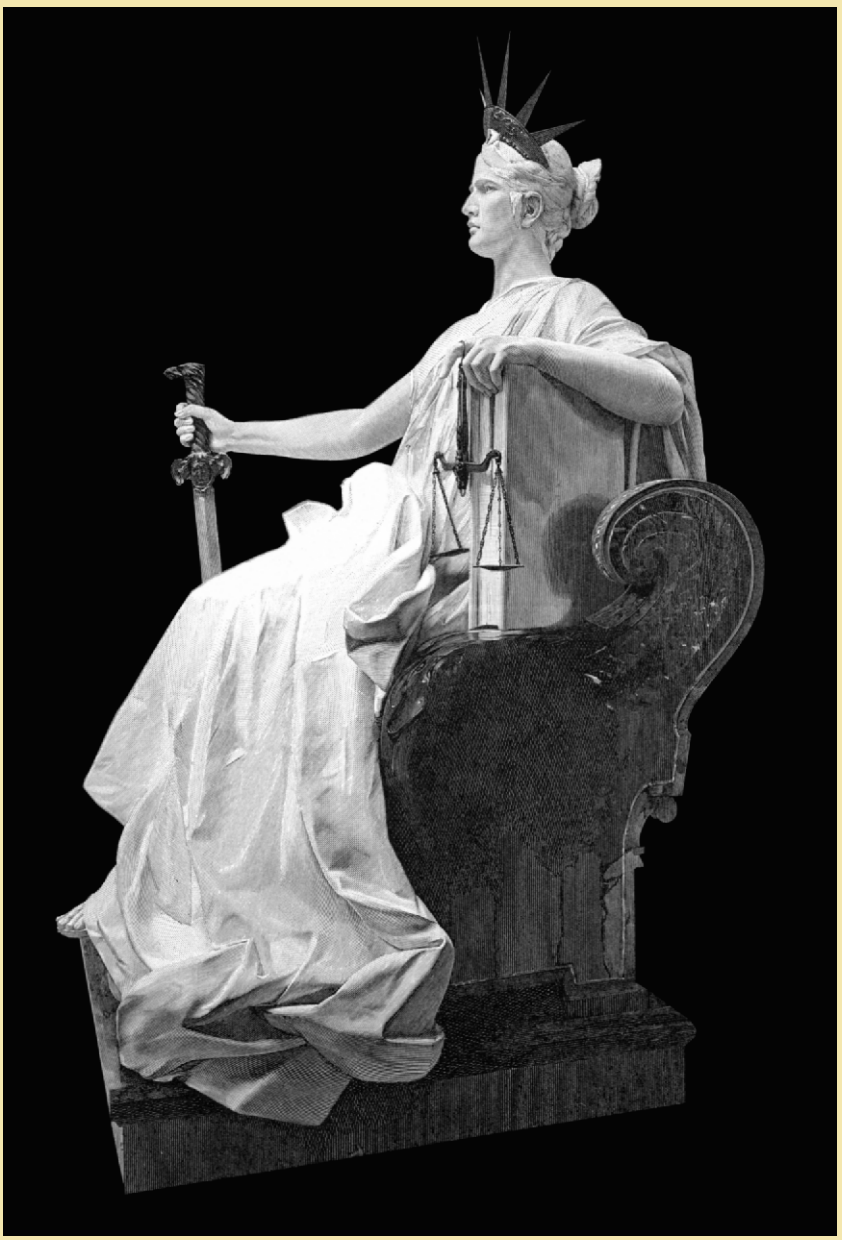
Piotr Korzeniowski

ZASADY PRAWNE OCHRONY ŚRODOWISKA



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO • ŁÓDŹ 2010

• ROZPRAWY HABILITACYJNE UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO •

Piotr Korzeniowski

ZASADY PRAWNE OCHRONY ŚRODOWISKA

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO • ŁÓDŹ 2010

RECENZENT
Janusz Sługocki

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Hanna Wróblewska

REDAKTOR TECHNICZNY
Jolanta Kasprzak

SKŁAD KOMPUTEROWY
Małgorzata Boczkowska

KOREKTOR
Bogusława Kwiatkowska

PROJEKT OKŁADKI
Piotr Korzeniowski

Na okładce rzymska bogini sprawiedliwości Justitia
(drzeworyt z 1897 r. ze zbioru *Moderne Kunst in Meister-Holzschnitten. Nach Gemälden und Sculpturen berühmeter Meister der Gegenwart*, Berlin 1896–1900)

Praca habilitacyjna wykonana w Katedrze Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji UŁ

© Copyright by *Piotr Korzeniowski*, 2010

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
2010

Wydanie I. Nakład 200 egz.
Ark. druk. 34,25. Papier kl. III, 80 g, 70 × 100
Zam. 157/4688/2010. Cena zł 48,–

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

ISBN 978-83-7525-470-9

https://doi.org/10.18778/7525-470-9

Z chwilą uznania zasad prawnych za odrębny rodzaj norm, różnych od reguł prawa, uświadomimy sobie nagle ich wszechobecność. Wykładowcy prawa ich uczą, książki prawnicze je cytują, a historycy prawa z szacunkiem analizują.

Ronald Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*

Spis treści

Wprowadzenie 7

CZĘŚĆ I: AKSJOLOGICZNE I TEORETYCZNE ZAŁOŻENIA PRAWNEJ OCHRONY ŚRODOWISKA ORAZ JEJ ZASAD

1. Geneza i podstawy zasad prawa ochrony środowiska 15
1.1. Prawo naturalne jako źródło pierwszych zasad prawa ochrony środowiska 15
1.2. Historyczne motywy ochrony wybranych elementów przyrody jako źródło zasad ochrony prawnej 32
1.3. Źródła zasad ochrony prawnej przyrody w prawodawstwie II Rzeczpospolitej 48
1.4. Podstawy naukowe i teoretyczne zasad ochrony prawnej przyrody w II Rzeczypospolitej 53

2. Odrębność systemu prawa ochrony środowiska 59
2.1. Kształtowanie się odrębności przedmiotowej prawa ochrony środowiska 59
2.2. System prawa ochrony środowiska 72
2.3. Prawo ochrony środowiska jako „nowa" dyscyplina systemu prawa 93

3. Procesy konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska w wybranych państwach europejskich 117
3.1. Prawo niemieckie 117
3.2. Prawo angielskie 165
3.3. Prawo duńskie 167
3.4. Prawo szwedzkie 168
3.5. Prawo szwajcarskie 178
3.6. Prawo włoskie 179
3.7. Prawo holenderskie 181
3.8. Prawo fińskie 183
3.9. Prawo greckie 185
3.10. Prawo francuskie 186
3.11. Wpływ regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska na kształt systemu prawa ochrony środowiska w Polsce (uwagi *de lege ferenda*) 190

4. Zasady prawa w ujęciu doktryny i aktów normatywnych 207
4.1. Próby zbudowania definicji pojęcia „zasada prawa" w poglądach doktryny 207
4.2. Zasada prawa a reguła prawa w poglądach doktryny 230
4.3. Cele i charakter prawny zasad ogólnych w prawie administracyjnym 236
4.4. Stanowiska doktryny na temat charakteru prawnego zasad ogólnych prawa ochrony środowiska 260
4.5. Zasady prawa ochrony środowiska wynikające z przepisów Konstytucji 271

CZĘŚĆ II: TYPOLOGIA ZASAD PRAWNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA ORAZ INSTRUMENTÓW SŁUŻĄCYCH ICH REALIZACJI

5. Zasada zrównoważonego rozwoju 279
5.1. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym 279
5.2. Zasada zrównoważonego rozwoju w poglądach doktryny 293
5.3. Zasada zrównoważonego rozwoju w dokumentach politycznych i aktach prawnych w Polsce 297
5.4. Programy polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju 313
5.5. Obszary Natura 2000 jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju 323

6. Zasada kompleksowości oraz zasada zintegrowanej ochrony środowiska 333
6.1. Koncepcja teoretyczna zasady kompleksowej ochrony środowiska oraz zasady zintegrowanej ochrony środowiska 333
6.2. Zasada zintegrowanej ochrony środowiska jako podstawa realizacji zasady kompleksowości ochrony 336
6.3. Normatywna konstrukcja instrumentu zintegrowanych pozwoleń środowiskowych 345

7. Zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania 349
7.1. Podstawy teoretyczne i normatywne zasady nadrzędności 349
7.2. Realizacja zasady nadrzędności wymogów ochrony środowiska w politykach sektorowych Unii Europejskiej 350
7.3. Realizacja zasady nadrzędności w polityce handlowej Unii Europejskiej 352
7.4. Realizacja zasady nadrzędności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 356
7.5. Realizacja zasady nadrzędności w polityce regionalnej Unii Europejskiej 358
7.6. System zarządzania środowiskowego EMAS jako instrument realizacji zasady nadrzędności 360

8. Zasady prewencyjnej ochrony środowiska 363
8.1. Teoretyczne podstawy zasady prewencji 363
8.2. Funkcjonowanie zasady prewencji w wybranych regulacjach prawa międzynarodowego 373
8.3. Instrumenty prewencyjnej odpowiedzialności za szkody środowiskowe w przepisach prawa Unii Europejskiej 387
8.4. Instrumenty prewencyjnej odpowiedzialności za szkody środowiskowe w przepisach ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie 391
8.5. Teoretyczne i normatywne podstawy zasady przezorności 397
8.6. Ocena oddziaływania na środowisko jako instrument realizacji zasady przezorności ... 409
8.7. Koncepcja teoretyczna i normatywna zasady „zanieczyszczający płaci" 424
8.8. Instrumenty realizacji zasady „zanieczyszczający płaci" 428

9. Zasady jawności informacji o środowisku i jego ochronie 441
9.1. Teoretyczne podstawy zasady dostępu do informacji 441
9.2. Zasada dostępu do informacji o środowisku w przepisach prawa międzynarodowego .. 444
9.3. Zasada dostępu do informacji o środowisku w prawie Unii Europejskiej 450
9.4. Zasada dostępu do informacji o środowisku w prawie polskim 457
9.5. Zasada partycypacji publicznej 465

10. Zasada reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska 475
10.1. Koncepcje teoretyczne zasady reglamentacji 475
10.2. Zasada reglamentacji w korzystaniu z wód w prawie Unii Europejskiej 485
10.3. Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zasady reglamentacji w ochronie wód 490
10.4. Pozwolenie emisyjne jako instrument zasady reglamentacji 492
10.5. Zasada reglamentacji w prawie dotyczącym gospodarki odpadami 495

Zakończenie 503
Wykaz ważniejszych skrótów 509
Bibliografia 513
Legal principles of the protection of the environment (S u m m a r y) 543
Od Redakcji 545

Wprowadzenie

„Ochrona przyrody zasadą przenikającą całe ustawodawstwo"

J. G. Pawlikowski, *Prawodawstwo ochronne*[*]

„Idea ochrony przyrody jest pewnego rodzaju zasadą moralną, i jako taka musi tkwić w duchu całego ustawodawstwa; spotkać się z nią możemy w ustawach najrozmaitszych. Chcąc zatem przedstawić prawo ochronne jakiegoś kraju, nie można się ograniczyć do podania ustaw ochronnych we właściwym słowa tego znaczeniu – trzeba raczej z całego ustawodawstwa wyłuszczyć treść ochronną [...]"[1]. W ten sposób w 1932 r. J. G. Pawlikowski widział rolę regulacji prawnych oraz zasad ochrony przyrody w ustawodawstwie polskim. Uważał, że zadaniem państwa jest stworzenie ustawodawstwa ochronnego. „Akcja ochronna, oparta na dobrowolności, względnie na swobodnej umowie, ma cechy dorywczości i przypadkowości, nie może być ani wydatną, ani systematyczną"[2]. Podzielam w pełni reprezentowane przez tego autora poglądy i uważam, że obecnie w niczym nie straciły one na swej aktualności. Co więcej, mogą być nadal dobrą wskazówką w procesie tworzenia, stosowania i interpretacji przepisów prawa ochrony środowiska. Współcześnie znaczenie zagadnień dotyczących ochrony środowiska w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym stale rośnie. Rozwój gospodarczy, poza wieloma oczywistymi korzyściami, przyniósł także zagrożenia, które w znacznej mierze dotknęły środowisko życia człowieka.

Z tego powodu próba refleksji natury ogólnej nad rozbudowaną materią normatywną prawa ochrony środowiska jest moim zdaniem uzasadniona i potrzebna. Prawo ochrony środowiska wraz instrumentami jego realizacji obejmuje swoim zakresem duży obszar badań. W tym powiększaniu się zasięgu obowiązywania i oddziaływania prawa ochrony środowiska nowego i istotnego znaczenia nabiera problematyka zasad prawnych ochrony środowiska.

Jednym z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska jest prawo. Zrozumienie koncepcji i roli, jaką powinny spełniać współcześnie przepisy

---

[*] **J. G. Pawlikowski,** *Prawodawstwo ochronne*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby przyrody*, Warszawa 1932, s. 252.

[1] Tamże, s. 252.

[2] Tamże, s. 248.

prawa ochrony środowiska, wymaga sięgnięcia do ich rodowodu i podstaw. Źródła tego prawa są znacznie głębsze niż się powszechnie uważa. Ochrona prawna przyrody oraz ochrona prawna środowiska posiadają głębokie korzenie w filozofii prawa naturalnego. Badający związki pomiędzy tymi dyscyplinami staje w obliczu postępującego zasobu osiągnięć również w dziedzinach sąsiednich nauk. Posiadają one bardziej powszechne i praktyczne zastosowanie niż wynika to z wąskiego literalnego zakresu samej specjalizacji. Trudności związane z teoretycznym ujęciem problematyki zasad prawnych ochrony środowiska skłaniają do szerszego spojrzenia na ich źródła i genezę. Nie ulega wątpliwości, że doszliśmy do punktu, w którym prawo ochrony środowiska domaga się pomocy ze strony innych dyscyplin naukowych.

W obszarze zagadnień poruszanych w niniejszej pracy krzyżują się ze sobą płaszczyzny, które skupiają się wokół problemów badawczych interesujących przedstawicieli nauki reprezentujących różne specjalizacje. Regulacje prawne ochrony środowiska wywodzą się z przepisów prawa ochrony przyrody. Polska legislacja ma tutaj bogate i chlubne tradycje, które postawiły w owym czasie nasze ustawodawstwo ochronne w pierwszym szeregu regulacji prawnych ochrony przyrody w Europie. W drugiej połowie XIX w. oraz na początku XX w. narodził się na ziemiach polskich nowoczesny ruch ochrony przyrody reprezentowany głównie przez działaczy społecznych i uczonych, takich jak: J. G. Pawlikowski, W. Szafer czy A. Wodziczko. J. G. Pawlikowski jako jeden z pierwszych przeprowadził podstawowe ustalenia terminologiczne związane z pojęciami: „ochrona przyrody" i „prawo ochrony przyrody". Zwrócił zwłaszcza uwagę na szczególną cechę zagadnień ochrony przyrody jako przedmiotu regulacji prawnej w ramach całego ustawodawstwa polskiego. W swoich poglądach wskazał szeroki zakres podmiotowy działalności ochronnej. Według tego autora, Państwo, objaśniając istotę prawa ochrony przyrody, „może w szerokiej mierze uwzględniać interesy ochrony przyrody"[3]. Jego zdaniem, to, co oznaczamy mianem osobnego prawa ochrony przyrody, dotyczyło pewnej tylko części przepisów ochronnych, które nie mieściły się dobrze w ramach innej gałęzi ustawodawstwa i posiadających cechę pewnej samoistności wydzielonej w odrębne ustawy pod nazwą „ustaw o ochronie przyrody"[4]. Na poglądach wymienionych tu osób wyrosła pierwotna koncepcja prawa ochrony przyrody, a następnie prawa ochrony środowiska w Polsce.

W pierwszym etapie rozwoju prawa ochrony środowiska zostały określone zadania i środki w celu racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody. Wraz z postępującym procesem integracji zagadnień ochrony przyrody z problematyką ochrony środowiska przepisy prawa zostały przekształcone w funkcjonalnie

[3] **J. G. Pawlikowski,** *Prawo ochrony przyrody*, Państwowa Rada Ochrony Przyrody, nr 10, Kraków 1927.
[4] Tamże.

zracjonalizowany kompleks norm tworzących prawo regulujące ochronę środowiska. W podstawowych założeniach przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska od początku dominowały cele ograniczenia i eliminowania negatywnych oraz najważniejszych groźnych skutków dynamicznego wzrostu gospodarczego. Pojedyncze elementy prawa ochrony przyrody w późniejszym okresie przekształcono w kompleksowy zbiór norm prawnych, tworzący obecnie system prawa ochrony środowiska. Z uwagi na różnorodne aspekty tych zagadnień swoje rozważania skoncentrowałem na problematyce zasad prawnych ochrony środowiska oraz najważniejszych instrumentów prawnych służących ich realizacji. Próbie określenia istoty materialnoprawnej tej instytucji na gruncie prawa ochrony środowiska poświęcona jest zasadnicza część pracy. Doniosłe znaczenie norm prawa ochrony środowiska przyczyniło się niewątpliwie do dużego zainteresowania tą problematyką również na gruncie innych dyscyplin naukowych.

Opracowanie monograficznego ujęcia instytucji zasad prawnych ochrony środowiska podyktowała potrzeba stworzenia podstaw teoretycznych do badania systemu prawa ochrony środowiska jako samodzielnej dyscypliny prawa. W dotychczasowej teorii polskiego prawa ochrony środowiska brak jest bowiem tego rodzaju analizy tej części systemu prawa polskiego. Teoria prawa ochrony środowiska nie wykazywała dużego zainteresowania opracowaniem tematów ogólnych. Podjęcie studiów nad instytucją zasad prawnych ochrony środowiska wyrosło również z potrzeb chwili. W dniu 27 kwietnia 2001 r. została uchwalona ustawa – Prawo ochrony środowiska. Obecnie zbliża się koniec dziesięcioletniego okresu obowiązywania tej regulacji prawnej w systemie prawa ochrony środowiska. Akt ten w swoich założeniach miał w znaczący sposób zreformować regulacje prawne chroniące środowisko oraz przez długie lata miał stanowić fundament systemu prawa ochrony środowiska w Polsce.

Jednym z najważniejszych zadań nauki prawa ochrony środowiska jest skupienie uwagi na strukturze systemu prawa ochrony środowiska i relacjach, jakie zachodzą pomiędzy jego najważniejszymi elementami. Zadaniem tej pracy jest próba zbudowania modelu zasad prawnych ochrony środowiska oraz analiza związków zachodzących między nimi a instrumentami ich realizacji w ramach systemu prawa ochrony środowiska.

Podstawowe znaczenie dla całokształtu rozważań w tej materii ma określenie miejsca, jakie w ogólnym systemie prawa ochrony środowiska zajmują zasady prawne ochrony środowiska. Rozstrzygnięcie tego problemu determinuje kierunek dalszych dociekań nad zagadnieniem doniosłym również z punktu widzenia praktyki, a mianowicie nad sprawą kodyfikacji prawa ochrony środowiska. W związku z tym zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na kilka pytań: 1. Czy prawo ochrony środowiska tworzy zamknięty system normatywny, oddzielony wyraźnie od innych gałęzi prawa? 2. Czy posiada własne normy i instytucje prawne, które nie wchodzą równocześnie w skład innych systemów prawnych poszczególnych gałęzi prawa, a w szczególności w zakres prawa

administracyjnego? 3. Czy też przeciwnie – prawo ochrony środowiska jest systemem o charakterze zintegrowanym, będąc tzw. „kompleksową gałęzią prawa"?

Znalezienie odpowiedzi w tak fundamentalnych kwestiach teoretycznych jest szczególnie ważnym zagadnieniem dla praktyki stosowania prawa. W zależności od tego, czy prawo ochrony środowiska zostanie uznane za samodzielną, czy kompleksową gałąź prawa, kształtować się będzie procedura i zakres stosowania zasad prawnych ochrony środowiska. Pogląd przypisujący prawu ochrony środowiska samodzielny charakter przesądza automatycznie poruszaną w pracy kwestię dotyczącą charakteru i funkcji zasad prawnych ochrony środowiska. Jeżeli niektóre normy prawa ochrony o charakterze ogólnym *ex definitione* są częścią składową systemu prawa ochrony środowiska, to muszą być oczywiście stosowane wprost w tym systemie prawa. Natomiast teza o braku samodzielności systemu prawa ochrony środowiska może stwarzać wątpliwości co do charakteru prawnego jego zasad. To mogłoby oznaczać, że prawo ochrony środowiska nie jest jeszcze gałęzią w pełni samodzielną w ramach swojego przedmiotu.

Potrzeba posiłkowego stosowania w ochronie środowiska przepisów z innych gałęzi prawa była wielokrotnie sygnalizowana w literaturze w związku z toczącą się dyskusją nad charakterem zasad prawnych ochrony środowiska. Tak zarysowany problem samodzielności i odrębności prawa ochrony środowiska zazębia się z zagadnieniem dotyczącym znaczenia, jakie pełnią w nim zasady prawne. System prawa ochrony środowiska w Polsce nie jest skodyfikowany i większość autorów wątpi w to, aby kodyfikacja tego prawa była celowa i możliwa. Czy zatem ustawa – Prawo ochrony środowiska w obecnym kształcie, po licznych zmianach, może być traktowana jako część ogólna prawa ochrony środowiska? Autor tej pracy nie ogranicza swoich rozważań jedynie do analizy postawionych wyżej problemów, związanych z systemem prawa ochrony środowiska. Rozprawa ta ma ukazać w możliwie najpełniejszym zakresie związki i układy normatywne, jakie zachodzą pomiędzy zasadami prawnymi oraz najważniejszymi instrumentami ich realizacji w prawie ochrony środowiska. Odrębnych badań wymagają natomiast zagadnienia bardziej szczegółowe, będące konsekwencją przyjęcia założenia związanego z odrębnością i samodzielnością normatywną systemu prawa ochrony środowiska. Zasadniczo uwaga autora skupia się na katalogu zasad prawnych ochrony środowiska oraz najważniejszych instrumentach prawnych ich realizacji.

Wszystkie łącznie ujęte w katalog zasady prawa ochrony środowiska nie były przedmiotem gruntownych badań naukowych, chociaż zaliczane są do podstawowych instytucji prawa ochrony środowiska. Ogólne analizy dotyczące zbioru zasad prawa ochrony środowiska można odnaleźć w publikacjach podręcznikowych. Mimo powstania dzieł obejmujących całość prawa ochrony środowiska, jego działy lub odnoszących się do wybranych instrumentów

prawnych, do tej pory nie wyjaśniono jednak w sposób należyty i pogłębiony, jakie miejsce w systemie prawa ochrony środowiska zajmują jego zasady prawne. W wielu pracach zajmowano się tym zagadnieniem, ale ograniczano się jedynie do pewnych twierdzeń związanych z funkcjonowaniem poszczególnych zasad. Dużo uwagi w literaturze przedmiotu poświęcono w szczególności zasadzie zrównoważonego rozwoju. W większości tych publikacji nacisk kładziono na ujęcia polityczne oraz społeczno-gospodarcze, mniej miejsca przeznaczając na analizę w ujęciu prawniczym. Potrzebna zatem i pożyteczna wydaje się próba określenia miejsca zasad prawnych ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska. Wyjaśnienie zagadnień wiążących się z konstrukcją zasad prawnych ochrony środowiska ma ważne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne, zwłaszcza dla wykładni i stosowania przepisów prawa ochrony środowiska. Z uwagi na to, że początkowe ujęcia problematyki zasad prawnych ochrony środowiska w niniejszej pracy mają charakter aprioryczny, dalsze wywody dotyczą treści poszczególnych zasad oraz najważniejszych instrumentów prawnych wynikających z ich funkcjonowania w systemie prawa ochrony środowiska. Mam świadomość tego, że nie posiadam dostatecznych kompetencji naukowych do badania problematyki zasad prawa w ujęciu metodologii prawoznawstwa, jednak zagadnienia te służyły mi za mocną podstawę do analizy teoretycznej zasad prawnych ochrony środowiska.

Celem niniejszej monografii jest próba udzielenia odpowiedzi na postawione w niej problemy prawne związane z zasadami prawa funkcjonującymi w ramach systemu prawa ochrony środowiska oraz próba uporządkowania niezbędnej aparatury pojęciowej łączącej się z tym zagadnieniem. Koncepcje teoretyczne w prawie ochrony środowiska nie mogą być oderwane od bazy ogólnej teorii i filozofii prawa. Z tego powodu uznałem za niezbędne oparcie podstaw swoich rozważań na poglądach przedstawicieli teorii i filozofii prawa.

Praca składa się z dwóch głównych części podzielonych na dziesięć rozdziałów. Część pierwsza, zawierająca cztery rozdziały, obejmuje zagadnienia związane z podstawami aksjologicznymi i teoretycznymi systemu prawa ochrony środowiska oraz zasad prawnych ochrony środowiska. U podstaw prowadzonych analiz legło założenie, że ich źródłem jest prawo naturalne i jego zasady. Stąd w rozdziale 1. omówiłem dwa wyżej wymienione główne zagadnienia; pokazałem, jak wygląda geneza i podstawy zasad prawa ochrony środowiska. W ramach tych rozważań przedstawiłem źródła pierwszych zasad prawa ochrony przyrody i prawa ochrony środowiska w prawie naturalnym w ujęciu historycznym. W rozdziale 2. uznałem za konieczne omówienie ewolucji wyodrębnienia się kształtu samodzielnej dyscypliny prawa ochrony środowiska z jej zasadami prawa na czele. W rozdziale 3. dokonałem analizy procesów konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska w wybranych państwach europejskich. Część pierwsza kończy się analizą dotyczącą zasad prawa w ujęciu doktryny i aktów normatywnych – zawartą

w rozdziale 4. pracy. Charakter części pierwszej jest ogólny i teoretyczny, stanowi bowiem bazę wyjściową dla analizy zagadnień szczegółowych dotyczących zasad prawa ochrony środowiska, którymi zająłem się w drugiej części pracy.

Część druga składa się z sześciu rozdziałów, w których przedstawiłem typologię zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów służących ich realizacji. Katalog zasad prawnych ochrony środowiska podzieliłem na grupy zasad. Omówiłem następujące zasady prawne ochrony środowiska: zasadę zrównoważonego rozwoju (rozdział 5.), zasadę kompleksowości oraz zasadę zintegrowanej ochrony środowiska (rozdział 6.), zasadę nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania (rozdział 7.), grupę zasad prewencyjnej ochrony środowiska (rozdział 8.), grupę zasad jawności informacji o środowisku (rozdział 9.) oraz zasadę reglamentacji (rozdział 10.).

Za główne podstawy tak wyznaczonego katalogu zasad prawnych ochrony środowiska przyjąłem zasady ogólne wymienione w ustawie z 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.) oraz w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.u.i.ś.). Zasady prawa ochrony środowiska przedstawiłem na podstawie funkcjonowania wybranych instrumentów prawnych służących ich realizacji.

