowe i lokalne planowanie strategiczne w ochronie środowiska.....	83
3.3.2.	Zadania własne samorządu terytorialnego.....	86
3.3.3.	Zadania związane z gospodarowaniem przestrzenią.....	87
3.3.4.	Inne formy organizatorskiego działania organów lokalnych.....	88
3.4.	Podział kompetencji w zakresie zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych.....	89
3.5.	Podział kompetencji w zakresie zadań nadzorczo-kontrolnych.....	92
3.5.1.	Zadania nadzorczo-kontrolne wykonywane przez administrację ogólną.....	92
3.5.2.	Zadania wykonywane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska.....	94
3.5.3.	Państwowy monitoring środowiska.....	97
3.6.	Dyrektorzy ochrony środowiska jako nowe organy administracji rządowej w zakresie spraw ochrony środowiska.....	99
3.7.	Procedury ocen oddziaływania na środowisko.....	100
3.7.1.	Założenia ogólne.....	100
3.7.2.	Procedura oceny strategicznej.....	101
3.7.3.	System procedur oceny indywidualnej.....	104

3.7.4.	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i procedura oceny podstawowej.....	107
3.7.5.	Procedura oceny uzupełniającej.....	114
3.7.6.	Procedura oceny „naturowej”	115
3.7.7.	Procedury oceny transgranicznej.....	117
3.7.8.	Przeglądy ekologiczne.....	119
3.8.	Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie	120
3.8.1.	Prawo do informacji o środowisku w prawie wspólnotowym i wewnętrznym	120
3.8.2.	Tryby udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.....	121
3.8.3.	Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.....	123
3.8.4.	Opłaty za dostęp do informacji.....	129
3.9.	Udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska	130
3.9.1.	Prawo składania uwag i wniosków.....	130
3.9.2.	Obowiązki organów administracji.....	131
3.9.3.	Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z udziałem społeczeństwa.....	132
3.10.	Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie (system EMAS).....	134
3.10.1.	System EMAS w prawie wspólnotowym.....	134
3.10.2.	Wdrożenie wymagań systemu EMAS w polskim prawie wewnętrznym	138

Rozdział 4

	Instrumenty finansowoprawne.....	141
4.1.	Instrumenty finansowoprawne w systemie przepisów ochrony środowiska	141
4.2.	Opłaty za korzystanie ze środowiska.....	143
4.2.1.	Teoretyczne założenia systemu opłat	143
4.2.2.	Opłaty przewidywane przez p.o.ś.....	144
4.2.3.	Opłaty związane z ochroną powierzchni i zasobów wnętrza ziemi	147
4.2.4.	Opłaty przewidywane przepisami ustawy o ochronie przyrody	148
4.2.5.	Opłaty przewidywane ustawą o handlu uprawnieniami do emisji z 2004 r.	151
4.3.	Administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska	151
4.3.1.	Ogólne założenia systemu sankcji finansowych. Odraczenie i umarzanie kar i opłat	151
4.3.2.	Opłaty podwyższone	154
4.3.3.	Administracyjne kary pieniężne.....	155
4.3.4.	Opłata produktowa	162

4.4.	Fundusze celowe.....	163
4.4.1.	Założenia ogólne systemu funduszwego	163
4.4.2.	Przychody funduszy środowiskowych.....	164
4.4.3.	Zadania funduszy środowiskowych.....	165
4.4.4.	Organizacja funduszy środowiskowych.....	167
4.4.5.	Inne fundusze celowe związane z ochroną środowiska	170
4.5.	Różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące osiągnięciu celów ochrony środowiska	170

Rozdział 5

Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska..... 173

5.1.	Odpowiedzialność cywilna.....	173
5.1.1.	Założenia ogólne	173
5.1.2.	Przepisy kodeksu cywilnego.....	174
5.1.3.	Prawo ochrony środowiska.....	176
5.1.4.	Ustawy szczególne.....	177
5.1.5.	Konwencja z Lugano z 1993 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska	178
5.2.	Odpowiedzialność karna	179
5.2.1.	Założenia ogólne	179
5.2.2.	Przestępstwa przeciw środowisku w kodeksie karnym.....	180
5.2.3.	Przestępstwa przeciw środowisku w ustawach szczególnych.....	183
5.2.4.	Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych.....	185
5.2.5.	Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska w przepisach prawa międzynarodowego i wspólnotowego.....	188
5.3.	Odpowiedzialność administracyjna	191
5.3.1.	Założenia ogólne	191
5.3.2.	Sankcyjne decyzje zobowiązujące	193
5.3.3.	Sankcyjne decyzje wstrzymujące.....	195
5.3.4.	Wstrzymanie działalności na podstawie przepisów ustawy o odpadach z 2001 r.	200
5.4.	Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku	201

CZĘŚĆ DRUGA – REGULACJE SEKTOROWE 205

Rozdział 1

Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne 207

1.1.	Ogólne założenia regulacji.....	207
1.2.	Ochrona jakości zasobów środowiska.....	208
1.2.1.	Ustalanie wymagań dotyczących jakości środowiska	208
1.2.2.	Programy naprawcze	209

1.3.	Ochrona przed zanieczyszczeniami – wymagania o charakterze ogólnym.....	211
1.3.1.	Zakres prawnej ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem.....	211
1.3.2.	Ochrona przed zanieczyszczeniem – wymagania dotyczące instalacji.....	213
1.3.3.	Obszar ograniczonego użytkowania.....	215
1.3.4.	Strefy przemysłowe.....	218
1.3.5.	Standardy emisyjne z instalacji.....	219
1.3.6.	Ochrona przed zanieczyszczeniem – wymagania dotyczące substancji i produktów.....	219
1.3.7.	Ochrona przed zanieczyszczeniem – obowiązki zarządzających źródłami liniowymi i rozproszonymi.....	221
1.4.	Pozwolenia emisyjne.....	221
1.4.1.	Ogólne założenia systemu decyzji reglamentujących korzystanie ze środowiska.....	221
1.4.2.	Pozwolenia emisyjne w normach prawa unijnego.....	223
1.4.3.	Charakter prawny pozwolenia emisyjnego.....	224
1.4.4.	Warunki wydania pozwolenia emisyjnego.....	226
1.4.5.	Treść pozwolenia emisyjnego.....	228
1.4.6.	Wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia.....	229
1.5.	Pozwolenia zintegrowane.....	231
1.5.1.	Pozwolenie zintegrowane jako pozwolenie emisyjne.....	231
1.5.2.	Koncepcja najlepszych dostępnych technik a treść pozwolenia zintegrowanego.....	233
1.5.3.	Inne odrębności pozwoleń zintegrowanych.....	235
1.5.4.	Programy dostosowawcze.....	239
1.6.	Obowiązek prowadzenia pomiarów emisji.....	240

Rozdział 2

Ochrona powietrza.....	241
2.1. Ochrona powietrza w prawie międzynarodowym i wspólnotowym.....	241
2.1.1. Konwencja genewska wraz z protokołami dodatkowymi.....	241
2.1.2. Konwencja wiedeńska w sprawie ochrony warstwy ozonowej. Protokół montreali wraz z poprawkami.....	243
2.1.3. Konwencja klimatyczna.....	244
2.1.4. Ochrona powietrza w prawie wspólnotowym.....	248
2.2. Ochrona jakości powietrza.....	249
2.2.1. Standardy jakości powietrza.....	249
2.2.2. Badanie przestrzegania standardów jakości środowiska.....	251
2.2.3. Prawne konsekwencje naruszenia standardów jakości powietrza.....	253
2.2.4. Wartości odniesienia.....	254
2.3. Ustalanie dopuszczalnych poziomów emisji do powietrza.....	255
2.3.1. Standardy emisyjne z instalacji.....	255

2.3.2.	Pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza	256
2.3.3.	Obowiązek prowadzenia pomiarów emisji.....	257
2.4.	Obrót uprawnieniami do emisji.....	258
2.4.1.	Założenia i źródła regulacji	258
2.4.2.	Zakres ustawy i jej podstawowe cele	259
2.4.3.	System handlu uprawnieniami do emisji	261
2.4.4.	Krajowy Administrator i Krajowy Rejestr Uprawnień do Emisji.....	262
2.4.5.	Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień.....	262
2.4.6.	Przydział uprawnień	264
2.4.7.	Zezwolenia.....	265
2.4.8.	Sprzedaż i przenoszenie uprawnień	266
2.4.9.	Rozliczanie uprawnień	269
2.4.10.	Sankcje	269
2.5.	Ochrona przed hałasem	270
2.5.1.	Standardy imisyjne w ochronie przed hałasem	270
2.5.2.	Badanie przestrzegania wymagań imisyjnych	271
2.5.3.	Ustalanie dopuszczalnej emisji hałasu i pomiary hałasu	272
2.6.	Ochrona przed polami elektromagnetycznymi	273
2.7.	Ochrona warstwy ozonowej.....	274
2.7.1.	Podstawowe założenia ochrony warstwy ozonowej według przepisów rozporządzenia nr 2037/2000.....	275
2.7.2.	Regulacje prawa wewnętrznego	276

Rozdział 3

Zapobieganie i usuwanie skutków poważnych awarii. Postępowanie z substancjami chemicznymi.....

3.1.	Regulacje międzynarodowe i wspólnotowe związane z awariami przemysłowymi	280
3.2.	Przeciwdziałanie poważnym awariom w prawie wewnętrznym.....	285
3.2.1.	Zakres regulacji	285
3.2.2.	Zasady kwalifikacji instalacji do określonych kategorii zakładów	287
3.2.3.	Programy zapobiegania awariom i opracowanie systemu bezpieczeństwa	290
3.2.4.	Raport o bezpieczeństwie.....	292
3.2.5.	Plany operacyjno-ratownicze	294
3.2.6.	System kontroli i nadzoru	297
3.3.	Postępowanie z substancjami i preparatami chemicznymi.....	301
3.3.1.	Postępowanie z substancjami w prawie międzynarodowym i wspólnotowym	301
3.3.2.	Postępowanie z substancjami i preparatami chemicznymi według przepisów prawa wewnętrznego	303
3.4.	Postępowanie z produktami biobójczymi	304

Rozdział 4

Gospodarowanie odpadami	307
4.1. Gospodarowanie odpadami w przepisach Unii Europejskiej.....	307
4.2. Gospodarowanie odpadami według ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.) – ogólne założenia	309
4.2.1. Konstrukcja systemu przepisów wewnętrznych dotyczących postępowania z odpadami	309
4.2.2. Podstawowe pojęcia ustawy o odpadach	310
4.2.2.1. Odpady i ich rodzaje.....	310
4.2.2.2. Gospodarowanie odpadami, odzysk, recykling, unieszkodliwianie.....	312
4.2.2.3. Wytwórca i posiadacz odpadów	315
4.2.3. Zasady ogólne ustawy o odpadach	316
4.2.4. Plany gospodarki odpadami	318
4.3. Reglamentacja postępowania z odpadami.....	320
4.3.1. Założenia ogólne.....	320
4.3.2. Zgoda na wytwarzanie odpadów	321
4.3.3. Zgoda na gospodarowanie odpadami	324
4.3.4. Zasady łączenia decyzji zezwalających na wytwarzanie i gospodarowanie odpadami	327
4.3.5. Zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na gospodarowanie odpadami.....	327
4.3.5.1. Obowiązek uzyskania wpisu do rejestru	328
4.3.5.2. Gospodarowanie komunalnymi osadami ściekowymi	328
4.3.5.3. Wykorzystywanie określonych rodzajów odpadów na własne potrzeby	329
4.3.6. Gospodarowanie odpadami a pozwolenie zintegrowane	330
4.3.7. Magazynowanie odpadów.....	330
4.3.8. Zezwolenia na świadczenie określonych usług komunalnych.....	331
4.3.9. Nadzór nad wykonywaniem działalności wymagającej zgody na gospodarowanie odpadami.....	331
4.4. Przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami zgodnie z prawem.....	332
4.5. Obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów	334
4.6. Szczególne wymagania związane z postępowaniem z określonymi odpadami oraz określonymi sposobami postępowania z wszelkimi odpadami (spalanie i składowanie).....	335
4.6.1. Postępowanie z osadami z oczyszczalni ścieków komunalnych.....	335
4.6.2. Termiczne przekształcanie odpadów	337
4.6.3. Składowanie odpadów	339

4.7.	Postępowanie z odpadami opakowaniowymi i niektórymi innymi rodzajami odpadów	340
4.7.1.	Opakowania i odpady opakowaniowe	340
4.7.2.	Szczegółne obowiązki niektórych przedsiębiorców	345
4.8.	Prawne zasady postępowania z pojazdami samochodowymi wycofanymi z użytku	347
4.8.1.	Regulacje wspólnotowe	347
4.8.2.	Ustawa o recyklingu pojazdów samochodowych wycofanych z eksploatacji	348
4.8.2.1.	Obowiązki wprowadzających pojazdy	349
4.8.2.2.	Obowiązki właścicieli pojazdów	351
4.8.2.3.	Obowiązki przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu	351
4.8.2.4.	Obowiązki innych przedsiębiorców	353
4.8.2.5.	Gwarancje przestrzegania przepisów ustawy	354
4.9.	Prawne zasady postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym	355
4.9.1.	Postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w prawodawstwie wspólnotowym	355
4.9.2.	Postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w przepisach prawa polskiego	357
4.9.2.1.	Obowiązki wprowadzającego sprzęt	359
4.9.2.2.	Obowiązki użytkowników sprzętu elektrycznego i elektronicznego	361
4.9.2.3.	Obowiązki zbierających zużyty sprzęt	361
4.9.2.4.	Obowiązki prowadzących zakłady przetwarzania	362
4.9.2.5.	Obowiązki prowadzących działalność w zakresie recyklingu oraz w zakresie innych niż recykling procesów odzysku	363
4.9.2.6.	Organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego	363
4.9.2.7.	Nadzór i gwarancje przestrzegania przepisów ustawy	364
4.10.	Postępowanie ze zużytymi bateriami i akumulatorami	365
4.11.	Prawne zasady postępowania z odpadami wydobywczymi	366
4.12.	Postępowanie z odpadami komunalnymi	368
4.12.1.	Zakres regulacji i podział obowiązków pomiędzy jednostki samorządowe	368
4.12.2.	Zadania gminy dotyczące utrzymania czystości i porządku oraz instrumenty prawne służące wykonywaniu tych zadań	370
4.12.3.	Obowiązki właścicieli nieruchomości	375
4.12.3.	Przepisy karne	377
4.13.	Transgraniczne przemieszczanie odpadów	377
4.13.1.	Zakres regulacji prawnej	377

4.13.2. Zakres obowiązywania przepisów rozporządzenia nr 1013/06.....	378
4.13.3. Wdrażanie przepisów rozporządzeń UE dotyczących międzynarodowego obrotu odpadami w prawie polskim	382

Rozdział 5

Gospodarowanie wodami śródlądowymi.....	384
5.1. Podstawowe założenia regulacji.....	384
5.2. Gospodarowanie wodami w prawie Unii Europejskiej	384
5.2.1. Dyrektywa ramowa w sprawie polityki wodnej Wspólnoty	385
5.2.2. Ochrona wód w dyrektywach szczegółowych.....	387
5.3. System zarządzania wodami w Polsce	390
5.3.1. Ogólne założenia tworzenia i funkcjonowania systemu	390
5.3.2. Ewolucja systemu zarządzania wodami w Polsce.....	391
5.3.3 . Prawne instrumenty zarządzania wodami	394
5.4. Własność i prawne formy korzystania z wód	395
5.4.1. Własność wód i obowiązki właścicieli wód	395
5.4.2. Korzystanie z wód	396
5.5. Planowanie w gospodarowaniu wodami	398
5.6. Pozwolenia wodnoprawne	400
5.7. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem	403
5.7.1. Rozwój ustawodawstwa	403
5.7.2. Ochrona jakości wód.....	404
5.7.3. Prawne instrumenty ochrony wód przed zanieczyszczeniem.....	407
5.8. Naprawianie szkód powstałych w związku z gospodarowaniem wodami	414
5.9. Zaopatrzenie w wodę i usuwanie ścieków komunalnych.....	415

Rozdział 6

Ochrona wód morskich	419
6.1. Ochrona wód morskich w świetle prawa międzynarodowego.....	419
6.1.1. Przepisy o charakterze ogólnym	419
6.1.2. Konwencja helsińska z 1974 i 1992 r.....	424
6.1.3. Konwencja z Montego Bay.....	427
6.2. Ochrona wód morskich w prawie wewnętrznym	428
6.2.1. Ustawa o obszarach morskich z 1991 r.	428
6.2.2. Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.....	432
6.2.3. Postępowanie z odpadami pochodzącymi ze statków	438

Rozdział 7

Gospodarowanie zasobami geosfery	440
7.1. Ochrona powierzchni ziemi	440
7.1.1. Pojęcie powierzchni ziemi i cel jej ochrony	440

7.1.2.	Instrumenty ochrony powierzchni ziemi	444
7.1.3.	Rola organów administracji publicznej w zakresie ochrony powierzchni ziemi	455
7.2.	Korzystanie z kopalin użytecznych	463
7.2.1.	Cele i zakres obowiązywania ustawy	463
7.2.2.	Własność i prawo wydobywania kopalin	463
7.2.3.	Koncesje	465
7.2.4.	Wydobywanie kopalin	466
7.2.5.	Szkody górnicze	468

Rozdział 8

	Ochrona różnorodności biologicznej	475
8.1.	Wprowadzenie	475
8.2.	Ochrona przyrody – zagadnienia ogólne	476
8.2.1.	Rozwój idei ochrony przyrody	476
8.2.2.	Początki polskiego ustawodawstwa ochronnego	478
8.2.3.	Ustawodawstwo ochronne w III Rzeczypospolitej	481
8.2.4.	Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony biosfery	483
8.3.	Zakres regulacji u.o.p.	489
8.3.1.	Pojęcie ochrony przyrody i jej rodzaje	489
8.3.2.	Podmiotowy zakres obowiązywania ustawy	495
8.4.	Cele ochrony przyrody	496
8.4.1.	Ustawowe określenie celów ochrony	496
8.4.2.	Realizacja celów ochrony przyrody – założenia ogólne	498
8.5.	Instrumenty organizatorskie w ochronie przyrody	501
8.5.1.	Krajowa Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania	501
8.5.2.	Plany ochrony	503
8.5.3.	Rejestry	509
8.6.	Formy ochrony przyrody	510
8.6.1.	Podział form ochrony przyrody	510
8.6.2.	Ogólne założenia ustanawiania, znoszenia i zmiany granic prawnych formy ochrony przyrody	512
8.6.3.	Formy ochrony obszarowej	514
8.6.4.	Formy ochrony obiektowej	531
8.6.5.	Ochrona gatunkowa i jej formy	534
8.6.6.	Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta	541
8.6.7.	Ochrona <i>ex situ</i>	542
8.7.	Ochrona powszechna	547
8.7.1.	Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody	548
8.7.2.	Ochrona terenów zieleni i zadrzewień	550

Rozdział 9

	Ochrona użytkowa zasobów biosfery	554
9.1.	Wprowadzenie	554

9.2.	Korzystanie z zasobów leśnych.....	554
9.2.1.	Zakres regulacji prawnej.....	554
9.2.2.	Gospodarka leśna.....	555
9.2.3.	Plan urządzenia lasu.....	559
9.2.4.	Zasady udostępniania lasów.....	560
9.2.5.	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.....	561
9.2.6.	Służba Leśna.....	562
9.3.	Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej.....	563
9.3.1.	Zakres regulacji prawnej.....	563
9.3.2.	Zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej.....	563
9.3.3.	Obwody łowieckie.....	565
9.3.4.	Reglamentacja pozyskiwania zwierzyny.....	566
9.3.5.	Działalność gospodarcza w zakresie łowiectwa.....	568
9.3.6.	Polski Związek Łowiecki.....	569
9.3.7.	Państwowa Straż Łowiecka.....	570
9.3.8.	Postępowanie w sprawach związanych ze szkodami łowieckimi.....	571
9.4.	Ochrona użytkowa zasobów żywych wód śródlądowych.....	572
9.4.1.	Zakres regulacji prawnej.....	572
9.4.2.	Zasady gospodarowania zasobami żywymi wód śródlądowych.....	573
9.4.3.	Środki prawne ochrony zasobów żywych wód śródlądowych.....	574
9.4.4.	Państwowa Straż Rybacka.....	578
9.5.	Korzystanie z zasobów żywych mórz.....	580
9.5.1.	Zakres regulacji prawnej.....	580
9.5.2.	Wspólna Polityka Rybacka.....	581
9.5.3.	Ustawa o rybołówstwie.....	582
9.5.4.	Wykonywanie rybołówstwa.....	582
9.5.5.	Prawne środki ochrony zasobów żywych Morza Bałtyckiego.....	584
9.5.6.	Organy administracji w zakresie rybołówstwa morskiego.....	586
9.6.	Humanitarna ochrona zwierząt.....	586
9.6.1.	Zakres regulacji prawnej.....	586
9.6.2.	Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt.....	587
9.6.3.	Obowiązki związane z transportem zwierząt.....	590
9.6.4.	Postępowanie ze zwierzętami gospodarskimi.....	590
9.6.5.	Postępowanie ze zwierzętami domowymi.....	591
9.6.6.	Postępowanie ze zwierzętami dziko żyjącymi.....	593
9.6.7.	Postępowanie ze zwierzętami wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych.....	593
9.6.8.	Reglamentacja przeprowadzania procedur doświadczalnych z użyciem zwierząt.....	594
9.7.	Korzystanie z zasobów genowych.....	596

9.7.1. Zakres regulacji prawnej	596
9.7.2. Zasady postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi.....	597
9.8. Rolnictwo ekologiczne	600
Bibliografia.....	603

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- JAE – Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.s.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- pr. łow. – ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.)
- RDW – ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1, z późn. zm.)

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
TWE	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny)
u.d.i.p.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
u.d.z.	– ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. Nr 33, poz. 289 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
u.h.u.e.	– ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784 z późn. zm.)
u.i.o.ś.	– ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.)
u.k.s.e.a.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekoczarządzenia i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 70, poz. 631 z późn. zm.)
u.l.	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.)
u.m.o.o.	– ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956) – uchylona z dniem 12 lipca 2007 r.
u.m.p.o.	– ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859)
u.o.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.)
u.o.g.z.	– ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 z późn. zm.)
u.o.k.ś.	– ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)
u.o.p.g.o.	– ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 z późn. zm.)
u.o.p.z.	– ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.)
u.o.z.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)

u.p.g.g.	– ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.r.	– ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574 z późn. zm.)
u.r.e.	– ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 93, poz. 898 z późn. zm.)
u.r.p.w.e.	– ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.)
u.r.ś.	– ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
u.s.o.z.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.)
u.s.p.ch.	– ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 z późn. zm.)
Ustawa wprowadzająca	– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.)
u.u.cz.g.	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)
u.z.s.e.e.	– ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495 z późn. zm.)
u.z.sz.ś.n.	– ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.)
u.z.w.o.ś.	– ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

Skróty tytułów czasopism i zbiorów orzecznictwa

M. Praw	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
PiP	– Państwo i Prawo

Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZN WSEiA	– Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

WSTĘP

Prawo ochrony środowiska jest grupą przepisów o dużej doniosłości społecznej, stosunkowo nową i w ostatnich czasach dynamicznie rozbudowywaną. Rozwiązania obowiązujące w Polsce uległy gruntownym zmianom w początkach obecnego wieku, czego główną przyczyną był obowiązek dostosowania ich do wymagań prawa wspólnotowego. Regulacje te podlegają zmianom i uzupełnieniom tak częstym, że stwarzają trudności w ich śledzeniu nawet specjalistom. Skutkiem tych zmian jest również dość szybkie dezaktualizowanie się opracowań podejmujących trud usystematyzowania problemów prawnej ochrony środowiska, w dodatku opracowań stosunkowo rzadkich.

Wszystkie te względy skłaniają do podjęcia kolejnej próby zmierzenia się z szeroką materią regulacji prawnych, próby uzasadnionej także potrzebą uwzględnienia licznych i rozległych nowelizacji dokonanych w 2008 r. Prezentowany podręcznik ma ułatwić zapoznanie się z tymi zagadnieniami, zwłaszcza przez studentów studiów prawniczych i administracyjnych. Mamy jednak nadzieję, że nasze omówienie przyda się także specjalistom innych dziedzin zajmującym się ochroną środowiska, a być może również wszystkim poszukującym odpowiedzi na pytania związane z tą problematyką. Niniejsza pozycja jest także kolejną próbą całościowego ujęcia tej tematyki, jako że uaktualnia, rozwija, uzupełnia i modyfikuje opracowanie przygotowane przez ten sam zespół dla potrzeb Bydgoskiej Szkoły Wyższej na początku 2006 r.

Zamierzeniem Autorów było uwzględnienie wszystkich problemów objętych regulacją prawną, a związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska, z uwzględnieniem możliwie najbardziej aktualnych przepisów. Stąd w opracowaniu wyszliśmy od zagadnień wprowadzających, dotyczących ogólnych podstaw działań ochronnych i ich głównych założeń. Analizy dotyczące kwestii prawnych podzielone zostały na dwie części, odpowiadające rodzącej się naszym zdaniem systematyce wewnętrznej tej grupy przepisów – wyodrębnione zostały bowiem przepisy ogólne i sektorowe, te ostatnie stanowiące część materialną prawa ochrony środowiska. Podział miał też na celu próbę bardziej uporządkowanego, systemowego spojrzenia na całość regulacji. W treści dla ułatwienia Czytelnikowi śledzenia toku wywodów staraliśmy się możliwie często wprowadzać ujęcia systematyzujące, podkreślać kwestie najistotniejsze, zaś zagadnienia o charakterze raczej uzupełniającym, bardziej szczegółowe wyodrębniono mniejszą czcionką.

Podręcznik przygotował zespół Autorów związanych głównie z Wydziałami Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Bydgoską Szkołą Wyższą. Redakcja merytoryczna całości przygotowana została przez prof. dr. hab. Marka Górskiego (UŁ i US). Część zagadnień opracowywali pracowni-

cy UŁ – dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, dr Piotr Korzeniowski, mgr Joanna Miłkowska oraz dr Anna Barczak z US, a także mgr Joanna Sylwia Kierzkowska (WSiP Bydgoszcz) i mgr Dorota Jakubowska (Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy). Autorzy określonych partii podręcznika zostali wskazani przy tytułach odpowiednich części.

Łódź, maj 2009

CZĘŚĆ PIERWSZA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Środowisko i jego zagrożenia

Termin „środowisko”, używany zwykle z dodatkowymi określeniami – np. „środowisko naturalne”, „środowisko geograficzne”, „środowisko społeczne”, „środowisko człowieka”, nie jest w pełni jednoznacznie rozumiany. Według T. Bartkowskiego zasadnicza, ogólna definicja **środowiska** to „zbiór czynników oddziaływujących na podmiot środowiska”¹. Na podstawie tej definicji „środowisko” może być rozumiane zarówno jako zbiór rzeczy materialnych i energii wraz z ich oddziaływaniami wzajemnymi i na podmiot środowiska, ale także jako tylko zbiór samych oddziaływań. Częściej przyjmuje się rozumienie pierwsze, które można byłoby nazwać „materialnym”. Także w zależności od zakresu znaczeniowego terminu „podmiot środowiska” możemy mieć do czynienia ze środowiskiem konkretnego podmiotu (jednostki, indywiduum) bądź ze środowiskiem pewnych zbiorowości (społeczeństwo, gatunek). W tym przypadku częściej termin „środowisko” używany jest w znaczeniu środowiska zbiorowego, w sumie jednak jest to zbiorowość środowisk indywidualnych i mniejszych grup. Na tej podstawie mówi się o „hierarchiczności środowiska” – takim układem hierarchicznym jest np. środowisko człowieka (jako gatunku): indywiduum – rodzina – większe grupy ludzkie – społeczeństwo – gatunek. Tak więc do pojęcia „środowisko człowieka” (środowisko życia człowieka – *human environment*) należałoby włączyć dwa elementy:

- ogół czynników materialnych oddziaływających wzajemnie i na człowieka jako gatunek, członka pewnych zbiorowości i indywidualną jednostkę wraz z tymi oddziaływaniami,
- ludzi jako elementy tego środowiska oddziaływające na inne jego czynniki i na siebie wzajemnie, wraz z tymi oddziaływaniami².

W naukach biologicznych używane są terminy: „środowisko biologiczne”, „ekosystem”, „biocenoza”, „biotop” i pokrewne. W ujęciu encyklopedycznym **środowisko biologiczne** to „ogół czynników ekologicznych, zarówno abiotycznych, jak i biotycznych, mających bezpośrednie znaczenie dla życia i rozwoju organizmów danego gatunku lub jego populacji. Czynniki środowiska wpływają wzajemnie na siebie, a współdziałając, tworzą, mówiąc ogólnie, zespoły warunków środowiskowych (klimatycznych, glebowych i in.), w jakich bytuje dany organizm czy populacja”³.

¹ T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska*, Warszawa 1979, s. 47.

² A. Ciborowski, *Polityka kształtowania środowiska*, Warszawa 1981, s. 103.

³ *Encyklopedia powszechna*, t. IV, Warszawa 1987, s. 412.

Przemysław Trojan⁴ przez pojęcie **ekosystemu** rozumie „wszelkie układy przyrodnicze, w obrębie których realizują się zjawiska, zachodzą związki i przebiegają procesy o charakterze ekologicznym”. Wyróżniane są trzy typy ekosystemów:

- monocen – w jego skład wchodzi pojedynczy organizm i jego bezpośrednie otoczenie (tzw. monotop);
- democen – składający się z populacji jednogatunkowej (grupy) osobników oraz jej środowiska;
- pleocen – w jego skład wchodzi wszystkie populacje zamieszkujące określone siedlisko i pozostające ze sobą w związkach ekologicznych.

W praktyce pojęcie ekosystemu jest używane głównie dla określenia jego trzeciego typu, czyli pleocenu. W tym typie ekosystemu specyficznym warunkom siedliskowym odpowiada specyficzny skład flory i fauny, jego komponenty biologiczne nazywane są biocenozą, zaś swoisty układ warunków siedliskowych to biotop. Dla właściwego funkcjonowania ekosystemu musi istnieć równowaga pomiędzy wszystkimi jego elementami składowymi.

Środowisko geograficzne ujmowane jest definicyjnie jako „otoczenie fizyczne i biotyczne, w którym żyje społeczeństwo ludzkie”. Środowisko geograficzne w tym ujęciu to naturalna i przekształcona przyroda oraz elementy antropogeniczne – całe tzw. środowisko urbanizacyjne, czyli wszelkiego rodzaju budynki, budowle, sieć komunikacyjna, infrastruktura techniczna itp. Zgodnie z ogólną definicją środowisko geograficzne także rozumiane jest jako układ hierarchiczny.

Tadeusz Bartkowski wyróżnia tu kolejno:

- środowiska obiektów cząstkowych i środowiska procesów indywidualnych
- różne cząstkowe środowiska
- środowisko fizyczne (baza materialna środowiska biotycznego)
- środowisko indywidualne organizmów żywych
- środowiska populacji organizmów żywych, środowiska cząstkowe form życia przystosowanych do różnych mediów życia (woda, powietrze, ziemia itp.)
- środowisko biotyczne
- środowisko indywidualne człowieka i środowisko grup ludzkich
- środowisko społeczeństwa
- środowisko antropogeniczne (środowisko społeczeństwa plus metabolizm geotechniczny)
- środowisko geograficzne⁵.