Najważniejsze zagadnienia, które rozważam w niniejszej rozprawie, można sformułować w postaci kilku pytań:

1. Jaki jest aksjologiczny i prawny rodowód zasad prawa ochrony środowiska?

2. Jaka jest funkcja tych zasad dla ukształtowania się samodzielności systemu prawa ochrony środowiska?

3. Jaka jest treść normatywna poszczególnych zasad?

4. Jakie instrumenty prawne służą ich realizacji i wyznaczeniu ich normatywnego kształtu?

Mam świadomość tego, że podjęta przeze mnie problematyka jest bardzo obszerna. Podstawową drogą rozwiązania problemu wykorzystaną do analizy przedstawionych zagadnień jest metoda językowa (tzw. dogmatyczna) wspierana przez elementy metody prawnoporównawczej oraz historycznoprawnej, które pozwoliły na szersze spojrzenie na polski system prawa ochrony środowiska – przez pryzmat unormowań innych państw o wysokiej kulturze prawnej. Przyjęte metody badawcze także dają obraz ewolucji zapatrywań ustawodawcy i doktryny prawa na obowiązywanie i treść zasad prawa ochrony środowiska od czasów dawnych aż do chwili obecnej. Dzięki temu mogłem poddać szerszemu badaniu zakres obowiązywania zasad prawa ochrony środowiska i wyciągnąć stosowne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Praca opiera się na analizie ustawodawstwa, orzecznictwa oraz literatury. Przytaczanie orzecznictwa oraz literatury ograniczyłem do pozycji najważniejszych i wiodących. Metoda analizy i krytyki źródeł występuje w pierwszej części pracy, jej pochodną jest metoda porównawcza, którą zastosowałem przy analizie kompleksowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska w wybranych systemach prawnych państw europejskich. Badania naukowe nad prawem ochrony środowiska należą do dziedzin wciąż nowych. Najważniejszym ich celem jest ustalenie odpowiednich faktów i wykrycie prawdy. Jak w każdej dziedzinie nauki, tak również w odniesieniu do prawa ochrony środowiska powinny być opracowane metody badania. Z teoretycznego punktu widzenia uwzględniającego autentyczny empiryzm, zbyt duża dokładność wynikająca ze szczegółowej analizy zasad prawnych ochrony środowiska może być okupiona brakiem perspektyw postrzegania tej instytucji w szerszym i bardziej ogólnym ujęciu. Realistyczne działanie teoretyka polega m.in. na scaleniu fragmentarycznych obserwacji po to, aby utworzyć schemat zasad ogólnych. Mam nadzieję, że pozwoli ono interpretować fakty w ich różnorodnych aspektach złożonego systemu prawa ochrony środowiska. Dopóki wiedza z zakresu prawa ochrony środowiska jest rozdrobniona między specjalistów z dziedzin szczegółowych, dopóty brak jest istotnych impulsów do podejmowania ujęć całościowych odnoszących się do zasad prawnych. Mam pełną świadomość, że jest to poszukiwanie własnej drogi zbudowania modelu teoretycznego zasad prawnych ochrony środowiska w ramach systemu prawa ochrony środowiska i nie mam złudzeń, że osiągnąłem zamierzony cel oraz że cokolwiek w sposób ostateczny udowodniłem. W niektórych wypadkach można odnaleźć w pracy twierdzenia ze sobą niezgodne; są one potwierdzeniem procesu dociekania, a nie braku konsekwencji. Starałem się nie narzucać obowiązku znalezienia określonego rozwiązania w budowaniu modelu teoretycznego zasad prawnych ochrony środowiska, zanim rozwiązanie to dojrzeje. Uważam, że tylko tą drogą można uzyskać wielowymiarowy pogląd na charakter zasad prawnych ochrony środowiska. Nie jest on jeszcze równoważny ze stworzeniem podstaw dla spójnej koncepcji systemu prawa ochrony środowiska. Zaprezentowany w pracy wynik badań stanowi jednak pierwszy krok w tym kierunku. Moją intencją jest próba wniesienia jakiegoś wkładu w tworzenie spójnego modelu systemu prawa ochrony środowiska.

Chciałbym uprzedzić Czytelnika, iż w pracy niniejszej nie znajdzie on niezawodnych, gotowych rozwiązań, przydatnych w stosowaniu zasad prawa ochrony środowiska. Różnorodność problematyki oraz wielce złożone, wielopłaszczyznowe determinacje, które zachodzą pomiędzy poszczególnymi zasadami prawa ochrony środowiska, z góry przekreślają możliwość sformułowania ostatecznych i stałych recept. Zależności, które występują na gruncie systemu prawa ochrony środowiska, posiadają na tyle rozbudowaną i wielowymiarową strukturę, że próby ujęcia takich wniosków groziłyby niebezpieczeństwem naiwnych uproszczeń.

Celem niniejszej pracy jest przede wszystkim wskazanie podstaw dla dokonania oceny stanu funkcjonowania zasad prawa ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska. Gdyby mogła ona pomóc Czytelnikowi w zrozumieniu mechanizmu funkcjonowania zasad prawa ochrony środowiska, uznałbym, że postawione przed sobą zadanie wykonałem. Mam nadzieję, że książka ta może być użyteczna dla wszystkich, którzy starają się uzyskać naukową wiedzę o zasadach prawnych ochrony środowiska. Czytelnicy mogą uznać za cenny bardziej wyczerpujący zestaw bibliografii – ma on zachęcić do dalszych studiów nad problematyką zasad prawnych ochrony środowiska oraz ułatwić samodzielne poszukiwania w zakresie zależności zachodzących między nimi w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Sposób umieszczenia obok siebie w bibliografii publikacji, które występują w specjalistycznych opracowaniach, jest celowy i ma ułatwić interdyscyplinarne korzystanie z istniejącej wiedzy. Należy zaznaczyć, że bibliografia ta nie stanowi nawet w najmniejszym stopniu wyczerpującego potraktowania przedmiotu. W opracowaniu uwzględniono stan prawa i literatury na dzień 31 lipca 2010 r.

Pragnę złożyć gorące podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszego opracowania. Przede wszystkim słowa dużej wdzięczności kieruję do Pana Profesora Marka Górskiego – kierownika Zakładu Prawa Ochrony Środowiska w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Osobne podziękowania kieruję do Pani Profesor Małgorzaty Stahl za słowa zachęty i życzliwość. Panu Profesorowi Januszowi Sługockiemu – kierownikowi Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego – jestem głęboko wdzięczny za trud przygotowania recenzji wydawniczej pracy.

CZĘŚĆ I

AKSJOLOGICZNE I TEORETYCZNE ZAŁOŻENIA PRAWNEJ OCHRONY ŚRODOWISKA ORAZ JEJ ZASAD

ROZDZIAŁ 1

Geneza i podstawy zasad prawa ochrony środowiska

1.1. Prawo naturalne jako źródło pierwszych zasad prawa ochrony środowiska

Konstrukcja normatywna ochrony środowiska nie posiada swojego jednego bezpośredniego źródła w teorii prawa, nie wynika też indywidualnie z jednej postawy filozoficznej, nie jest również odzwierciedleniem jednorodnych poglądów politycznych na życie człowieka. Jest ona pewnym konglomeratem elementów łączących się wokół przedmiotu ochrony prawnej, którym jest środowisko. Interdyscyplinarność prawa ochrony środowiska sprawia, że w analizie zagadnień stanowiących przedmiot rozprawy konieczne jest wykorzystanie dorobku nauk przyrodniczych, społecznych i filozoficznych oraz wzajemne kojarzenie ze sobą problematyki tych dziedzin. Podstawy prawa ochrony środowiska mają wyraźnie kompleksowy charakter determinujący kształt ochrony prawnej. W moich dociekaniach centralnym zagadnieniem jest charakter zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów prawnych służących ich realizacji.

Bardzo duże znaczenie dla wyznaczenia zakresu zasad prawa ochrony środowiska miały doktryny prawa natury[1] i umowy społecznej. Koncepcje prawnonaturalne jako jedne z pierwszych zwróciły uwagę na zachodzące relacje między człowiekiem a środowiskiem (wtedy nazywanym przyrodą, otoczeniem naturalnym człowieka lub naturą), w którym on żył. W pojęciu prawa przyrody[2] oraz w zasadach prawa naturalnego dostrzegam praźródło późniejszych zasad ochrony przyrody i zasad ochrony środowiska, przekształconych następnie

[1] Zagadnienia te wcześniej analizowałem w pracy: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne w prawie administracyjnym*, [w:] **A. Kaźmierska-Patrzyczna, P. Korzeniowski,** *Prawo i postępowanie administracyjne*, Łódź 2004, s. 1–36. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań.

[2] **E. Boutroux,** *Pojęcie prawa przyrody w nauce i folozofji spółczesnej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902, s. 1–9.

w zasady prawa ochrony przyrody i zasady prawa ochrony środowiska[3]. Bardzo obszerny zakres doktryn prawa natury rodzi trudności związane z jednoznacznym zdefiniowaniem tego prawa[4]. Założenia prawa natury należą do podstaw całej myśli prawnej. Rekonstruowanie koncepcji prawa natury w układzie historycznym ograniczyłem z oczywistych względów tylko właśnie do tego obszaru. Mam świadomość, że także inne systemy myślowe, takie jak hinduizm, buddyzm, judaizm oraz islamizm, posiadają cechy prawa natury odnoszące się do środowiska. Najwybitniejsi przedstawiciele prawa natury pochodzą z Europy oraz z Ameryki Północnej. Podstawą ich koncepcji jest zasada, według której prawo musi pozostawać w zgodzie z moralnością i powinno wzmacniać zasadę uniwersalnej sprawiedliwości. Zdaniem R. Tokarczyka, dla części myślicieli istotą prawa natury jest panteistycznie pojęta przyroda[5]. Dostrzegam też wagę procesu ewolucji poglądów na temat koncepcji prawa natury wraz z uwzględnieniem jej aktualnego kształtu. Według tegoż autora „obecnie wyraźnie odróżnia się więc prawo natury od naturalnych uprawnień – te ostatnie nawiązują przede wszystkim do oświeceniowej tradycji doktryn prawa natury i przybierają postać coraz bardziej rozbudowanej ochrony prawa człowieka […]”[6]. W zabezpieczeniu prawa człowieka zawiera się – według mnie – także obowiązywanie szeroko rozumianego prawa do środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Prawo naturalne (*ius naturale*) wiąże się z kategorią fizycznych zasad rządzących przyrodą. Tales z Miletu z faktów szczegółowych wywodzi pierwszą zasadę ogólną, czyli „pierwszą zasadę”, *arché*. Była nią woda jako element stały wszystkich procesów[7]. Symplicjusz, powołując się na słowa Anaksymandra, opisuje koncepcje *apejronu* jako *arché*. Według niego, „pierwszą zasadą” nie jest woda, lecz „jakaś inna natura nieokreślona, z której powstają niebiosa i światy”[8]. W poglądach stoików stosowanie się do zasad przyrody uznawane było za jedną z podstawowych cnót człowieka uczciwego. Oznaczało ono akceptację praw przyrody poprzez naśladowanie świata natury. Polegało na działaniu dla dobra całości rozumianej jako wspólnota ludzka oraz cały wszechświat, a także na kierowaniu się rozwagą i umiarem we własnych czynach[9]. Podstawą pojęcia sprawiedliwości w ujęciu prawa naturalnego była zasada zachowania umiaru i rozważnego, harmonijnego działania. Stoicka koncepcja

[3] **R. Sobański,** *Prawo naturalne i jego praktyczne implikacje*, [w:] **R. Mikosz** (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 296.

[4] **R. Tokarczyk,** *Klasycy praw natury*, Lublin 2009, s. 10.

[5] Tamże.

[6] Tamże, s. 11.

[7] **R. Palacz,** *Klasycy filozofii*, Warszawa 1987, s. 15.

[8] **W. Jaeger,** *Paideia*, t. 1, przeł. M. Plezia, Warszawa 1962, s. 185; zob. też **tenże**, *Humanizm i teologia*, przeł. S. Zawadzki, Warszawa 1957, s. 44–45 i n.

[9] **J. Legowicz,** *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976, s. 93–96.

prawa uznawała ją za normę naturalną, wieczną, boską, niezmienną, regulującą życie na ziemi i stosowaną wobec wszystkich ludzi[10]. W ogólnym ujęciu prawa naturalnego szczególną rolę odgrywa platońska teoria idei przeniesiona później na grunt konstrukcji pierwszych zasad prawa. Arystoteles w swoich rozważaniach odróżniał prawo naturalne i prawo stanowione. O sposobie stosowania zasad ogólnych w procesie interpretacji prawa decyduje jego zdaniem rozum człowieka[11]. Człowiek – według tego filozofa – kierując się rozumem, ma także zdolność odróżnienia dobra od zła[12]. Arystoteles twierdził, że „wszystko musi w końcu rozłożyć się na elementy, i że istnieją inne funkcje tego rodzaju, które się przyczyniają dla dobra całości"[13]. M. Tulius Cycero uważał, że norma prawa naturalnego powinna znaleźć odzwierciedlenie w prawie pozytywnym z uwagi na to, że stanowi ona podstawę wszystkich państw i społeczeństw. Podstawowy wyznacznik wartości prawa pozytywnego – jego zdaniem – powinna stanowić zgodność z ogólnymi zasadami moralnymi mającymi swoje źródło w rozróżnieniu pojęcia dobra i zła[14]. Prawo, które nie uwzględnia tej głównej zasady, nie może być traktowane jako słuszne i nie posiada mocy prawnej. Obiektywną przesłanką ważności i obowiązywania normy prawnej powinna być zasada zgodności prawa pozytywnego z prawem naturalnym. Prawnicze mowy Cycerona oparte na zasadach prawa stały się później wzorem w nauczaniu retoryki. Z całości dorobku prawa rzymskiego zostały wyodrębnione zasady i sformułowania, których celem było przedstawienie w zwięzłym porządku jego podstawowych założeń[15]. Sofiści, ustalając zasady retoryki opisowej, zapoczątkowali kodyfikację najbardziej typowych zasad retorycznych. Wyznaczali oni normę w postaci zasady dla akceptacji czegoś, co było uznawane za prawdziwe. Marek Aureliusz, przekonany, że człowiek musi się przyzwyczaić do warunków, w jakich żyje, uważał, że powinien stosować się właśnie do takich zasad[16]. W proponowanym ujęciu nie ma miejsca na rozróżnienie zasad moralnych oraz norm prawnych. Odpowiednikiem współczesnego pojęcia „prawo" w terminologii rzymskiej było słowo *ius*, przez które rozumiano sferę działania ludzi dozwoloną i chronioną przez państwo. Termin *ius* łączony był często ze słowem *fas* oznaczającym sposób działania człowieka dozwolony i chroniony przez religię[17]. Platon dowodził, że poza przedmiotami fizycznymi istnieje jeszcze inny

[10] **J. Legowicz**, *Wybrane teksty z historii filozofii. Filozofia starożytna Grecji i Rzymu*, Warszawa 1970, s. 257–269.

[11] Tamże, s. 179–237; **W. Jaeger**, *Paideia*, s. 185.

[12] **Arystoteles**, *Polityka*, przeł. i oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, I 11. 1253a.

[13] **Arystoteles**, *Metafizyka*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1984, s. 323.

[14] **Marcus Tullius Cicero**, *Pisma filozoficzne*, t. 1, Warszawa 1960, s. VIII, 433; t. 2, 1960, s. 599; t. 3, 1961, s. 744; t. 4, 1963, s. 592.

[15] Zob. **F. Maciejowski**, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1861, s. 96–102.

[16] **M. Aureliusz**, *Rozmyślania*, przeł. M. Reiter, Warszawa 1988, s. 38.

[17] **J. Kamiński, W. Rozwadowski, W. Wołodkiewicz**, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986, s. 196.

rodzaj rzeczy, które nazywał ideami. Poznawanie idei Platon uważał za źródło wiedzy analogiczne do obserwacji bytów realnych[18]. Istotą zagadnienia analizy pojęcia i źródeł formułowania zasad ogólnych w prawie jest uświadomienie sobie różnicy pomiędzy tym, co jest ogólne, a tym, co ma postać jednostkową. Platon twierdził, że rzeczywisty świat idei obejmuje nie tylko idee rzeczy, ale także stosunki i związki zachodzące między nimi. Istnieją wśród nich: idea człowieka, idea dobra i zła oraz idea większości i mniejszości. Na podstawie tych poglądów możemy przyjąć, że istnieją nazwy ogólne, byty ogólne i myśli ogólne. Stały się one podstawą dla formułowania zasad ogólnych. Dla Platona każdy przedmiot posiada trzy przedstawienia (nazwę, określenie i obraz), które wiążą się z jego koncepcją zasad ogólnych[19].

Platońska koncepcja idei przejęta została przez św. Augustyna jako rozumowe racje umieszczone w intelekcie Boga[20]. Idee były zasadniczymi formami lub stałymi nieprzemiennymi racjami rzeczy – stanowiącymi wzór tkwiący w Mądrości Bożej. Św. Tomasz z Akwinu uważa, że prawo można nazwać swoistą regułą i miarą rozumnego postępowania człowieka[21]. Może ona być rozumiana w sensie biernym i czynnym[22]. R. Descartes pracował nad zbudowaniem zasad filozofii. W rozprawie *O namiętnościach duszy* zanegował dorobek starożytnych filozofów dotyczący pojęcia namiętności. Sformułował zasadę, według której „od uczuć jedynie zależy wszelkie dobro i zło w tym życiu"[23].

W XVII stuleciu H. Grocjusz stworzył nową szkołę prawa natury. Jego zdaniem, prawo jest wypływem samej natury rozumnej. Było czymś najwcześniejszym i obowiązywało człowieka zorganizowanego w społeczeństwie. H. Grocjusz sformułował trzy naczelne zasady prawa naturalnego, które później stały się podstawowymi zasadami prawa stanowionego: 1) zasadę zachowania zaciągniętych zobowiązań – *pacta sunt servanda*; 2) zasadę, zgodnie z którą za wyrządzoną komuś szkodę należy się odszkodowanie, oraz 3) zasadę karalności przestępstw, w której każdy, kto chce czynić zło, powinien ponieść konsekwencję swego złego postępowania. Wymienione zasady prawa naturalnego były wynikiem wewnętrznego dążenia oraz instynktu do zrzeszania się ludzi na podstawie umowy społecznej[24]. Zdaniem M. Zirka-Sadowskiego, H. Grocjusz „dokonał przekładu prawa naturalnego na teorię praw podmiotowych, wykazu-

[18] **Platon**, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, t. 1–2, Warszawa 1958, IV, 444 d.
[19] **Platon**, *Listy*, przeł. M. Maykowska, Warszawa 1987, s. 52.
[20] **Św. Augustyn**, *Wyznania*, przeł. J. Czuj, Warszawa 1955, s. 3.
[21] Teorię Św. Tomasza przedstawiam za: **E. Gilson**, *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1960.
[22] Św. Tomasz; Zob. **R. Tokarczyk**, *Tomasz z Akwinu o prawie naturalnym*, „Eurohemer" 1974/2.
[23] **R. Descartes**, *Namiętności duszy*, przeł. L. Chmaj, Warszawa 1986, s. 194.
[24] Poglądy H. Grotiusa oraz filozofów: T. Hobbesa, S. Pufendorfa, G. W. Leibniza, T. Christiana, Ch. Wolfa, J. J. Rousseau, H. Monteskiusza, I. Kanta, L. Dugita i H. Kelsena przedstawiam za: **M. A. Krąpiec**, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975, s. 78–97.

jąc, że prawo naturalne można ujmować jako zespół praw ludzkich. W ten sposób stał się twórcą koncepcji praw człowieka"[25], która to przyczyniła się w dużej mierze do wyodrębnienia prawa do środowiska jako jednego z praw człowieka.

T. Hobbes wszystkie podstawowe prawa natury sprowadził do zasady: „Nie czyń innemu tego, czego nie chcesz, aby inni tobie czynili"[26]. Ponadto przedstawił własną definicję prawa natury. Według niego, „prawem natury (*lex naturalia*) jest przepis lub reguła ogólna, którą znajduje rozum i która człowiekowi zabrania czynić to, co jest niszczące dla jego życia lub co odbiera mu środki zachowania życia, i która nakazuje dbać o to, co w jego rozumieniu najlepiej może jego życie zachować"[27]. Z natury rzeczy wyprowadza on podstawowe zasady, którymi powinien kierować się człowiek. S. Pufendorf jako jeden z pierwszych oddzielił prawo naturalne od religii i moralności. Uważał, że prawo natury jest jedynie zawarte w nakazach naturalnego rozumu[28]. Metodę do poznania zasad tego prawa znajdujemy w analizie pojęcia natury i skłonności człowieka. Według G. W. Leibniza, wyraźna jest ewolucja poglądów na temat poznawania zasad prawa natury. Jego zdaniem, prawo natury nie jest dane człowiekowi w postaci gotowych zasad, natomiast w ciągu dziejów tworzy się i doskonali dzięki lepszemu uświadomieniu natury w człowieku przez samego siebie. Prawo natury – według tegoż filozofa – opiera się na trzech zasadach: 1) nikogo nie krzywdzić; 2) każdemu oddać to, co mu się należy, oraz 3) uczciwie żyć[29]. G. W. Leibniz wyróżnił w swojej teorii prawdziwe i fałszywe idee „w zależności od tego, czy rzecz, o którą chodzi, jest lub nie jest możliwa"[30]. T. Christian uważał, że normy prawne dotyczą tylko zewnętrznych stosunków między ludźmi[31]. W sferze wewnętrznej życia, według koncepcji tego autora, nie występuje zasada moralności. Prawo natury zawiera zasady sprawiedliwości i niesprawiedliwości, i ta podstawowa cecha odróżnia je od etyki i polityki. J. J. Rousseau w swojej koncepcji połączył teorię prawa natury z konstrukcją zasady umowy społecznej. Naczelne postulaty społeczno-moralne wynikają u niego z zasady wolności i zasady równości. Chciał on wykorzystać podstawowe zasady prawa naturalnego w swojej koncepcji umowy społecznej[32].

Zasada umowy społecznej została odzwierciedlona w treści *Deklaracji Prawa Człowieka i Obywatela* z 1789 r. H. Monteskiusz w swoim dziele *O du-*

[25] **M. Zirk-Sadowski,** *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 160.
[26] **M. A. Krąpiec**, *Człowiek* ..., s. 79.
[27] **T. Hobbes**, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 113.
[28] **M. A. Krąpiec**, *Człowiek*…, s. 80.
[29] Tamże, s. 81
[30] **J. Rolewski** (red.), *Gottfried Wilhelm Leibniz. Główne pisma filozoficzne*, Toruń 1995, s. 39.
[31] **M. A. Krąpiec**, *Człowiek*…, s. 82.
[32] Tamże, s. 82–83.

chu praw analizował naturalne zasady prawa w życiu narodów na różnych płaszczyznach czasu i kultury. Stworzył również fundamentalną zasadę trójpodziału władz opartą na modelu państwa praworządnego[33]. Nowożytna kontynuacja doktryn prawa natury dojrzewała głównie w XVII i XVIII stuleciu. W tym okresie widoczny był silny wpływ koncepcji antyscholastycznych. Rozwijały się także nowe kierunki myślowe empiryzmu oraz racjonalizmu. Reprezentowali je wymienieni wyżej myśliciele, H. Grotius, T. Hobbes, a także J. Locke, S. Pufendorf, G. W. Leibniz, J. J. Rousseau oraz K. Monteskiusz[34].

I. Kant analizował przepis prawa natury w postaci formalnej zasady, którą nazwał imperatywem kategorycznym bezwzględnej powinności. Zasada ta może być spełniana tylko dobrowolnie z poczucia obowiązku dotyczącego wszystkich ludzi. Natura, według tegoż myśliciela, w najogólniejszym rozumieniu jest to istnienie rzeczy podległe prawom"[35]. Jego zdaniem, zasadą powszechnie obowiązującą jest pragnienie postępowania z poczucia obowiązku będące podstawową maksymą woli człowieka. Najważniejszymi zasadami porządku moralnego w jego koncepcji były dwa nakazy: wolności i prawa. Dla I. Kanta „Praktyczne zasady są to zasady zawierające ogólne określenie (*Bestimmung*) woli, pod które podpada pewna ilość praktycznych prawideł[36]. Zdaniem R. Tokarczyka, I. Kant „w szczególności krytykował odwieczne schematy myślenia prawnonaturalnego, zmierzające do ustalenia treści absolutnych, obiektywnych, koniecznych i powszechnych norm prawa naturalnego na podstawie empirycznie pojmowanej natury[37].

Według L. Duguita, w każdym człowieku są reprezentowane dwie żywiołowe tendencje: indywidualistyczna i społeczna. Reguła społeczna godzi w sobie te dwie cechy, tworząc płaszczyznę harmonii. Przekroczenie jej powoduje reakcję społeczną, która przekształca ją w regułę prawną. Reguła ta występuje w postaci różnych praw. Prawo pozytywne sprzeczne z taką regułą jest prawem pozornym nieposiadającym mocy wiążącej. Większość społeczeństwa decyduje o uznaniu jakiejś reguły społecznej za regułę prawną[38]. H. Kelsen jako twórca neopozytywistycznej wiedeńskiej szkoły prawnej opowiada się za funkcjonowaniem zasady „zarachowania". Wychodził on z założenia o istnieniu w prawie

---

[33] Zob. szerzej **A. Burda**, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza*, [w:] **J. Bardach, K. Grzybowski** (red.), *Monteskiusz i jego dzieło*, *Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, Wrocław 1956, s. 12–57; por. także w tej publikacji referat **J. Wróblewskiego,** *Teoria prawa Monteskiusza*, s. 63–152.

[34] Por. **J. Maritain**, *Moral Philosophy*, London 1964, s. 17.

[35] **I. Kant,** *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł., przedmową i przypisami opatrzył J. Gałecki, Warszawa 1984, s. 73.

[36] Tamże, s. 31.

[37] **R. Tokarczyk,** *Klasycy…*, s. 277.

[38] Tamże, por. także **J. Kalinowski,** *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Dugit*, Lublin 1949.

zasad powinnościowych typu hipotetycznego. W zasadzie tego rodzaju przy zaistnieniu stanu faktycznego powinien nastąpić skutek prawny[39].

W teorii psychiki prawnej zasada była objawem pierwotnym i właściwością psychiczną człowieka. Według tej koncepcji, na długo przed powstaniem działalności ustawodawczej istniały pewne zasady i reguły zachowania człowieka tkwiące w jego psychice. L. Petrażycki w ramach teorii psychiki społecznej badał zależności przyczynowe zasad prawnych w psychice ludzi, którzy uważają, że ktoś jest do czegoś zobowiązany albo coś należy się jemu od kogoś. Zasadniczym elementem powinności takich zasad – zdaniem L. Petrażyckiego – są emocje. Uważał on, że „według naszego przekonania czynami naszymi nigdy nie kierują przytoczone (hedonistyczne) czynniki; pobudkami ich są w rzeczywistości impulsje, emocje we wskazanym wyżej znaczeniu"[40]. Zasada prawa łączyła w sobie określone sytuacje międzyludzkie ze świadomością tego, co danej osobie należy się w związku z zaistnieniem pewnych okoliczności. Według L. Petrażyckiego, prawo jest czynnikiem psychicznym w życiu społecznym. Rola zasad prawa w jego koncepcji sprowadza się do tłumaczenia pobudek zachowania i zaniechania oraz do utrwalania i rozwijania skłonności i cech charakteru ludzkiego. Zasady prawa miały przyczyniać się do kształtowania za pomocą wychowania „psychiki społecznej", zgodnie z treścią obowiązujących norm prawnych[41]. Prawo dla L. Petrażyckiego „w znaczeniu prawniczym, czyli grupa tych zjawisk (pozytywne prawo międzynarodowe + oficjalne prawo pozytywne wewnętrzne), […], stanowi […] grupę zjawisk mieszanych"[42].

M. Zirk-Sadowski, analizując stanowisko prawnonaturalne, rozważa m.in. sposób wykorzystania tej kategorii przez prawników praktyków. Uważa on, że „często jest to bardzo powierzchowna koncepcja, którą co najwyżej można nazwać argumentem z prawa natury"[43]. Jego zdaniem, „argument prawnonaturalny opiera się zatem na stwierdzeniu, że prawo pozytywne czerpie swoją moc obowiązywania z zewnętrznego wobec niego porządku normatywnego, a zatem w razie niezgodności z nim może być w skrajnych przypadkach pozbawione obowiązywania lub też ten zewnętrzny porządek może być, co najmniej, kryterium oceny prawa pozytywnego"[44]. Jak twierdzi cytowany autor, zwolennicy prawa natury uważają, że „Bóg stworzył ten świat wedle pewnych zasad,

[39] **M. A. Krąpiec,** *Człowiek…*, s. 92–93, por. także **C. Martyniak,** *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 7.