W skład środowiska człowieka, poza środowiskiem biologicznym i geograficznym, wchodzi zgodnie z przyjętym wyżej założeniem także **środowisko społeczne**. Definicja określa je jako „ogół warunków i zespół czynników rzeczowych i osobowych, powstających w wyniku społecznego współżycia i współistnienia ludzi, odgrywający decydującą rolę w kształtowaniu się osobowości społecznej człowieka i wyznaczający jego zachowanie się, a zwłaszcza przyjmowane role społeczne i postawy”. Wspomniane czynniki to: główne reguły zachowania się, przyjęte normy i hierarchie wartości moralnych, etycznych, estetycznych, wpływy i systemy wychowawcze. Warunki to warunki społeczno-ekonomiczne, polityczne, narodowościowe, stopień zaspokajania potrzeb życiowych, typy więzi społecznych.

⁴ P. Trojan, *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977, s. 5.

⁵ T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona...*, s. 49.

Włodzimierz Michajłow, ustalając zakres zainteresowań sozologii, używa bardzo ogólnego określenia „środowisko” rozumianego jako środowisko życia człowieka – otoczenie życia człowieka i przyrody organicznej⁶. Autor ten wyróżnia następnie konkretne typy środowisk, np. środowisko naturalne, rozumiane jako tereny znajdujące się w stanie naturalnym, środowisko przemysłowe – tereny poddane oddziaływaniu przemysłu, środowisko wiejskie – dominantą jest gospodarka rolna. W innej pracy W. Michajłow stwierdza, że przez pojęcie „środowisko” należy rozumieć właściwe środowisko życia współczesnego człowieka – to wszystko, co człowieka otacza i składa się zarówno z elementów czysto przyrodniczych, jak i wytworów kultury ludzkiej⁷.

Włodzimierz Michajłow odrzuca możliwość przyjęcia terminu „środowisko naturalne” jako zbyt ogólnego, stwierdzając, że takiego środowiska jest już bardzo niewiele i pole zainteresowań mocno w ten sposób się ogranicza. Z twierdzeniem tym można się zgodzić, jeżeli wspomniane pojęcie będzie używane w bardzo wąskim ujęciu, wyłącznie dla oznaczenia środowisk przyrodniczych znajdujących się w stanie czysto naturalnym. Termin ten w literaturze używany jest jednak w innych znaczeniach, zwykle wywodzących określenie „naturalne” od słowa „natura” (przyroda), i wtedy „środowisko naturalne” to inaczej „środowisko przyrodnicze”, czyli stworzone przez naturę (przyrodę). Odrębną natomiast sprawą jest obecny układ oddziaływań występujący w tym środowisku. Możliwe jest też odnoszenie określenia „naturalne” do potrzeb człowieka: środowisko „naturalne” to takie, które odpowiada potrzebom (naturze) człowieka.

W literaturze prawniczej najczęściej powoływana jest definicja środowiska naturalnego zaproponowana przez W. Brzezińskiego⁸. Autor ten stwierdza, że przez „**naturalne środowisko człowieka**” należy rozumieć „ogół elementów naturalnych, tzn. stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego”. Określenie to opiera się głównie na drugim sposobie rozumienia przymiotnika „naturalne”, ale sądzę, że nie pomija również i trzeciego; końcowa część definicji powinna być według mnie wskazówką takiego rozumienia słowa „naturalne”, które by prowadziło do uwzględnienia potrzeb człowieka. Przyznać jednak trzeba, że przy takiej treści definicji wniosek z niej wyprowadzony nie musi być jednoznacznie zaakceptowany, co skłania do pewnej modyfikacji określenia „środowisko naturalne”.

W literaturze podnoszono pod adresem tejże definicji pewne wątpliwości i zgłaszano określone propozycje zmian. Jan Boć sugerował wyraźniejsze objęcie jej treścią elementów niematerialnych, a także odrzucenie ostatniej części, ponieważ „brak elementu życia ludzkiego w danym miejscu i czasie nie dyskwalifikuje danego środowiska jako środowiska naturalnego”⁹. Ta druga propozycja wydaje się wątpliwa ze względu na całkowite wówczas pominięcie w treści definicji sugestii, co do potrzeby uwzględnienia również i trzeciego rozumienia terminu „naturalne”. Z tego punktu widzenia korzystniejsze byłyby modyfikacje.

Biorąc pod uwagę te sugestie, można spróbować zaproponować modyfikację definicji W. Brzezińskiego. I tak, środowiskiem przyrodniczym człowieka można byłoby nazwać ogół elementów biotycznych i abiotycznych naturalnego (przyrodniczego) pochodzenia, poddanych oddziaływaniu człowieka i przekształcanych do granic równowagi ekologicznej. Równowaga ekologiczna to stan środowiska trwale zapewniający właściwe warunki życia człowieka i zaspokajanie jego potrzeb, bez naruszania równo-

⁶ W. Michajłow, *Sozologia i problemy środowiska człowieka*, Wrocław 1975, s. 131.

⁷ Tegoż, *Środowisko i polityka*, Wrocław 1978, s. 71.

⁸ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 291.

⁹ J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 38.

wagi ekosystemów. Definicja zwraca uwagę na pochodzenie elementów tak rozumianego środowiska – mają to być elementy stworzone przez naturę, w stanie naturalnym bądź przetworzonym, jednak stopień tego przetworzenia nie jest obojętny: granicą jest „przydatność” środowiska z punktu widzenia warunków życia człowieka i zaspokajania potrzeb (fizjologicznych, ekonomicznych, psychicznych, także takich, jak poczucie piękna i harmonii krajobrazu z elementami sztucznymi, np. budowle, parki czy ogrody zabytkowe). W definicji podkreślono też, że w skład środowiska, poza czynnikami materialnymi, wchodzi oddziaływanie: podmiotu środowiska na te czynniki przekształcającego je, oraz oddziaływanie czynników środowiskowych na podmiot – tworzące warunki jego życia i umożliwiające zaspokajanie potrzeb.

„Równowaga ekologiczna” to taki stan środowiska, który utrzymuje podstawowe warunki i parametry niezbędne dla istnienia w tym środowisku życia. Warunki te zostały w opracowaniach ekologicznych opisane; do najważniejszych zalicza się zwykle warunki termiczne (odpowiedni przedział temperatur), występowanie źródeł energii i surowców stanowiących podstawę procesów życiowych, określone warunki gęstości i ciśnienia materii, zabezpieczenie przed promieniowaniem ultrafioletowym¹⁰. Równowaga ekologiczna to równocześnie stan utrzymujący równowagę ekosystemów – równowagę wzajemnego oddziaływania wszystkich elementów ekosystemów (człowiek jest traktowany tu również jako element ekosystemu). Stąd też do pojęcia wprowadzam słowo „ekologiczna”, a nie częściej spotykane „przyrodnicza”, które w proponowanym ujęciu terminu byłoby zbyt wąskie.

W obowiązujących aktach prawnych używany jest najczęściej termin „środowisko”. I tak, według art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), środowiskiem jest „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”¹¹. Ustawa przykładowo wylicza elementy środowiska: powierzchnia ziemi, kopaliny, powietrze, wody, elementy różnorodności biologicznej, także krajobraz i klimat. Sądzę, że biorąc pod uwagę dokonane wyżej ustalenia terminologiczne (zwłaszcza definicje „środowiska”, „środowiska życia”), przyjęcie terminu „środowisko” dla określenia zespołu elementów opisanych w definicji nie jest prawidłowe – termin jest chyba zbyt szeroki. Definicja ta jednak już się w ustawodawstwie zadomowiła – podobną zawierała poprzednia ustawa ogólna, czyli ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

Człowiek, żyjąc w środowisku, wprowadza w nim zmiany, wykorzystuje i przekształca jego elementy. Stosunkowo niedawno zauważono, że jednostronny rozwój przemysłu i urbanizacja są czynnikami, które z jednej strony służą człowiekowi, z drugiej przynoszą straty poprzez degradację środowiska, coraz wyraźniej widoczną zwłaszcza w dłuższych odcinkach czasu. Zagrożenia środowiska i ich potencjalne skutki są obecnie już dość dobrze rozpoznane, przede wszystkim w ich bezpośrednim oddziaływaniu. Nie

¹⁰ P. Trojan, *Ekologia...*, s.7.

¹¹ Definicja została znowelizowana zmianą ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 360). Nowością jest zwłaszcza włączenie do niej wzajemnych oddziaływań pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska. Definicja jest jednak skonstruowana obecnie w sposób błędny logicznie, zakłada bowiem, że np. powierzchnia ziemi jest „elementem różnorodności biologicznej”.

w pełni rozpoznano jeszcze skutki długofalowe, niektóre jednak opracowania miewają czasem wydźwięk nawet katastroficzny. Do szczególnie niekorzystnych zjawisk, praktycznie przez człowieka niezamierzonych, należą: zanieczyszczenie wód i powietrza atmosferycznego, erozja i skażenie gleb, zaburzenia naturalnej równowagi biologicznej w przyrodzie, wymieranie roślin i zwierząt, zmniejszanie się powierzchni leśnych i obszarów gleb czynnych biologicznie.

Dość dobre już obecnie rozpoznanie rodzajów i istoty zagrożeń powoduje istnienie wielu układów klasyfikujących je – możliwe są tu bardzo różne podejścia, należałoby więc dobierać układy klasyfikacyjne do realizacji konkretnych zadań, pamiętając równocześnie, że chodzi o dwa podstawowe zagrożenia:

- zagrożenia stanu różnych elementów środowiska i środowiska jako całości, wynikające z wprowadzenia zanieczyszczeń i różnych form degradacji środowiska;
- wykorzystywanie przez ludzkość określonych zasobów środowiska, mających ograniczony charakter i w znacznej części praktycznie nieodnawialnych.

Negatywne oddziaływania człowieka na środowisko mogą w konsekwencji powodować katastrofę ekologiczną, czyli załamanie homeostazy ekosystemu, rozumianej jako zachowywanie struktury systemu, zachowywanie obrotu materią i energią, produktywności i stabilizacja procesów przebiegających wewnątrz ekosystemu¹². Obserwowane obecnie przypadki załamania homeostazy ekosystemów najczęściej są bezpośrednim lub pośrednim skutkiem działalności człowieka, polegającej na wyeliminowaniu jednego z elementów zależności troficznych przy braku ogniwa zastępczego. Szczególnie wrażliwe na załamanie są ekosystemy rolnicze. Przyczyną jest zastępowanie naturalnych biocenoz w coraz większym stopniu tzw. agrocenozami. Stanowią one odpowiednik biocenoz, ale powstają z naturalnych składników biosfery, w odpowiedni sposób dobieranych przez człowieka, ulokowanych w sztucznie przygotowanym biotopie, który może zawierać także określone produkty przemysłowe, np. nawozy sztuczne. Prawidłowości funkcjonowania takich układów nie są jeszcze w pełni zbadane; ich homeostaza wynika z działań ludzkich, w części intuicyjnych lub przypadkowych, łatwo więc ją zakłócić.

Katastrofa ekologiczna zwykle nie jest wydarzeniem nagłym, ekosystemy mają określoną zdolność do znoszenia obciążeń bez wywoływania zmian struktury. W literaturze ekologicznej¹³ wyróżniono cztery stopnie takich obciążeń:

- stopień tolerancji (znoszenia obciążeń);
- stopień uciążliwości (niekorzystny dla ekosystemu, istnieje możliwość powrotu do równowagi przy ustaniu zakłóceń);
- stopień uszkodzeń i zagrożeń ekosystemu;
- nieodwracalne uszkodzenie ekosystemu, którego konsekwencją jest katastrofa ekologiczna.

Okres od pojawienia się zakłóceń do momentu wystąpienia katastrofy ekologicznej nazywany jest **kryzysem ekologicznym**. Kryzysy i katastrofy ekologiczne mogą mieć zasięg lokalny lub globalny. W sytuacji kryzysu ekologicznego możliwe jest utrzymanie homeostazy ekosystemu poprzez działalność ludzką (mechanizmy naturalne zastępuje się antropogenicznymi mechanizmami homeostazy, np. import materii i energii z są-

¹² P. Trojan, *Ekologia...*, s. 374.

¹³ B. Kośmicki, *O problematyce kryzysu i katastrofy ekologicznej w badaniach ekologicznych i społecznych*, RPEiS 1984, nr 1, s. 142.

siednich ekosystemów). Działalność ta charakteryzuje się geometrycznym wzrostem kosztów przy przechodzeniu od stopnia drugiego do trzeciego, w czwartym jest praktycznie nieopłacalna.

1.2. Ochrona środowiska – od działań incydentalnych do polityki środowiskowej

Działania chroniące pewne elementy środowiska podejmowane były już bardzo dawno¹⁴, jednak problem ochrony środowiska dla wartości tkwiących w nim samym podejmuje dopiero okres oświecenia i wiek XIX, kiedy to rozwinął się ruch ochrony przyrody o charakterze konserwatorskim¹⁵. Mimo to trzeba było czekać do drugiej połowy XX w., aby – wraz z narastaniem kryzysu ekologicznego – pojawiły się szersze koncepcje działań ochronnych, podbudowane rozważaniami filozoficznymi i etycznymi.

Rozważania te sięgają do podstawowych kwestii aksjologicznych. Dla przykładu J. Wróblewski¹⁶ pisze, że wartość istnienia ludzkości różni się od innych wartości tym, że istnienie to jest warunkiem koniecznym i dostatecznym istnienia kultury (w sensie ogólnym), jest więc warunkiem wszelkiego wartościowania i normowania – w tym sensie wartość istnienia ludzkości musi być uznana za wartość, w znaczeniu logicznym, ostateczną. Kryzys ekologiczny zagrażający istnieniu człowieka nabiera w takim świetle zupełnie innych wymiarów – zagraża najbardziej podstawowym wartościom. Zagrożenia ekologiczne uznawane są za formę alienacji, pojmowanej jako proces społeczny, w którym wytwory ludzkiej działalności oddzielają się od wytwórców do tego stopnia, że uchodzą spod ich kontroli i zaczynają nad nimi panować jako obca i przeciwstawna im siła, określająca warunki ich życia¹⁷.

Problematyka środowiskowa pojawia się w nowych koncepcjach filozofii chrześcijańskiej. W ogłoszonej dnia 4 marca 1979 r. encyklice *Redemptor hominis* papież Jan Paweł II zwracał uwagę na konieczność zmiany stosunku człowieka do przyrody – człowiek musi obcować z przyrodą jako jej „rozumny pan i stróż, a nie bezwzględny eksploatator”¹⁸. Jan Grzesica z kolei 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, a tym samym nieposzanowanie Jej godności”¹⁹. Autor ten stwierdzał również, że biblijne określenie „panowania” człowieka nad przyrodą należy w ca-

¹⁴ Zob. szerzej na ten temat m.in. J. Tyszkiewicz, *Ludzie i przyroda w Polsce średniowiecznej*, Warszawa 1984.

¹⁵ Zob. na ten temat m.in. W. Goetel, *Tradycje ruchu ochrony przyrody w Polsce (w:) Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław 1975; W. Szafer, *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, Warszawa 1976.

¹⁶ J. Wróblewski, *Kryzys ludzkości a metaetyka i aksjologia ogólna*, Etyka 1974, t. XIII, s. 170.

¹⁷ A. Delorme, *Zagrożenia ekologiczne problemem polityczno-społecznym*, Studia Nauk Politycznych 1987, nr 3, s. 146.

¹⁸ Omówienie zob. Encyklika «*Redemptor hominis*» Jana Pawła II, Chrześcijanin w Świecie Współczesnym 1978, nr 5–6.

¹⁹ J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka. Problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 155.

łym kontekście rozumieć jako „odpowiedzialne gospodarowanie”²⁰. Podobny pogląd głosił również B. Ward²¹.

Natomiast w encyklice *Laborem Exercens* papież Jan Paweł II dwukrotnie zwracał uwagę na związek człowieka ze środowiskiem. Do dóbr powszechnego używania Papież zaliczał korzystanie z dóbr natury. Punktem styczności między człowiekiem a naturą jest wykorzystanie zasobów środowiska. Nauka Kościoła mówi, że korzystanie z zasobów środowiska powinno być wypełnieniem misji poddawania ziemi człowiekowi. Wyznacznikiem takiego działania może być zasada pierwszeństwa pracy nad kapitałem, który zdaniem papieża Jana Pawła II powinien być instrumentem służącym do osiągnięcia celu, nie zaś celem samym w sobie. O moralnym charakterze rozwoju świadczy poszanowanie różnego rodzaju bytów zgodnie z ich naturą. „Nie można bezkarnie używać różnego rodzaju bytów żyjących czy nieożywionych – składników naturalnych, roślin, zwierząt – w sposób dowolny, jedynie według własnych potrzeb gospodarczych”²².

W nauce papieża Jana Pawła II ludzka ekologia przejawia się w tym, że człowiek postępuje racjonalnie z poszanowaniem chrześcijańskich norm moralnych. Zasady moralne mają swoje źródło w samej naturze stworzenia²³. Zasady moralne przy korzystaniu ze środowiska naturalnego, do których odwołuje się Papież, to:

- 1) zakaz bezkarnego wykorzystywania natury,
- 2) uznanie wyczerpalności zasobów naturalnych,
- 3) uznanie niewłaściwie pojętego postępu gospodarczego za przyczynę degradacji środowiska,
- 4) fakt nieotrzymania przez człowieka od Boga władzy absolutnej nad stworzeniem²⁴.

Analiza dokumentów Kościoła od Soboru Watykańskiego II do pism papieża Jana Pawła II prowadzi do wniosku, że gwarancją korzystania z praw człowieka może być przestrzeganie kilku podstawowych zasad postępowania:

- 1) zniesienia wszelkich form przemocy i niesprawiedliwej zależności,
- 2) przestrzegania międzynarodowego prawa rozwoju,
- 3) rozwijania prawnej oraz pozaprawnej ochrony,
- 4) realizowania solidarnej współpracy międzynarodowej,
- 5) pogłębiania integralnego rozwoju w skali globalnej,
- 6) wprowadzania zmian w strukturach gospodarczych w krajach rozwijających się i rozwiniętych,
- 7) zmieniania mentalności i stylu życia społeczeństw wysoko rozwiniętych,
- 8) budowania nowego międzynarodowego ładu społeczno-gospodarczego,
- 9) udzielania pomocy krajom rozwijającym się²⁵.

Z tego typu w skrócie tu zarysowanych myśli filozoficznych, etycznych i aksjologicznych wywodzi się koncepcje traktowania środowiska jako pewnego dobra przysługującego każdemu człowiekowi, do którego każdy człowiek ma prawo. Ochrona środowiska będzie więc działaniem umożliwiającym realizację takiego prawa. W koncepcjach tych wskazuje się na pogłębiającą się zależność człowieka od przyrody, rozciąga się kategorie etyki i moralności na stosunek człowieka do przyrody, dąży się do zasadniczych zmian

²⁰ Tamże, s. 85.

²¹ B. Ward, *Refleksje nad problemami środowiska*, Chrześcijanin w Świecie Współczesnym 1977, nr 7, s. 32.

²² Encyklika *Sollicitudo rei socialis*, n. 34, (http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/sollicitudo.html).

²³ Encyklika *Centesimus annus*, n. 37–40, (http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html); A. Luciani, *Catechismo sociale cristiano*, Mediolan 1992, s. 198; J. Touscoz, *Jean Paul II et le developpement des peuples* (w:) *Jean Paul II et l'ethique*, Paris 1990, s. 105–114.

²⁴ K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa* (w:) *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998, s. 114.

²⁵ F.J. Mazurek, *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła. Od papieża Leona XIII do papieża Jana Pawła II*, Lublin 1991, s. 220.

w hierarchii wartości²⁶. Stwierdza się, że państwo, grupa ludzi czy pojedynczy człowiek, władając jakąś częścią ziemi, władają częścią dobra ogólnoludzkiego i za sposób tego władania ponoszą odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń²⁷.

Problematyka ta pojawiła się także w końcu lat 60. na forum ONZ. Zgromadzenie Ogólne przyjęło w 1968 r. rezolucję *Problemy środowiska człowieka* zobowiązującą Sekretarza Generalnego do przedstawienia raportu dotyczącego najważniejszych problemów środowiska człowieka oraz natury, zasięgu i stanu zaawansowania prowadzonych w tej mierze prac. Wynikiem był słynny raport U Thanta z dnia 26 maja 1969 r. – *Problemy środowiska człowieka*. Rozpoczął się on od stwierdzenia faktu zaistnienia kryzysu ekologicznego, wyliczał jego symptomy, określał główne problemy i środki zapobiegawcze, zalecał zwołanie konferencji międzynarodowej poświęconej tym zagadnieniom (odbyła się ona w czerwcu 1972 r. w Sztokholmie). Raport ten wywarł ogromny wpływ na stan świadomości ekologicznej na całym świecie, głośnym echem odbił się także w ówczesnych państwach socjalistycznych, stał się również uzasadnieniem potrzeby zwołania światowej konferencji poświęconej tym problemom.

Wspomniane koncepcje dobitny wyraz znalazły w deklaracji sztokholmskiej z dnia 16 czerwca 1972 r., w której sformułowano dwadzieścia sześć zasad sozologii. Pierwsza z tych zasad głosi, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i godziwych warunków bytu w środowisku, którego jakość pozwoli mu na życie przy zachowaniu swej godności i dobrobytu, oraz ponosi solenną odpowiedzialność za ochronę i ulepszenie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń”.

Obowiązek ochrony środowiska zmusza też do poszukiwania nowych kierunków i dróg rozwoju ludzkości – z poszanowaniem środowiska, a nie z bezwzględnym, ślepyim wykorzystywaniem. Pojawia się tu koncepcja „**ekorozwoju**”, sformułowana po raz pierwszy w 1975 r. w dokumentach Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP). Pojęcie to oznacza taki przebieg rozwoju gospodarczego, który by nie naruszał w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie prowadził do degradacji biosfery, godziłby prawa przyrody i ekonomii. Miarą rozwoju nie może być wyłącznie wzrost dochodu narodowego przypadającego na głowę mieszkańca, musi być brana pod uwagę jakość rozwoju i realizowane w jego toku zadania społeczne. Współcześnie idea ta rozwinęła się w koncepcję rozwoju zrównoważonego.

Koncepcja ekorozwoju zakładała *a priori*, że tego typu rozwój (postęp) jest w ogóle możliwy. Istnieją jednak poglądy taką możliwość negujące – spora grupa intelektualistów na pytanie, czy jest możliwe pogodzenie rozwoju społecznego i ekonomicznego z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska, odpowiada negatywnie. Poglądy te, nazywane **zegistycznymi** (od koncepcji „wzrostu zerowego” – „*zero growth*”), najbardziej dobitny wyraz znalazły w tzw. Raportach Klubu Rzymskiego: pierwszy z 1972 r. nosił tytuł *Granice wzrostu*²⁸. Analizując dynamikę wzrostu ludności kuli ziemskiej, wzrostu gospodarczego na świecie, stanu zasobów nieodnawialnych i wzrostu ilości różnego rodzaju zanieczyszczeń, autorzy raportu stwierdzali, że prawdopodobne jest osiągnięcie w stosunkowo niedługim czasie granicy wzrostu, po przekroczeniu której nastąpi gwałtowny spadek liczby ludności i produkcji przemysłowej. Ogólnym wnioskiem z tego

²⁶ W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 40.

²⁷ Tegoż, *Etyka ekologiczna, Człowiek i światopogląd 1978*, nr 7–8, s. 201.

²⁸ Opublikowany przez PWN, Warszawa 1973.

płynącym była koncepcja „zerowego wzrostu ekonomicznego”, którą realizować można poprzez celowe ograniczenie wzrostu liczby ludności, zaprzestanie zużywania zasobów nieodnawialnych, racjonalne spożywanie zasobów odnawialnych. Tezy te były krytykowane i traktowane raczej jako swoista przestroga; teoretyczną odpowiedzią na nie było sformułowanie wspomnianej koncepcji ekorozwoju. Także i późniejszy rozwój społeczno-gospodarczy wykazał, że słuszność mają chyba raczej zwolennicy rozwoju ekologicznego, a nie zerowego. Kryzys naftowy z 1973 r., na pierwszy rzut oka potwierdzający obawy zegistów, spowodował po pewnym czasie daleko idącą racjonalizację i oszczędności w zużyciu surowców energetycznych, wprowadzanie nowych źródeł energii – zgodnie z postulatami ekorozwoju.

Z uwag dotyczących koncepcji ekorozwoju jasno wynika, że pojęcie „ochrona” jest przy określaniu działań podejmowanych na rzecz środowiska rozumiane obecnie bardzo szeroko; na pewno nie jest to tylko zupełna ochrona w sensie konserwatorskim, polegająca na utrzymywaniu danego układu w stanie niezmiennym. Działania tego typu wobec środowiska są możliwe, ale ich zakres będzie bardzo niewielki. Częstsze więc mogą być działania zmierzające do stałego utrzymywania oznaczonych układów środowiskowych w określonym, modelowym stanie, różnym od pierwotnego (którego przywrócenie praktycznie byłoby niemożliwe), ale jak najbardziej do takiego stanu pierwotnego zbliżonym. Podstawową jednak formą działań na rzecz środowiska będzie aktywne oddziaływanie kształtujące, dążące do utrzymywania całości środowiska w stanie równowagi ekologicznej. Zdefiniowany wcześniej stan takiej równowagi nie ma charakteru stałego, zależy od poziomu wiedzy sozologicznej i jest określany z uwzględnieniem podstawowego celu działań ochronnych – zapewnienia człowiekowi właściwej egzystencji w środowisku. Kształtujące oddziaływanie na środowisko, utrzymujące stan równowagi ekologicznej, nie może równocześnie być takim kształtowaniem środowiska, które polegałoby wyłącznie na dostosowywaniu go do zaspokajania potrzeb człowieka – musi być brana pod uwagę także konieczność zachowania równowagi ekosystemów. Stwierdzając krótko: ochrona przyrodniczego środowiska człowieka to wszelkie działania i zaniechania dotyczące tego środowiska, których celem jest utrzymanie go w stanie równowagi ekologicznej.

Taką też definicję zawierają obowiązujące przepisy. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 13 ustawy p.o.ś. ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta powinna polegać w szczególności na:

- racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka jest więc pojęciem złożonym, zakładającym podejmowanie całych kompleksów celowych, racjonalnych oddziaływań. Stąd pojawia się postulat opracowania i prowadzenia „**polityki sozologicznej**” (środowiskowej). Biorąc pod uwagę wcześniej dokonane ustalenia, dotyczące pojęcia środowiska naturalnego i jego ochrony, oraz przyjmując, że „polityka” to świadome stosowanie określonego zespołu zasad i metod działania dla osiągnięcia oznaczonego celu, można spróbować zdefiniować „politykę ochrony przyrodniczego środowiska człowieka” (w skrócie

można byłoby ją mniej precyzyjnie nazwać „polityką środowiskową”). Sądzę, że przez ten termin należałoby rozumieć opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod oddziaływania na środowisko dla utrzymania go w stanie równowagi ekologicznej (opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod ochrony środowiska – w ujęciu „ochrony środowiska” zaproponowanym wyżej). O polityce środowiskowej można mówić w sensie globalnym (w skali danego państwa, w przyszłości być może w skali całej kuli ziemskiej) i w sensie indywidualnym (działania podejmowane przez poszczególne podmioty lub pewne ich grupy). Jeżeli w danym państwie istnieje polityka środowiskowa w skali ogólnopaństwowej, to powinna mieć ona charakter pierwotny i nadrzędny, powinna kształtować polityki indywidualne.

1.3. Ochrona środowiska jako zadanie państwa

Według J. Wróblewskiego państwo to forma organizacji społeczeństwa globalnego, związanej z terytorialnie i hierarchicznie zorganizowanym przymusem państwowym i spełniającej funkcje wyznaczone przez układ sił klasowych i stopień rozwoju społecznego²⁹. Każde państwo stawia sobie określone cele; zgodnie z prakseologiczną definicją należy je rozumieć jako zdarzenia (pewne stany faktyczne lub ich zmiany), które to państwo zamierza osiągnąć³⁰. Cele mają być osiągnięte przez realizację określonych zadań. Zadanie to preskryptywny (w zasadzie normatywny) wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla osiągnięcia określonego celu. Następstwa działalności organów państwa, rozpatrywane z określonego punktu widzenia, to funkcje państwa³¹.

Jedną z podstawowych grup celów każdego współczesnego państwa są tzw. cele ogólnospołeczne; każde państwo musi bowiem zapewnić społeczeństwu minimum warunków, jakich wymaga stan rozwoju cywilizacyjno-technicznego³². Zakres takich zadań ogólnospołecznych (i szerzej – ogólnoludzkich) bardzo się obecnie rozszerza, ich realizacja zaczyna być odczuwana przez społeczeństwo jako jedna z głównych funkcji państwa. Funkcje tego typu nazywane są **integracyjnymi**, ponieważ zapewniają egzystencję społeczeństwa jako całości, mają charakter aklasowy³³. Wśród celów ogólnospołecznych państwa istotne znaczenie ma zapewnianie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju. Waga tego problemu jest w tej chwili na tyle znacząca, że jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania się państwa. Cel ten powinien być realizowany poprzez podejmowanie zadań określanych jako ochrona środowiska. Ich realizacja powinna mieć charakter polityki środowiskowej.

Problem ochrony środowiska ma charakter wieloaspektowy; poza aspektami społecznymi występują tu zagadnienia techniczne, pedagogiczne, medyczne i inne. Z tego powodu zadania podejmowane w tej dziedzinie mają również taki sam charakter i wymagają zaangażowania praktycznie całego aparatu państwowego. Dla aparatu państwowego ochrona środowiska powinna być nie tylko konkretnymi zadaniami do wykonania, ale również pewną wytyczną działania, kryterium

²⁹ J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 59.

³⁰ T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1976, s. 32.

³¹ J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 811.

³² Istnienie i konieczność realizacji przez państwo takich celów zostały bardzo mocno podkreślone w opublikowanej na początku maja 1991 r. encyklice Jana Pawła II, *Centesimus annus...*

³³ Tego rodzaju funkcje wymienia art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

oceny prawidłowości (z ogólnospołecznego punktu widzenia) wszelkich podejmowanych i realizowanych zamierzeń.

Zadania ochronne, traktowane jako nawet integralna część czynności przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego, mają obecnie dość specyficzną cechę – zawsze są bowiem wtórne wobec innych działań odnoszących się do środowiska. Nie dotyczy to tylko sposobu postępowania zwanego ekorozwojem, gdzie ochrona środowiska jest traktowana jako weryfikator prawidłowości zamierzanych zadań o charakterze głównie gospodarczym, ale także społecznym. Pojawienie się zadań ochronnych zawsze jednak powoduje wystąpienie sprzeczności w procesach przekształcania środowiska i rozwoju społeczno-gospodarczego. Są to sprzeczności pomiędzy składowymi środowiska pochodzenia naturalnego (przyrodniczego) a składowymi antropogennymi, sprzeczności pomiędzy interesami jednostki lub grupy a społeczeństwem (także w skali globalnej), a także sprzeczności pomiędzy korzyścią doraźną a korzyścią długofalową w dziedzinie ekonomicznej i społecznej³⁴. W obecnych układach sprzeczności te pojawiają się w wyniku zderzenia zadań ochronnych z zadaniami szkodzącymi środowisku, w koncepcji ekorozwoju pojawiają się wcześniej – na etapie wyboru kierunków działania. Pojawiają się jednak zawsze i powinny być rozwiązywane w sposób świadomy, a nie poprzez wolną grę interesów, gdyż przy obecnym stanie ogólnej świadomości ekologicznej interes ochrony środowiska będzie z reguły stał na straconej pozycji. Jeżeli więc ochrona środowiska ma być traktowana jako zadanie państwa, to polityka środowiskowa musi przewidywać i stosować określone sposoby rozwiązywania wspomnianych sprzeczności, uwzględniające słabszą pozycję interesów ochronnych. Obrazowo mówiąc, państwo powinno wówczas stać po stronie ochrony środowiska, co jest ważne zwłaszcza z tego powodu, że istotne szkody środowiskowe są zwykle widoczne dopiero w szerszych horyzontach czasowych.