[40] **L. Petrażycki,** *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002, s. 18.

[41] **T. Kotarbiński,** *Wstęp*, [w:] **L. Petrażycki,** *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 14.

[42] **L. Petrażycki,** *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, Warszawa 1959, s. 337.

[43] **M. Zirk-Sadowski,** *Wprowadzenie…*, Kraków 2000, s. 150.

[44] Tamże, s. 152.

które dotyczą też życia ludzkiego i społecznego. Naszym zadaniem jest odczytanie ich z porządku naturalnego i wprowadzenie do prawa pozytywnego"[45].

M. Szyszkowska teorie prawa natury dzieli na dwa nurty: 1) ontologiczny oraz 2) gnoseologiczny[46]. Pierwszy nurt jest reprezentowany przez teorie neotomistyczne, które wiążą to prawo z istotą człowieka; drugi – widzi prawo natury jako wytwór rozumu człowieka[47]. W tym ujęciu prawo natury jest zobiektywizowanym wytworem ludzkiej świadomości. Jest to, zdaniem autorki, „prawo natury o zmiennej treści"[48]. W ujęciu ontologicznym teorie prawa natury postrzegają to prawo jako wieczne i niezmienne. Cytowana autorka uważa, że prawo natury ze względu na formę jest uniwersalne i ponadczasowe[49], a także, iż nie jest wystarczający podział teorii praw natury na: antyczne, średniowieczne, nowożytne i współczesne[50]. W swoich poglądach na prawo natury zgadza się z A. Verdrossem, który – jej zdaniem – twierdzi, że prawo natury ma dziś większe znaczenie niż w czasach dawniejszych, ponieważ jesteśmy bardziej świadomi swoich współzależności i pragniemy, aby państwa miały na uwadze powszechne dobro ludzkości"[51].

Nową teorię prawa naturalnego zapoczątkował w 1965 r. G. Grisez[52]. Był przeciwnikiem rozpowszechnionej interpretacji sformułowanej przez św. Tomasza pierwszej zasady praktycznego rozumu oznaczającej nakaz: „czyń dobro, unikaj zła". Jeden z głównych kierunków refleksji w amerykańskiej filozofii prawa rozwija się na tle polemiki reprezentantów pozytywizmu i przedstawicieli prawa natury. W koncepcji prawa natury W. K. Frankena w refleksji etycznej istnieją następujące zasady: „powinniśmy kochać swoich bliźnich", „wszyscy ludzie muszą być tak samo traktowani", „każdy ma prawo do życia w wolności i bezpieczeństwa osobistego"[53].

M. Szyszkowska nie jest zwolenniczką przenoszenia na grunt polski zachodnioeuropejskich i amerykańskich teorii prawa natury[54]. Uważa, że tworzenie kolejnych teorii prawa natury posiada swoje źródło „w dążeniu do bardziej sprawiedliwego rozwiązywania życia prawnopaństwowego"[55]. Jej zdaniem, prawo natury posiada znaczenie społeczne i jednostkowe. Zagadnienia relacji

[45] Tamże, s. 153.
[46] **M. Szyszkowska,** *Teorie prawa natury XX wieku w Polsce*, Warszawa 1982, s. 55.
[47] Tamże.
[48] Tamże.
[49] Tamże, s. 59.
[50] **R. Tokarczyk,** *Historia doktryn prawa natury*, „Studia Filozoficzne" 1977/2, s. 122.
[51] **M. Szyszkowska,** *Filozofia prawa i jej współczesne znaczenie*, Warszawa 2002, s. 63.
[52] **G. Grisez,** *The First Principle of Practical Reason: A Commentary on the "Summa Theologiae", 1–2, q. 94, a.2*, „Natural Law Forum" 1965/10, s. 168.
[53] **W. K. Franken,** *On Defining and Defending Natural Law*, [w:] **S. Hook** (ed.), *Law and Philosophy*, New York 1964, s. 209.
[54] **M. Szyszkowska,** *Teorie prawa natury...*, s. 140.
[55] **M. Szyszkowska,** *Filozoficzne interpretacje prawa*, Warszawa 1999, s. 37.

zachodzących wewnątrz prawa natury widzi ona w tym, że wiedza zawarta w prawach natury odnosi się nie tylko do tego, co się znajduje poza nami, ale także tego, co dotyczy naszych dążeń, oczekiwań, wiary i wartości idealnych[56].Ukazując związki filozofii prawa z dziedzinami pokrewnymi, M. Szyszkowska twierdzi, że prawo natury jest pojmowane jako zespół wartości. Uzasadnienia takiej tezy powinniśmy „szukać w jego stosunku do wartości wyższych"[57]. Uważa ona, że „rewolucją w polskim życiu politycznym jest nawrót do prawa natury, czyli prawa naturalnego"[58]. Jak twierdzi C. S. Levis, racją oraz kryterium dobra lub zła w działaniu ludzkim względem środowiska naturalnego jest ostatecznie również godność osobowa człowieka. Według tej zasady, lekkomyślne naruszanie stanu środowiska należy traktować jako akt naruszenia praw osoby ludzkiej[59]. M. Szyszkowska dostrzega ścisły związek filozofii prawa, w tym teorii prawa natury, z filozofią człowieka. Tworzy on, jej zdaniem, filozofię codzienności, która jest podstawą „psychohigienicznego sensu teorii prawa natury"[60].

Utożsamiając się z taką argumentacją zwolenników prawa natury, uważam, że środowisko jest częścią porządku naturalnego. Zasady ochrony prawnej środowiska mają swoje źródło w zasadach prawa naturalnego. Porządek naturalny i środowisko jako jeden z jego najważniejszych elementów są porządkowane według zasad. Jedna ze sformułowanych zasad prawa naturalnego sprowadza się do podstawowego nakazu moralnego: „dobro należy czynić". Tak wypowiadany nakaz w różnej postaci zasad prawa jest fundamentem prawa naturalnego. Pierwsze zasady prawa naturalnego były wyrazem istniejącego w człowieku prawa natury. Najważniejszym wyrazem prawa naturalnego jest dążenie do zachowania własnego życia w środowisku otaczającym człowieka. Z tego tytułu w ludziach istnieje pierwotna wrodzona potrzeba obrony własnego życia i ich otoczenia, którym jest środowisko. W przyrodzie również występują podobne zachowania, realizowane i oparte na zasadzie instynktu samozachowawczego. W przypadku człowieka dążenie do zachowania życia i istnienia tego życia na ziemi ma bardziej skomplikowany i zarazem bogatszy wymiar. Utrzymanie istnienia życia u ludzi jest punktem wyjścia dla tworzenia przez nich zasad ochrony prawnej środowiska. Mówiąc o tym, że człowiek ma prawo i obowiązek chronić środowisko przed jego zanieczyszczeniem, dajemy mu jednocześnie naturalne prawo do tworzenia prawnych zasad tej ochrony wypływających z naczelnej zasady: „czyń dobro".

---

[56] Tamże, s. 36.
[57] **M. Szyszkowska,** *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1993, s. 5.
[58] **M. Szyszkowska,** *Wprowadzenie*, [w:] **M. Szyszkowska** (red.), *Powrót do prawa ponadustawowego*, Warszawa 1999, s. 7.
[59] **C. S. Levis**, *They Asked for a Paper*, London 1962, s. 211.
[60] **M. Szyszkowska,** *Filozofia prawa i filozofia człowieka*, Warszawa 1989, s. 265.

W koncepcji umowy społecznej prawa człowieka będące podstawą powołania państwa posiadają charakter pierwotny wobec państwa i podlegają ochronie w wypadku wystąpienia zagrożenia ze strony władzy państwowej[61]. W umowie tej jednostka zleca państwu pieczę nad swoimi interesami. Człowiek wyposaża równocześnie państwo w kompetencje niezbędne do realizacji funkcji powierzonych władzy państwowej. Przekazując te kompetencje, rezygnuje on na rzecz państwa z części posiadanych praw. W ten sposób przenoszone są te uprawnienia należące do jednostki, których nie jest ona w stanie wykonywać efektywnie. Państwo, zgodnie z zasadą pomocniczości, wykonuje jedynie te funkcje, których nie może wykonać jednostka samodzielnie lub w grupie społecznej. Dla twórców umowy społecznej istotą państwa był solidaryzm społeczny. Zdaniem L. Caro, „solidaryzm widzi w społeczeństwie samoistny organizm, żyjący własnym życiem i naginający jednostki [...] do działania gwoli dobru publicznemu"[62]. Przedstawiając wnioski *de lege ferenda* na temat kształtu prawa realizującego zasadę solidaryzmu społecznego, uważa on, że ustawy powinny wychowywać ogół w pożądanym kierunku, wszczepiając pewne zasady, uczyć, bronić i otwierać oczy na grożące niebezpieczeństwa. Odejście w XIX w. od koncepcji prawa naturalnego i natury człowieka spowodowało koncentrację uwagi na prawach człowieka rozumianych jako prawa podmiotowe, ściśle związane z państwem. Źródło zagrożeń tkwiło w antagonistycznie nastawionym państwie, które łamie prawo człowieka. Jednostka, według takiego założenia, była zdominowana przez państwo.

Dalsza ewolucja poglądów na temat koncepcji praw człowieka poszła w kierunku stworzenia III generacji praw w postaci prawa solidarności[63]. Wskazuje ona możliwość współdziałania jednostki z państwem i jednostek w ramach zbiorowości. Twórca tej teorii, K. Vasak, zaproponował katalog praw człowieka obejmujący prawo do czystej wody i zdrowego powietrza, przekształcony później w prawo do czystego środowiska, powiązane z prawem do rozwoju i pokoju. Zasada równości skoncentrowana została na funkcji sprawiedliwego rozdziału dóbr[64]. Kryteria sprawiedliwości według tej teorii nie wynikały bezpośrednio z umowy społecznej, lecz były one nadane[65]. W omawianych koncepcjach praw człowieka pojawiła się jednak sprzeczność. Polegała ona na

---

[61] **G. H. Sabine,** *A History of Political Theory*, New York 1961, s. 528.

[62] **L. Caro,** *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931, s. 7 i 305.

[63] Termin ten został wprowadzony przez **K. Vasaka** (*A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, „UNESCO Courier", November 1977, s. 29).

[64] Zob. **E. Kornaś,** *Sprawiedliwość międzynarodowa*, Kraków 1979, s. 12. Pojęcie sprawiedliwości omawia także **S. Tkacz,** *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, s. 29–34.

[65] Zagrożenie takie dostrzega **Ch. Perelman,** *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowska, Warszawa 1959, s. 110.

tym, że państwo było uznawane za stronę naruszającą prawa człowieka, ale także miało być odpowiedzialne za prawidłową realizację uprawnień jednostki. W takiej roli państwo miało gwarantować poszanowanie praw podmiotowych. Prawa i wolności obywatelskie pełniły wtedy przede wszystkim funkcję wyznaczenia granic kompetencji państwa oraz funkcję ich obrony przed ingerencją państwa. Druga połowa XIX w. i XX w. zmieniły sposób widzenia praw człowieka, co było związane głównie ze wzrostem ingerencji administracji w życie gospodarcze i społeczne. W tym okresie nastąpiło też przeniesienie na państwo odpowiedzialności za stan gospodarki i realizację uprawnień socjalnych obywateli. W realizacji praw jednostki państwo zaczęło odgrywać czynną rolę. W akcentowanych obowiązkach władz publicznych wobec obywateli pojawiła się nowa kategoria praw socjalnych. Tak zmodyfikowana koncepcja praw człowieka stworzyła następnie grunt dla realizacji prawa ochrony środowiska, prawa do korzystania ze środowiska oraz prawa do bezpieczeństwa ekologicznego realizowanego obecnie głównie w ramach zasady zrównoważonego rozwoju.

Istotny wpływ na ewolucję poglądów wyrażających nową generację praw człowieka widzę w nauce Kościoła katolickiego. Dostrzegła ona konieczność prowadzenia działań na rzecz ochrony środowiska stosunkowo późno. Zasygnalizowała na początku potrzebę zmiany sposobu myślenia o prawie najpierw w kontekście ochrony przyrody, a później zmianę podejścia do zasad ochrony środowiska. Zdaniem R. Sobańskiego, dominujący w tym zakresie sposób myślenia prawniczego opierał się przez dłuższy czas na zasadzie *personae – res – actiones*, w której środowisko było traktowane jak rzecz w oderwaniu od funkcjonowania jego elementów składowych w ramach ekosystemu[66]. Woda, powietrze, gleba wymagają ochrony nie tylko z tego względu, że należą do człowieka, ale również i dlatego, że same w sobie stanowią wartość. W konsekwencji zmiany tego sposobu myślenia o środowisku pojawiło się prawo do zintegrowanego i kompleksowego rozwoju, którego ewolucja na gruncie ochrony środowiska doprowadziła do powstania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zasada równości w dostępie do zasobów środowiska jest rozwinięciem zasady sprawiedliwości[67]. Jednym z najważniejszych współczesnych myślicieli zajmujących się teoretycznym uzasadnieniem zasady sprawiedliwości jest J. Rawls. Autor ten, przygotowując swoją koncepcję teorii sprawiedliwości, dokonał uogólnienia założeń umowy społecznej Locke'a, Rousseau i Kanta[68]. Jego zdaniem, przedmiotem sprawiedliwości społecznej jest podstawowa struktura społeczeństwa – czyli instytucja społeczeństwa umożliwiająca spo-

[66] **R. Sobański,** *Człowiek i środowisko w polityce dla rozwoju*, „Prawo Kanoniczne", R. 38, 1995/3–4, s. 13.

[67] Pojęcie sprawiedliwości rozdzielczej omawia m.in. **E. Kornaś,** *Sprawiedliwość…*, s. 12.

[68] **J. Rawls,** *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufik, I. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994, s. 23; por. **tenże,** *Teoria sprawiedliwości*, II wyd., Warszawa 2010.

łeczną współpracę, poprzez wyznaczenie praw i obowiązków jego członków oraz podział efektów społecznej współpracy. Rozważa on m.in. pojęcie „społeczeństwa dobrze urządzonego". J. Rawls poszukuje też sprawiedliwych zasad funkcjonowania podstawowej struktury społeczeństwa dobrze urządzonego. Konstrukcja sytuacji pierwotnej jest jednym z narzędzi jego dociekań związanych z cechami podstawowej struktury społeczeństwa, takimi jak równość i wolność. Są to minimalne założenia zasady sprawiedliwości. Podstawowym zadaniem wyznaczanym dla zasady sprawiedliwości jest znalezienie właściwych reguł funkcjonowania głównej struktury społeczeństwa dobrze urządzonego. W ogólnym ujęciu sprawiedliwości tego autora widzę także podstawy teoretyczne zasady zrównoważonego rozwoju.

Reguły dla J. Rawlsa mogłyby być fundamentem uwarunkowań sytuacji pierwotnej dla wolnych i równych osób ukierunkowanych racjonalną motywacją swojego działania[69]. Nie ulega wątpliwości, że teoretyczne uzasadnienie konstrukcji normatywnej ochrony środowiska ma wiele związków z zasadą sprawiedliwości. Potrzeby społeczne związane z korzystaniem z zasobów środowiska są elementem szeroko rozumianej zasady sprawiedliwości. Racjonalny i uczciwy dostęp do zasobów środowiska jest czynnikiem wyznaczającym treść zasady zrównoważonego rozwoju, rozwijającej zasadę sprawiedliwości społecznej w kierunku ochrony środowiska. Koncepcja sprawiedliwości społecznej odgrywa również decydującą rolę w kontekście ustalenia zasad korzystania z zasobów środowiska, zgodnie z zasadą reglamentacji. Pogląd ten wyraża wypowiedź Z. Ziembińskiego: „Aby ustalić, na czym ma rzeczywiście polegać formuła «sprawiedliwości społecznej», którą ktoś głosi w odniesieniu do rozdzielania jakiś dóbr, trzeba, jak się wydaje, rozpocząć od skatalogowania jednoaspektowych formuł sprawiedliwości, a więc kryteriów, o których sądzi się, że powinny być brane pod uwagę przy podziale dóbr, a następnie ustalić wagę każdego z tych kryteriów. Dopóki nie wprowadzi się tego rodzaju porządku do dyskusji nad «sprawiedliwością społeczną», będą one miały charakter chaotyczny i zazwyczaj bezowocny"[70]. Filozofia i teologia zasadę sprawiedliwości społecznej widzą w sposobie realizacji zasady równego dostępu do środowiska przyrodniczego. Jest ona rozumiana jako: 1) sprawiedliwość międzypokoleniowa; 2) sprawiedliwość międzyregionalna i międzygrupowa oraz jako 3) równoważenie szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą[71].

Nauka Kościoła katolickiego w zasadzie sprawiedliwości społecznej postrzega człowieka w jego środowiskowych i biologicznych powiązaniach ze środowiskiem naturalnym. Byt człowieka w przyrodzie ujmowany jest w aspekcie

[69] Tamże, s. 119.

[70] **Z. Ziembiński,** *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 135–136.

[71] **M. Haliniak,** *Podstawy polskiej polityki ekologicznej*, [w:] **J. M. Dołęga, J. W. Czartoszewski, A. Skowroński** (red.), *Ochrona środowiska społeczno-przyrodniczego w filozofii i teologii*, Warszawa 2001, s. 17–18.

psychicznym, społecznym, gospodarczym i kulturowym[72]. Na temat zagrożeń środowiska swoje stanowisko przedstawiło wielu papieży: Pius XII, Paweł VI oraz Jan Paweł II. Stolica Apostolska z papieżem Pawłem VI w 1972 r. przygotowała na konferencję ONZ w Sztokholmie dokument dotyczący ochrony środowiska pt. „Stanowisko Stolicy Apostolskiej wobec ochrony środowiska"[73]. Zwrócono w nim uwagę na podstawową zależność zachodzącą między człowiekiem a środowiskiem. Główną zasadę stanowi stwierdzenie, że środowisko naturalne jest powołane do służenia człowiekowi. Jest ono podstawą dobrobytu, podstawą działalności gospodarczej oraz fundamentem cywilizacyjnego urządzenia świata. Środowisko daje człowiekowi moc przetrwania. Ochrona środowiska staje się nowym, nierozwiązanym do końca i nieuświadomionym problemem społeczno-moralnym[74]. Papież Paweł VI w Orędziu na światowy dzień ochrony środowiska przyrodniczego zawarł przesłanie, w którym skonstatował, iż choć tekst biblijny jest bardzo stary, prosty, to jednak przekazuje bardzo głęboką treść. Papież stwierdził, że „w ostatnich latach cały świat uświadomił sobie coraz lepiej, że środowisko warunkuje w sposób istotny życie i rozwój człowieka, który ze swej strony udoskonala i uszlachetnia je swoją obecnością, pracą i swą kontemplacją"[75]. Troska o środowisko przyrodnicze powinna być nie tylko ubóstwianiem przyrody, ale głównie wyrazem miłości i akceptacji człowieka do człowieka. Odpowiedzialność etyczno-moralna za środowisko naturalne polega na przyjmowaniu go jako odwiecznego daru Boga. Niszcząc to, co się nazywa przyrodą, człowiek występuje przeciwko bliźniemu, ponieważ Bóg Ziemię przeznaczył dla wszystkich[76]. Papież Jan Paweł II w encyklice *Laborem Exercens* dwukrotnie zwracał uwagę na związek człowieka ze środowiskiem. Do dóbr powszechnego używania zalicza papież 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

[72] **A. Mazur,** *Człowiek jako podmiot praw ekologicznych i przyroda jako „ubogi". Zasady sprawiedliwości i miłosierdzia w nauce społecznej Kościoła o ochronie środowiska*, „Życie Katolickie", R. 7, 1988/12, s. 73.

[73] **Paweł VI,** *List do sekretarza generalnego konferencji Narodów Zjednoczonych o ochronie środowiska naturalnego*, przeł. B. Różycka, „Chrześcijanin w Świecie" 1973/2, s. 68–71.

[74] **J. Nagórny,** *Teologia ekologii. O prawdziwie chrześcijańskie spojrzenie na kwestie ekologiczne*, [w:] **J. Nagórny, J. Gocko** (red.), *Ekologia – przesłanie moralne Kościoła*, Lublin 2002, s. 187–188.

[75] **Paweł VI,** *Orędzie na światowy dzień ochrony środowiska przyrodniczego*, *Wypowiedzi i dokumenty kościelne*, [przeł. z Orędzia na konferencję poświęconą sprawom środowiska przyrodniczego w Sztokholmie w 1972 r.; *Nauki Pawła VI* (s. 606), J. Zarański], „Novum" 1977/11, s. 5.

[76] **J. Nagórny,** *Teologia…*, s. 199–200.

również poszanowanie pewnego 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”[77]. W koncepcji 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 stworzenia[78]. Przy korzystaniu ze środowiska naturalnego zasadami, do których odwoływał się Jan Paweł II, są: 1) zakaz bezkarnego wykorzystywania natury; 2) uznanie wyczerpalności zasobów naturalnych; 3) uznanie niewłaściwie pojętego postępu gospodarczego za przyczynę degradacji środowiska oraz 4) fakt nieotrzymania przez człowieka od Boga władzy absolutnej nad stworzeniem[79].

Analiza dokumentów Kościoła pochodzących z okresu Soboru Watykańskiego II do czasu powstania pism Jana Pawła II prowadzi do wniosku, że gwarancją korzystania z praw człowieka może być przestrzeganie kilku podstawowych zasad postępowania. Należą do nich: 1) zniesienie wszelkich form przemocy i niesprawiedliwej zależności; 2) przestrzeganie międzynarodowego prawa rozwoju; 3) rozwijanie prawnej i pozaprawnej ochrony; 4) realizowanie solidarnej współpracy międzynarodowej; 5) pogłębianie integralnego rozwoju w skali globalnej; 6) wprowadzanie zmian w strukturach gospodarczych w krajach rozwijających się i rozwiniętych; 7) zmienianie mentalności w stylu życia społeczeństw wysoko rozwiniętych; 8) budowanie nowego międzynarodowego ładu społeczno-gospodarczego oraz udzielanie pomocy krajom rozwijającym się[80]. W encyklice Jana Pawła II *Centesimus Annus* czytamy: „Człowiek mniema, że samowolnie może rozporządzać ziemią, podporządkowując ją bezwzględnie własnej woli, tak jakby nie miała ona własnego kształtu i wcześniejszego, wyznaczonego jej przez Boga, przeznaczenia, które człowiek, owszem, może rozwijać, lecz któremu nie może się sprzeniewierzać”[81]. Papież z nadzieją na przyszłość twierdzi, że zarówno ustawodawstwo państwowe i międzynarodowe, jak również prawo kościelne z pewnością mogą współpracować w przezwyciężeniu przyczyn i skutków działań człowieka powodujących degradację jakości życia ludzkiego w ramach całej ekologii.

---

[77] Enc. *Solicitudo rei socialis* no. 34.

[78] Enc. *Centesimus annus* no. 37–40; **A. Luciani,** *Catechismo sociale cristiano*, Milano 1992, s. 198; **J. Touscoz,** *Jean Paul II et le développement des peuples*, [w:] *Jean Paul II et l'ethique*, Paris 1990, s. 105–114.

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

[80] **F. J. Mazurek,** *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła (od papieża Leona XIII do papieża Jana Pawła II)*, Lublin 1991, s. 220.

[81] **Jan Paweł II,** *Encyklika apostolska „Centesimus Annus”*, no 37; *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, t. 2, Kraków 1996, s. 461–530.

Pojęcie „ekologia" pojawiło się w XIX w. Nie ma pewności, kto jako pierwszy użył tego słowa. Zdaniem S. Zięby, nazwa ta łączy się najczęściej z E. Haecklem, który był twórcą licznych neologizmów oraz różnego rodzaju idei rozwijanych w Niemczech. Termin „ekologia" konkurował – według tego autora – z innymi pojęciami, takimi jak np. „mesologia" (teoria środowiska)[82]. Reprezentował on stanowisko, według którego, zgodnie z zasadą monizmu, istnieje jedność świata przyrody. W jego metodzie badawczej można dostrzec dwa elementy: 1) przyrodniczy i 2) filozoficzny. Uważał on, że empiryzm i filozofia przeplatają się wzajemnie i wspierają[83]. E. Haeckel przez ekologię rozumie „naukę o stosunkach organizmów z światem zewnętrznym, w którym możemy rozpoznać szeroką gamę czynników. Należą one do natury nieorganicznej (są częścią natury nieorganicznej); są one ważne dla form organizmów, ponieważ zmuszone są do adaptacji"[84]. Zdaniem S. Zięby, pod koniec XIX w. i na początku XX w. nastąpiła zmiana poglądów na temat zasad. „W ich doborze brano pod uwagę nie tyle ich wartość logiczną, ile użyteczność, praktyczność. Dewizą uczonych było: «nie dowód służy zasadom, lecz zasady dowodowi»"[85]. Dostrzeżono równocześnie znaczenie prawa jako regulatora zakresu korzystania z przyrody rozumianej według zasad ekologii. W poglądach J. Wróblewskiego „problemy ekologiczne charakteryzują cztery podstawowe cechy: kompleksowość przedmiotowa, uniwersalność podmiotowa, wielokierunkowość praktyczna oraz wieloaspektowość refleksji"[86]. Uważał on, że „wieloaspektowość refleksji nad problemami ekologicznymi sugeruje potrzebę podejścia systemowego i integracyjnego, które łączy w jedną całość bardziej czy mniej fragmentaryczne rozważania poszczególnych nauk i próbuje integracyjnie przezwyciężać jednostronności partykularnych punktów widzenia, oraz wypracować niezbędne podstawy dla kompleksu społecznie potrzebnych działań praktycznych"[87]. Według niego, refleksję prawniczą dotyczącą ochrony środowiska uzupełniają wątki filozoficznoprawne (teoretycznoprawne), które stanowią „odbicie ogólnych zagadnień filozoficznych względnie odnoszą się do zagadnień prawniczych, które łączą problemy występujące w rozmaitych dziedzinach prawa"[88]. „Chodzi więc o aksjologiczne założenia prawnej ochrony środowiska, o funkcje ochrony środowiska oraz o podstawowe zagadnienia użycia i doboru środków prawnych dla realizacji tej funkcji"[89]. J. Wróblewski analizę prawną regulacji ochrony środowiska przeprowadzał w dwóch podstawowych wymiarach:

[82] **S. Zięba,** *Historia myśli ekologicznej*, Lublin 2004, s. 227.
[83] **E. Haeckel,** *Grundriss der Naturphilospohie*, Leipzig 1809, s. 28.
[84] **E. Haeckel,** *Generelle Morphologie der Organismen*, t. 1, Berlin 1866, s. 8.
[85] **S. Zięba,** *Historia…*, s. 272.
[86] **J. Wróblewski,** *Filozoficznoprawne aspekty ekologii*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego" 1988, Studia Iuridica Martima 1, s. 7.
[87] Tamże, s. 10.
[88] Tamże, s. 12.
[89] Tamże.

pierwszy wymiar obejmuje ramy systemu prawnego określonego państwa lub grupy państw, drugi – prawo międzynarodowe[90]. Prawo jest dla niego instrumentem społecznego zabezpieczenia prawa do życia i jego niezbywalną ochroną poprzez ekologię[91]. W zaprezentowanych poglądach J. Wróblewskiego widoczne jest podejście kompleksowe do prawa ochrony środowiska. Autor ten podkreślał na pierwszym miejscu potrzebę analizy systemowej prawa ochrony środowiska; odnaleźć można też symptomy samodzielności prawa ochrony środowiska na tle innych gałęzi systemu prawa. Zamiennie używa on pojęć „prawo ochrony środowiska" i „prawo ekologiczne" oraz pojęć „ekologia" i „ochrona środowiska", nie wprowadzając ich terminologicznego rozróżnienia. Brak dyferencjacji tych określeń był charakterystyczny dla poglądów głoszonych w tym czasie przez większą część autorów na temat regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska. Według Ch. J. Krebsa, ekologia jest nauką zajmującą się regułami rządzącymi występowaniem i rozmieszczeniem organizmów. Podstawowym celem tak definiowanej ekologii jest wskazanie na przyczyny warunkujące rozmieszczenie i liczebność organizmów. Autor ten dzieli ekologię na: 1) opisową – polegającą na przedstawieniu wszystkich formacji roślinnych pojawiających się na ziemi; 2) funkcjonalną – zajmującą się poszukiwaniem i badaniem związków i wzajemnych zależności oraz oddziaływaniem między częściami składowymi środowiska i ogólnymi zasadami funkcjonowania systemów ekologicznych, oraz 3) ekologię ewolucyjną – wskazującą na relacje istniejące między systemami ekologicznymi[92].