W niektórych nowszych opracowaniach zwraca się też uwagę, że ochrona środowiska naturalnego staje się obecnie samoistną wartością polityczną. Oznacza to, że odwoływanie się do niej może być traktowane jako karta przetargowa w walce o ustalenie pozycji różnych partii czy ugrupowań politycznych³⁵. Jest to moim zdaniem zjawisko niebezpieczne, gdyż zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska powinno być traktowane jako wartość nadrzędna, ogólnospołeczna. Stąd wynika waga problemu i potrzeba dokonywania szerokich uzgodnień oraz uzyskiwania w miarę powszechnie akceptowanych kompromisów kształtujących politykę środowiskową, a to mogłoby zapobiec instrumentalnemu kształtowaniu tych zagadnień w kampaniach politycznych.

Istotny wpływ na kształt i zakres zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska mają współcześnie – poza uwarunkowaniami wewnętrznymi – stosunki międzynarodowe. Jest to przy tym wpływ dwustronny; już dawniej bowiem powiązania o charakterze gospodarczym (zmuszające np. 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, zmusza państwa, nie będące nawet stronami konkretnych konwencji, do chociażby częściowego ich przestrzegania, a przynajmniej deklarowania takiej intencji. Także uchwały, rezolucje i inne dokumenty organizacji międzynarodowych (zwłaszcza ONZ i organizacji wyspecjalizowanych typu FAO, WHO itp.), nie tworząc nawet formalnych norm prawnomiędzynarodowych, stwarzają bodź-

³⁴ A. Ciborowski, *Polityka...*, s. 35.

³⁵ A. Antoszewski, A. Ferens, *Uwarunkowania procesu decyzyjnego w przedmiocie ochrony środowiska w strukturach władzy lokalnej*, Warszawa 1990, s. 21 i n.

ce do podejmowania i rozwiązywania określonych zagadnień w skali wewnętrznej lub międzynarodowej. Kolejnym czynnikiem, bezpośrednio oddziałującym na zakres zadań ochronnych, są zanieczyszczenia transgraniczne oraz awarie i katastrofy wszelkiego typu, o rozległych skutkach ekologicznych.

W literaturze formułowanych było, począwszy od przełomu z początku lat 90., wiele postulatów pod adresem polityki środowiskowej państwa, wynikających z analizy stanu środowiska w Polsce i dotychczasowych poczynań ochronnych. Charakterystyczny katalog takich postulatów wysuwał np. A. Ginsbert-Gebert³⁶. Zdaniem tego autora należałoby wytyczyć następujące kierunki „aktywnego programu” polityki środowiskowej:

- propagowanie oszczędności i efektywnego wykorzystywania nieodnawialnych i trudno odnawialnych zasobów przyrody;
- restrukturyzacja gospodarki narodowej, polegająca na ograniczaniu rozwoju materiał- i energochłonnych gałęzi produkcji i dążenie do utylizacji odpadów;
- wprowadzenie zasady liczenia zysków i strat ekologicznych przy podejmowaniu wszelkich zamierzeń gospodarczych oraz uwzględnianie takich kosztów w kalkulacji ekonomicznej odpowiednich wyrobów i usług;
- stosowanie rachunku ekonomicznego także w polityce lokalizacyjnej;
- rozwijanie i promowanie produkcji urządzeń ochronnych;
- zwiększanie roli organów samorządowych (zwłaszcza samorządu terytorialnego) w dziedzinie ochrony środowiska;
- wprowadzenie do szkolnictwa poszczególnych szczebli odpowiedniej edukacji ekologicznej;
- dążenie do utworzenia europejskiego funduszu kompensacyjnego, którego zadaniem byłoby wyrównywanie szkód ekologicznych przy zanieczyszczeniach transgranicznych.

Sądzę, że tego rodzaju katalogi postulatów należałoby traktować jako wskazówki dla określania najważniejszych zadań w dziedzinie ochrony środowiska. Polityka środowiskowa natomiast – w ujęciu zaproponowanym wyżej – to raczej sposób wyznaczania tych zadań, konstruowania i stosowania środków umożliwiających ich realizowanie. Postulaty pod adresem polityki środowiskowej, jakie można byłoby z przedstawionego katalogu zadań wyprowadzić, to przede wszystkim konieczność kompleksowego podejścia do zagadnienia, ze szczególnym zwróceniem uwagi na uwarunkowania wynikające z istniejącej bazy ekonomicznej, stosowania głównie rozwiązań ekonomicznych, potrzeba konkretyzacji podejmowanych działań. Istotny postulat pod adresem polityki środowiskowej zawiera się też w stwierdzeniu, że wszelkie cele jakościowe powinny być – na tyle na ile jest to możliwe – skonkretyzowane przez ilościowe (liczbowe) standardy jakości poszczególnych elementów środowiska czy standardy dopuszczalnych zagrożeń. Cele jakościowe działań ochronnych nie powinny więc mieć wyłącznie charakteru opisowego³⁷.

Nie wydaje się tu potrzebne szczegółowe wyliczanie zadań, jakie państwo powinno w dziedzinie ochrony środowiska podejmować, przede wszystkim dlatego, że katalog taki musi mieć charakter płynny – będzie się zmieniał w zależności od sytuacji ekonomicznej i ekologicznej, także politycznej. Przydatne natomiast mogłoby być określenie zakresu takich zadań w sposób ogólny, pokazujące równocześnie generalnie kierunki, możliwości i sposoby pożądanego, moim zdaniem, działania państwa w dziedzinie ochrony naturalnego środowiska człowieka.

Sądzę, że ogólnie oddziaływania państwa powinny dotyczyć dwóch sfer – gospodarki i świadomości. W sferze gospodarczej podstawowymi zadaniami państwa (jego organów) powinny być następujące działania (w kolejności wynikającej z postulowanej

³⁶ A. Ginsbert-Gebert, *Rozwój społeczno-gospodarczy a ochrona środowiska*, Wiadomości Statystyczne 1987, nr 5, s. 153.

³⁷ D. Cansier, *Ökonomische, Grundprobleme der Umweltpolitik*, Berlin 1975, s. 1081.

hierarchii i przy założeniu, że istotnemu ograniczeniu ulega bezpośrednia działalność gospodarcza państwa):

1. Oddziaływanie na podmioty gospodarujące w celu preferowania przedsięwzięć proekologicznych – tzn. czystych i oszczędnych ekologicznie (nie zniekształcających środowiska w sposób naruszający równowagę) oraz o charakterze rekultywacyjnym (np. poprzez utylizację odpadów). Oddziaływanie powinno się odbywać głównie za pośrednictwem instrumentów ekonomicznych (np. preferencje podatkowe, kredytowe), ewentualnie poprzez ułatwienia lokalizacyjne.
2. Włączenie parametrów środowiskowych w instrumenty ekonomiczne oddziaływające na sytuację podmiotów gospodarujących w celu ograniczania i eliminowania działań szkodzących środowisku (np. opłaty i kary środowiskowe) oraz wymuszania działań rekultywacyjnych.
3. Określanie dopuszczalnych granic wykorzystywania poszczególnych komponentów środowiska oraz standardów ich jakości – to pierwsze w postaci limitów (pozwoleń na wykorzystywanie), stosowanych jednak tylko w sytuacjach, gdy odpowiedniego efektu nie da się osiągnąć poprzez oddziaływania wymienione w pkt 2; nie powinno to jednak całkowicie takich instrumentów ekonomicznych zastępować, a tylko je uzupełniać.
4. Podejmowanie konkretnych przedsięwzięć ochronnych, głównie w zakresie monitoringu środowiska, ochrony konserwatorskiej (określonych obiektów i terenów), ewentualnie działań o charakterze rekultywacyjnym (tu głównie przez ich finansowanie) – wszystko łącznie z akumulacją niezbędnych środków finansowych.

W sferze świadomości podstawowym zadaniem państwa powinno być kształtowanie odpowiedniego poziomu „świadomości ekologicznej” poprzez:

1. Umożliwienie „samorozwoju” świadomości ekologicznej – poprzez preferowanie działalności organizacji społecznych w tej dziedzinie (środki finansowe, uprawnienia kontrolne z prawem sygnalizacji, prawo do żądania wszczęcia oficjalnej kontroli), uprawnienie organizacji samorządowych do podejmowania działań ochronnych, stworzenie systemu gwarancji umożliwiających indywidualnemu obywatelowi egzekwowanie jego prawa do korzystania z wartości środowiska. Istotne znaczenie powinno mieć to ostatnie zadanie – sformułowanie go daje ogólną odpowiedź na postawione kiedyś przez W. Radeckiego pytanie (według mnie już wtedy w podtekście retoryczne): czy człowiek (obywatel) jest tylko biernym beneficjentem korzystającym z prowadzonej dla jego dobra przez państwo działalności na rzecz ochrony środowiska, czy też jest w tym zakresie podmiotem aktywnym, który tej działalności może żądać, ma roszczenie o jej podjęcie i może w niej uczestniczyć³⁸. Odpowiedź widzę tu tylko jedną – aktywność obywateli jest dla realizacji celów ochronnych niezbędna, a zadaniem państwa jest tę aktywność pobudzać i stwarzać wszelkie warunki umożliwiające obywatelom działanie na rzecz utrzymania środowiska w stanie równowagi.
2. Rozwój systemu edukacji ekologicznej – w szkolnictwie wszystkich szczebli (nawet przez narzucanie obowiązkowych przedmiotów) oraz poprzez system środków masowego przekazu (finansowanie odpowiednich działań).

³⁸ W. Radecki, *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska (w:) Prawo człowieka do środowiska*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 25.

3. Ustalenie i egzekwowanie zasad odpowiedzialności za szkody środowiskowe, pełniących zadania prewencji ogólnej i szczególnej, wraz z kontrolą stanu środowiska.

Przedstawiona propozycja pozwala zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze – generalną rolę państwa w ochronie środowiska powinna być rola sternika (włączając w to zadania kontrolne) i arbitra, w znacznie mniejszym zakresie bezpośredniego wykonawcy. Po drugie – zadania powinny być określone w konkretny sposób i realizowane za pomocą konkretnych instrumentów. Aparat państwowy powinien więc być zobowiązany do realizacji precyzyjnie opisanych obowiązków i stosowania ściśle oznaczonych sposobów oddziaływania, służących osiągnięciu wytyczonych celów. Zakres proponowanych zadań pokazuje także konieczność angażowania całego aparatu państwa, nie zaś wyłącznie lub prawie wyłącznie organów administracji.

Propozycja wskazuje pożądane kierunki i sposoby oddziaływania państwa w sprawach środowiskowych, nie poruszając jednakże bardzo istotnego problemu źródeł i intensywności tych działań. Takimi źródłami i regulatorami intensywności działań państwa są okoliczności nazwane wyżej „czynnikami polityki środowiskowej”. Istotne jednak również znaczenie będą tu miały czynniki „faktyczne” w postaci wiedzy o stanie środowiska i „społeczne” w postaci opinii społecznej (poglądy i żądania społeczeństwa).

1.4. Prawo w ochronie środowiska

Prawo to „system norm ogólnych i abstrakcyjnych, związany genetycznie i funkcjonalnie z działalnością państwa, którego funkcja i treść określa układ sił klasowych oraz stopień rozwoju cywilizacji”³⁹. Prawo jest rezultatem działalności państwa (jego organów), reguluje zasadnicze kierunki działalności państwa, będąc jednym z podstawowych instrumentów realizacji jego funkcji. Prawo jest środkiem do osiągnięcia celów, jakie prawodawca zamierza uzyskać, opierając się na wiedzy, jaką posiada i wartościach, jakie przyjmuje. 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 prawa⁴⁰.

Przyjmując powyższe założenia oraz uznając, że utrzymywanie równowagi ekologicznej stanowi jeden z głównych celów współczesnego państwa, a ochrona środowiska to jedno z podstawowych zadań, należałoby stwierdzić, że prawo w tej dziedzinie odgrywać powinno podwójną rolę. Normy prawne bowiem stanowić powinny preskryptywny wyraz zadań, których podjęcie jest niezbędne dla zrealizowania założonego celu, a równocześnie będą środkiem, za pomocą którego zadania te będą wykonywane. W pierwszej roli – normy powinny określać zadania zarówno państwa (tu głównie normy aktów prawnych najwyższej rangi), jak i jego organów oraz wszelkich podmiotów, oddziałujących na środowisko. W drugiej roli – normy powinny stanowić samoistny środek realizacji określonych zadań, ale równocześnie będą także regulowały kształt i sposób stosowania innych środków – o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp. Normy prawne muszą odgrywać obie role razem – określenie wyłącznie zadań

³⁹ J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 265.

⁴⁰ Tegoż, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 50.

ochronnych, bez równoczesnego ustanowienia skutecznych środków ich realizacji, jest działaniem całkowicie chybionym. W pierwszym momencie może mieć to tylko pewne znaczenie propagandowe, ale później powoduje negatywne skutki społeczne w postaci utraty zaufania dla norm prawnych, nie przynoszących założonych efektów. Oczywiście jest chyba także, iż ustanowione normy środki działania muszą być efektywne w praktyce (muszą być stosowane i przynosić efekty); przez stwierdzenie, że konieczne jest ustanowienie „skutecznych środków”, rozumiem też ustanowienie ich w taki sposób, aby musiały być w rzeczywistości stosowane. Polityka prawa (tworzenia, stosowania i realizacji norm działających na rzecz ochrony środowiska) powinna więc być jednym z istotnych elementów polityki środowiskowej. Z drugiej strony patrząc, system skutecznie działających proekologicznych norm prawnych można byłoby traktować jako jeden z istotniejszych zewnętrznych wyrazów istnienia w danym państwie polityki środowiskowej.

Najbardziej ogólnym normatywnym wyrazem celów państwa i służących ich realizacji zadań są przepisy konstytucji. W tym akcie prawnym powinno więc się znaleźć określenie takiego celu, jak zapewnienie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju oraz wytyczenie podstawowych zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Bardzo przydatne byłoby również wyraźne określenie miejsca tych zagadnień w hierarchii celów państwa. Konkretyzacja zadań będzie następowała w ustawach, z uwzględnieniem wymogów norm prawa międzynarodowego. Pożądany sposób takiej konkretyzacji zadań aparatu państwowego wynika z proponowanego wyżej zakresu zadań państwa – nie może ona na pewno polegać na ogólnym (ogólnikowym) określeniu zakresu zainteresowań tego aparatu i zalecaniu (bądź zobowiązaniu, ale bez wyraźnych konsekwencji niezrealizowania) podjęcia pewnych działań.

Konkretyzacja owa powinna natomiast 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 – np. przez nierealizowanie nałożonych obowiązków przez obywateli, organy państwa i inne podmioty).

Wspomniane instytucje prawne powinny należeć do różnych gałęzi prawa – nie można mówić o prymacie którejkolwiek z metod regulacji prawnej (administracyjnej, cywilnej czy karnej). Co do sposobu oddziaływania instytucje prawne powinny raczej służyć eliminowaniu lub ograniczaniu zjawisk negatywnych, w mniejszym natomiast stopniu normy prawne nadają się do bezpośredniego powodowania pozytywnych efektów społecznych i gospodarczych. Wspomnianej eliminacji dobrze służą między innymi rozwiązania określające dokładnie wzajemne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego oraz ustalające zasady odpowiedzialności z jednej strony, a ochrony praw podmiotowych z drugiej.

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej propozycję zestawu zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska, należałoby zwrócić także uwagę na funkcje norm prawnych w tym zakresie. Normy mają być instrumentem określania i realizacji zadań państwa, wobec czego powinny spełniać przede wszystkim następujące funkcje:

- 1) funkcję **organizatorską** (kształtowania zasad korzystania ze środowiska w kontekście jego ochrony) – ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej” wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustanowienie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, ustalenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej;
- 2) funkcję **organizacyjną** (organizowania wykonania zadań ochronnych) – ustalenie podziału zadań pomiędzy aparat państwowy oraz aparat i organizacje społeczne, ustanowienie organizacji aparatu państwa powołanego głównie do wykonywania zadań ochronnych, ustalenie zakresu, form i organizacji wykonywania kontroli stanu środowiska;
- 3) funkcję **represyjną** (wymuszanie zachowań korzystnych dla utrzymywania stanu równowagi ekologicznej) – ustalanie wykorzystywanych indywidualnie lub zbiorowo gwarancji realizacji podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska, wprowadzanie sankcji za szkody środowiskowe, ustalanie zasad restaurowania zniszczonych elementów środowiska i wynagradzania szkód środowiskowych.

1.5. Normy administracyjnoprawne w ochronie środowiska

Wśród norm prawnych realizujących wskazane wyżej funkcje prawa w dziedzinie ochrony środowiska istotną rolę odgrywają normy zaliczone do dziedziny prawa administracyjnego. Ten szczególny charakter norm administracyjnoprawnych wynika z zakresu ich działania – mają bardzo duże znaczenie w wypełnianiu funkcji organizacyjnej, jeszcze większe przy funkcji organizatorskiej. Pewną rolę grają też przy wypełnianiu funkcji gwarancyjnej. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia, że ochrona środowiska jest zadaniem państwa wypełnianym przez jego aparat – głównie organy administracji, gdyż większość zadań państwa w tej dziedzinie ma charakter zadań z zakresu administracji publicznej.

Normy prawa administracyjnego przede wszystkim powinny więc wytyczać zadania administracji państwowej w dziedzinie ochrony środowiska. Zadania, przy których wypełnianiu administracja będzie musiała wkraczać w sferę praw podmiotowych jednostek, muszą być określone w normach rangi ustawowej. Wymaga to znacznego rozbudowania tego typu norm, określających merytoryczne kierunki działania administracji przy wydawaniu aktów ustanawiających obowiązki obywateli bądź ograniczających ich uprawnienia.

Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów **funkcji reglamentacyjnej**, rozumianej jako egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków wobec społeczeństwa, państwa, jednostki, czyli ograniczanie swobody podmiotów indywidualnych i organizacji na rzecz koniecznej ochrony określonych interesów społecznych, państwowych czy jednostek⁴¹. Pojęcie funkcji reglamentacyjnej wywodzi

⁴¹ M. Jelowiecki, *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, Organizacja. Metody. Technika 1986, nr 10, s. 13.

się z koncepcji policji administracyjnej⁴². Należałoby podkreślić, że norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Jest to istotne dla oceny działania administracji z obu stron – czy nie zostały przekroczone granice upoważnienia z jednej, i czy dany interes jest chroniony w wystarczającym stopniu z drugiej strony.

1.6. System przepisów prawa ochrony środowiska

Ochrona środowiska, jak wskazano wyżej, to jedna z istotniejszych tzw. funkcji integracyjnych państwa, których celem jest zapewnianie funkcjonowania społeczeństwa jako całości, zapewnianie mu podstawowych warunków bytu⁴³. Ochrona środowiska jako funkcja integracyjna zamyka się, w ogólnych zarysach, co najmniej w zapewnianiu społeczeństwu właściwych (pod względem ekologicznym) warunków rozwoju, coraz częściej jest jednak rozumiana szerzej – jako działania zmierzające do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw, niekoniecznie mającymi bezpośredni wpływ na warunki życia człowieka. Istnienie tej funkcji jest niezależne od ustroju państwa, stopnia jego zamożności, łączących go powiązań międzynarodowych i podobnych czynników. Mają one jednak istotny wpływ na poziom realizacji zadań ochronnych (co widać zwłaszcza przy uwarunkowaniach ekonomicznych) czy zakres i treść podejmowanych zadań (na co z kolei spory wpływ mogą mieć np. zobowiązania międzynarodowe państwa).

W ten właśnie sposób podchodzą do zagadnienia przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – uznając w art. 5 ochronę środowiska za jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej, które powinno być realizowane w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W świetle dalszych przepisów tego aktu ochrona środowiska, w skład której wchodzi zarówno zapewnienie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego, jak i utrzymanie równowagi przyrodniczej w środowisku, obciąża organy przede wszystkim władzy publicznej. Również jednak wszystkie inne podmioty funkcjonujące w państwie mają obowiązek chronić środowisko przed negatywnymi skutkami własnych oddziaływań (art. 86 Konstytucji RP).

Na szczęblu natomiast ustawowym prawo ochrony środowiska dość szybko staje się rozbudowanym systemem przepisów, co spowodowane jest z jednej strony ciągłym rozwojem tych norm poprzez obejmowanie regulacją nowych zagadnień, poszukiwaniem nowych, skuteczniejszych rozwiązań prawnych, z drugiej zaś coraz szerszym oddziaływaniem prawa międzynarodowego. Powoduje to konieczność spoglądania na te przepisy oraz oczywiście ich stosowania w sposób całościowy. Zauważyć też trzeba, że w skład tego systemu norm wchodzi instytucje prawne wywodzące się z różnych obszarów prawa, według niektórych poglądów wyodrębniające się w jego nową gałąź.

⁴² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i n.

⁴³ Istnienie tego typu funkcji bywa ostatnio co prawda czasem kwestionowane (zwłaszcza w skrajnych poglądach neoliberalnych), jednak przeważają poglądy uznające ich funkcjonowanie i konieczność ich pełnienia – wymownym przykładem może być tu encyklika papieża Jana Pawła II *Centesimus annus* z maja 1991 r., wyraźnie podkreślająca istnienie takich obowiązków państwa.

Podział prawa na odrębne gałęzie został w zasadniczych zrębach ukształtowany historycznie, ale równocześnie i żywiłowo, w związku z potrzebami praktycznego ujęcia norm i zawierających je aktów w większe grupy. Ułatwiało to budowanie właściwej dla danej grupy aparatury pojęciowej, specjalizacje praktyczno-zawodowe, dydaktykę właściwej dla danej grupy aparatury pojęciowej, istotne znaczenie. Wpływ na powstające podziały miały też czasem i czynniki ideologiczne, co – można mieć nadzieję – nie będzie już odgrywać istotnej roli. Rozwój prawodawstwa w czasach najnowszych i obejmowanie regulacją prawną coraz szerszego zakresu zróżnicowanych stosunków społecznych wzmocniło zainteresowanie zagadnieniem i dążenia do wyodrębniania coraz to nowych gałęzi prawa. Zresztą, zdaniem przedstawicieli teorii prawa, aktualny system podziału nie może być traktowany jako statyczny i niezmienny, a wręcz przeciwnie, jest dynamiczny i może ulegać przekształceniom. Jak wspomniano wyżej, pojawiły się też propozycje traktowania jako osobnej gałęzi prawa grupy norm dotyczących ochrony środowiska.

W doktrynie polskiej to ostatnie zagadnienie jest kontrowersyjne, można wyodrębnić dwie zasadnicze grupy poglądów:

- poglądy stwierdzające wyodrębnienie się nowej gałęzi prawa,
- poglądy te konstatacje negujące, chociaż uznające pewną odrębność grupy norm, grupy mającej charakter celowego przekroju przez różne gałęzie prawa.

Na widoczną odrębność norm prawnych regulujących zagadnienia związane z ochroną środowiska zwracał uwagę już na początku lat 70. W. Brzeziński⁴⁴, nie sugerując jednak potrzeby traktowania ich jako odrębnej gałęzi prawa. Zagadnienie zaczęło być szerzej dyskutowane z chwilą pojawienia się u.o.k.s., której przypisywano nawet charakter kodeksu ochrony środowiska. Problem ten podejmowało kilku autorów⁴⁵, dość jednak fragmentarycznie. Stosunkowo najpełniej przedstawił swoje poglądy, zmierzające do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w postaci gałęzi prawa, L. Jastrzębski⁴⁶.

Autor ten wyszedł od koncepcji kryteriów proponowanych w teorii prawa i kolejno analizował spełnianie tychże kryteriów przez zespół norm nazywanych prawem ochrony środowiska. Prawo to jest więc przede wszystkim ściśle określone pod względem przedmiotowym, jego przedmiotem jest ochrona środowiska, przy czym przedmiot ten ma głęboką podbudowę w naukach przyrodniczych i ekologicznych⁴⁷.

Z stwierdzeniem tym wiąże się założenie, że nie istnieją wątpliwości dotyczące takich terminów jak środowisko (naturalne, przyrodnicze, człowieka) i ochrona środowiska. Mimo ich ustawowego⁴⁸ zdefiniowania wątpliwości jednak istnieją⁴⁹, zwłaszcza co do zakresu terminu środowisko, i to także w naukach przyrodniczych (a więc dyskusyjny jest przedmiot ochrony)⁵⁰. Nieco mniejsze

⁴⁴ Zob. np. W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975, z. 5.

⁴⁵ Dla przykładu E. Smoktunowicz w pracy *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 401, tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa przyjmuje jako udowodnioną. Niewątpliwie zwolennikiem tej tezy jest też R. Paczuski, analizujący dla przykładu w jednym z opracowań cechy polskiego prawa ochrony środowiska. Zob. tegoż, *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, Człowiek i Środowisko 1987, nr 4, s. 459–465.

⁴⁶ Najszerzej poglądy te L. Jastrzębski uzasadnił w pracy *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 53 i n. i na niej właśnie przede wszystkim oparta jest analiza tej koncepcji.

⁴⁷ L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL...*, s. 55. Zob. też L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, referat na Ogólnopolskiej Sesji Naukowej *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Kraków 20–21 października 1980 r., *Materiały sesji*, L. Jastrzębski, s. 3 i n.

⁴⁸ Wówczas w art. 1 u.o.k.s.; obecnie podobne definicje zawiera p.o.s.

⁴⁹ A nawet zawarte w u.o.k.s. definicje były krytykowane jako nieprecyzyjne i nieprzystające do ustaleń nauk przyrodniczych. Zob. np. opinię K. Podgórskiego, *Koncepcje administracyjno-prawne ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (w:) Zagadnienia prawne ochrony środowisk*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 3.

⁵⁰ Zob. np. W. Michajłow, *Sozologia...*, s. 13. Zagadnienie było także dyskutowane na gruncie wspomnianej pierwszej definicji ustawowej. Zob. uwagi E. Radziszewskiego, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 29. Sprawa pozostaje dyskusyjna do chwili obecnej, bowiem w projektach nowej ustawy ogólnej o ochronie środowiska (z początku lat 90.) używano nowego terminu „środowisko przyrodnicze”, a w najnowszych znowu ogólnego terminu „środowisko”.

problemy wiążą się z drugim terminem, czyli określeniem, jakie działania obejmuje ochrona środowiska. Pewne wątpliwości wzbudzają też terminy określające pojęcia o charakterze uzupełniającym, jak na przykład „równowaga przyrodnicza”⁵¹.

Drugim argumentem przemawiającym za wyodrębnieniem gałęzi ma być istnienie zespołu jej zasad ogólnych. Zasady te L. Jastrzębski, opierając się na konstrukcji teoretycznej J. Wróblewskiego, wyprowadzał z ówczesnych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)⁵² i u.o.k.ś. W stosunku do zasad wyprowadzanych z ustawy ustalenie ich zasadniczego charakteru, co jest chyba najistotniejszym elementem konstrukcji teoretycznej, opierało się na uznaniu nadrzędności treściowej tych norm nad pozostałymi normami ochronnymi (co wynika z oceny ich roli) oraz doniosłości problematyki społecznej tymi normami regulowanej (co też jest w tym przypadku kwestią oceny). Wydaje się jednak, że nie można mówić o ich nadrzędności hierarchicznej wynikającej z woli ustawodawcy (mimo istnienia art. 111 u.o.k.ś.)⁵³. Zagadnienie wiązało się z oceną roli ustawy w systemie przepisów ochronnych⁵⁴.

Trzecim argumentem przemawiającym za wyodrębnieniem miało być istnienie specyficznych dla gałęzi instytucji prawnych, takich jak obszar specjalny, normy dopuszczalnych zanieczyszczeń, opłaty i fundusze ekologiczne⁵⁵. Nie jest to jednak stwierdzenie w pełni ścisłe, takie instytucje jak obszar specjalny, tzw. normy-standardy czy wymienione instytucje prawnofinansowe funkcjonują i w regulacjach prawnych dotyczących innych dziedzin stosunków społecznych⁵⁶. Natomiast środki prawne stosowane dla osiągnięcia celów ochronnych wywodzą się z różnych gałęzi prawa, głównie prawa administracyjnego.

L. Jastrzębski sam zauważał, że nie może być argumentem za wydzieleniem posiadanie przez prawo ochrony środowiska charakterystycznej, odrębnej metody regulacji prawnej⁵⁷. Stosowane są bowiem różne metody, z wyraźną przewagą metody regulacji charakterystycznej dla prawa administracyjnego i to metody władczej. Metoda taka wykształci się być może w przyszłości, na razie natomiast powstają normy o charakterze mieszanym, łączące w sobie różne metody regulacji (najczęściej administracyjną i cywilną)⁵⁸.

⁵¹ Wprowadzenie tego właśnie terminu do ustawodawstwa, jako terminu nieo określonego, krytykował dość mocno J. Sommer, *Skuteczność prawa ochrony środowiska. Zagadnienia metodologiczne* (w: *Kryteria oceny efektywności przepisów prawa ochrony środowiska*, Warszawa 1990, s. 18. Krytyka ta nie wydaje się być w pełni słuszna, bowiem nauki przyrodnicze pojęcie to doprecyzowały, chociaż w ekologii odchodzi się raczej obecnie od terminu „równowaga” na rzecz terminów „stabilność struktury ekosystemu” i „stabilność funkcji ekosystemu”. Zob. np. E. Odum, *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982, s. 310 i n.

⁵² Konkretnie utrzymanego do października 1997 r. art. 71.

⁵³ Zasady takie wyprowadzała z przepisów ustawy o ochronie środowiska także M. Walaszek-Pyziół, *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1982, z. 9, s. 96 i n.

⁵⁴ L. Jastrzębski propagował pogląd o nadrzędności ustawy w stosunku do innych przepisów ochronnych, uznając ją za kodeks (czy quasi-kodeks) ochrony środowiska. Do tezy o nadrzędności ustawy nad przepisami materialnego prawa administracyjnego w dziedzinie ochrony środowiska skłaniał się też m.in. J. Zimmermann, *Decyzje administracyjne w sferze ochrony środowiska a nowe ustawodawstwo*, referat na Ogólnopolską Sesję Naukową *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Kraków 20–21 października 1980, *Materiały sesji*, J. Zimmermann, s. 1. R. Paczuski natomiast uznawał ustawę za „ustawę generalną”, co jednak nie powodowało skutków prawnych wobec innych przepisów. Zob. R. Paczuski, *Główne założenia i podstawowe zasady ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Zapisy Kujawsko-Dobrzyńskie 1984, seria E, s. 34–36.

⁵⁵ Zob. L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL...*, s. 60–72; także w późniejszym opracowaniu, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 63–73.

⁵⁶ Charakter obszaru specjalnego ma np. strefa wolnocłowa czy ostatnio dość licznie tworzone specjalne strefy ekonomiczne, a norm-standardów – pewne normy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy czy normy jakości towarów i usług. Specyficzną dla prawa ochrony środowiska staje się natomiast instytucja prawna tzw. ocen oddziaływania na środowisko.

⁵⁷ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 74.

⁵⁸ Tu ciekawym przykładem był art. 82 ust. 3 u.o.k.ś., wprowadzający instytucję quasi-odszkodowania administracyjnego, niestety rzadko wykorzystywaną w praktyce. Konstrukcja tej instytucji była krytykowana przez cywilistów. Zob. np. J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 182.