Wraz z rozwojem form ustroju państwa tradycyjne zadania reglamentacyjno-porządkowe, realizowane na podstawie nakazów i zakazów wynikających z zasad ekologii, zaczęły być przekształcane w ogólne zasady prawa. Zdaniem J. Wróblewskiego, problematykę ekologiczną charakteryzują cztery podstawowe cechy: 1) kompleksowość przedmiotowa; 2) uniwersalność podmiotowa; 3) wielokierunkowość praktyczna oraz 4) wieloaspektowość refleksji[93]. Według tego autora, prawoznawstwo *de lege lata* zajmuje się analizą instytucji prawnych związanych z regulacją ochrony środowiska. Na gruncie tych przepisów prawa występuje duża różnorodność instytucji prawnych oraz wielotorowość sposobów organizacji ochrony środowiska[94]. Zgadzam się z twierdzeniem autora, że „cechą problemów ekologii jest wieloaspektowość refleksji naukowej. Dotyczy ona bowiem fundamentalnych relacji człowiek – środowisko, która stymuluje refleksję należącą systematycznie do różnorodnych dziedzin myśli"[95].

---

[90] Tamże.

[91] **T. Gałkowski,** *Prawo kanoniczne a środowisko naturalne i środowisko ludzkie*, „Prawo Kanoniczne" 1998/1–2, s. 220.

[92] **Ch. J. Krebs,** *Ekologia*, przeł. A. Kozakiewicz, M. Kozakiewicz, I. Szacki, Warszawa 1996, s. 8.

[93] **J. Wróblewski,** *Filozoficznoprawne…*, s. 7.

[94] Tamże, s. 10.

[95] Tamże.

Można w tym miejscu postawić pytanie: czy szukając źródła dla współczesnych zasad prawa ochrony środowiska w prawie naturalnym i jego zasadach, można uzasadnić wcześniej postawione twierdzenie o migracji zasad prawa naturalnego do obszaru zasad ochrony przyrody, a następnie zasad prawa ochrony środowiska? M. A. Krąpiec uważał, że przechodzenie prawa naturalnego w prawo pozytywne byłoby możliwe, gdyby udało się stworzyć kodeks prawa naturalnego[96]. Prawo naturalne nie posiada, jego zdaniem, żadnej usystematyzowanej formy. Jest to podstawowa przeszkoda w bezpośrednim przechodzeniu prawa naturalnego w prawo pozytywne. Zasady tego prawa funkcjonują w świadomości każdego człowieka i odgrywają większą lub mniejszą rolę jako wzór i punkt odniesienia jego postępowania. Zasady prawa naturalnego występują najczęściej jako pochodna naczelnej zasady tego prawa w postaci sądu praktycznego: „dobro należy czynić, zła należy unikać". Pozostałe zasady prawa naturalnego, jego zdaniem, wyznaczane są przez „obiektywne ludzkie inklinacje naturalne" i nie tworzą zamkniętego systemu zasad. Uważał on, że poza naczelną zasadą prawa naturalnego w postaci stwierdzenia „dobro należy czynić" nie występują żadne zasady prawa naturalnego „jednoznacznie i ogólnie obowiązujące". Należy zwrócić uwagę, że przyjęcie takich poglądów cytowanego autora powoduje, iż nie jest możliwa w takim ujęciu dedukcja prawa pozytywnego do prawa naturalnego. Wynikać to może z braku możliwości definiowania zakresu prawa naturalnego za pomocą terminów jednoznacznych. Z drugiej jednak strony, prawo pozytywne niejednokrotnie w treści swoich norm posługuje się takimi właśnie niejednoznacznymi terminami nastręczającymi trudności w jego interpretacji. W szczególności takich desygnatów jest wiele w normach opisowych prawa ochrony środowiska. Nasuwa się w tym miejscu następne pytanie: czy normy prawa naturalnego zbudowane z elementów tak niejednoznacznie rozumianych mogą pozwolić na wyodrębnienie zasad prawnych ochrony środowiska? Odpowiedź na tak zadane pytanie moim zdaniem jest twierdząca, gdyż zasada prawa ochrony środowiska jest uogólnieniem treści norm często posiadających właśnie niejednoznaczny oraz interdyscyplinarny charakter. W tym właśnie przejawia się jedna z podstawowych funkcji zasad prawnej ochrony środowiska. Jest nią konkretyzacja norm prawa ochrony środowiska. Zasada wypełnia treścią przepisy, które pozbawione są dzięki temu kazuistyki.

W prawie naturalnym naruszenie zasady tego prawa jest czymś złym i dlatego jest niedozwolone. Naruszenie zasady prawa ochrony środowiska powoduje sankcję. Typowa forma sankcji wynikająca z prawa pozytywnego nie występuje na gruncie prawa naturalnego. Umiejętność dostrzegania tego, co jest zgodne, i tego, co nie jest zgodne z prawem pozytywnym, określa zasada słuszności. Prawo naturalne zakłada, że tam, gdzie pojawia się zasada słuszności, człowiek jest zwolniony z wypełniania prawa pozytywnego, ponieważ wiąże go wtedy

[96] **M. A. Krąpiec,** *Człowiek...*, s. 228.

prawo mające charakter nadrzędny, czyli prawo naturalne[97]. Przewaga zasad prawa naturalnego nad samym prawem naturalnym przejawia się m.in. w tym, że prawo naturalne w postaci, w której występuje, nie ma mocy obowiązującej. Natomiast zasady prawa naturalnego mogą być odzwierciedlone w zasadach prawa pozytywnego. Tym samym uzyskują w ten sposób charakter normatywny. Uważam jednak, że skoro – jak twierdzi A. M. Krąpiec – prawo naturalne i jego zasady są partycypacją odwiecznego prawa[98], to związek pomiędzy zasadami prawa naturalnego a zasadami prawa ochrony środowiska istnieje i, co więcej, jest on wyraźny, a w tej rozprawie chcę go wykazać. Aby przystąpić do dalszych rozważań na temat zasad prawa ochrony środowiska, zamierzam pokazać w układzie historycznym ewolucję motywów prawnej ochrony środowiska na przykładach wybranych elementów przyrody. Wśród bogactwa problemów metodologicznych i teoriopoznawczych zasygnalizowanych wcześniej na krótkie omówienie w świetle przedmiotu rozprawy zasługują zagadnienia historycznych czynników ochrony wybranych elementów ochrony przyrody. Stanowiły one praźródło zasad ochrony prawnej.

1.2. Historyczne motywy ochrony wybranych elementów przyrody jako źródło zasad ochrony prawnej

Badając pierwsze źródła zasad ochrony przyrody, doszedłem do ogólnej konstatacji, że wywodzą się one z motywów religijnych, gospodarczych i estetycznych pierwszych działań ochronnych[99]. Sięgam w swoich rozważaniach świadomie i celowo do źródeł historycznych prawa ochrony środowiska. Według A. Comte'a, „jeśli nie znamy historii jakiejś nauki, to znaczy, że tej nauki nie znamy całkowicie"[100]. Najstarszą taką formą zasad ochrony przyrody, później przekształconych w zasady prawa ochrony środowiska, były na początku wierzenia religijne[101]. W religii pogańskiej stare drzewa uznawano za ośrodki kultowe[102]. Zgodnie z Konstytucją kamedułów, zabronione było wycinanie drzew, które rosły na terenie klasztoru. Przepisy tej Konstytucji obowiązywały

[97] Przykładem odwołania się w takich sytuacjach do prawa naturalnego mogą być dążenia do ukarania sprawców zbrodni popełnionych podczas II wojny światowej. Zob. **F. Ryszka,** *Norymberga – prehistoria i ciąg dalszy*, Warszawa 1982, s. 6.

[98] Tamże.

[99] Genezę prawnych form ochrony środowiska przedstawiłem wcześniej w mojej pracy [**P. Korzeniowski**], *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 19–37.

[100] **A. Comte,** *Metoda pozytywna w 16 wykładach*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961, s. 31.

[101] Tamże, s. 23 i n.

[102] **W. Szafer,** *Zarys historii ochrony przyrody w Polsce*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Ochrona przyrody i jej zasobów*, t. 1,Warszawa 1965, s. 53–54.

prawie do 1908 r. W tym czasie wprowadzono restrykcyjne kary za wycinanie jodły i sosny. Sankcje karne pełniły wtedy funkcję współczesnej zasady prewencji (zapobiegania) w ochronie prawnej lasów[103].

Źródła zasad chroniących las można odnaleźć w średniowiecznych przepisach, np. zakonu karmelitów oraz cystersów. Obowiązujące nakazy nakładały na członków poszczególnych zakonów obowiązek sadzenia i pielęgnowania drzew. Można dziś zadać pytanie: co wtedy skłaniało człowieka do takiego traktowania przyrody? Na pewno religia, niezależnie od okresu, odegrała pozytywną rolę w tworzeniu pierwszych zasad ochrony elementów przyrody i później – w ochronie całego środowiska. W moim przekonaniu, wtedy wierzenia religijne uczyły człowieka szacunku dla otaczającej go przyrody. To właśnie motywy religijne stały się pierwszym źródłem późniejszych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Były one czymś w rodzaju współczesnej edukacji ekologicznej i sposobem realizacji zasady dostępu do informacji na temat przyrody otaczającej człowieka. W dalszej kolejności wyznaczyły one, dzięki swojej powszechności obowiązywania, kierunki rozwoju dla później tworzonych norm prawnych. Następnie stworzyły one podstawy dla obowiązywania zasad ochrony prawnej całego środowiska. Wierzenia religijne były jednym z ważnych instrumentów społecznych, które miały wpływ na zachowanie równowagi między środowiskiem a społeczeństwem. W początkowym okresie tworzenia się podstaw dla działań na rzecz ochrony przyrody, w sposób skuteczny rolę regulacji prawnych zastępowały takie powody ochrony, jak: 1) wierzenia religijne; 2) tradycja oraz 3) motywy gospodarcze i estetyczne ochrony elementów przyrody. W mitologii słowiańskiej wyrazem tego były wierzenia, normy moralne, prawne i społeczne oraz kult wegetacyjno-rolniczy[104]. Rozwój cywilizacji oraz wzrost liczby ludności spowodowały, że pierwotne formy ochrony okazały się niewystarczające i zastąpiono je normami prawnymi tworzącymi zasady ogólne. Powodem tego było również powstanie w Europie pierwszych państw, w których ochrona przyrody, a później ochrona środowiska weszła w skład wielu funkcji administracyjno-zarządzających państwa[105]. Krytyka nieracjonalnej gospodarki zasobami leśnymi stworzyła podstawy dla późniejszej realizacji w prawie ochrony środowiska zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Pierwowzorem współczesnych zasad prawnych ochrony środowiska były w przeszłości różnego rodzaju działania władz publicznych sprowadzające się do wydawania urzędowych nakazów, zakazów oraz pozwoleń, zgodnie z obo-

[103] **K. Michalski,** *Ochrona przyrody w regułach i konstytucjach zakonnych*, OP, R. 4, 1933, s. 15.
[104] **J. Lelewel,** *Cześć bałwochwalcza Słowian i Polski*, Poznań 1857, s. 33–37.
[105] **W. J. Katner,** *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, St. Pr.-Ek. 1990/45, s. 35.

wiązującymi wówczas przepisami prawa. Źródłem zasad prawa ochrony środowiska były regale królewskie, które zabezpieczały wyłączne prawo polowania na grubą zwierzynę lub też poddawały ochronie szczególnie cenne gatunki zwierząt i roślin[106]. Prawo polowania przechodziło na miasta drogą częściowych lub całkowitych nadań książęcych, lecz dotyczyły one tylko małego polowania[107]. Prawo polowania uzyskali w drodze nadań książęcych wójtowie, m.in. Oleśnicy w 1255 r. oraz Kluczborka w 1274 r.[108] Przyjęty w dniu 28 października 1423 r. za panowania Władysława Jagiełły Statut warcki oraz ogłoszony w 1437 r. za czasów Kazimierza Wielkiego Statut wiślicki[109] regulowały zasady ochrony lasów. Przewidywały one szczegółowe normy dotyczące wycinania dębów i drzew owocowych, a ponadto określały kary za wzniecenie ognisk w lasach[110].

Statut warcki wprowadził zasady szczególnej ochrony cisów oraz uregulował zakaz wycinania drzew na terenach o niskim poziomie lesistości[111]. Za podpalenia lasu przewidziane były surowe sankcje. Duże znaczenie łowiectwa w gospodarce kraju spowodowało, że pierwsze zasady prawne ochrony przyrody pojawiły się również w regulacjach prawnych z zakresu łowiectwa[112]. Postanowienia Statutu Kazimierza Wielkiego z 1347 r.[113] i Statutu wielkopolskiego z 1357 r. uregulowały kary za wyrąb dębów i innych drzew w cudzym lesie. Warto zwrócić uwagę, że dawne prawo polskie uznawało pastwiska w lasach i poza lasami za obszar własności wspólnej, dostępnej dla każdego[114]. Istotne znaczenie dla wyznaczenia późniejszego prawa do środowiska w znaczeniu prawa podmiotowego miało to, że można było traktować w przeszłości te zasoby przyrody jako dobro wspólne. Zasady ochrony dobra wspólnego, jakim są zasoby przyrody, wywodzę z zasady istnienia dobra wspólnego (*common good*).

---

[106] Regaliami były wyłącznie dla władcy zastrzeżone dziedziny działalności gospodarczej, będące w istocie monopolem panującego. Najstarsze wywodziły się z regale ziemi mającego podstawowe znaczenie. Regale ziemi było tworzone na dwa sposoby: 1) przez podporządkowanie własności ziemi uprawnej dzierżonej przez ludność wolną, ale zobowiązaną do świadczeń na rzecz monarchy, jego własności zwierzchniej; 2) przez rozciągnięcie regale monarchy na obszerne tereny lasów, łąk i nieużytków. **J. Bardach,** *Historia państwa i prawa Polski*, t. I: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964, s. 100–101. Z regale ziemi wywodziły się regalia: polowania, rybołówstwa, bartne i górnicze.

[107] **F. Lenczowski,** *Ze studiów nad problemami miast śląskich do końca XIV wieku*, Opole 1965, s. 33.

[108] Tamże, s. 35.

[109] **K. Z. Gottwald,** *Najstarsze ustawy ochronne o dawnej Polsce*, OP, R. 3, 1922, s. 16–17.

[110] **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Ochrona środowiska, źródła*, Wrocław 1994, s. 7.

[111] **F. Pieńkowski,** *Tłumaczenia polskie statutów ziemskich*, Kraków 1895, s. 12.

[112] **P. Dąbkowski,** *Prawo prywatne polskie*, t. 2, Lwów 1911, s. 213.

[113] Datę tę podaję za *Volumina Legum*, t. 1, Petersburg 1859, s. 1.

[114] **Z. Gloger,** *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 3, Warszawa 1974, s. 326.

Pojęcie dobra wspólnego odgrywało dużą rolę w doktrynach prawa naturalnego, a zwłaszcza w naukach tomistycznych, które, moim zdaniem, stanowiły podstawę teoretyczną pierwszych zasad ochrony prawnej wybranych składników przyrody. Współcześnie środowisko można traktować jako globalne dobro publiczne (*global public good*).

Pierwsze prawne zasady ochrony lasów można odnaleźć także w postanowieniach Statutu warckiego Władysława Jagiełły z 1423 r.[115] Surowe zasady odpowiedzialności prawnej dotyczyły wyrębu cisów oraz innych drzew o większej od przeciętnej wartości. Źródłem zasad prawa łowieckiego były w przeszłości ograniczenia prawa polowania[116]. W piśmiennictwie są one interpretowane jako sposób ochrony płodów rolnych, ale także jako element ochrony samej zwierzyny[117]. Motywy wprowadzenia pierwszych zasad chroniących wybrane elementy przyrody podyktowane były moim zdaniem również względami ekologicznymi. Świadczy o tym wymienienie w tych przepisach cisów oraz innych drzew cennych pod względem przyrodniczym oraz estetycznym. Cis już wtedy należał do drzew rzadkich; był surowcem nadmiernie wycinanym i wywożonym z Polski[118]. Z tych powodów stworzono pierwsze zasady prawne chroniące ten gatunek drzewa.

Obradujący w Piotrkowie Sejm w 1523 r. uregulował sankcje za czyny obejmujące kradzież i niszczenie drzew w lesie. Przepisy Statutu Litewskiego, przyjęte na Sejmie Wileńskim w 1529 r., a następnie zatwierdzone przez Wielkiego Księcia Zygmunta, regulowały zasady dotyczące polowań, połowu ryb oraz korzystania z zasobów leśnych[119]. Obowiązujące wtedy zasady odpowiedzialności finansowej opartej na surowych karach pieniężnych świadczą o dużej wartości dóbr chronionych. Z treści art. 9 przewidującego kary za zabicie i schwytanie bobra w dobrach panującego i szlachty wynikała zasada ochrony dziko żyjących zwierząt obejmująca bobry[120]. Osoba, którą zatrzymano w lesie z zabitą zwierzyną, była traktowana jak złodziej i mogła być skazana na śmierć. Nie egzekwowano jednak tej kary na kłusownikach[121]. Zasada prawnej

---

[115] Tekst łaciński znajduje się w *Volumina*…, t. 1, s. 32 i n., tekst polski opublikowany w *Starodawnych prawa polskiego pomnikach*, t. 1.

[116] Zob. **R. Stec,** *Łowiectwo w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2002, s. 13.

[117] **B. Dyakowski,** *O dawnych łowach i dawnej zwierzynie*, Warszawa 1925, s. 22.

[118] **W. Szafer,** *Z dziejów ochrony przyrody*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona wiadomości z dziedziny ochrony przyrody dla przyrodników, nauczycieli, leśników, rolników, górników, myśliwych, rybaków, młodzieży studjujące i wszystkich miłośników przyrody*, Warszawa 1932, s. 17.

[119] **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Ochrona...*, s. 11–14.

[120] *Zbiór praw litewskich od roku 1389 do roku 1529 tudzież rozprawy sejmowe o tychże prawach od roku 1544 do roku 1563*, oprac. A. T. Działyński, Poznań 1841, s. 57.

[121] **Z. Gloger,** *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 3, Warszawa 1974, s. 167.

ochrony młodych zwierząt przed bezprawnym przetrzymywaniem sformułowana została wprost w art. 20 Statutu walnego sejmu koronnego warszawskiego z dnia 15 stycznia 1557 r.[122] Działania związane z tworzeniem administracji lasów rozpoczęto w 1559 r.[123]

Warto przypomnieć, że w 1632 r. w Amsterdamie ukazała się drukiem rozprawa polskiego przyrodnika i filozofa J. Jonstona pt. *O stałości natury*[124]. W swej publikacji autor sformułował podstawowe zasady przyrodoznawstwa, polemizując z chiliazmem[125]. Praca ta miała bardzo duże znaczenie w wyznaczeniu pierwotnych podstaw teoretycznych dla zasad prawa ochrony środowiska. Podstawowym argumentem J. Jonstona, na który się powoływał, była zasada stałości natury. Naukowe poznanie zasad przyrody wynikało u niego z badań doświadczalnych. W swojej teorii, opartej na zasadzie stałości natury, wskazywał na doniosłość nauk i metody przyrodniczej. Dostrzegał i wyraźnie podkreślał utylitarny charakter przyrodoznawstwa, które, jego zdaniem, przyczyniło się do wytworzenia nowych metali, poznania leczniczych właściwości źródeł siarkowych i stworzyło możliwości hodowli roślin i zwierząt. W zasadzie stałości natury kluczowe znaczenie miało pojęcie natury ukształtowane na tle filozofii epoki Odrodzenia. J. Jonston w zasadzie tej widział twórczą siłę, dającą wszystko to, co jest dobre dla człowieka i jego życia. Propagowana przezeń zasada zakładała postęp we wszystkich dziedzinach aktywności człowieka[126]. Stałość natury stworzyła podstawy teoretyczne dla zasady zrównoważonego rozwoju. Zawierała ona wiele elementów charakterystycznych dla współczesnej zasady zrównoważonego rozwoju, której analizie poświęcona jest dalsza część rozprawy.

Ważnym instrumentem ochrony przyrody jako źródła zasad prawnych były konstytucje sejmowe uchwalone w XVI–XVIII w., których przedmiotem była ochrona lasów przed wyrębem[127]. Źródłem takich zasad były również wydawane przez króla ordynacje leśne. W ordynacji leśnej Jana Kazimierza z 1667 r. dla dóbr żywieckich znalazły się prawne zasady gospodarki leśnej. Ordynacja leśna jako instrukcja gospodarcza A. Załuskiego, biskupa krakowskiego, z 1748 r.

---

[122] *Volumina Legum*, t. 2, Petersburg 1859, s. 13.

[123] **A. Leńkowa,** *Zaczęło* ..., s. 43–53.

[124] **J. Jonston,** *O stałości natury*, przeł. M. Stokowska, Warszawa 1960, s. 27.

[125] Nazwa „chiliazm" wywodzi się od greckiego słowa *chilioi* oznaczającego tysiąc. Chiliści uważali, że świat potrwa tylko tysiąc lat, w czasie których będzie panowało dobro, oczekiwane w Apokalipsie tysiąclecie królestwa Chrystusa, a potem przyjdzie upadek i zagłada całej ziemi. Najwięcej zwolenników tej koncepcji końca świata przyniósł XVII w., zwłaszcza w okresie wojny trzydziestoletniej. Chiliazm reprezentował poglądy pesymistyczne, w których świat staje się coraz gorszy i stopniowo postępuje ku upadkowi.

[126] **J. Jonston,** *O stałości*..., s. V.

[127] Zob. *Constytucye, statuta y przywileie koronne i W. X. Lit. na walnych seymach od roku pańskiego 1550 aż do roku 1726 uchwalone ad ideam Herburta zebrane,* Mokrzek 1732, s. 57–358 – omówienie: „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1967/19, 2, s. 110.

przewidywała zasadę kontrolowania i planowania stanu lasu[128]. Znalazły się w niej również przepisy, które określały zasady ochrony przeciwpożarowej w lasach. W ordynacji Załuskiego można doszukać się ponadto próby stworzenia prawnych zasad późniejszej ochrony rezerwatowej w lasach. Podobny charakter posiadał także *Memoriał gospodarstwa* wydany przez wojewodę Stanisława Bieniewskiego, z dnia 4 grudnia 1671 r., dla majętności targowickiej i kraśnińskiej[129]. Współczesna zasada trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, uregulowana w art. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[130] zawiera wiele elementów, które obowiązywały w przeszłości w pierwszych ordynacjach leśnych.

Pierwsza w Europie ustawa leśna, uchwalona w Anglii z inicjatywy króla Kanuta I Wielkiego, została opublikowana pod nazwą *Charta de Foresta*. Zabezpieczała ona głównie interesy gospodarcze panującego związane z polowaniem na obszarach leśnych[131]. Akt ten w sposób niezamierzony przyczynił się również do ochrony terenów leśnych przed ekspansją ze strony rolnictwa. Obszary leśne we Francji poddane zostały ochronie mocą edyktu królewskiego Filipa II ogłoszonego w 1209 r.[132] W 1355 r., na podstawie rozkazu cesarza Karola VI Luksemburskiego, przygotowany został kodeks praw *Majestas Carolina*[133]. Ten akt prawny przewidywał obowiązywanie surowych kar np. za nieuzasadnione niszczenie lasów. Faktycznie jednak przepisy te nabrały mocy obowiązującej dopiero w 1436 r., na podstawie wydanego przez Zygmunta Luksemburskiego dekretu, który obejmował swym zasięgiem majątki leśne panującego. Regulacja ta przewidywała bardzo surowe sankcje za nieprzestrzeganie jej postanowień[134]. Szukając uzasadnienia dla kar przewidzianych w zasadach prawnych chroniących ten element przyrody, można moim zdaniem przyjąć założenie, że w ten sposób były chronione grunty leśne[135]. Ochrona terenów leśnych wokół Hagi przyczyniła się do powstania na tym obszarze w 1576 r., za zgodą księcia holenderskiego Wilhelma Orańskiego, pierwszego rezerwatu leśnego w Europie. Ówczesny prawodawca wciąż jednak jeszcze nie

[128] Tekst ordynacji zob.: **S. Pawlik** (wyd.), *Polskie instruktarze ekonomiczne z końca XVII i XVIII wieku*, Kraków 1929, s. 10.
[129] Tamże.
[130] Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 45, poz. 435 z późn. zm.
[131] **Kanut Wielki** [król Danii i Anglii], *Cnutonis regis Gesta sive Encominicum, Emurae reginae onetore monacho. Seneti Bertini*, [w:] *Monumente Germaniae historica* [I], Leipzig 1955, s. 386.
[132] **A. Leńkowa,** *Zaczęło...*, s. 33.
[133] **J. Halej,** *Vychova k ochrana prirody*, Bratislava 1978, s. 8.
[134] **J. Czechowicz,** *Praktyka kryminalna, to jest wzór rozumnego i porządnego spraw kryminalnych sądzenia*, Chełm 1769, s. 18.
[135] Zob. **M. Lurker,** *Przesłanie symboli w mitach, kulturach i religiach*, przeł. M. Olszewski, M. Zabłocka, Kraków 1994, s. 205–224.

dostrzegał należycie roli hodowli lasów w zasadach ochrony tego elementu przyrody. Problemu tego nie rozwiązała nawet całkowicie nowoczesna, jak na owe czasy, francuska ustawa leśna z 1669 r. Jej twórcą był Jan Colbert[136]. Wprowadziła ona w życie wiele przepisów regulujących zasady dotyczące administracji leśnej. Warto podkreślić, że w tym akcie prawnym powołano również instytucję straży leśnej[137]. W Danii w 1671 r., za panowania Chrystiana V, wydane zostało zarządzenie, które zabraniało dokonywania wyrębu lasów położonych w południowej części obszarów tego państwa. W tym samym roku, a następnie w latach 1703, 1714 i 1722, podobne regulacje prawne ograniczające wycinanie drzew zostały wydane w Rosji przez cara Piotra I. W wyniku dostrzeżenia problemu nadmiernej eksploatacji zasobów leśnych w Finlandii, w 1734 r. zostało przyjęte prawo leśne. W 1770 r. w Berlinie powstała szkoła, w której na podstawie zasad ochrony lasów kształcono kadry przyszłych leśników.