Argumentem natomiast za wydzieleniem miał być fakt istnienia wyodrębnionej formalnie regulacji prawnej w postaci systemu aktów, na czele których stał akt o charakterze quasi-kodeksu, czyli wspomniana u.o.k.ś.⁵⁹ Takie określenie roli ustawy było jednak dyskusyjne, traktowane raczej jako postulat na przyszłość i to nie najbliższą⁶⁰.

Wątpliwości zgłaszane pod adresem koncepcji L. Jastrzębskiego 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 prawa⁶¹. Autorzy ci wyszli z założeń W. Brzezińskiego, że przyroda jest systemem, którego ochrona powinna mieć kompleksowy (systemowy) charakter⁶². Normy prawne są tylko elementem tej ochrony i dla realizacji jej celów powinny być wykorzystywane w sposób kompleksowy⁶³, a więc należy stosować wszelkie niezbędne rozwiązania prawne, ale w relacji z innymi środkami. Wybrane normy powinny charakteryzować się możliwie największym stopniem systematyczności (spójności, zupełności i komplementarności)⁶⁴.

Podobne wątpliwości istnieją i w innych krajach⁶⁵. Wynikają one głównie z faktu, że przepisy związane z ochroną środowiska są pewnego rodzaju nowością, ale nowością żywiołowo się rozwijającą, obejmującą swoim zasięgiem coraz szerszy zakres zagadnień. Pojawiają się więc problemy związane z interpretowaniem i stosowaniem tych przepisów, częściowo 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) przynajmniej część tych kłopotów by zniwelowało lub ograniczyło.

Istotne znaczenie miała i ma tu również waga problematyki, coraz szerzej zresztą sobie przez społeczeństwo uświadamiana. Skuteczność działań ochronnych wymaga stosowania skutecznych środków, wymogowi skuteczności musi odpowiadać i prawo (skuteczność należałoby tu rozumieć w sensie prakseologicznym, jako możliwie najdalej idące zbliżenie się do realizacji założonego celu, przy czym chodzi o osiągnięcie wszystkich rodzajów skuteczności w ujęciu teorii prawa – behawioralnej, psychologicznej, finitystycznej i społeczno-wychowawczej⁶⁶).

Skuteczność taka zależy oczywiście od wielu okoliczności, m.in. od spójności i poprawności norm regulujących zagadnienia ochronne. Wydaje się właśnie, że osiągnięcie ta-

⁵⁹ O rodowodzie ustawy i analizowanych koncepcjach jej kształtu pisał szeroko L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980, z. 3, s. 31, 37 i n.

⁶⁰ L. Jastrzębski stwierdza, że regulacja ta „[...] będąc jedną z ustaw równą każdej innej ustawie, jest ustawą nadrzędną w stosunku do wszelkich innych ustaw oraz aktów normatywnych niższej rangi, które zawierają normy prawne chroniące lub kształtujące środowisko”. Zob. tegoż, *Ochrona środowiska w PRL...*, s. 73. Wniosek ten budził wątpliwości, o których szerzej zob. M. Górski, *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska*, ZNUŁ 1992, nr 52, s. 156 i n.

⁶¹ Najbardziej dobitnie wyrazili taki pogląd M. Kulesza i W. Pańko, zwracając też uwagę na zawężenia aktualnych regulacji, zawężenia zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym. Zob. tychże, *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania (w:) Ochrona środowiska w planowaniu*, red. J. Sommer, Wrocław 1984, s. 8–9.

⁶² Zob. zwłaszcza W. Brzeziński, *Ochrona prawna...*, s. 17–32.

⁶³ W. Radecki, podkreślając w jednym ze swoich opracowań taką właśnie rolę norm prawnych (*Problemy prawnej ochrony środowiska (w:) Ochrona środowiska. 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 dotyczącym wyłącznie tego zagadnienia. Zob. tegoż, *Prawodawstwo ochronne (w:) Skarby przyrody i ich ochrona*, red. W. Szafer, Warszawa 1932, s. 5.

⁶⁴ Takie postulaty formułuje też J. Sommer, *Reforma gospodarcza – ochrona środowiska – prawo (w:) Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, red. J. Sommer, Wrocław 1990, s. 28.

⁶⁵ Np. w RFN; zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008; por. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*, St. Pr.-Ek. 1993, nr 47, s. 57–70.

⁶⁶ Według koncepcji J. Wróblewskiego, *Teoria racjonalnego...*, s. 241 i n.

kich cech byłoby łatwiejsze przez zgrupowanie tychże norm w jednej gałęzi, posiadającej pewien system aktów prawnych (na czele z aktem o charakterze na razie przepisów ogólnych, przyszłościowo kodeksu) określających precyzyjnie cele regulacji i służące ich osiągnięciu obowiązki różnych podmiotów, opierającej 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. Rozwój takiej świadomości jest powszechnie uznawany za praktycznie jedyny sposób skutecznego na dłuższą metę rozwiązywania problemów środowiskowych.

Postulat stworzenia zwartego i spójnego systemu prawa środowiskowego miał za sobą także 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.

Te założenia stały się podstawą do prac nad nowym systemem przepisów ochrony środowiska, sfinalizowanych całym zespołem nowych aktów wprowadzonych w 2001 r. System nie został jednak wówczas zamknięty, jego konstruowanie trwa praktycznie na bieżąco.

1.7. Podstawowe założenia nowego systemu prawa ochrony środowiska

1.7.1. Zakres regulacji i rola ustawy ogólnej

Prawo ochrony środowiska to w chwili obecnej rozbudowany systemem przepisów stwarzających spore problemy w interpretacji i stosowaniu nawet dla fachowców. Powoduje to konieczność spoglądania na te przepisy oraz oczywiście ich stosowania w sposób całościowy, a nie tylko zwracania uwagi na jeden wąski problem, który akurat powinien być rozwiązany. Sposobem takiego właśnie spojrzenia jest ustawa – **Prawo ochrony środowiska**, dotycząca w swojej zasadniczej treści przede wszystkim kwestii ogólnych, wiążących się z konstrukcją systemu norm, ich interpretacją i stosowaniem, źródłami i treścią wynikających z nich zadań i obowiązków obciążających różne podmioty. Zakładaną rolę tego aktu podkreśla również jego tytuł.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska zastąpiła wskazywany wyżej poprzedni akt, czyli ustawę ze stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W pracach nad projektem założono, że nowa ustawa będzie podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony środowiska, aktem porządkującym ten system – mimo formalnej równości aktów prawnych rangi ustawowej. Jej zadaniem stało się więc także stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości i, na tyle na ile obecnie jest to możliwe, ujednoczenie wymagań i procedur w tej dziedzinie. Ustawa ogólna stanowić powinna jak gdyby punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które powinny być konstruowane i stosowane w sposób umożliwiający osiągnięcie wspólnych dla nich wszystkich celów.

Ustawa, ze względu na jej obszerność, obejmuje osiem tytułów: I Przepisy ogólne, II Ochrona zasobów środowiska, III Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, IV Poważne awa-

rie, V Środki finansowoprawnie ochrony środowiska, VI Odpowiedzialność w ochronie środowiska, VII Organy administracji i instytucje właściwe do spraw ochrony środowiska, VIII Programy dostosowawcze. Tytuły te są następnie dzielone na działy i rozdziały.

W czasie prac nad projektem ustawy zostały z niego w pewnym momencie wyłączone przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku i ocen oddziaływania na środowisko, które ujęto w postaci odrębnego projektu ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, uchwalonej przez Sejm dnia 9 listopada 2000 r. (Dz. U. Nr 109, poz. 1157 z późn. zm.). Z chwilą wejścia w życie p.o.ś. ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. została uchylona.

Jednym z podstawowych celów opracowania nowej ustawy było także dostosowanie prawa polskiego do wymagań prawa wspólnotowego, jak również do kilku projektów dyrektyw Wspólnoty Europejskiej. Ustawa wraz z aktami wykonawczymi realizuje wymagania wynikające z szeregu aktów prawa unijnego. Szczególne znaczenie mają akty konstruujące podstawowe wymagania dotyczące zapobiegania i zwalczania skutków awarii przemysłowych – dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz. Urz. UE L 10 z dnia 14 stycznia 1997 r., s. 13), oraz podstawowa dla całego systemu ograniczania negatywnych wpływów na środowisko powodowanych przez szczególnie uciążliwe zakłady przemysłowe dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 257 z dnia 10 października 1996 r., s. 26), tzw. dyrektywa IPPC – obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z dnia 29 stycznia 2008 r., s. 8).

1.7.2. Przepisy ogólne p.o.ś.

W tytule I szczególne znaczenie mają dwie grupy przepisów – konstruujące kilka podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, w założeniu mających charakter tzw. zasad ogólnych tej grupy norm, oraz obszerny słowniczek zawierający definicje ponad pięćdziesięciu pojęć kluczowych dla interpretacji i stosowania całego systemu prawnego ochrony środowiska. Założono bowiem, że zdefiniowane w ustawie pojęcia już nie będą w odmienny sposób określane w innych ustawach, będą funkcjonować w odniesieniu do wszystkich przepisów ochronnych. Kluczowe znaczenie ma tu również uzupełnienie innych ustaw związanych z zagadnieniami ochrony środowiska o przepisy zobowiązujące do uwzględniania zasad i definicji ujętych w dziale I tytułu I ustawy ogólnej.

Do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska zawartych w ustawie należą: zasada prewencji wraz z zasadą przezorności, zasada „zanieczyszczający płaci” oraz zasada kompleksowości ochrony, podkreślająca konieczność ochrony środowiska jako całości. Do ważnych, nowych reguł wywodzących się z prawa wspólnotowego powinno należeć uspołecznienie procesu decyzyjnego w dziedzinie ochrony środowiska. Wprowadzenie tych zasad jest generalnym dostosowaniem założeń naszego systemu do wymagań prawa unijnego. Uznanie zasad wprowadzanych w dziale I tytułu I ustawy za ogólne stwarza podstawę do ujednoczenia interpretacji i praktyki stosowania całego systemu przepisów o ochronie środowiska (szerzej na temat zasad ogólnych zob. w odrębnym rozdziale).

W tej części ustawy znalazły się również postanowienia, w których starano się porządkować od strony ogólnej sposoby i zakres korzystania ze środowiska. Polega to na określeniu **prawnych form korzystania ze środowiska**, nazwanych korzystaniem powszechnym i zwykłym. **Powszechne korzystanie ze środowiska** przysługiwać ma z mocy ustawy każdemu i obejmować korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, dla zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym dla wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz innych niż wymienione rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu prawa wodnego. **Zwykłym korzystaniem ze środowiska** jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne. Indywidualny charakter mają natomiast określone przepisami ustawy sposoby korzystania ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, które będą dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (taką formułę korzystania zwykłego można byłoby nazwać „**korzystaniem reglamentowanym**”).

1.7.3. Ustawa wprowadzająca i inne akty nowego systemu

Kompleksowa zmiana polskiego prawa ochrony środowiska wyodrębniła przepisy przejściowe oraz dokonujące zmian w obowiązujących aktach w osobnej ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.). Akt ten wprowadził do naszego systemu ustawę ogólną (p.o.ś.) oraz ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.). Ustawa wprowadzająca składa się z trzech części – przepisów ogólnych, zmian w przepisach obowiązujących oraz przepisów końcowych.

Przepisy ogólne są typowymi przepisami przejściowymi, zawierają w swojej treści dwojakiego rodzaju rozstrzygnięcia – dotyczące ewentualnych konfliktów pomiędzy istniejącym ustawodawstwem a nowymi przepisami oraz określające terminy i sposób wchodzenia w życie niektórych nowych instytucji prawnych. Istotne jest tu m.in. założenie, że do czasu wydania przez wskazane naczelne organy administracji rządowej aktów wykonawczych, określonych w upoważnieniach zawartych w nowych lub nowelizowanych przepisach, zachowają moc przepisów dotychczasowe, o ile nie są sprzeczne z ustawą.

Podstawowym terminem wejścia w życie nowych aktów stał się dzień 1 października 2001 r., dla niektórych natomiast rozwiązań ustalono terminy późniejsze.

W skład nowego systemu prawa ochrony środowiska wchodzi także szereg innych aktów rangi ustawowej. Wspomnianą u.o. uzupełniły początkowo ustawy: z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 z późn. zm.), a także z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytywnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 z późn. zm.), następnie szereg kolejnych (w tym o postępowania z tzw. wrakami samochodowymi czy złomem elektrycznym i elektronicznym).

Wielokrotnie nowelizowana była ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.). Od dnia 1 stycznia 2002 r. obowiązuje nowe prawo wodne – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), a od połowy stycznia tegoż roku uzupełniająca je ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.). Uzupełnia ten system szereg innych aktów szczegółowych; najważniejsze z nich to ustawy:

- z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033),
- z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 z późn. zm.),
- z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (Dz. U. Nr 121, poz. 1263 z późn. zm.),
- z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 z późn. zm.),
- z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 93, poz. 898 z późn. zm.).

System w dalszym ciągu jest modyfikowany i uzupełniany, co w sporej części wiąże się z koniecznością uwzględniania wymagań wynikających z prawa wspólnotowego, konstruującego w chwili obecnej podstawowy zespół założeń kształtujących polskie prawo wewnętrzne w dziedzinie ochrony środowiska. Bardzo ważnym uzupełnieniem systemu stały się w szczególności dwie ustawy o charakterze także ogólnym, tj. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Wyodrębnienie wskazanych zagadnień do osobnych ustaw jest oceniane przez doktrynę negatywnie. Dla przykładu zwraca się uwagę, że uregulowanie zagadnień wskazanych w tytule u.u.i.ś., dotychczas w całości regulowanych p.o.ś., wydaje się działaniem co najmniej niezbyt przemyślanym, dezorganizującym system przepisów o ochronie środowiska, mogącym w przyszłości skutkować istotnymi problemami interpretacyjnymi i trudnościami w stosowaniu przepisów o ochronie środowiska. Koncepcja spotkała się z dość zasadniczym sprzeciwem ze strony polskiej doktryny prawa ochrony środowiska⁶⁷.

1.8. Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym

1.8.1. Podstawy prawne kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska

Do 1986 r. Wspólnota Europejska opierała swoją działalność w dziedzinie ochrony środowiska na przepisach Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą

⁶⁷ 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 r.

(Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny), odnoszących się do tych zagadnień w sposób pośredni. Był to art. 100 TWE regulujący sferę wspólnego rynku oraz art. 235 pozwalający na podjęcie określonej polityki, jeśli miałyby ona prowadzić do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, pozostających w związku z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Tak więc dyrektywy uchwalane w tym okresie odwoływały się bądź wyłącznie do art. 100 TWE, bądź art. 100 w zw. z art. 235.

Jednolity Akt Europejski, przyjęty w 1986 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.), doprowadził w tych kwestiach do zasadniczej zmiany. Skonstruowana bowiem została wyraźna podstawa prawna w tej dziedzinie – dyrektywy uchwalone po wejściu w życie JAE (czyli od 1987 r.) odwołują się do art. 130r, 130s, 130t JAE, regulujących przede wszystkim sferę ochrony środowiska, jak również art. 100a JAE, regulującego obszar rynku wewnętrznego.

Zagadnienia ochrony środowiska do 1986 r. nie miały w rozumieniu TWE charakteru zadań wspólnotowych, co nie oznaczało oczywiście, że odpowiednie działania nie były podejmowane. Były one jednak wcześniej oparte na ówczesnych art. 100 i 235 TWE, z uwzględnieniem później także art. 100a TWE⁶⁸. Jednolity Akt Europejski wprowadził do TWE regulacje przewidujące, że ochrona środowiska jest takim typem zadania publicznego, którego wykonywanie powinno obejmować także szczebel Wspólnoty, a po drugie wprowadził jako kryterium pozwalające ustalać zakres aktywności Wspólnoty w tej dziedzinie właśnie zasadę subsydiarności. Artykuł 130r ust. 4 TWE stwierdzał odtąd bowiem, że Wspólnota podejmuje zadania dotyczące ochrony środowiska w takim zakresie, aby możliwe było osiągnięcie celów założonych w ust. 1 tego artykułu w stopniu wyższym na szczeblu Wspólnoty niż na szczeblu poszczególnych państw członkowskich.