W tym czasie w Polsce upowszechnieniem wiadomości naukowych na temat lasów i nauczaniem metod racjonalnej gospodarki leśnej zajmowała się założona w marcu 1818 r. w Warszawie Szczególna Szkoła Leśnictwa. Na uwagę zasługuje też działalność Jerzego Forstera – profesora historii naturalnej i geografii w Wileńskiej Szkole Głównej. Jego zdaniem, nauki przyrodnicze były podstawą całej wiedzy. J. Forster krytykował ludzi wykształconych, którzy pomimo posiadanej wiedzy „nazbyt dumnie traktując przewagę człowieka, bredzą coś o tym, jakoby cały świat z nieskończoną rozmaitością rzeczy dla niego został stworzony"[138]. Zasady prawnej ochrony lasów spełniały wtedy rolę zasady zrównoważonego rozwoju w ochronie tego zasobu środowiska. W literaturze współczesnej szukającej zasad konsensusu między ekologią i ekonomią proponuje się stosowanie zasady ładu zintegrowanego. Zgodnie z tą tezą, człowiek ma prawo korzystać z dóbr ekosystemów leśnych, przy założeniu, że działanie to powinno być oparte na zasadzie utrzymania przestrzeni leśnej, przynajmniej na dotychczasowym poziomie i w takich rozmiarach[139]. Czeski ekonomista Franciszek Cyryl Kompalik uważał, że powodem zmniejszania się zasobów wodnych w jego kraju jest kurczenie się obszarów leśnych. Jego zdaniem, zwiększenie lesistości kraju mogło spowodować poprawę warunków retencji wodnej[140]. Na ziemiach czeskich hrabia Jerzy Augustyn Langueval-Buquoy 28 sierpnia 1838 r. utworzył istniejące do dzisiaj pierwsze prywatne rezerwaty *Žofinsky prales* i *Hojna Voda*. W 1858 r. książę Jan Schwarzennberg założył rezerwat o nazwie *Boubinsky prales*. W 1894 r. utworzony został rezerwat *Buky*

[136] **M. Ludziński,** *Polskie ustawodawstwo leśne. Komentarz*, Warszawa 1949, s. 12.
[137] **A. Leńkowa,** *Zaczęło...*, s. 55.
[138] **Z. Ferodorowicz,** *Mowa Jerzego Forstera pt. „Limites Hisoriae Naturalis" wygłoszona w Wilnie w roku 1785*, „Memorabilie Zoologica", [Wrocław, Warszawa] 1961, s. 26.
[139] **S. Zięba,** *Ekosystem leśny wartością człowieka*, Warszawa–Lublin 2002, s. 153.
[140] **A. Leńkowa,** *Aby świat nie stał się pustynią*, Warszawa 1981, s. 11.

u Vysokeho Chvojna. W tym samym roku w Pradze powstał jeden z pierwszych rezerwatów geologicznych w tej części Europy o nazwie *Barrandova Skala*[141].

Istotne znaczenie w historii ochrony przyrody miało założenie Parku Narodowego Yellowstone. Został on utworzony 1 marca 1872 r. uchwałą Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i był pierwszym parkiem narodowym w świecie[142]. Mając na uwadze konieczność przeciwdziałania szkodom w lasach, których sprawcą był człowiek, ustawodawca austriacki wprowadził surowe sankcje karne za tego rodzaju czyny. Przykładem może być austriacka „ustawa lasowa" z 1852 r.[143] W Polsce, według W. Radeckiego, ostatnim leśnym aktem prawnym I Rzeczypospolitej był Uniwersał leśny króla Stanisława Augusta Poniatowskiego wydany 7 maja 1778 r.[144] Potwierdził on obowiązywanie dawnego prawa leśnego oraz wprowadził nowe obowiązki dotyczące ochrony lasów przed pożarami oraz utrzymywania lasów w dotychczasowym stanie, który nie miał być uszczuplony.

W historii ochrony przyrody wiek XIX jest często nazywany okresem inwentaryzacji zabytków przyrody. W wielu państwach Europy organy administracji wydały polecenia sporządzenia list zabytkowych drzew, które powinny być chronione ze względu na wartość historyczną, naukową lub z uwagi na ich wielkość. W Polsce w 1866 r. opublikowany został *Tabelaryczny przegląd nadzwyczaj starych oraz rzadkich drzew w lasach Zachodniej Galicji*. Autorem tego dokumentu był cesarsko-królewski komisarz katedralny do spraw szacowania lasów V. M. Bohma. W spisie umieścił m.in. tatrzańskie limby rosnące w okolicy Morskiego Oka i 250-letnią lipę z Chochołowa[145]. Na terenie Prus Zachodnich inwentaryzację zabytków przyrody wykonał Hugo Conwentz. Prowadził on na forum parlamentu skuteczną akcję na rzecz ochrony przyrody w Niemczech. W 1905 r. w Bawarii utworzony został Krajowy Wydział Opieki nad Przyrodą (*Landesausschuss für Naturpflege*), składający się z przedstawicieli dwunastu stowarzyszeń o charakterze specjalnym, przyrodniczo-naukowym, artystycznym i technicznym, reprezentujących różnorodne grupy zawodowe, oraz z przedstawicieli administracji[146]. Skład Wydziału świadczył o interdyscyplinarnym i kompleksowym sposobie reagowania na problemy związane z ochroną przyrody. Rozporządzenie pruskiego Ministerstwa Rolnictwa, Domen i Lasów z dnia 28 lutego 1907 r. zalecało troskę o zachowanie w państwowych

---

[141] **J. Strejček, J. Kubiková, J. Kříž,** *Chránime naši přirodu*, Praha 1982, s. 184.

[142] Zob. na temat narodzin i realizacji tej idei: **W. Szafer,** *Yellowstone. Kraj gorących źródeł i niedźwiedzi z 50 ilustracjami i mapką*, Lwów, Warszawa 1929, s. 11–17.

[143] **M. Ludziński,** *Polskie*…, s. 13.

[144] **W. Radecki,** *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13.

[145] **A. Kwiatkowska,** *Z historii ochrony polskiej szaty roślinnej*, „Wszechświat" 1961/12, s. 296–300.

[146] *O lice Ziemi. Wybór Pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego*, Warszawa 1938, s. 37.

lasach pomników przyrody i opiekę nad nimi[147]. Ochronie prawnej poddano także rzadkie rośliny, drzewa oraz osobliwe zbiorowiska roślinne. Rozporządzenie pruskiego Ministerstwa Rolnictwa, Domen i Lasów z dnia 29 maja 1906 r. dotyczące polowania i wydzierżawiania polowań w lasach państwowych zakazywało w szczególności „łowienia i zabijania zwierząt ssących i ptaków niełownych"[148].

W Polsce w grudniu 1919 r. została utworzona Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody jako organ doradczy Ministra Oświaty. Zdaniem J. G. Pawlikowskiego, „Poruczenie spraw ochrony przyrody Ministerstwu Oświaty powtarza się w większości ustawodawstw. Wyraża się w tem postanowieniu charakter wyłącznie kulturalny, a nie gospodarczy ochrony przyrody; zresztą ochrona przyrody wciągniętą została zazwyczaj w dziedzinę spraw państwowych […]"[149]. W Europie zachodniej na początku XX w. weszło w życie wiele ustaw dotyczących ochrony przyrody: w Holandii w 1904 r., we Francji w 1906 r., w Szwecji w 1909 r., w Norwegii w 1910 r., w Szwajcarii w 1912 r. i w Danii w 1917 r. Pruska ustawa o ochronie przyrody z dnia 19 lipca 1922 r. realizowała cele ochrony przyrody w ramach wykonywania zadań dotyczących zapewnienia zdrowia publicznego[150]. W Austrii Niższej obowiązywała ustawa z dnia 3 lipca 1924 r. dotycząca ochrony przyrody. Ustawa ta zawierała definicję pojęcia pomników przyrody, uznając je za „twory przyrody, które ze względu na swą osobliwość lub rzadkość, ze względu na swą wartość przyrodniczo-naukową lub kulturalną, albo ze względu na szczególne piętno, które nadają krajobrazowi, zasługują na zachowanie"[151]. Na terenie Oldenburga obowiązywała, wzorowana na regulacji heskiej, ustawa o ochronie pomników z dnia 18 maja 1911 r. Ustawa oldenburska, zdaniem J. G. Pawlikowskiego, była pod względem redakcyjnym bardziej przejrzysta od regulacji heskiej[152]. W Szwajcarii na obszarze kantonu berneńskiego obowiązywało Rozporządzenie o ochronie i zachowaniu pomników przyrody z dnia 29 marca 1912 r.[153]

---

[147] Rozporządzenie Ministra Oświaty z dn. 22.10.1906 r. przedstawiające zasady określające działalność Państwowego Urzędu Opieki nad Pomnikami Przyrody w państwie pruskim definiowało pomniki przyrody jako charakterystyczne twory swojskiej przyrody, znajdujące się na swoim miejscu pierwotnym w postaci części krajobrazu, ukształtowania powierzchni ziemi oraz zabytków świata roślinnego lub zwierzęcego.

[148] **J. G. Pawlikowski,** *Prawo ochrony przyrody*, „Państwowa Rada Ochrony Przyrody" [Kraków] 1927/10, s. 46.

[149] Tamże, s. 40.

[150] Tamże, s. 43.

[151] Tamże, s. 82.

[152] Tamże, s. 93.

[153] Rozporządzenie o ochronie i zachowaniu pomników przyrody z dn. 29.03.1912 r. było kantonalnym aktem wykonawczym opartym na upoważnieniu zawartym w art. 83 ustawy z dn. 28.05.1911 r. wprowadzającej wydany w 1911 r. powszechny szwajcarski kodeks cywilny w kantonie berneńskim. Kodeks cywilny był wprowadzany w życie przez kantonalną ustawę

Warto zwrócić uwagę, że na kilkanaście lat przed II wojną światową w Europie narodził się społeczny ruch ochrony przyrody. W Czechosłowacji w 1919 r. zaczęli działać jako wolontariusze konserwatorzy przyrody[154]. W Holandii powstała organizacja o nazwie *Vereninging tot Bhond van Natuurmonumenter* (Związek do Spraw Ratowania Pomników Przyrody), w Norwegii idee ochrony przyrody propagowało stowarzyszenie *Foreening for Naturfredning i Norge* (Towarzystwo Ochrony Przyrody w Norwegii), a w Szwecji *Svenska Naturskyddsforeningen* (Szwedzkie Stowarzyszenie Ochrony Przyrody). Podkreślenia wymaga fakt, iż na terenie Szwecji utworzone zostały pierwsze w Europie parki narodowe. W Belgii istniała *Ligue Belge pour La Protection de la Nature* (Belgijska Liga Ochrony Przyrody), a we Włoszech *Liga Nacionale per a Proterione dei Monumenti Naturali* (Narodowa Liga Ochrony Pomników Przyrody)[155].

Zasady prawne gospodarki wodnej mają również swoją długą tradycję w Europie. Rozbudowane ustawodawstwo i administrację wodną przewidywało austriackie prawo wodne z 1869 r. Zakładało ono istnienie spółek wodnych nazywanych „stowarzeszeniami wodnymi"[156]. W regulacjach prawnych, pochodzących z dawniejszych okresów, a obowiązujących na obszarach państw i miast z południa Francji i terenu Włoch, funkcjonowały nowoczesne instrumenty prawne gospodarki wodnej. Przykładem może być prawo mediolańskie z XIII i XIV w. regulujące ogólne zasady prawne dotyczące gospodarki wodnej w Lombardii. Historycznie w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód początkowo wyodrębniły się ogólne normy prawne związane ze sposobami korzystania z wód, takimi jak np. rybactwo. Było ono jednym z najstarszych sposobów korzystania z wód, wyodrębnionym następnie w gałąź gospodarki wymagającą uregulowania prawnego[157]. Na treść pierwszych zasad prawa rybackiego w Europie wpływ miały również wierzenia religijne. Okresów chronionych dokładnie przestrzegano na terenie Szkocji od 1030 r., w Hiszpanii od 1258 r., w Anglii od 1283 r.[158] W Anglii, za panowania króla Ryszarda III,

wykonawczą. Regulacja kodeksowa pozostawiała niektóre kategorie spraw do uregulowania kantonom. Zagadnieniem takim było m.in. ograniczenie własności prywatnej ze względu na interes ogólny normami o charakterze publicznoprawnym. W pierwszej kolejności była wydawana ustawa wprowadzająca kodeks cywilny w danym kantonie, a dopiero później oparte na tej ustawie rozporządzenie Rady Rządzącej. Do grupy takich norm należały również przepisy ograniczające własność prywatną ze względu na interes ochrony przyrody.

[154] **W. Radecki,** *Prawna ochrona przyrody w Republice Czeskiej*, OŚPiP 2004/1, s. 2.

[155] **A. Leńkowa,** *Aby...*, s. 20.

[156] **K. Peyre,** *Das österreichische Wasserecht*, III wyd., Wien 1898, s. 26. Zob. też **R. Paczuski,** *Spółki wodne – historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989, s. 11–38

[157] Zob. **F. Longchamps,** *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957, s. 11.

[158] Tamże, s. 40.

powołano specjalną służbę ochrony, która zajmowała się pilnowaniem głównych rzek i czuwaniem nad przestrzeganiem obowiązujących zasad prawnych dotyczących rybołówstwa[159]. Kolejne przepisy regulujące podstawowe zasady odnoszące się do wykonywania rybołówstwa zostały wydane w Anglii w latach 1488 i 1491 oraz we Francji w 1584 r.[160]

Na terenie Polski w okresie przedrozbiorowym stosunkowo wcześnie pojawiły się przepisy dotyczące rybactwa[161]. Określały one generalne zasady wskazujące na to, komu przysługiwało prawo łowienia ryb. W średniowieczu wyróżniano zasady prowadzenia polowania wielkiego (*venatio magna*, *venatio animalium superiorum*) oraz zasady prowadzenia polowania małego (*venatio parva*). Polowanie wielkie dotyczyło grubej zwierzyny, takiej jak: niedźwiedzie, dziki, jelenie, daniele, łosie, tury, żubry i bobry, zaś polowanie małe obejmowało zwierzęta takie, jak: lisy, wiewiórki i kuny[162]. Na uprawnienia tego rodzaju powoływano się aż do 1918 r.

W Królestwie Polskim zasady rybactwa regulował kodeks Napoleona (k.N.). Artykuł 538 k.N. stanowił, iż rzeki spławne i żeglowne są własnością publiczną oraz sformułował zasadę publicznej własności rzek spławnych i żeglownych. „Drogi, gościńce i ulice przez rząd utrzymywane, wszelkie rzeki żeglowne lub spławne, brzegi, odstępy przypływu i odpływu morza, porty, zatoki, przystanie i w ogóle wszelkie części ziemi francuzkiej, niepodpadające pod własność prywatną, uważane są za własność publiczną”[163]. Pozostałe wody śródlądowe stanowiły przedmiot własności prywatnej. W prawie francuskim obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 1829 r., która zgodnie z ogólną zasadą wykonywania państwowego rybołówstwa przyznawała państwu prawo wykonywania rybołówstwa w rzekach spławnych. W odniesieniu do innych wód śródlądowych prawo to przysługiwało właścicielom gruntów przybrzeżnych[164]. Na podstawie zasady wynikającej z treści art. 524 k.N. ryby w stawach należały do właścicieli stawów. Podobnie w innych wodach niestanowiących własności publicznej, takich jak rzeki niespławne, prawo łowienia ryb należało do właściciela wody. Zdaniem A. Okolskiego, przepisy obowiązujące na terenie Królestwa miały na celu przede wszystkim określenie zasad wykonywania prawa

[159] Tamże.

[160] **M. Górski,** *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987, s. 21.

[161] Przepisy te omawia **T. Bresiewicz,** *O prawie rybołówstwa*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” 1891/16, s. 62–63.

[162] **T. Mańkowski,** *Prawo łowieckie w Polsce w wiekach średnich*, PniL, R. 32, 1904, s. 516–517.

[163] **J. J. Delsol,** *Zasady Kodeksu Napoleona w związku z nauką jurysprudencyą przedstawione*, t. 1, Warszawa 1873, s. 378.

[164] Tak. **A. Okolski,** *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884, s. 237; **M. Hauriou,** *Précis administratif et de droit administratif et de droit public*, Paris 1927, s. 670–672; **L. Rolland,** *Précis de droit administratif*, Paris 1947, s. 456.

rybołówstwa[165]. Po uwłaszczeniu w 1865 r. prawo rybołówstwa stało się prawem ściśle prywatnym. O tym, komu to prawo przysługiwało w odniesieniu do wód publicznych i prywatnych, decydował faktyczny stan posiadania[166]. Zagadnienia te uregulowane zostały w ogólnej ustawie państwowej z dnia 25 kwietnia 1885 r. dotyczącej unormowania zasad wykonywania rybołówstwa na wodach śródziemnych[167].

Galicyjska ustawa o rybołówstwie z dnia 31 października 1887 r. była pierwszym aktem prawnym w Austrii regulującym w sposób kompleksowy zasady prawa rybackiego[168]. Ustawa w § 1 zdefiniowała prawo rybołówstwa jako wyłączne uprawnienie do hodowania i łowienia ryb, muszli i skorupiaków. Przepisy tego aktu wskazywały, komu przysługiwało prawo rybołówstwa. Normy ustawy od prawa rybołówstwa odróżniały prawo wykonywania rybołówstwa. Prawo wykonywania rybołówstwa w wodach stojących, głównie w stawach, należało do podmiotów uprawnionych do rybołówstwa, wraz z pozostawieniem swobody do urządzenia gospodarki w formie dzierżawy. Na podstawie rozstrzygnięć administracyjnych wody bieżące dzielone były na rewiry rybackie. Ustawa regulowała również zasady dotyczące usuwania kolizji powstających na styku interesów rybactwa z korzyściami przemysłu i rolnictwa. Wprowadzone zostały też szczegółowe przepisy regulujące zasady ochrony ryb, związane z czasami ochronnymi i zakazami dotyczącymi określonych sposobów połowu ryb. W Polsce po 1918 r. unifikacja różnych obowiązujących w tym czasie przepisów dotyczących rybactwa została zrealizowana w ustawie z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie[169].

Dziś można różnie oceniać, jakie bezpośrednie motywy i przyczyny powodowały uchwalanie regulacji chroniących niektóre gatunki zwierząt. Czy były one tworzone w trosce o korzyści państwa, czy w interesie własnym panującego? Na te pytania trudno jest dać jednoznaczną odpowiedź. Na pewno ograniczenia w korzystaniu z zasobów przyrody stały się pierwszym etapem wprowadzenia późniejszych zasad prawnej ochrony gatunkowej zwierząt. Intensywna eksploatacja zasobów przyrody w państwach europejskich spowodowała

[165] **A. Okolski,** *Wykład…*, s. 235.

[166] **J. Buzek,** *Administracya gospodarstwa społecznego*, Lwów 1913, s. 226.

[167] Dz.U.P. nr 58. W parlamencie wiedeńskim, przy okazji uchwalenia tej ustawy, pojawił się spór na temat tego, czy regulacja prawna rybołówstwa powinnna być przedmiotem ustawodawstwa cywilnego pozostającego w kompetencji Rady Państwa, czy też powinna należeć do spraw kultury krajowej, podległej kompetencji sejmów krajowych. Przebieg tego sporu i argumenty tam przedstawione zostały zawarte w „Przeglądzie Sądowym i Administracyjnym" 1884/9, s. 360, w notatce *Kwestya kompetencyi ustawodawstwa krajowego*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny" 1885/10, s. 73–74, oraz artykule **S. Starzyńskiego,** *Ustawa o prawie rybołówstwa w wodach śródziemnych*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny" 1885/10, s. 149–152.

[168] Dz.U.Kraj. z 1890 r., nr 37.

[169] Dz.U.R.P. z 25.04.1932 r., nr 35, poz. 357 z późn. zm.

pojawienie się przepisów tworzących prawne zasady ochrony zwierząt[170]. A. Samsonowicz w pracy historycznej poświęconej łowiectwu w wiekach średnich wskazuje na siedem przyczyn stanowiących o randze ówczesnego łowiectwa: 1) była to konieczność zwalczania zagrażających bytowi ludzkiemu dzikich zwierząt; 2) dzięki łowom można było zdobywać mięso, futra, skóry, rogi i kości; 3) łowy w okresach pokoju były okazją do wyładowywania naturalnego instynktu walki i agresji; 4) łowy miały znaczenie dydaktyczne, wykorzystywane w systemach wychowawczych; 5) łowy zaspokajały potrzeby ludyczne, były formą zdrowej rozrywki, która jednocześnie mogła przynosić wymierny pożytek; 6) łowiectwo odgrywało istotną rolę jako składnik stylu życia średniowiecznych elit, zyskując stopniowo oprawę ceremoniału przekazywania tradycyjnych obyczajów i stając się elementem etosu rycerskiego oraz 7) łowy stymulowały twórczość literacką i sztuki plastyczne znajdujące w nich od pradziejów inspirujący temat[171].

W Polsce istotne zakazy dotyczące zasad prawnych obowiązujących podczas polowań wprowadził Bolesław Chrobry. Dotyczyły one bobrów[172]. Statut warcki ogłoszony w 1423 r. przez Władysława Jagiełłę uwzględniał potrzeby ochrony chłopskich zasiewów niszczonych przez uczestników polowań. W związku z tym uregulowane zostały okresy ograniczenia polowań na zające – od 23 kwietnia do czasu zebrania płodów rolnych z pól[173]. Dodatkowe zakazy ustanowili Władysław Jagiełło i Zygmunt I. Statut litewski, uchwalony w 1529 r. za panowania Zygmunta Starego, poza przepisami dotyczącymi ochrony tura, przewidywał także ochronę bobrów, żubra na terenie Puszczy Białowieskiej oraz dwóch gatunków ptaków: sokoła i łabędzia[174]. Zarządzenie wydane przez Stefana Batorego w 1578 r. zabraniało zabijania zwierząt na terenie Puszczy Niepołomickiej oraz na obszarach nadanych przez króla osobom świeckim i duchownym[175]. Zdaniem J. Matuszewskiego, do 1381 r. instytucje kościelne nie uzyskały wyraźnego prawa polowania na dwa gatunki zwierząt: tura i żubra[176].

W przepisach dotyczących ochrony ptaków najwcześniej ochroną objęto w Europie sikorkę. Nie można precyzyjnie określić, jakie były wtedy motywy ochrony właśnie tego gatunku ptaków. Hipotezy na temat powodów ochrony sikorki można odnaleźć w dawnych wierzeniach religijnych[177]. W 1535 r. w Zu-

[170] **W. Radecki,** *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 17.
[171] **A. Samsonowicz,** *Łowiectwo w Polsce Piastów i Jagiellonów*, Wrocław 1991, s. 7–8.
[172] **K. Z. Gottwald,** *Najstarsze ustawy ochronne w dawnej Polsce*, OP, R. 3, 1922, s. 17.
[173] Zob. szerzej na ten temat. **B. Dyakowski,** *O dawnych łowach i dawnej zwierzynie*, Warszawa 1925, s. 22.
[174] **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Ochrona…*, s. 11–14.
[175] **A. Samsonowicz,** *Łowiectwo…*, s. 12.
[176] **J. Matuszewski,** *Immunitet ekonomiczny w dobrach Kościoła w Polsce do roku 1381*, Poznań 1936, s. 161.
[177] **S. Jarosz,** *Zarys ochrony przyrody*, Poznań 1955, s. 14–15.

rychu weszło w życie zarządzenie dotyczące ochrony ptaków śpiewających[178]. O jego wydaniu zdecydował fakt uświadomienia sobie przez część społeczeństwa roli ptaków w walce ze szkodnikami w lasach i sadach. W 1799 r. na terenie hrabstwa Hessen-Cassel wprowadzono zakaz zabijania niektórych populacji ptaków owadożernych i nietoperzy[179]. W 1802 r. zakaz ten został rozciągnięty na wszystkie gatunki, z wyjątkiem wróbli. Ideą ochronny kierował się także H. R. Shinz z Zurychu, zakładając w 1815 r. Szwajcarskie Towarzystwo Przyrodnicze, które dało początek stworzonemu później Szwajcarskiemu Związkowi Ochrony Przyrody[180]. Na ziemiach czeskich od 1870 r. obowiązywała ustawa o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa[181]. Uregulowania te wprowadziły w życie również instytucję „czasów ochronnych dla zwierzyny łownej"[182]. Odnotowania wymaga także fakt, iż w Europie w XVIII w. powstało i zaczęło działać wiele społecznych organizacji, których celem była ochrona zwierząt przed okrucieństwem ludzi. Pierwsza z nich została założona w Anglii w 1824 r., następnie w Stuttgarcie w 1837 r. i w Dreźnie w 1839 r. Utworzono też kilka stowarzyszeń miłośników ptaków. Na terenie Anglii od 1889 r. działało *The Royal Society for the Protection of Birds* (Królewskie Stowarzyszenie Ochrony Ptaków)[183].

W Polsce, na mocy ustawy Sejmu Krajowego we Lwowie z dnia 5 października 1869 r., „Względem zakazu łapania, wytępiania i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwym Tatrom świstaka i dzikich kóz" wprowadzono prawną ochronę gatunkową dziko żyjących zwierząt[184]. Był to jeden z pierwszych aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody, wydanych w Europie z motywów naukowych[185]. Model zasad ochrony prawnej tam uregulowanych, dotyczących kozic i świstaków, obowiązuje także obecnie w przepisach prawa. Omawiając dzieje ochrony gatunkowej zwierząt w Europie, chciałbym przypomnieć o pewnej ciekawej moim zdaniem koncepcji, jaka pojawiła się w Polsce, a która dotyczyła prób łączenia myślistwa, hodowli i ochrony zwierząt łownych oraz ustalenia zasad w zakresie sposobów polowania. Rodowód tego rodzaju rozwiązań wywodził się ze stowarzyszeń łowieckich działających w Polsce w drugiej połowie XIX w. W 1871 r. na terenie zaboru austriackiego powstało

[178] **T. Bartkowski,** *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, Warszawa, Poznań 1973, s. 58.
[179] **A. Leńkowa,** *Zaczęło...*, s. 82.
[180] Tamże, s. 83.
[181] **J. Strejček, J. Kubiková, J. Kříž,** *Chránime*…, s. 184.
[182] Tamże, s. 82–85.
[183] Tamże, s. 89.
[184] Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, cz. XI, nr 26, s. 16.
[185] Zob. też **J. Grochmalicki,** *Do historji zabiegów o ochronę kozicy i świstaka w Tatrach*, OP, R. 9, 1929, s. 52 i n.

Towarzystwo Lisowieckie[186], występujące również pod nazwą Zakon Lisowiecki. Członków tej organizacji obowiązywały ścisłe zasady postępowania dotyczące etycznego sposobu prowadzenia gospodarki łowieckiej. Wiele z tych zasad przetrwało do dziś i funkcjonuje obecnie na gruncie ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[187]. W czasie istnienia II Rzeczypospolitej obowiązywały na terenach Polski przepisy państw zaborczych. Prawo łowieckie w Polsce w okresie międzywojennym znajdowało się w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r.[188] Z art. 4 tego aktu prawnego wynikała ogólna zasada, zgodnie z którą polowanie było związane z własnością gruntu i należało do właściciela gruntu. Przyjęto też domniemanie, według którego własność gruntu nie jest obciążona prawem polowania na rzecz innych osób.

Obok przepisów z zakresu prawa łowieckiego ważnym źródłem zasad dotyczących ochrony przyrody były umowy międzynarodowe. W Europie stosunkowo wcześnie uznano, że zagadnienia związane z ochroną zasobów przyrody ożywionej, uwzględniającej migracje fauny, wymagają uregulowań międzynarodowych. W 1893 r. na konferencji w Paryżu z udziałem 16 państw podjęto próbę zawarcia konwencji międzynarodowej dotyczącej ochrony fauny. Jednak, na skutek występującej różnicy zdań, opracowanie końcowej wersji projektu nastąpiło dopiero w 1902 r.[189] W 1908 r. ratyfikacji konwencji dokonano w 13 krajach europejskich, z wyjątkiem Anglii i Włoch. Jako stały organ powołany do wypełniania postanowień konwencji utworzono Międzynarodową Komisję Ochrony Ptaków Pożytecznych. Ratyfikowanie konwencji przez 13 państw było niewątpliwie czynnikiem postępu w rozwoju europejskich regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska. Nie wszyscy jej sygnatariusze dotrzymali później warunków tej umowy. Wiele kontrowersji budził m.in. problem podziału ptaków na pożyteczne i szkodliwe. Próba zmiany konwencji z 1902 r., podjęta w 1937 r. w Wiedniu w trakcie posiedzenia Komitetu Ochrony Ptaków, zakończyła się niepowodzeniem na skutek wybuchu II wojny światowej[190].