Wejście w życie TUE rozszerzyło także zakres art. 2 TWE, dotyczącego zadań Wspólnoty, przez włączenie zadania wspierania zrównoważonego wzrostu działań gospodarczych i trwałego nieinflacyjnego wzrostu z poszanowaniem środowiska naturalnego. Pojęcie „zrównoważony wzrost” było jednak krytykowane jako znacznie słabsze od powszechnie stosowanego w dokumentach międzynarodowych pojęcia „zrównoważony rozwój”.

Zmiany podjęte w czerwcu 1997 r. w kolejnym akcie nowelizującym – Traktacie z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.) – polegały przede wszystkim na rozszerzeniu zakresu przepisów art. 2 TWE o zadania Wspólnoty zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska, jak również mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju (a nie wzrostu) działań gospodarczych oraz zrównoważonego i nieinflacyjnego wzrostu. Włączono także do TWE nowy art. 3c, ustanawiający zasadę integracji. Zmiany dotyczą również artykułu 100a ust. 3–5 TWE, który został zastąpiony art. 100a ust. 3–10, stanowiącym o obowiązku uwzględniania wysokiego poziomu ochrony w projektach Komisji, ale również w działaniach Parlamentu i Rady. W tym samym przepisie ustanowiono również procedurę w przypadku przyjęcia przez państwo surowszych działań niż przewidzianych przez Wspólnotę. Działania te mogą być zatwierdzone lub odrzucone przez Komisję.

⁶⁸ H. Machińska, *Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 1994, nr 3, s. 117–120.

1.8.2. Zasady polityki w dziedzinie ochrony środowiska

Ponad czterdziestoletnia działalność Wspólnoty w sferze ochrony środowiska dała podstawę do wypracowania katalogu zasad, które mają kreować jednolitą koncepcję prawa ochrony środowiska. Początkowo traktowane były one jako forma deklaracji intencji, w krótkim czasie stały się wytycznymi polityki na rzecz ochrony środowiska.

Artykuł 174 ust. 2 TWE⁶⁹ formułuje obecnie następujące zasady polityki Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska:

- zapewnianie wysokiego poziomu ochrony środowiska z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach,
- zasada prewencji z regułą przezorności,
- zasada „zanieczyszczający płaci”,
- likwidacja szkód u źródła (zasada prelikwidacji szkody).

Prawo polskie zasad tego typu do wejścia w życie ustawy – Prawo ochrony środowiska nie znało – w tym sensie, że nie miały one postaci normatywnej. W doktrynie wprawdzie pojawiały się już od pewnego czasu postulaty opracowania katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska⁷⁰, nie miały one jednak oddźwięku w poczynaniach ustawodawcy. Zauważyć również należałoby, że zasady tego rodzaju występują także w ustawodawstwach wielu państw⁷¹. Zasady te, przejęte do prawa polskiego, szerzej zostały omówione w odrębnym rozdziale.

1.8.3. Ustawodawstwo wtórne jako podstawowe źródło prawa ochrony środowiska⁷²

Najbardziej rozpowszechnioną formą prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska jest dyrektywa, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek pełnej inkorporacji wymagań UE do ich systemów prawnych i administracyjnych, zezwalając jednak na pewną swobodę w doborze środków realizacji tego obowiązku. Dyrektywy często umożliwiają rządowi wprowadzanie ostrzejszych ograniczeń w odniesieniu do działalności przynoszących szkody środowisku. Natomiast rozporządzenia obowiązują bezpośrednio i nie mogą być włączane do ustawodawstwa krajowego.

Sposób transpozycji postanowień dyrektyw zależy od użytych sformułowań i konstrukcji. Precyzyjnie określone wymagania zawarte w postanowieniach dyrektywy muszą być transponowane przez kraje członkowskie bez zmian. Dotyczy to np. wymagań zawartych w dyrektywach dotyczących minimalnych standardów jakości, definicji podstawowych pojęć czy wymagań związanych z udzieleniem zezwoleń. Jeżeli dyrektywa zezwala na określony zakres różnych krajowych działań, tak jak w przypadku szcze-

⁶⁹ Według wcześniejszej numeracji art. 130r TWE.

⁷⁰ L. Jastrzębski m.in. (w): *Ochrona środowiska w PRL...*, s. 53 i n., także R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 57.

⁷¹ Zob. analizę ustawodawstwa niemieckiego i austriackiego w opracowaniu K. Nowackiego, *Administracyjno-prawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo 1993, nr 1570, s. 53 i n.

⁷² Szerokiego przeglądu materialnego prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska dokonał m.in. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999.

gółów dotyczących procedur udzielania zezwoleń lub konsultacji ze społeczeństwem, lub w wyznaczeniu obszarów geograficznych objętych dyrektywą, kraje członkowskie mają większą swobodę, ograniczoną jednak celami dyrektywy i ogólnymi postanowieniami TWE.

Kraje mogą dokonać wyboru pomiędzy ustanowieniem nowych przepisów prawa lub procedur administracyjnych a wprowadzeniem poprawek do obowiązujących przepisów prawa i zasad. Od decyzji kraju zależy, czy wprowadzi lub zmieni pojedynczy akt prawny, czy przyjmie szereg nowych aktów prawnych lub wprowadzi zmiany do aktów istniejących, aby spełnić wymagania określonej dyrektywy. Może również zdecydować się na implementację kilku dyrektyw jednym aktem prawnym.

Dyrektywy w dość wielu już przypadkach stawiają wymóg wprowadzenia do prawa wewnętrznego określonego rodzaju instytucji prawnych. Dotyczy to najczęściej zezwoleń (licencji) na prowadzenia wskazanych rodzajów działalności. Wymaganie to może być w naszym ustawodawstwie spełnione poprzez wykorzystanie znanej i powszechnie stosowanej instytucji aktu administracyjnego. Instytucja ta powinna być jednak stosowana według spójnych dla całego systemu zasad i z zapewnieniem integralności (kompleksowości) decyzji podejmowanych wobec różnych komponentów środowiska⁷³.

Poważniejszym problemem staje się czasem konieczność spełnienia również częstego wymogu opracowania i zrealizowania programu dojścia do określonych standardów jakości danego elementu środowiska. Może to wymagać formułowania w takim programie obowiązków adresowanych do wskazanych podmiotów, co z punktu widzenia wymagań Konstytucji RP w zasadzie musiałoby się sprowadzać do nadania takiemu programowi formy ustawy (aktu wydanego z upoważnienia ustawy). Konstytucja RP bowiem, zamykając system źródeł prawa, nie przewidziała w nim tego typu aktów. Do rozważenia byłaby może kwestia wykorzystania rozporządzeń, pod warunkiem zgodnego z wymaganiami Konstytucji RP formułowania delegacji ustawowych. Problem może mieć w krótkim czasie istotne znaczenie praktyczne, bowiem konstruowanie i realizacja takich planów będą właśnie implementacją dyrektyw, z której będziemy rozliczani.

W systemie prawnym tzw. prawa pochodnego, czyli tworzonego przez organy Wspólnoty, dużą rolę odgrywają akty stosowane w prawie wewnętrznym w sposób bezpośredni, tj. rozporządzenia i decyzje. Formy te wybierane są wówczas, gdy w grę wchodzi potrzeba pełnego ujednoczenia zakresu i form podejmowanych działań. Rozporządzenie bowiem wiąże w sposób bezpośredni państwa członkowskie, czyli ich organy i podmioty w tych państwach funkcjonujące, decyzja natomiast wiąże podmioty, do których jest skierowana. Akty te mogą wymagać wydania przepisów prawa wewnętrznego, umożliwiających ich wdrożenie czy dostosowujących system prawa wewnętrznego, np. co do przydziału konkretnych kompetencji ustalonych w rozporządzeniu określonym organom państwa.

1.8.4. Dokumenty programowe – akty parapravne

W działalności Wspólnoty istotną rolę odgrywają dokumenty nie mające bezpośredniej mocy normatywnej, wytyczające jednak pewne kierunki działania i tym samym

⁷³ Ten ostatni postulat, w zasadzie zobowiązanie, jest bardzo mocno akcentowany w najnowszych dyrektywach, jak np. tzw. dyrektywa IPPC (Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniu i ich kontroli, Dz. Urz. WE L 257 z dnia 10 października 1996 r., s. 26–40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, s. 80–94).

kształtujące również politykę prawodawczą. Programy te w dziedzinie ochrony środowiska mają zarówno charakter ogólny, dotyczą całości problematyki (i w tych ramach wytyczają priorytety w podejmowanych działaniach), jak i strategii rozwiązywania węzłych problemów, np. postępowania z odpadami.

Aby skoordynować polityki poszczególnych państw członkowskich z zamierzeniami Wspólnoty już w 1972 r. przyjęto po raz pierwszy odpowiedni program działania, w sumie zaś do tej pory zrealizowano pięć różnych programów. Pierwszy z nich w latach 1973–75 skupiał uwagę na strategii kontroli zanieczyszczeń poprzez wprowadzenie standardów oraz prewencji w odniesieniu do emisji. Podkreślał znaczenie wspomnianej już zasady zrównoważonego rozwoju. Lata 1976–81 przyniosły w następnym programie kolejne propozycje, rozszerzające ochronę środowiska na różne sektory gospodarki we wszystkich fazach działania, takich jak: planowanie, realizacja, eksploatacja. Kładziono nacisk na redukcję zanieczyszczeń. Program na lata 1981–86 uznawał zasoby naturalne za podstawę rozwoju gospodarczego stanowiącą o postępie i zalecał przestrzeganie w ich wykorzystaniu zasady rozwoju środowiska. Czwarty tego rodzaju dokument, uchwalony w latach 1987–92, zaowocował ideą utworzenia ponadnarodowej inspekcji, kontrolującej stosowanie zaleceń wspólnotowych oraz regulacji prawnych wszelkich oddziaływań na środowisko. Podniesiono także kwestię dostępu opinii publicznej do informacji na temat stanu środowiska i jego zagrożeń. W 1990 r. powołano Europejską Agencję Ochrony Środowiska oraz Europejską Sieć Nadzoru i Informacji o Środowisku.

Kolejnym impulsem dla działań Unii Europejskiej była Konferencja w Rio de Janeiro. Wytyczone tam cele znalazły wyraz w piątym programie (1993–2000). Kardynalną zasadą polityki ekologicznej i wyzwaniem stojącym przed Unią Europejską oraz całym światem stała się zasada zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nią należy zapobiegać tworzeniu się zanieczyszczeń i odpadów, a nie tylko prowadzić działania mające na celu ich likwidację. Po raz pierwszy rozszerzono listę bezpośrednich adresatów i realizatorów programu na przedstawicieli przedsiębiorstw, konsumentów oraz organizacje pozarządowe i inne. Instrumenty wdrożenia programu piątego to środki prawne i działania ekonomiczne. Rozwiązaniem preferowanym są tak zwane „dobrowolne umowy” (*Voluntary Agreements*), zawierane między przemysłem a administracją rządową, w których określa się stopień zmniejszania zanieczyszczenia środowiska w danej gałęzi przemysłu.

Piąty program położył szczególny nacisk na zasadę zwiększonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z tą zasadą producent ponosi część odpowiedzialności za oddziaływanie własnego wyrobu na środowisko. Odpowiedzialność ta już na wstępie obejmuje dobór materiałów i technologię produkcji i sięga aż po eksploatację i ostateczny los wyrobu. Przyjęcie takiego stanowiska przez producenta oznacza jego zgodę na prawną, faktyczną i ekonomiczną odpowiedzialność za wpływ własnego wyrobu na środowisko. Głównym przedmiotem zainteresowania według tej zasady jest więc wyrób, a nie produkcja. Przykładem zwiększonej odpowiedzialności producenta jest zwrot wyrobu – producent przyjmuje wyrób z powrotem po upływie jego okresu przydatności do użytku. Zasada ta powinna pozwolić na zmniejszenie zużycia surowców i ograniczyć korzystanie z substancji niebezpiecznych, jednak tylko wówczas, gdy zostanie w taki sposób ujęta normatywnie i wprowadzona w życie, by służyła osiągnięciu tych celów. W latach 2001–2010 realizowany jest szósty program.

Wskazane programy działań wyznaczają etapy rozwoju prawa ekologicznego Wspólnoty. Idee postulowane w nich wprowadzane są w życie poprzez konkretne rozwiązania prawne. W dziedzinie ochrony środowiska wykorzystywana jest w tym celu głównie formuła dyrektyw i decyzji, chociaż w kilku zagadnieniach skorzystano także z instytucji rozporządzenia. Akty te będą powoływane w dalszych rozdziałach podręcznika.

Prawo ochrony środowiska

Prof. zw. dr hab. Marek Górski jest kierownikiem Zakładu Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, związany również z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; specjalizuje się w dziedzinie prawa ochrony środowiska (zwłaszcza regulacji o charakterze prawoadministracyjnym) a także w administracyjnym prawie ustrojowym i materialnym. Jego dorobek naukowy obejmuje pozycje książkowe, ponad 80 artykułów naukowych, także współudział w przygotowaniu komentarzy do podstawowych ustaw związanych z ochroną środowiska. Od kilku kadencji jest ekspertem komisji ochrony środowiska Sejmu RP, pełnił również funkcję doradcy ministra środowiska.

■ Prawo ochrony środowiska jest stosunkowo nowym zespołem przepisów, które w wyniku obejmowania swym zakresem kolejnych zagadnień, poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań prawnych i dostosowywania norm do wymagań prawa wspólnotowego ulegają częstym zmianom i uzupełnieniom.

■ Ciągłe zmiany prawa w obrębie szeroko pojmowanej dziedziny ochrony środowiska stwarzają wiele trudności związanych ze stosowaniem i interpretacją przepisów, dlatego Autorzy podjęli próbę ich usystematyzowania, uwzględniając liczne nowelizacje dokonane w 2008 r.

■ Książka składa się z dwóch części, pierwsza z nich przedstawia zagadnienia dotyczące zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, zarządzania sprawami z ochroną środowiska związanych – w tym zadań i kompetencji organów, instrumentów finansowych, a także porusza problematykę odpowiedzialności prawnej.

W drugiej części omówiono natomiast regulacje sektorowe dotyczące przede wszystkim prawa emisyjnego, ochrony powietrza, postępowania i usuwania skutków poważnych awarii, gospodarki odpadami, ochrony wód morskich, ochrony różnorodności biologicznej.

■ Prezentowany podręcznik będzie pomocny studentom studiów prawnych i administracyjnych oraz innych kierunków związanych z ochroną środowiska, korzystać z niego mogą także specjaliści innych dziedzin zainteresowani zagadnieniami z zakresu ochrony środowiska.

Cena 79 zł

ISBN 978-83-7601-799-0



9 788376 017990

Zamówienia:

tel. 022 535 81 22, fax 022 535 81 39

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Niniejsza **darmowa publikacja** zawiera jedynie fragment pełnej wersji całej publikacji.

Aby przeczytać ten tytuł w pełnej wersji [kliknij tutaj](#).

Niniejsza publikacja może być kopiowana, oraz dowolnie rozprowadzana tylko i wyłącznie w formie dostarczonej przez NetPress Digital Sp. z o.o., operatora [sklepu na którym można nabyć niniejszy tytuł w pełnej wersji](#). Zabronione są jakiegokolwiek zmiany w zawartości publikacji bez pisemnej zgody NetPress oraz wydawcy niniejszej publikacji. Zabrania się jej od-sprzedaży, zgodnie z [regulaminem serwisu](#).

Pełna wersja niniejszej publikacji jest do nabycia w sklepie internetowym [Salon Cyfrowych Publikacji ePartnerzy.com](#).