Odnotowania wymaga jeszcze kilka ważnych dat w historii ochrony środowiska wodnego w Europie. W dniu 3 sierpnia 1839 r. podpisana została konwencja brytyjsko-francuska – pierwsza tego typu umowa z zakresu ochrony biologicznych zasobów. Dotyczyła ona m.in. granic wykonywania rybołówstwa. W umowie tej znalazły się zasady ogólne obejmujące kwestie techniczne i terytorialne, ściśle związane z organizowaniem rybołówstwa. Były tam

[186] **W. Radecki,** *Prawo łowieckie*…, s. 147.
[187] Tekst jedn. Dz.U z 2005 r., nr 127, poz. 1066 z późn. zm.
[188] Dz.U.R.P. nr 110, poz. 934 zm. rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11.07.1932 r., Dz.U.R.P. nr 67, poz. 622.
[189] **T. Bartkowski,** *Ochrona...*, s. 79.
[190] Tamże, s. 80.

przepisy prawne dotyczące np. zakazu połowu ostryg w określonych porach dnia, tj. od zachodu do wschodu słońca. W 1902 r. powstała specjalistyczna organizacja o nazwie Międzynarodowa Rada Badań Morza (*International Council for the Exploration of the Sea*) z siedzibą w Kopenhadze. Nieco wcześniej, bo w 1883 r., zawarte zostało ważne porozumienie, którego stronami były Niemcy, Holandia i Szwajcaria, a dotyczyło ono częściowej ochrony łososia w rzece Ren. Podobne konwencje podpisywały inne państwa zainteresowane uregulowaniem kwestii związanych z łowieniem ryb w wodach śródlądowych. W 1893 r. państwa położone nad Jeziorem Bodeńskim zawarły tego rodzaju umowę[191]. Po obaleniu teorii o niewyczerpalności zasobów biologicznych mórz, ochroną zostały objęte zagrożone gatunki fauny morskiej. W wyniku takiej akcji ochronnej powstało w 1929 r. w Berlinie porozumienie „Układ w sprawie uregulowania połowu gladys (*Pleuronectes platessa*) i flądер (*Pleuronectes flesus*) na morzu Bałtyckim", którego sygnatariuszami były: Dania, Niemcy, Polska, Szwecja i Wolne Miasto Gdańsk[192]. R. Zaorski etapy rozwoju prawa traktatowego w dziedzinie ochrony zasobów biologicznych morza przedstawia następująco: „1) indywidualizacja umów; 2) późne pojawienie się umów wielostronnych; 3) tworzenie komisji międzynarodowych dla prowadzenia badań naukowych i opracowywania programów ochrony oraz 4) rozpoczęcie działań ochronnych od gatunków o dużej wartości gospodarczej"[193]. W Genewie 24 września 1931 r. podpisana została „Konwencja o uregulowaniu połowu wielorybów"[194]. W dniu 8 listopada 1933 r. na konferencji w Londynie z udziałem przedstawicieli Belgii, Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch, Egiptu, Unii Południowoafrykańskiej i Sudanu zatwierdzono, że fauna i flora Afryki powinny zostać poddane ochronie, poprzez założenie parków natury i rezerwatów oraz uregulowanie polowań na terenach ochronnych. Ważne było to, że dzięki sporządzeniu wykazu zwierząt objętych całkowitą ochroną (klasa A) i takich, na które w pewnych okresach i na wyznaczonych terenach jest dozwolone polowanie (klasa B) przepisy konwencji objęły ochroną gatunki zagrożone wyginięciem.

W Polsce rybołówstwo na wodach otwartych całego państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego, regulowała ustawa o rybołówstwie z dnia 7 marca 1932 r.[195] Do 1939 r. Polska podpisała kilka umów międzynarodowych dotyczących rybołówstwa. Spośród nich należy wymienić przede wszystkim: 1) układ pomiędzy Polską a Niemcami w sprawie rybołówstwa na bieżących i stojących wodach granicznych, podpisany w Berlinie 10 grudnia 1927 r.[196]; 2) umowę

[191] Tamże.
[192] Dz.U.R.P. z 1931 r., nr 30, poz. 207.
[193] **R. Zaorski,** *Ochrona przyrody morza w umowach międzynarodowych*, Gdańsk 1957, s. 34.
[194] Dz.U. R.P. z 1935 r., nr 14, poz. 75.
[195] Dz.U.R.P., nr 35, poz. 375 z późn. zm.
[196] Dz.U.R.P. z 1931 r., nr 59, poz. 476.

z Wolnym Miastem Gdańskiem celem wykonania i uzupełnienia polsko-gdańskiej konwencji z dnia 9 listopada 1920 r.[197]; 3) umowę między Rzecząpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Rad o stosunkach prawnych na granicy państwowej, podpisaną w Moskwie w dniu 10 kwietnia 1932 r.[198] oraz 4) umowę między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o rybołówstwie i ochronie ryb na wodach granicznych i na wodach ich zlewisk, podpisaną w Katowicach 18 lutego 1928 r.[199] Do czasu uchwalenia ustawy o ochronie przyrody z 1934 r. przepisy dotyczące ochrony przyrody jako całości nie istniały w polskim systemie prawnym. Pojedyncze regulacje prawne obejmowały swoim zakresem poszczególne zasoby przyrody, nie odnosząc się do ochrony całości przyrody lub środowiska. Regulacje te nie były pod względem treści rozbudowanymi aktami prawnymi. Większość z nich w swojej konstrukcji odwoływała się do pewnych zasad ochrony. Nie zawsze zasady te występowały jako wyodrębniona część regulacji. Często treść zasad ochrony można było dopiero wyinterpretować w drodze wykładni z kilku pojedynczych przepisów. Prostota regulacji prawnej i ograniczona ilość przepisów prawa powodowały, że prawodawca, unikając kazuistyki, odwoływał się mniej lub bardziej bezpośrednio właśnie do ogólnych zasad ochrony. Często zasady takie formułował prawodawca wprost w tekście przepisów. Warto podkreślić, że regulacje te dzięki swojej prostocie i mało skomplikowanej konstrukcji normatywnej były skutecznym instrumentem ochrony prawnej zasobów przyrody. Nowy etap w rozwoju podstaw prawnych ochrony przyrody wyznaczyło uchwalenie ustawy o ochronie przyrody w 1934 r.

1.3. Źródła zasad ochrony prawnej przyrody w prawodawstwie II Rzeczpospolitej

Pierwszą regulacją prawną dotyczącą ochrony elementów przyrodniczych w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. był dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury[200]. Przepisy tego aktu prawnego postrzegały ochronę przyrody jako rozszerzenie przepisów o ochronie zabytków na obiekty przyrodnicze. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (MWRiOP) z dnia 15 września 1919 r. o ochronie niektórych zabytków przyrody zakazywało niszczenia, uszkadzania lub wywożenia z kraju okazów przyrody[201]. Okazy

[197] Dz.U.R.P. z 1922 r., nr 16, poz. 139.
[198] Dz.U.R.P. z 1933 r., nr 74, poz. 541.
[199] Dz.U.R.P. z 1931 r., nr 64, poz. 513.
[200] Dz.P.P.P. [Dziennik Praw Państwa Polskiego] nr 16, poz. 36.
[201] M.P. z 16.09.1919 r., nr 208.

przyrody zostały określone w sposób generalny oraz imiennie[202]. Duże znaczenie w tworzeniu podstaw teoretycznych polskich zasad ochrony przyrody odegrała państwowa organizacja ochrony przyrody[203]. W dniu 17 grudnia 1919 r. w Warszawie odbył się zjazd, na którym z inicjatywy ówczesnego ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego Ksawerego Praussa podjęto decyzję o zorganizowaniu Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody[204]. Przewodniczącym tej Komisji został Władysław Szafer[205]. W trakcie pierwszego jej posiedzenia, 17 grudnia 1919 r., dyskutowano nad kształtem i założeniami przyszłego materialnego prawa ochrony przyrody. Głównym protoplastą idei prawnej ochrony przyrody był Jan Gwalbert Pawlikowski[206].

---

[202] Według W. Szafera, zasługę odkrycia w Europie azalii pontyjskiej zdobyło Liceum Krzemienieckie oraz dzieło T. Czackiego. W Krzemieńcu został założony ogród botaniczny, w którym znalazł się krzew azalii pontyjskiej. Pierwszy *Katalog roślin ogrodu krzemienieckiego* z 1810 r. w planie ogrodu wymieniał krzew azalii pontyjskiej, której nasiona od 1812 r. były oferowane do ogrodów innych państw w Europie. Azalia pontyjska w stanie dzikim pochodzi z terenów Ukrainy i Białorusi, na pograniczu Wołynia i Polesia. **W. Szafer,** *Z teki przyrodnika*, Warszawa 1964, s. 168.

[203] Zagadnienia te wcześniej analizowałem również w publikacji [**P. Korzeniowski**], *Koncepcje teoretyczne prawa ochrony przyrody w prawodawstwie ochronnym II Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] **D. Kopeć, N. Ratajczyk** (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 73–85.

[204] Datę taką wymienia **W. Szafer** (*Wspomnienia przyrodnika*, Warszawa 1973, s. 145). Komisja odbyła posiedzenie organizacyjne 7 i 8.02.1920 r.

[205] Wraz z objęciem funkcji przewodniczącego przez W. Szafera, w nazwie Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody w oficjalnych wystąpieniach zrezygnowano ze słowa „Tymczasowa" i pozostawiono nazwę Państwowej Komisji Ochrony Przyrody. Zob. **A. Leńkowa,** *Władysław Szafer*, Warszawa 1980, s. 16. Władysław Szafer (1886–1970) – członek rzeczywisty PAN, długoletni profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, czołowy botanik polski i uczony o światowej sławie, twórca polskiej szkoły paleobotanicznej – zyskiwał sławę dzięki szeroko rozbudowanym badaniom własnym oraz swoich uczniów z dziedziny systematyki, geografii, socjologii i paleobotaniki. W 1963 r. został mianowany honorowym członkiem zagranicznym Duńskiej Akademii Nauk i honorowym członkiem Towarzystwa Królewskiego w Edynburgu oraz członkiem honorowym Międzynarodowej Komisji Parków Narodowych.

[206] Jan Gwalbert Pawlikowski (1860–1939) należał do osób o bardzo szerokich horyzontach zainteresowań: taternictwo, agronomia, prawo, polonistyka i ochrona przyrody. Po maturze uzyskanej w 1778 r. w Krakowie, w Gimnazjum św. Anny, i po pierwszym semestrze polonistyki przeniósł się na Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tytuł doktora w zakresie nauk prawniczych uzyskał w 1885 r. Wykształcenie uniwersyteckie uzupełnił studiami agronomicznymi w Halle i Dublanach oraz studiami ekonomicznymi w Wiedniu. Był wykładowcą Akademii Rolniczej w Dublanach. Stworzył zręby nowoczesnej idei ochrony prawnej przyrody. W 1913 r. w „Lamusie" ogłosił po raz pierwszy podstawową rozprawę pt. *Kultura a natura*, której przedruk ukazał się w 1938 r. w książce *O lice ziemi*. Był gorącym zwolennikiem wprowadzenia do programów szkolnych nauki o ziemi. Postulat powrotu do natury przez jej poznanie był hasłem wyjściowym dla Pawlikowskiego i jego idei ochroniarskiej; ochronę przyrody traktował jako obowiązek obywatelski. Przemyślenia związane z realizacją tego obowiązku znalazły się w jego najważniejszych rozprawach: *Podstawowe zagadnienia ochrony*

W maju 1919 r. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przygotowało projekt ustawy o ochronie przyrody. Ta propozycja legislacyjna uzyskała jednak negatywne opinie środowiska działaczy na rzecz ochrony przyrody. We wrześniu 1919 r. Ministerstwo Kultury i Sztuki uznało za konieczne przygotowanie projektu ustawy o ochronie krajobrazu. Na zebraniu, 17 grudnia 1919 r., działacze ochrony przyrody doszli do wniosku, że jest zbyt wcześnie na przyjęcie ustawowej regulacji dotyczącej ochrony przyrody, i w związku z tym postanowiono skoncentrować się na stronie praktycznej ochrony przyrody. Nie bez znaczenia pozostawała wtedy też kwestia braku wiedzy prawniczej w zakresie nowej dziedziny regulacji prawnej. W związku z tym postanowiono zapoznać się z ustawodawstwem zagranicznym dotyczącym ochrony przyrody[207]. Motywy podjęcia takiej decyzji można odnaleźć w poglądach J. G. Pawlikowskiego, który uważał m.in., że „ustawodawstwo powinno powstawać organicznie i nie musi być dziełem jednej chwili. Ustawy powinny wynikać z życia i praktyki, a nie rodzić się przy zielonym stoliku"[208].

W dniu 27 grudnia 1919 r. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego powołał członków Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody (TPKOP). Pierwszy zjazd TPKOP odbył się w dniach 7–8 lutego 1920 r. w Krakowie. Na zjeździe tym przygotowano projekt rozporządzenia ministerialnego powołującego do życia Państwową Radę Ochrony Przyrody. W rozporządzeniu tym, obok przepisów ustrojowych określających strukturę Rady, znalazły się również normy prawa materialnego formułujące zasady ogólne ochrony przyrody[209]. Warto odnotować, że w tym czasie przygotowano projekt ustawy o ochronie szczególnie rzadkich gatunków zwierząt i roślin. Podstawowym celem przyszłej regulacji było objęcie ochroną żubrów, bobrów, kozic i śwista-

przyrody (Kraków 1920); *O celach i środkach ochrony przyrody* (OP, R. 1, [Kraków] 1920); *Społeczna organizacja ochrona przyrody* (OP, R. 3, [Kraków] 1923); *Prawo ochrony przyrody* (Państwowa Rada Ochrony Przyrody, [Kraków] 1927/10); *Słowo o międzynarodowej ochronie przyrody i jej tendencjach rozwojowych*, (OP, R. 7, [Kraków] 1928); *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce* (OP, R. 14, [Kraków] 1934) oraz *O lice ziemi* (Warszawa 1938). Pawlikowski studiował systematycznie u źródeł zagraniczne ustawodawstwo ochronne oraz tłumaczył je i wydawał w języku polskim. Dało mu to później większe możliwości przy tworzeniu projektu pierwszej polskiej ustawy o ochronie przyrody z 1934 r. Zob. **J. Olszak,** *Jan Gwalbert Pawlikowski. „Na 25 rocznicę śmierci"*, Przemyśl 1965, s. 325–335. W. Szafer uważał, że Pawlikowski był nie tylko głównym twórcą ideologii ochrony przyrody w Polsce, ale również jej realizatorem w zdobyciu dla niej trwałych podstaw prawnych, mających zapewnić jej rozwój. Ocena roli Pawlikowskiego znalazła się książce **W. Szafera,** *Z teki*..., s. 37.

[207] Dla przygotowania przyszłej ustawy ochronnej bardzo duże znaczenie miało zebranie i przetłumaczenie na język polski oraz opublikowanie w kolejnych rocznikach „Ochrony Przyrody" zagranicznych ustaw i innych przepisów związanych z ochroną przyrody. Materiały te później zostały zebrane przez Pawlikowskiego w osobnej książce, wraz z odpowiednimi komentarzami i wyjaśnieniami. Zob. **J. G. Pawlikowski,** *Prawo*..., cz. II, aneksy.

[208] **J. G. Pawlikowski,** *O celach*…, [w:] *O lice*…, s. 67.

[209] Tekst projektu opublikowany został w OP, R. 1, 1920, s. 78–80.

ków oraz cisów i limb. Przewidziano również możliwość rozciągnięcia przepisów tej ustawy, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, na inne szczególnie rzadkie gatunki zwierząt i roślin wymagających działań ochronnych na terenie całego państwa lub w poszczególnych województwach, w sytuacji, kiedy zachodziła obawa ich wytępienia. Ostatecznie nie doszło jednak do uchwalenia ustawy o ochronie gatunków. Sytuację tę ocenił w swojej monografii J. J. Nowak. Jego zdaniem, istnienie specjalnych przepisów ustawowych nie było rzeczą nieodzowną. Przed stworzeniem ustawodawstwa ochronnego mogło powstać prawo ustrojowe wyznaczające strukturę organizacji ochronnej. Autor ten uważał, że ważniejszą rzeczą jest uprzednie zbudowanie organizacji, która niezależnie od tworzących się stopniowo przepisów prawa materialnego powinna prowadzić energiczną działalność[210]. Po założeniu centralnego biura TPKOP w Krakowie zorganizowano trzy Kuratoria Ochrony Przyrody: 1) we Lwowie; 2) w Warszawie oraz 3) w Poznaniu[211]. W pierwszym okresie działania TPKOP zebrane zostały liczne materiały przeznaczone do inwentaryzacji zabytków przyrody. Utworzono komisję, która rozpoczęła pracę nad wybraniem i oznaczeniem terenów przeznaczonych na utworzenie parków narodowych dla zabezpieczenia ochrony wszystkich typów krajobrazu polskiego[212]. Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody podejmowała działania mające na celu wprowadzenie postanowień ochronnych do ustaw wiążących się z problematyką ochrony przyrody.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.[213] w rozdziale V, dotyczącym powszechnych obowiązków i praw obywatelskich, gwarantowała ochronę własności (art. 99). Przepis ten zabezpieczał poszanowanie własności prywatnej, którą tylko ustawa mogła ograniczyć ze względu na wymagania ochrony przyrody[214]. Zdaniem W. Radeckiego, regulacja ta była zwiastunem „zainteresowania ustawodawcy problematyką ochrony przyrody"[215]. Omawiany przepis utrzymała w mocy także ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.[216]; obowiązywał on do czasu wejścia w życie Konstytucji PRL z 1952 r.[217] Normy dotyczące ochrony przyrody występowały ponadto w treści aktów prawnych regulujących podstawowe zasady korzystania z niektórych elementów środowiska. W ustawie z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów wyłączono od scalenia

[210] **J. J. Nowak,** *Problemy administracyjne ochrony przyrody*, Kraków 1939, s. 66–67.
[211] **W. Kulczyńska,** *Organizacja ochrony przyrody w Polsce*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby*..., s. 273.
[212] Tamże, s. 260.
[213] Dz.U.R.P. nr 44, poz. 267 z późn. zm.
[214] Podaję za: **J. J. Nowak,** *Problemy*..., s. 66.
[215] **W. Radecki,** *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, PiŚ 2008/4, s. 41–42.
[216] Dz.U.R.P. nr 30, poz. 227.
[217] Ustawa z dn. 22.07.1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

grunty, na których znajdowały się m.in. osobliwości przyrody[218]. Podobne postanowienia zawierała również ustawa o scalaniu gruntów z dnia 31 lipca 1923 r. Artykuł 2 tej ustawy wymieniał grunty, które były wyłączone od scalenia ze względu na występowanie zabytków historycznych, architektonicznych i osobliwości przyrody[219]. Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej przewidywała m.in., że projekt parcelacyjny powinien uwzględniać wydzielenie i zachowanie zabytków historycznych, architektonicznych i osobliwości przyrody[220]. Ustawa z 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych określiła obowiązek sadzenia i utrzymania drzew przy drogach publicznych[221]. W przepisach wykonawczych uregulowane zostały także szczegółowe zasady dotyczące zakresu wykonywania tego obowiązku[222]. Ustawa wodna z dnia 19 października 1922 r. wprowadziła do ustawodawstwa polskiego przepisy zabraniające wprowadzania zanieczyszczeń do wód oraz normy dotyczące ochrony krajobrazu. Zgodnie z art. 47 ustawy wodnej, obowiązywała zasada ogólna, według której udzielenie pozwolenia na użytkowanie wód mogło być uzależnione od dopełnienia obowiązku założenia i utrzymania odpowiednich urządzeń ochronnych[223]. Ustawa z 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach wprowadziła szeroko rozumianą zasadę ochrony krajobrazu w okolicach szczególnie cennych[224]. W założeniu ustawa ta miała dać początek dalszemu rozwojowi ustawodawstwa dotyczącego nie tylko uzdrowisk, ale obejmującego opieką również całą strefę podgórską[225]. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem uzdrowisk były przedmiotem prawa sanitarnego. W dniu 8 lutego 1919 r. została wydana państwowa zasadnicza ustawa sanitarna[226], zastąpiona później zasadniczą ustawą sanitarną z dnia 19 lipca 1919 r.[227] Wprowadziła ona zasady ogólne tej ochrony rozbudowane o zasady szczegółowe. Podstawy organizacyjne ochrony przyrody zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1925 r. o trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Na podstawie przepisów tego rozporządzenia utworzono urząd Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody oraz Państwową Radę Ochrony Przyrody przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego jako organ doradczy w sprawach dotyczących

[218] Dz.U.R.P. nr 92, poz. 718, z późn. zm.
[219] Dz.U.R.P. nr 92, poz. 718 z późn. zm.
[220] Dz.U.R.P. z 1926 r., nr 1, poz. 1 z późn. zm.
[221] Dz.U.R.P. nr 89, poz. 656 z późn. zm.
[222] Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dn. 30.12.1922 r. w przedmiocie sadzenia i utrzymywania drzew przydrożnych na drogach publicznych (Dz.U.R.P. z 1923 r., nr 8, poz. 51).
[223] Dz.U.R.P. nr 102, poz. 936, tekst jedn. Dz.U. z 1928 r., nr 62, poz. 574 z późn. zm.
[224] Dz.U.R.P. nr 31, poz. 254 z późn. zm.
[225] **J. G. Pawlikowski,** *Prawodawstwo…*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby…*, s. 254–255.
[226] Dz.P.P.P. nr 15, poz. 207.
[227] Dz.P.P.P. nr 63, poz. 371.

ochrony przyrody[228]. W okresie pierwszej kadencji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, od 1 stycznia 1926 r. do 31 grudnia 1931 r., dokonano powiększenia struktury organizacji terenowych organów ochrony przyrody[229].

1.4. Podstawy naukowe i teoretyczne zasad ochrony prawnej przyrody w II Rzeczypospolitej

W latach 1926–1934 zaprezentowano w polskiej literaturze opracowaną przez J. G. Pawlikowskiego pierwszą w Polsce bardzo ważną koncepcję ochrony prawnej przyrody[230]. Zasadnicza część prac nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie przyrody prowadzona była w latach 1926–1934. W 1927 r. W. Szafer zwołał zebranie, którego podstawowym celem było omówienie najważniejszych kwestii związanych z treścią przyszłej ustawy. Podjęto wtedy decyzję o powierzeniu Państwowej Komisji Kodyfikacyjnej opracowania projektu ustawy. Po przyjęciu wstępnych propozycji legislacyjnych dotyczących projektu wyznaczyła ona na referenta prof. Fryderyka Zolla[231]. Przygotowany przez niego projekt został przedyskutowany w Podkomisji Prawa Rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej. W dniach 15–17 lutego 1928 r. odbyła się dyskusja, w której Państwową Radę Ochrony Przyrody reprezentowali m.in. W. Szafer i J. G. Pawlikowski. Projekt następnie przesłano do zaopiniowania do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Kolejny etap prac nad projektem ustawy był związany z debatą trwającą od 15 do 18 listopada 1928 r., w której brał udział m.in. W. Goetel. Po jej zakończeniu projekt ustawy o ochronie przyrody nabrał ostatecznego kształtu[232], ale termin uchwalenia ustawy wtedy jeszcze nie był ostatecznie ustalony[233]. W. Szafer uważał, że największe

[228] Pierwszym delegatem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do spraw Ochrony Przyrody oraz przewodniczącym Państwowej Rady Ochrony Przyrody został Władysław Szafer. W składzie Rady znalazły się również osoby reprezentujące czynnik społeczny. O dużym znaczeniu „żywiołów obywatelskich" pisał m.in**. J. G. Pawlikowski** w rozprawie: *Społeczna organizacja ochrony przyrody*, OP, R. 3, 1922; tekst pierwotny został uzupełniony przez tegoż autora w książce, *O lice*..., s. 69–83. Tekst rozporządzenia RM z dn. 10.06.1925 r. został także opublikowany w książce **W. Szafera** (red.), *Skarby*…, s. 362–363. Zob. też na ten temat OP, R. 5, 1925, s. 80–82.

[229] **W. Kulczyńska,** *Organizacja*..., s. 264–265.

[230] Koncepcja ochrony prawnej przyrody J. G. Pawlikowskiego została przedstawiona w jego trzech podstawowych z tego zakresu monografiach: w studium **J. G. Pawlikowski,** *O prawie ochrony przyrody*, OP, R. 6, (cyt. za: *O lice*..., s. 83–134); w osobnej monografii: *Prawo ochrony przyrody*, Państwowa Rada Ochrony Przyrody nr 10, Kraków 1927, oraz jako rozdział XI w wydawnictwie zbiorowym: **W. Szafer** (red.), *Skarby*..., s. 248–257. Zagadnienia te wcześniej analizowałem w swojej publikacji [**P. Korzeniowski**], *Koncepcje*…, s. 73–85.

[231] Podaję za: **W. Radecki,** *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21.

[232] **J. G. Pawlikowski,** *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP, R. 14, 1934, s. 4.

[233] W sprawozdaniu Państwowej Rady Ochrony Przyrody za rok 1929 Szafer zwrócił uwagę na to, że projekt ustawy przejrzały wszystkie ministerstwa, był także przedmiotem obrad Prezydium

korzyści wynikają z tych jej proponowanych postanowień, które dotyczą możności doraźnej ochrony zabytków przyrody oraz tworzenia rezerwatów[234]. Podjęte zostały również próby, aby ustawa o ochronie przyrody weszła w życie w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej[235].

Po wieloletnich staraniach, w styczniu 1934 r. Rada Ministów przyjęła projekt ustawy o ochronie przyrody, który jako propozycja rządowa trafił pod obrady parlamentu. Sejm 6 marca 1934 r. prawie jednomyślną uchwałą przyjął ustawę, a 10 marca regulacja ta została jednomyślnie zaakceptowana przez Senat, w brzmieniu ustalonym przez Sejm[236]. Ukształtowane w tym czasie podstawy teoretyczne ochrony przyrody stanowiły dobry fundament pod realizację postanowień ustawy o ochronie przyrody[237]. Propozycja terminologiczna A. Wodziczki, dotycząca nauki ochrony przyrody, przedstawiona w 1932 r., stała się punktem zwrotnym. Oddzielała ona dotychczasową statyczną koncepcję ochrony przyrody od nowej dynamicznej nauki o ogólnym zachowaniu zasobów środowiska przyrodniczego na podstawie zasad ogólnych tej ochrony[238]. Według W. Radeckiego, w koncepcji A. Wodziczki przedstawionej w 1932 r. widoczna była współczesna problematyka ochrony środowiska wraz z zagadnieniami kształtowania środowiska, etyką środowiskową (ekologiczną) oraz edukacją

Rady Ministrów, i wbrew oczekiwaniom nie został uchwalony. Szafer uważał, że przewlekanie tej doniosłej sprawy stawia PROP w bardzo trudnym i beznadziejnym położeniu. W wielu konkretnych sprawach związanych z ochroną przyrody brak regulacji ustawowej powodował sytuację wykluczającą ich załatwienie. Zaniepokojenie tym stanem wyrażał następująco: „Nie każda z bieżących spraw może czekać, a niejedna osobliwość przyrody polskiej zginęła już z powodu niemożności jej uratowania przed zagładą w dzisiejszym stanie prawnym". **W. Szafer,** *Sprawozdanie z działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody w roku 1929*, Kraków 1930, s. 5.

234 Tamże.

235 Ze względu na silny sprzeciw Ministerstwa Skarbu pomysł ten nie doczekał się realizacji. Zob. *Sprawozdanie z 50-go posiedzenia Wydziału PROP, z dnia 8 października 1930 w Krakowie*, OP, R. 10, 1930, s. 185. Na temat przyczyn opóźnień związanych z zakończeniem procesów legislacyjnych w administracji rządowej i przewlekania się sprawy uchwalenia ustawy o ochronie przyrody w Sejmie zob. **W. Goetel,** *Bój o parki narodowe*, „Wierchy" 1931/9, s. 129.

236 Dane dotyczące ostatniego etapu uchwalenia ustawy opublikowane zostały w „Kwartalnym Biuletynie Informacyjnym Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do spraw Ochrony Przyrody" [KBI], 1934/2, s. 1.

237 Na początku lat trzydziestych pojawiło się nowe podejście do tych zagadnień. Przedstawicielem nowego nurtu w nauce ochrony przyrody był A. Wodziczko (1887–1948) – poznański biolog i działacz ochrony przyrody. W artykule dotyczącym zieleni miejskiej przedstawił on nowy pogląd, według którego ochrona przyrody stała się zagadnieniem polityki w zakresie miejskiej i podmiejskiej zieleni zdrowotnej. **A. Wodziczko,** *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, OP, R. 10, 1930, s. 41.

238 **A. Dzięczkowski,** *Adam Wodziczko, twórca nauki o ochronie przyrody. W 50-lecie fizjotaktyki*, [w:] **J. Babicz, W. Grębocka, Z. Wójcik** (red.), *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, Wrocław 1985, s. 65.

ekologiczną. Zdaniem tego autora, był to pierwszy sygnał, że nowy termin „ochrona środowiska" nie jest niczym innym, jak ochroną przyrody, lecz inaczej rozumianą[239]. Przykładem na poparcie twierdzenia W. Radeckiego może być to, że W. Szafer zagadnienie higieny społecznej pojmował głównie jako obcowanie człowieka z przyrodą będącą źródłem zdrowia i przynoszącą człowiekowi pełną radość i szczęście wtedy, gdy jest piękna[240].

Przed II wojną światową wydano także pakiet przepisów prawnych, tworzących zręby polskiego ustawodawstwa leśnego, a mianowicie: 1) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności państwa[241]; 2) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych[242]; 3) dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. o Państwowym Gospodarstwie Leśnym znowelizowany ustawą z dnia 16 marca 1937 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym[243]; 4) ustawę z dnia 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków[244] oraz 5) ustawę z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym[245].

W ustawodawstwie dotyczącym lasów duże znaczenie miała przedstawiona wcześniej zasada trwałości upraw leśnych oraz zasada wprowadzenia kategorii lasów ochronnych mających znaczenie przyrodniczo-naukowe. Zasada trwałości w utrzymaniu gruntów przeznaczonych pod uprawę leśną wynikała z treści art. 5 dekretu. Zgodnie z tym założeniem, wszystkie grunty leśne musiały być trwale utrzymywane pod uprawę leśną. Zmiana takiego przeznaczenia gruntów na inny rodzaj użytkowania mogła być dokonana tylko w przypadkach ściśle określonych w przepisach. Zasada niezmienności uprawy leśnej w lasach ochronnych opierała się na treści art. 8 dekretu oraz z art. 26 rozporządzenia o ochronie lasów niestanowiących własności państwa w lasach uznanych za ochronne. Przewidywała ona, że uprawa leśna nie mogła być zmieniana na inny rodzaj użytkowania. Lasy podlegały ogólnym zasadom ochrony wynikającym z treści art. 13 ustawy o uzdrowiskach z dnia 23 marca 1922 r.[246] Po odzyskaniu niepodległości uporządkowanie prawa wodnego stało się jednym z najważniejszych zadań kodyfikacyjnych związanych z projektem reformy rolnej. W 1919 r.

---

[239] **W. Radecki,** *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 78.

[240] **W. Szafer,** *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, OP, R. 13, 1933, s. 15–23.

[241] Dz.U. nr 57, poz. 504 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 1932 r., nr 111, poz. 932 z późn. zm.

[242] Dz.U.R.P. nr 36, poz. 336 z późn. zm.

[243] Dz.U.R.P. nr 75, poz. 533 z późn. zm.

[244] Dz.U.R.P. nr 56, poz. 406.

[245] Dz.U.R.P. nr 30, poz. 224 z późn. zm.

[246] Dz.U.R.P. nr 31, poz. 254, zm. rozporządzeniem Prezydenta R.P. z dn. 22.03.1928 r., Dz.U.R.P. nr 36, poz. 331.

uchwalono ustawę o budowie kanałów żeglownych, tudzież regulacji rzek żeglownych i spławnych[247]. W 1920 r. Sejm Ustawodawczy utworzył specjalną komisję wodną do opracowania projektu obejmującego całokształt prawa wodnego[248]. Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.[249] zawierała istotne dla ukształtowania się późniejszych zasad ochrony, przepisy dotyczące własności wód, użytkowania wód, utrzymania i regulacji wód i ich brzegów, ochrony przed powodziami i spółek wodnych[250]. Ten akt prawny wprowadził też ważną zasadę, zgodnie z którą wszystkie wody miały charakter wód publicznych, o ile z mocy art. 4 albo wskutek szczególnych tytułów prawnych nie stanowiły one własności prywatnej. Ustawa o ochronie przyrody uchwalona 10 marca 1934 r.[251] była regulacją prawną mającą w tym czasie w głównej mierze charakter konserwatorski.

Przyjęcie w Polsce pierwszej kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej ochrony przyrody miało bardzo duże znaczenie w tworzeniu podstaw teoretycznoprawnych, najpierw zasad ochrony przyrody, a później zasad ochrony prawnej całego środowiska. Konserwatorski charakter tej ustawy wynikał z koncepcji ochrony przyrody reprezentowanej przez J. G. Pawlikowskiego. Był to stosunkowo mało obszerny akt prawny, składający się z 34 artykułów podzielonych na cztery rozdziały. Regulacja ta była dobrym początkiem na drodze budowania podstaw prawnych ochrony przyrody i zasad jej ochrony. Oczekiwano, że ustawa z 1934 r. rozpocznie nowy i lepszy okres ochrony przyrody w Polsce, ale w kolejnych latach okazało się, iż nadzieje te się nie spełnią.

W latach 1934–1937 nastąpił regres, w tym również stopniowo zanikała działalność ochronna. Jedną z przyczyn zaistniałego w tym czasie stanu było niewydanie istotnych przepisów wykonawczych, a zwłaszcza dotyczących uprawnień konserwatorów przyrody. Ograniczony rozwój działalności na rzecz ochrony przyrody był spowodowany sprzecznościami interesów, jakie się pojawiły pomiędzy ochroną przyrody a turystyką i budownictwem[252]. Uznano wprawdzie, że turystyka jest szansą rozwoju kraju, nie dostrzegano jednak możliwości powiązania rozwoju gospodarki turystycznej z potrzebami ochrony przyrody.

---

[247] Ustawa z dn. 9.07.1919 r. o budowie kanałów żeglownych, tudzież regulacji rzek żeglownych i spławnych, Dz.P.P.P. nr 59, poz. 356.

[248] Za wzór projektu posłużyła komisji ustawa pruska z 1913 r. oraz projekt ustawy galicyjskiej opierający się na ramowej ustawie z 1869 r. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 336. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 19.09.1922 r., łam 6.

[249] Dz.U. R.P. nr 102, poz. 936, tekst jedn. Dz.U.R.P. z 1928 r., nr 62, poz. 574 z późn. zm.

[250] Zob. **M. Zimmermann,** *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A Mickiewicza", Prawo, 1957/4, s. 11.

[251] Dz.U.R.P. nr 31, poz. 274.

[252] **W. Szafer,** *Rzut oka na stan przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937, s. 10–12.

Przedstawione powyżej dane potwierdzają, że stworzone w drugiej połowie lat trzydziestych XX w. podstawy teoretyczne prawnej ochrony przyrody zostały wykorzystane w praktyce. Polska regulacja ustawowa dotycząca ochrony przyrody z 1934 r. uchwalona została rok wcześniej przed ustawą Rzeszy Niemieckiej o ochronie przyrody, przyjętą 26 czerwca 1935 r. (*Reichsnaturschutzgesetz*), która łącznie z rozporządzeniami wprowadzającymi z dnia 31 października 1935 r. ujednoliciła prawo państwowe w dziedzinie ochrony przyrody. Regulacje te opierały się na idealistycznej koncepcji ochrony przyrody[253]. Uchwalenie ustawy o ochronie przyrody z 1934 r. było uwieńczeniem wypracowanej w okresie międzywojennym w nauce polskiej kompleksowej koncepcji ochrony prawnej przyrody. Jej odzwierciedleniem była treść ustawy o ochronie przyrody. Kształt tej regulacji przez wiele lat był podstawą dla obowiązywania zasad ochrony prawnej przyrody w Polsce, a później zasad ochrony prawnej środowiska.

[253] Ustawa niemiecka z 1935 r. obowiązywała w Republice Federalnej Niemiec w formie prawa krajowego do 1976 r.

ROZDZIAŁ 2

Odrębność systemu prawa ochrony środowiska

2.1. Kształtowanie się odrębności przedmiotowej prawa ochrony środowiska

Badanie zagadnienia kształtowania się odrębności prawa ochrony środowiska należy zacząć od wyjaśnienia podstawowych pojęć wyznaczających zakres takiej swoistości w systemie prawa i jego klasyfikacji.

Każde pojęcie jest terminem ustalonym za pomocą definicji. Można wyszczególnić terminy zbudowane z pojęć, które nie są pojęciami. Występują one w każdej dyscyplinie nauki. Rozróżnia się pojęcia specyficzne i niespecyficzne. Pojęcia specyficzne można podzielić na pierwotne i pochodne. Pierwotne są definiowane za pomocą terminów z języka potocznego oraz z wykorzystaniem terminów i pojęć innych nauk[1].

Według A. Zinowiewa terminy można podzielić na dwie kategorie: 1) podmioty, 2) predykaty. Przedmioty oznaczone przez podmioty są obiektami, a przedmioty oznaczone przez predykaty można uznać za cechy obiektów[2].

Termin „odrębność" oznacza właściwość tego, co odrębne, swoiste. Jest to cecha różniąca[3]. Wyróżnienie jakiegoś elementu w całości pozwala zwrócić szczególną uwagę na dany element. Istotne znaczenie w odrębności mają różnice i składniki wyróżniające element lub zbiór elementów w całości. Prawo wzbogaca się dzięki odrębności. Nauka prawa powinna dążyć do tworzenia teorii syntetyzujących wiedzę tworzoną na gruncie różnych (odrębnych) gałęzi prawa. Istnieje tendencja polegająca na dzieleniu całości prawa na prostsze struktury i związki połączone z analizą systemową. Odrębność może też pozwolić wyznaczyć części systemu prawnego nazywane gałęziami prawa. Jest ona również przejawem dyferencjacji tego systemu[4]. Zdaniem Z. Ziembińskiego, „przykład wyłaniania się nowych gałęzi rozszerzających zakres prawa administracyjnego przy pewnym, silniejszym czy słabszym w poszczególnych przypadkach powiązaniu z prawem

---

[1] **A. Zinowiew,** *Logika nauki*, przekł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976, s. 75.
[2] Tamże.
[3] **M. Szymczak,** *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 472.
[4] Zob. **L. Lisiakiewicz, A. Turska,** *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971/5, s. 684 i n.

cywilnym, skłania do refleksji metodologicznej, że przy całym potencjale intelektualnym zaangażowanym w rozwiązywanie problemów praktyki prawniczej i badania nad prawem, nie jesteśmy dotąd w stanie przewidzieć linii i kierunków rozwoju prawa w zmieniających się stosunkach społecznych, a w każdym razie przewidzieć [...] kształtu przyszłego prawa"[5].

Klasyfikacja jest procesem polegającym na wyodrębnianiu, na podstawie określonych kryteriów, pewnych głównych działów systemu, a następnie ich podziale na dyscypliny szczegółowe. W klasyfikacji najczęściej stosuje się kryterium przedmiotowe, określające różnice w przedmiocie badania. Według Z. Ziembińskiego, kryterium przedmiotu odnosi się do „różnych dziedzin działalności, których dotyczą normy wyróżniane w gałęzie prawa"[6]. Uważa, że kryterium to jest trudne do zastosowania w odniesieniu do zagadnień granicznych i nie daje jasnych rozstrzygnięć[7]. W szczególności, jego zdaniem, ogromna różnorodność dziedzin działalności normowanych przez prawo administracyjne powoduje, że nieostra jest granica przedmiotowego zasięgu prawa administracyjnego[8]. Autor ten twierdzi, że tego rodzaju zazębienia ujawniają się w szczególności „przy rozpatrywaniu zarówno tradycyjnych, jak i zwłaszcza nowo kształtujących się gałęzi i subgałęzi prawa[9]. Kryterium to może być, moim zdaniem, także zawodne przy traktowaniu przedmiotu regulacji prawnej jako przypisanego tylko jednej gałęzi prawa. Uważam, że cały obszar prawa publicznego podzielony na gałęzie w tradycyjnym ujęciu staje się coraz bardziej interdyscyplinarny. W ramach systemu prawa wyodrębniają się nowe gałęzie, których granice nie mają bardzo wyraźnego kształtu. Kategoryczne rozgraniczenie struktur prawa, poza względnie trwałym podziałem na prawo publiczne i prywatne, staje się czasami trudne do wykazania. Każde z dotąd wypracowanych w teorii kryteriów podziału prawa na gałęzie i subgałęzie może być uznane za niewystarczające w obecnym stanie rozwoju systemu prawa. Nie ma również uniwersalnego katalogu kryteriów podziału, który możemy w obiektywny sposób zastosować do każdego podziału. Badanie granic obszarów regulacji prawnych musi z tego powodu odbywać się z uwzględnieniem ich specyfiki oraz wzajemnych powiązań międzygałęziowych.

Drugim zasadniczym kryterium jest metoda badawcza[10]. Sytuację w dziedzinie systematyki prawa ochrony środowiska wyraźnie utrudnia wielka rozległość przedmiotu ochrony prawnej, który w swą orbitę wciąga instrumenty

[5] **Z. Ziembiński,** *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa, Poznań 1983, s. 131.
[6] Tamże, s. 115.
[7] Tamże.
[8] Tamże, s. 116.
[9] Tamże.
[10] **Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P. J. Smoczyński,** *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław 1987, s. 297–298.

mające własny rodowód w podstawowych gałęziach prawa. Obserwujemy także proces infiltracji norm prawnych chroniących środowisko przez przepisy innych dziedzin prawa.

Prawo ochrony środowiska stanowi wielce rozległy (przy obecnym stanie specjalizacji), a także bardzo zróżnicowany zbiór norm prawnych, który niełatwo zarysować i uszeregować pod względem treści. Wyraźny jest proces postępującej publicyzacji tego obszaru regulacji prawnej. Sytuację komplikuje również to, że systematyka i podział prawa na gałęzie nie jest, przynajmniej w znaczeniu metodologicznym, sprawą załatwioną do końca i jednoznacznie ugruntowaną w ujęciu teoretycznym. Prawo ochrony środowiska jest jednym z większych obszarów regulacji prawnej w systemie prawa. Wyróżnia je spośród innych przede wszystkim przedmiot ochrony, cel ochrony, a w pewnej mierze także odmienność warunków działania oraz metod regulacji prawnej. Rozwój prawa ochrony środowiska ukazuje ponadto wyraźny proces oddziaływania prawa międzynarodowego i prawa UE na prawo wewnętrzne. Środowisko naturalne danego państwa przestaje być tylko i wyłącznie dobrem narodowym, a staje się częścią globalnego dobra ogólnopublicznego, podlegającego ochronie prawnej przez prawo międzynarodowe. Współczesne prawo ochrony środowiska jest ciągle rozbudowywanym systemem, obejmującym wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturowego, które wcześniej nie wchodziły w orbitę zainteresowań norm prawnych chroniących środowisko. Coraz częściej pojawiają się w jego ramach nowe dyscypliny specjalistyczne.

W tych warunkach uchwycenie stanu faktycznego podziału prawa staje się bardzo trudne, ale możliwe. Ponadto uwzględnić trzeba problemy wynikające z odmienności rozwoju rozmaitych gałęzi prawa. Uznanie istnienia nowych gałęzi prawa w różnych systemach prawnych poszczególnych państw następuje w innym czasie. Ten bardzo liczny, ruchliwy, ciągle zmieniający się oraz rozmaicie interpretowany zbiór norm prawnych tworzących system musi być jednak klasyfikowany. Proces ten wiąże się ze strukturyzacją i podziałem systemu prawa na gałęzie lub wyodrębniające się obszary regulacji, z podkreśleniem wszystkich zewnętrznych i wewnętrznych związków i relacji zachodzących między nimi.

Podział prawa na gałęzie jest potrzebny i zarazem szkodliwy; potrzebny – głównie ze względów praktycznych i poznawczych. Wadą jest postępująca w ślad za nim stabilizacja i kostnienie tak ustalonej formy podziału, co sprzyja usztywnieniu systemu prawa, inercji myślenia i stosowania prawa, a w konsekwencji hamuje jego rozwój. Strukturyzacja prawa ma równie wielu zwolenników co przeciwników. Często jest to nie tyle merytoryczna rozbieżność stanowisk, ile odmienność rozumienia przedmiotu sporu o kryteria podziału prawa na gałęzie oraz cech samej odrębności. Nie powinna mieć w istocie przeciwników strukturyzacja prawa służąca potrzebom systematyki, o ile jest ona naturalna i oddająca w tym zakresie istniejący stan rzeczy. Nie ma zasadniczo przeciwników także podział polegający na odwzorowaniu, zbudowaniu wiernego modelu systemu prawa uwzględniającego jego aktualny stan oraz dające się zarejestrować tendencje rozwojowe poszczególnych gałęzi prawa.

Mało uzasadnione są koncepcje mówiące o pełnym i zakończonym podziale prawa na gałęzie, zbudowanym na podobieństwo podziału historycznego, w którym, obok pozycji już zajętych, brak jest pustych miejsc pod przyszłe wyodrębniające się obszary regulacji prawnej. Prawo może być różnie klasyfikowane lub systematyzowane. Odrębność celów, które przyświecają systematyce prawa, a także przyjętych kryteriów podziału prowadzi na ogół do powstania różnych klasyfikacji prawa. Można wyróżnić dwa najważniejsze rodzaje celów podziału prawa: 1) ogólnopoznawcze i 2) organizacyjno-praktyczne. Cele ogólnopoznawcze opierają się na kryterium podmiotowym regulacji prawnych lub na kryterium przedmiotu ochrony prawnej. Klasyfikacje oparte na kryterium podmiotowym odwołują się często do odrębności metod regulacji prawnej. Główną wadą tego typu podziałów, które dostrzegam, jest ich nadmierna umowność.

Obecnie coraz trudniej jest utrzymać historyczny podział prawa na gałęzie, obejmujący np.: prawo cywilne, karne, administracyjne i konstytucyjne. Metody regulacji prawnej uległy wielkiemu wzbogaceniu, a rozwój systemu prawa odbywa się w sposób wielopłaszczyznowy. Nie jest dziś łatwo wskazać na „czyste" gałęzie prawa. Zadania stawiane przed regulacjami prawnymi wymagają na ogół łączenia metod regulacji prawnej. Wyodrębniając nowe działy prawa, bierzemy coraz częściej pod uwagę, oprócz tradycyjnych kryteriów podziału, także potrzeby społeczne, polityczne, gospodarcze oraz interdyscyplinarność przedmiotu ochrony prawnej, która w przypadku prawa ochrony środowiska jest bardzo wyraźna. Rozwój ilościowy i jakościowy poszczególnych gałęzi prawa spowodował, że odmienność stosowanych metod regulacji prawnej ulega zatarciu. Obserwujemy zjawisko wymienności metod regulacji oraz wymienności elementów tych metod, wraz z instrumentami ich realizacji. Metody regulacji prawnej ulegają do pewnego stopnia upowszechnieniu, przestając być skutecznym kryterium podziału prawa na gałęzie. W procesie tym zanika też wyraźna swoistość metod regulacji prawnej przypisanych danej gałęzi prawa. Prawo jako system staje się coraz bardziej zróżnicowane przedmiotowo. Kryterium przedmiotowe w prawie ochrony środowiska dostarcza z jednej strony najwięcej argumentów dla wykazania odrębności tego obszaru regulacji prawnej. Z drugiej strony interdyscyplinarność prawa ochrony środowiska powoduje, że przedmiot jego ochrony wchodzi też w zakres innych gałęzi prawa.

W ustaleniu zakresu kryterium przedmiotowego podstawowe znaczenie ma pojęcie „ochrona środowiska". Zaistniało ono formalnie w regulacjach prawa międzynarodowego na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych drugiej połowy XX w. Współczesny język dla określenia pojęcia „ochrona środowiska" stosuje wiele definicji zarówno z zakresu ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody. Jak starałem się to wykazać w poprzednich punktach tego rozdziału, ochrona środowiska jako kierunek działalności ludzkiej wyodrębniony z ochrony przyrody ma długą historię[11].

[11] Zob. **A. Leńkowa,** *Oskalpowana Ziemia*, Warszawa 1971, s. 9. Było to w Polsce jedno z pierwszych opracowań o charakterze popularnonaukowym poruszające kompleksowo problematykę

Ważnym pojęciem pośrednim, które pojawiło się na drodze ewolucji prawa ochrony przyrody w kierunku tworzenia się prawa ochrony środowiska, jest sozologia. W. Goetel – twórca tego terminu – sozologię pojmował jako naukę o ochronie przyrody i jej zasobów[12]. Mam świadomość tego, że różnice w zakresie przedmiotowym regulacji prawnych dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska w chwili obecnej są widoczne. W przeszłości natomiast oba te kierunki miały ze sobą wiele cech wspólnych, a często nawet i identyczne cele, i zasady ochrony prawnej. Podobnie jak zadania i motywy działania przedstawicieli nauki obu kierunków były zbliżone do siebie.

Powstanie odrębności prawa ochrony środowiska poprzedziły zabiegi wydzielenia się najpierw nauki ochrony przyrody, a później teorii ochrony środowiska. Koncepcja uznawania ochrony przyrody za wydzieloną dziedzinę nauki została przedstawiona po raz pierwszy przez czeskiego naukowca J. S. Prohazka w 1928 r.[13] Argumentów na rzecz zbudowania modelu wiedzy o ochronie przyrody i podniesienia jej do rangi samodzielnej dyscypliny naukowej dostarczył polski uczony A. Wodziczko. To on jako jeden z pierwszych zwrócił też uwagę na to, że nauka o ochronie przyrody powinna mieć charakter wiedzy stosowanej w powiązaniu z praktyką[14]. I on, również jako jeden z pierwszych, postulował konieczność wprowadzenia nauczania ochrony przyrody w szkołach wyższych[15]. Uzasadnienie tezy o istnieniu nauki o ochronie przyrody przedstawił później W. Michajłow. Jego zdaniem, nie ma absolutnie ścisłych kryteriów pozwalających w sposób kategoryczny ustalić, czy jakiś zespół zbadanych i opisanych zjawisk oraz faktów wraz z opartymi na ich podstawie koncepcjami

ochrony środowiska i jej zagrożeń na świecie. Wydanie I ukazało się w roku 1961. Praca ta opublikowana została przez Zakład Ochrony Przyrody PAN w Krakowie w niewielkim nakładzie, który został bardzo szybko wyczerpany. Warto zwrócić uwagę, że ukazała się ona w Polsce osiem lat przed słynnym Raportem Sekretarza Generalnego ONZ U-Thanta z 26.05.1969 r. W 1962 r. wydana została *Milcząca wiosna* amerykańskiej autorki R. Garson, w której poruszano te same zagadnienia co w pracy *Oskalpowana Ziemia* – zwrócono uwagę na groźne niebezpieczeństwo nierozważnej i niekontrolowanej gospodarki człowieka, a także ostrzegano przed zgubnymi skutkami gwałtownego przekształcania i zanieczyszczania środowiska. *Milcząca wiosna*, wydana w języku angielskim, wstrząsnęła ludźmi na całym świecie. Mimo iż opracowanie o bardzo podobnym charakterze A. Leńkowej, opublikowane rok wcześniej tylko w języku polskim, spotkało się z niewielkim odbiorem czytelników, to nie ma wątpliwości, że to właśnie ono było pierwszym ostrzeżeniem opartym na założeniach znanej na świecie polskiej szkoły ochrony przyrody stworzonej przez W. Szafera.

[12] **W. Goetel,** *Sozologia – nauka o ochronie przyrody i jej zasobów*, „Kosmos" 1960/5/82; **M. Kuczewski,** *Sozologia – nauka najbliższej przyszłości*, „Nauka i Technika. Serwis Krajowy i Zagraniczny PAP" 1971/601, s. 32.

[13] **A. Wodziczko,** *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP, R. 12, 1933, s. 88–96.

[14] **A. Wodziczko,** *Ochrona przyrody umiejętnością praktyczną, wiedzą stosowaną i samodzielną nauką*, „Sprawozdanie Poznańskiego TPN" 1946/1, s. 12 i n.

[15] **A. Wodziczko,** *Uwagi o nauczaniu ochrony przyrody w szkołach* wyższych, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą", R. 2, 1946/3–4, s. 28–35.

myślowymi, hipotezami, teoriami i twierdzeniami jest nauką. Dla uznania za naukę odrębnej gałęzi wiedzy konieczne jest możliwie precyzyjne określenie przedmiotu i zakresu badań, wraz z właściwymi podstawami teoretycznymi opartymi na założeniach metodologicznych, określających stosunek do innych nauk i praktyki[16]. Zdaniem T. Kotarbińskiego, pojęcie nauki można interpretować w formie statycznej oraz dynamicznej. W ujęciu statycznym nauka jest systemem twierdzeń, w formie dynamicznej jest ona zespołem działań, które wchodzą w skład szerokiego zbioru czynności badawczych, „w odniesieniu do takiego lub innego przedmiotu badania"[17]. Autor ten, charakteryzując nauki humanistyczne, zwrócił uwagę, że badają one treść, tok, genezę, doniosłość i przyczyny ludzkich doznań, działań, skutków i wytwórców tych działań oraz dyspozycji do tych doznań i działań w ludziach i w otoczeniu[18]. Jego zdaniem, w zastosowaniu do nauk przyrodniczych operowano słowem „historia". Historią naturalną było znawstwo zwierząt, roślin i minerałów[19]. Według historyków nauki, „nauka to cała dziedzina kultury, obejmująca zarówno poznanie […] odkrywcze i to, co się z nim bezpośrednio wiąże"[20]. W dziedzinie nauki prawa powiększa się wyraźnie zakres nowych osiągnięć badawczych. Dostateczne opanowanie wszystkich zagadnień w ich nowych formach stwarza coraz większe problemy na dalszej drodze ich rozwoju. Z tych powodów powstaje konieczność tworzenia wąskich specjalizacji dyscyplin naukowych. Jedną z metod badawczych jest potrzeba ujęcia syntetycznego i zintegrowanego w ramach systemowego kompleksu środków, którymi dysponuje badacz. W ochronie środowiska jako dyscyplinie naukowej widoczna jest zależność postępu technicznego i ekonomicznego od osiągnięć nauki, zgodnie z przyjętą metodologią[21]. Można tu odnaleźć bezpośrednie zależności pomiędzy prawami nauki ochrony środowiska a normami i zasadami prawa ochrony środowiska. A. Bonar nazywa ochronę środowiska „interdyscyplinarną dziedziną wiedzy"[22]. Autorka ta zwraca uwagę

[16] **W. Michajłow,** *Ochrona przyrody osobną wiedzą o przyrodzie i człowieku*, [w:] **W. Szafer** (red.) *Ochrona przyrody i jej zasobów. Problemy i metody*, t. 1, Kraków 1965, s. 31; **W. Michajłow,** *Naukowe podstawy ochrony przyrody i środowiska*, [w:] **W. Michajłow, K. Zabierowski** (red.), *Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego*, t. 1, Warszawa, Kraków 1978, s. 7.

[17] **T. Kotarbiński,** *Drogi dociekań własnych. Fragmenty filozoficzne*, Warszawa 1986, s.104 i n.

[18] **T. Kotarbiński,** *Elementy teorii poznania logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986, s. 343.

[19] Tamże.

[20] **S. Kamiński,** *Pojęcie nauki i klasyfikacji nauk*, Lublin 1961, s. 15.

[21] Por. **K. Ajdukiewicz,** *Metodologia i metanauka*, „Życie Nauki", R. 6, 1948/31–32, s. 4 i n.; **T. Kotarbiński,** *Treść i zakres pojęcia metodologii*, „Myśl Filozoficzna" 1956/4 (24), s. 97; **tenże,** *O pojęciu metody*, „Zeszyty Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Warszawskiego" 1957/1; **tenże,** *O istocie i zadaniach metodologii ogólnej*, „Przegląd Filozoficzny", R. 41, 1938/1, s. 68 i n.

[22] **A. Bonar,** *Ochrona środowiska – interdyscyplinarna dziedzina wiedzy*, „Ochrona Środowiska" 2001/1, s. 4–8.

na elementy interdyscyplinarnego charakteru tej dziedziny wiedzy, którymi są: ekologiczne skutki przekształcenia środowiska, instrumenty ekonomiczno-prawne w ochronie środowiska oraz znaczenie techniki i postępu technicznego w ochronie środowiska[23].

Prawo ochrony środowiska bardzo wcześnie nabrało cech interdyscyplinarności. Ten obszar regulacji prawnej powstał i rozwijał się na styku z sąsiednimi pod względem przedmiotowym i metodologicznym gałęziami prawa.

Jak z powyższego wynika, drogę do powstania odrębności regulacji prawnych dotyczących ochrony przyrody, a później ochrony środowiska, otworzyli przedstawiciele nauki zajmujący się ochroną przyrody, sozologią i ochroną środowiska. Na gruncie badań z zakresu prawa ochrony środowiska widoczna jest potrzeba syntezy wiedzy dostarczanej przez inne dziedziny nauki, z teorią i filozofią prawa oraz z prawem administracyjnym na czele. Istotnego znaczenia nabierają także nauki ścisłe i techniczne. Różnorodność i obszerność prawa ochrony środowiska czasami stwarza trudności metodyczne. Jak starałem się to wykazać w rozważaniach dotyczących genezy prawa ochrony środowiska, zasadnicze problemy poznawcze pojawiły się w koncepcjach pierwszych teoretyków ochrony przyrody. W dużej mierze dzięki ich wysiłkom ochrona środowiska uzyskała obecne znaczenie normatywne.

Szukając najważniejszych elementów przesądzających o istnieniu odrębności regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, chciałbym zwrócić uwagę na główny przedmiot ochrony prawnej. Jest nim środowisko. Obecnie w nauce nie ma zgodności poglądów na temat definicji środowiska. Termin ten używany jest w języku potocznym oraz w poznaniu naukowym z różnych dziedzin. W badaniach nad rozwiązywaniem problemów w nauce R. L. Ackoff wskazuje na interesującą definicję środowiska. Według tego autora, „środowisko tworzą wszystkie czynniki, które mogą wpływać na wynik, a które nie podlegają sterowaniu decydenta"[24]. W definicji tej należy zwrócić uwagę na znaczenie elementów, które mogą wpływać na wynik lub znajdują się we wzajemnym oddziaływaniu z człowiekiem. W nauce ochrony środowiska uwagę na te czynniki zwrócił W. Michajłow w zaproponowanej przez niego definicji „sozologii". Według tego autora, „zozologia jest nauką o przyczynach i doraźnych skutkach, a także dalszych następstwach przemian zachodzących zarówno w naturalnych, jak i uprzednio już odkształconych układach przyrodniczych, na mniejszych lub większych obszarach biosfery w wyniku działalności społecznej i gospodarczej człowieka, oraz o skutecznych sposobach zapobiegania jej ujemnym następstwom dla społeczeństw lub przynajmniej o możliwościach maksymalnego ich złagodzenia"[25]. Definicja „sozologii" zaproponowana przez

[23] Tamże.

[24] **R. L. Ackoff,** *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, przeł. B. Walentynowicz, Warszawa 1969, s. 46.

[25] **W. Michajłow,** *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, II wyd., Wrocław 1975, s. 50.

cytowanego autora jako jedna z pierwszych zwróciła uwagę na skutki działań ludzkich w środowisku, w przeciwieństwie do wcześniej głoszonych przez przyrodników poglądów zasadniczo zawężających problematykę środowiska do biosfery. W. Michajłow widzi potrzebę szerokiego (systemowego, kompleksowego i zintegrowanego) ujęcia tej problematyki. Jego zdaniem, „obecnie chodzi nie tylko o ochronę środowiska życia człowieka, i to o ochronę w sensie biernym, ale także o czynne tworzenie i kształtowanie środowiska z elementów składowych pochodzenia, zarówno naturalnego, przyrodniczego, jak też takich, które są wytworem techniki. Oba te składniki – przyrodniczy i techniczny – muszą być ze sobą w zgodzie. Należy je kształtować i układać w sposób harmonijny, opierając się na znajomości praw przyrody oraz zasad techniki, na podstawach naukowych”[26]. Tezy tego autora potwierdza potrzeba korzystania z wiedzy technicznej przy interpretacji przepisów prawa ochrony środowiska.

W ustawie p.o.ś pod terminem „środowisko” zdefiniowanym w art. 3 pkt 39 rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Można postawić pytanie, czy taka definicja środowiska sprzyja budowaniu odrębności systemu przepisów prawa ochrony środowiska? Zdaniem A. Wasilewskiego, sposób ustalenia treści tak kluczowego pojęcia ma przesądzające znaczenie o „zakresie obowiązywania i stosowania wszystkich innych norm polskiego porządku prawnego, w których ustawodawca (przynajmniej) wprost nawiązuje do problematyki ochrony środowiska, nie wyłączając norm konstytucyjnych”[27]. Podstawowy i słuszny zarzut, do którego również i ja się przychylam, dotyczy braku w definicji środowiska ujęcia systemowego. Według A. Wasilewskiego, przedmiotem ochrony środowiska powinien być nie tylko ogół poszczególnych elementów przyrodniczych, ale także środowisko ujmowane jako system tych elementów. Brakuje w tej definicji wyraźnego podkreślenia oraz „wyeksponowania wzajemnych związków i oddziaływań tych elementów przyrodniczych na siebie”[28]. Postulat tego autora, zgłoszony jeszcze przed wejściem w życie ustawy p.o.ś., zachował swoją aktualność do dziś. Uznać należy go nadal za całkowicie uzasadniony, zwłaszcza w kontekście obowiązującej zgodnie z art. 5 p.o.ś. zasady kompleksowości ochrony środowiska. W takim ujęciu K. Gruszecki zwraca też uwagę na interdyscyplinarność innych definicji terminów umieszczonych w tzw. słowniczku pojęć ustawy p.o.ś.[29]

---

[26] Tamże, s. 67.

[27] **A. Wasilewski,** *Uwagi o projekcie ustawy o ochronie środowiska z dnia 17 września 1999 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000/1, s. 118.

[28] Tamże.

[29] **K. Gruszecki,** *Prawo ochrony środowiska*. *Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 31.

Pod pojęciem „ochrony" rozumiem różnego rodzaju działania organizatorskie, techniczne i społeczne podejmowane w celu ograniczenia i zapobieżenia szkodliwemu oddziaływaniu działalności ludzkiej na środowisko. Ochrona prawna w moim przekonaniu jest pojęciem węższym, które działania organizatorskie, techniczne i społeczne ujmuje w ramy norm prawnych. Ustawodawca zdefiniował pojęcie ochrony środowiska w ustawie p.o.ś. art. 3 pkt 13. Zgodnie z treścią tego przepisu, przez „ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego".

Dla konstruowania modelu teoretycznego odrębności przedmiotowej prawa ochrony środowiska istotne znaczenie ma przedmiotowa jedność tworzących go norm. Mając na uwadze tę problematykę, chciałbym najpierw określić, na czym w ogóle polega jedność przedmiotowa norm prawnych chroniących środowisko. W literaturze przyjmuje się, że wyrazem jedności norm są wspólne całemu systemowi lub też jego części zasady oraz różnego rodzaju zależności treściowe między normami wyznaczające jedność materialną[30]. Zdaniem J. Nowackiego, jedność ta, jak się wydaje, jest traktowana jako skrótowy wyraz określonych więzi, relacji lub powiązań łączących normy danego zbioru w system prawa, a brak cech jedności nie pozwala na przypisywanie właściwości systemu różnym zbiorom norm prawnych[31]. O spójnej całości ogółu norm prawnych przesądzają także związki rzeczowe i przedmiotowe, które zachodzą pomiędzy normami prawnymi należącymi do danego systemu prawa. Mam tu na myśli wspólne dla całego systemu lub dla poszczególnych jego części powiązania treściowe między normami, np. między przepisami ustawy p.o.ś. a normami takich ustaw, jak ustawa o odpadach czy ustawa Prawo wodne. Łącznikiem tych powiązań treściowych między aktami prawnymi systemu prawa ochrony środowiska są zasady ogólne tego prawa. Według J. Wróblewskiego, „dominacja administracyjnej regulacji ochrony środowiska wiąże się z potrzebą organizacyjnego zabezpieczenia funkcjonowania organów państwa w tym zakresie[32]. E. Smoktunowicz, uwzględniając powiązania treściowe, zaproponował następującą systematyzację aktów prawnych rangi ustawowej dotyczących ochrony środowiska: 1) akty o charakterze ogólnym – odpowiednie przepisy konstytucji, ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawa o ochronie przyrody; 2) akty normatywne regulujące gospodarowanie zasobami przyrody – prawo wodne,

[30] **J. Nowacki,** „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, Nauki Humanistyczno-Społeczne 108, s. 99.

[31] Tamże.

[32] **J. Wróblewski,** *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, St. Pr.-Ek. 1974/12, s. 20.

prawo o ochronie gruntów rolnych i leśnych, prawo górnicze, prawo leśne, prawo łowieckie i rybackie; 3) akty normatywne regulujące dziedziny działań bezpośrednio dotykających środowiska – prawo budowlane, prawo geologiczne, prawo o planowaniu przestrzennym oraz 4) akty normatywne organizujące aparat państwowy powołany do ochrony środowiska[33]. M. Górski, opierając się na zasadniczych założeniach tej koncepcji klasyfikacji, przedstawił podział przepisów prawnych podejmujących tylko zagadnienia ochronne na: 1. Przepisy ogólne regulujące podstawowe pojęcia, zasady ogólne, w ogólny sposób określające cele działania i zadania aparatu państwowego, bądź innych podmiotów w dziedzinie ochrony środowiska, normujące odpowiedzialność za naruszenie zasad ochrony i szkody w środowisku; 2. Przepisy materialne wyznaczające w sposób szczegółowy zagadnienia związane z ochroną środowiska, oznaczające dążenie do utrzymywania stanu jego równowagi, podzielone na trzy podgrupy: a) przepisy o ochronie przed zanieczyszczeniem oznaczającym wprowadzanie do środowiska substancji czy energii, które narusza poziom równowagi, a więc: przepisy dotyczące ochrony wód i powietrza przed zanieczyszczeniem, o ochronie przed hałasem i promieniowaniem oraz o ochronie przed odpadami; b) przepisy regulujące inne sposoby korzystania z zasobów środowiska – korzystanie z wód i ich ochrona przed nieracjonalnymi sposobami eksploatacji; c) przepisy regulujące wykonywanie działań, które mają wpływ na stan środowiska; 3. Przepisy ustrojowe – regulujące strukturę organizacyjną i podział zadań ochronnych pomiędzy administrację i inne podmioty, oraz 4. Przepisy proceduralne[34].

Jak wynika z zaprezentowanych poglądów, przedmiotowa odrębność norm prawnych chroniących środowisko ma postać złożoną. Wbrew swoim pierwotnym założeniom współczesne prawo ochrony środowiska operuje coraz rzadziej stosunkowo prosto skonstruowanymi normami prawnymi, adresowanymi do ogółu. Ochrona środowiska regulowana jest za pomocą norm prawnych, które nie posiadają jednolitego charakteru. Występują tu normy prawne o bardzo zróżnicowanym znaczeniu, których treść często utrudnia adresatom percepcję wielu dyrektyw technicznych ustalonych przez prawodawcę. Podejmując tematykę badania odrębności prawa ochrony środowiska, musimy wykorzystywać dorobek wielu „dyscyplin uzupełniających" z zakresu prawa oraz dziedzin, które nie mają bezpośredniego związku z prawem, takich jak np. biologia, geografia, fizyka, chemia, technika oraz ekonomia. Badając odrębność prawa ochrony środowiska, na ogół nie uświadamiamy sobie, w jakim stopniu operujemy założeniami, kategoriami oraz metodami, które występują w danej „dyscy-

[33] **E. Smoktunowicz,** *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 401–402.

[34] **M. Górski,** *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 90–91; zob. także **tenże**, *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52, s. 155–157.

plinie uzupełniającej", a jednocześnie wykorzystywane są w prawie ochrony środowiska. Bez tej wiedzy uzupełniającej treść prawa ochrony środowiska często nie możemy prawidłowo stosować tych przepisów.

Tak zarysowany obszar i cel regulacji prawnej ochrony środowiska spełnia ustalone wcześniej kryteria wyróżniające te normy prawne w systemie. Odrębność przepisów prawa ochrony środowiska sugeruje celowość widzenia samodzielności tego wyodrębniającego się obszaru regulacji prawnej, powstającego na styku kilku gałęzi prawa. Jest to prawo wybitnie międzydyscyplinarne. Jego rozwój odbywa się na granicy innych gałęzi prawa, nie wykluczając tendencji do rozwoju samoistnego.

Uwzględniając przemiany, jakie zachodziły w całości systemu prawa regulującego zagadnienia ochronne dotyczące środowiska w Europie, chciałbym zaproponować układ systematyzujący ewolucję wyodrębniania się prawa ochrony środowiska. Wyróżniam w nim trzy główne etapy rozwoju: 1) okres, w którym regulacje prawne dotyczące ochrony przyrody były wynikiem funkcji administracyjnych państwa; 2) okres wiążący się z powstaniem międzynarodowej prawnej ochrony przyrody oraz 3) okres po II wojnie światowej obejmujący regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody i ochrony środowiska aktualnie obowiązujące. Przyrodnicy w historii ruchu ochrony przyrody, uwzględniając kierunki jego rozwoju, wyodrębniają trzy okresy[35]: 1) pierwszy – dotyczący ochrony konserwatorskiej, 2) drugi – biocenotyczny oraz 3) trzeci – planistyczny.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań są wskazane przeze mnie, wybrane instytucje zasad prawa ochrony środowiska. Ich formy ewoluowały przez długi okres, aby ostatecznie znaleźć się w ramach regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska. Zdaniem J. Bocia, „to, co dziś, najogólniej biorąc, nazywamy administracją, przewijało się jako zjawisko przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach, odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać także potrzeby, których nie mieli dotychczas"[36]. Jak wynika z powyższej systematyki, prawne formy ochrony środowiska mają swoją genezę, i to znacznie dłuższą niż to powszechnie jest uznawane[37]. Współcześnie podejmowane działania przez organy państwa na rzecz ochrony środowiska mają w dużej mierze charakter zadań administracyjnych, ale wykazujących wyraźną specyfikę wynikającą z przedmiotu ochrony prawnej, jakim jest środowisko[38]. Podstawę prawną dla tego rodzaju

[35] **A. Wodziczko,** *Na straży przyrody*, Kraków 1948, s. 5.
[36] **J. Boć,** *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 5.
[37] Zob. **W. Szafer,** *Z dziejów ochrony przyrody*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby przyrody*, Warszawa 1932, s. 16.
[38] **J. Borkowski,** *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] **J. Starościak** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 39.

czynności stanowią głównie normy prawa ochrony środowiska, rzadziej podstawę taką wyznaczają przepisy prawa administracyjnego. Zdaniem M. Górskiego, „norma prawna wyznacza formalną podstawę prawną dla autorytatywnych działań administracji w oparciu o stworzony stosunek prawny pomiędzy administracją a podmiotami, w stosunku do których posiada ona upoważnienie do władczego określenia ich praw oraz obowiązków”[39]. Normy prawne z zakresu ochrony środowiska mają swoje głębokie korzenie w naukach technicznych, przyrodniczych i ekonomicznych. Ochrona środowiska jest realizowana przede wszystkim za pomocą systemu norm prawnych, wśród których zasady prawne odgrywają szczególną i wiodącą rolę. Określają one zadania administracji publicznej z zakresu ochrony środowiska. Organy administracji realizują funkcję ochronną oraz podejmują zadania organizatorskie, kierując się w swojej działalności zasadami prawa. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska, zakreślony właśnie granicami zasad prawa.

W. Radecki przyjmuje, że prawna ochrona środowiska jest w linii prostej kontynuacją pierwszych form ochrony przyrody. (Ich ewolucję i źródła przedstawiłem na początku rozprawy). Opierając się na tym założeniu, autor ten proponuje następującą periodyzację rozwoju oraz samodzielnego i konsekwentnego wyodrębniania się regulacji prawnych dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska w Polsce. W okresie pierwszym trwającym od początków państwowości polskiej do płowy XIV w. prawne formy ochrony przyrody opierały się na systemie regaliów. Okres drugi trwający od połowy XIV w. do połowy XIX w. charakteryzował się włączaniem zagadnień ochronnych do przepisów regulujących leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo. W okresie trzecim trwającym od połowy XIX w. do wybuchu I wojny światowej dominował konserwatorski nurt ochrony przyrody. W tym wymiarze wyraźne są następujące przedziały czasowe: 1) okres obejmujący lata 1868–1903, w tym data 5 października 1868 r., kiedy Sejm uchwalił ustawę względem zakazu łapania, wytępiania i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz, oraz drugi przedział 2) okres po roku 1903, kiedy to na terenie Galicji została zapoczątkowana akcja ochrony zabytków przyrody.

W latach międzywojennych ochrona konserwatorska została poszerzona o ochronę biocenotyczną i uzupełniona elementami ochrony planistycznej. Ten okres podzielony został na cztery etapy: 1) lata 1918–1925 – w tym czasie rozpoczęła zorganizowaną działalność Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody; 2) lata 1926–1934 – okres intensywnych starań Państwowej Rady Ochrony Przyrody o uchwalenie ustawy o ochronie przyrody; 3) lata 1934–1937 – związane z wejściem w życie ustawy o ochronie przyrody oraz

[39] **M. Górski,** *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 46.

ustąpieniem Państwowej Rady Ochrony Przyrody, oraz 4) lata 1938–1939 – zredukowana działalność ochronna. Okres piąty dotyczy ochrony przyrody i środowiska po 1945 r.

W tym przedziale czasowym trwającym do dnia dzisiejszego wyodrębnić można następujące podokresy: 1) lata 1945–1949 – organizowanie systemu ochrony przyrody na podstawie przepisów ustawy z 1934 r.; 2) lata 1949–1960 – okres obowiązywania nowej ustawy o ochronie przyrody i pojawianie się pierwszych koncepcji dotyczących prawa ochrony środowiska; 3) lata 1960–1972 – przedział czasu od utworzenia Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej do powstania Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska; 4) lata 1972–1980 – związane z dalszym rozwojem regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska i uchwaleniem w 1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska; 5) lata 1980–1985 – związane z obowiązywaniem ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i utworzeniem w 1985 r. Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Podokres współczesny rozpoczęty został po 1985 r.[40]

Stanowisko opozycyjne wobec propozycji W. Radeckiego zaprezentował L. Jastrzębski. Jego zdaniem, „wydzielenie z pozycji prawnej w historii ruchu ochrony przyrody pewnych zamkniętych w sobie całości jest w Polsce dość trudne”[41]. Autor ten uważa, że za punkt odniesienia należy przyjąć powstanie specyficznych instytucji prawnych typu ochronnego w dziedzinie prawa administracyjnego. Historię ruchu ochrony przyrody L. Jastrzębski widzi w powiązaniu z tematyką międzynarodową, z uwagi na sam przedmiot regulacji, który jako *res omnium communis* nie jest i nie może być zagadnieniem o charakterze lokalnym. Elementy wchodzące w skład pojęcia ochrony przyrody „nie stanowią własności tylko jednego państwa lub narodu (powietrze atmosferyczne, część rzek, oceany, przemieszczające się dzikie zwierzęta i przelotne ptactwo), lecz wielu państw, a nawet wspólne dobro ludzkości”[42]. A. Jaroszyński stawia interesujące pytanie, czy występuje prawny system ochrony zasobów naturalnych, „czy funkcjonuje więc tylko prosta suma norm prawnych, niezbyt ze sobą związanych, czego systemem prawnym nie można nazwać, czy też możemy z nich wyciągnąć wnioski logiczne i powiedzieć, że stanowią one pod tym względem całość, bo stwarzają warunki ochrony zasobów naturalnych i zawierają instrumenty bezpośrednio na ochronę oddziaływające”[43]. W prawie ochrony środowiska jak w soczewce skupiają się, oprócz zagadnień administracyjnoprawnych, również obszary, gdzie prawo administracyjne łączy się z prawem cywilnym, finansowym i karnym. Specyfika norm prawnych

[40] **W. Radecki,** *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 13.

[41] **L. Jastrzębski,** *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 7.

[42] Tamże.

[43] **A. Jaroszyński,** *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 21.

chroniących środowiska przejawia się m.in. w tym, że pomimo dominującego znaczenia przepisów o charakterze administracyjnoprawnym mamy tu również normy z zakresu prawa cywilnego i prawa karnego. Według F. Longchampsa, niektóre elementy prawa administracyjnego są uzależnione od instrumentów prawa cywilnego i pomiędzy tymi działami prawa istnieją wzajemne wpływy pojęciowe[44]. Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska należą do stosunkowo młodych kierunków prawnych, gdzie te wpływy pojęciowe innych gałęzi prawa są bardzo wyraźne. Przesądzają one o kompleksowym i interdyscyplinarnym charakterze systemu regulacji prawnych chroniących środowisko i wyznaczają jego specyfikę.

2.2. System prawa ochrony środowiska

Jak przedstawiłem to w poprzednim punkcie tego rozdziału, przepisy prawne chroniącego środowisko pojawiły się w systemie prawa polskiego pod koniec lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych XX w. Kontynuowanie dalszych rozważań dotyczących tego systemu chciałbym poprzedzić uwagami natury ogólnej, ujmującymi to zagadnienie od strony teoretycznej. Klasyczne metody analizy naukowej sprowadzają się często do rozkładania całości zagadnień na elementy składowe systemu prawa ochrony środowiska. Interdyscyplinarność struktury prawa ochrony środowiska wymusza niejako ujęcie systemowe. Forma ta w odróżnieniu od metody cząstkowych badań nie „gubi" istotnych cech całości systemu prawa ochrony środowiska. W ujęciu takim pojawia się w szczególny sposób potrzeba wskazania na ogólne zasady prawa ochrony środowiska.

Pojęcie systemu prawa ochrony środowiska jest tym elementem, który w całej analizie zagadnienia zasad ogólnych prawa ochrony środowiska odgrywa kluczową rolę. W zależności od tych ustaleń początkowych będzie możliwe prowadzenie dalszych rozważań natury szczegółowej, odnoszących się do poszczególnych zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów ich realizacji. Wyjaśnienie ogólnego pojęcia systemu ma także istotne znaczenie dla prowadzenia wtórnej analizy na temat samodzielności dyscypliny prawa ochrony środowiska. Termin „system" w nauce nie jest sporny, ale są formułowane różne jego definicje. W ogólnym ujęciu teoretycznym system obejmuje co najmniej dwa elementy powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami i tworzące łącznie całość. System tworzy zbiór elementów, które posiadają kompleksową strukturę. Zjawisko zawierania się systemów powoduje powstawanie podsystemu i nadsystemu. Według T. Kotarbińskiego, system jest przedmiotem złożo-

[44] **F. Longchamps,** *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16, s. 19–20.

nym, który ma przynajmniej jedną część różną od siebie samego[45]. W filozofii przez system rozumie się jedność różnorodnych elementów poznawczych podporządkowanych pewnej zasadzie. Zasadą tą jest pojęcie rozumowe będące formą całości[46]. System jest zbiorem elementów posiadających określone cechy ułożonych kompleksowo, w sposób statyczny lub dynamiczny pozostających wobec siebie we wzajemnych relacjach. Uwzględniając strukturę wewnętrzną systemów, możemy wyróżnić systemy proste, złożone oraz bardzo złożone. Biorąc pod uwagę możliwość przewidywania stanów przyszłych, wyodrębniamy systemy deterministyczne i probabilistyczne. W literaturze anglosaskiej poświęconej ogólnej teorii systemów wyszczególnia się systemy funkcjonujące (*acting systems*) oraz systemy „wzorce–formy–zasady" (*pattern systems*). Przykładem drugiego rodzaju systemu może być system prawa[47]. W nauce amerykańskiej, w ramach obszernej literatury poświęconej różnorodnym aspektom ujęcia systemowego możemy odnaleźć liczne definicje przybliżające nam znaczenie tego pojęcia[48].

Charakterystyczne jest w nich jednak to, że badania podejmowane w ramach ujęcia systemowego stawiają sobie za cel poznanie specyficznych własności obiektów rozbudowanych systemów. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że analiza systemu posiadająca rozwiniętą postać metodologiczną najwcześniej została zastosowana właśnie na gruncie biologii, a następnie z tej dziedziny została przeniesiona na grunt rozważań naukowych zwłaszcza w ramach psychologii i socjologii. Współcześnie podejmowane są udane próby przeprowadzania analizy systemowej również w obszarze innych dyscyplin naukowych. Przykładem może być coraz szersze stosowanie pojęcia „system prawa ochrony środowiska" z kompleksowym opisem jego konstrukcji i zasad prawa[49]. Popularność ujęć systemowych w opisie instrumentów prawnych występujących na gruncie danej dziedziny prawa będzie niewątpliwie wzrastała, razem z dynamiczną rozbudową materii normatywnej chroniącej środowisko. Znaczenie analizy systemowej jako rozwiniętej metody badawczej od dawna zostało zaakceptowane w teorii. Analiza systemowa zastosowana do badań nad prawem

---

[45] **T. Kotarbiński,** *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969/3 (19), s. 9.

[46] **E. Kant,** *Krytyka czystego rozumu*, Warszawa 1957, s. 577.

[47] **T. Parsons,** *Social systems*, [w:] **O. Grusky, G. A. Miller** (eds), *The sociology of organizations*, New York 1970, s. 80–81.

[48] **T. Langer,** *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 19–24.

[49] Tak m.in. **R. Paczuski,** *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 12.; **J. Filipek,** *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP, R. 16, 1983, s. 11; **M. Górski,** *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52, s. 160; **J. Sommer,** *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001/3–4, s. 283–296; **W. Radecki,** *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, SP 2001/3–4, s. 228–230.

realizuje swoje cele, przyjmując za podstawę pojęcie systemu łącznie z kompleksem związanych z nim relacji i twierdzeń. L. von Bartalanffy uważa, że system jest zespołem elementów pozostających ze sobą we wzajemnych interakcjach[50]. A. Hall i R. Fagen przedstawiają system jako „zespół obiektów wraz z relacjami pomiędzy nimi i pomiędzy przysługującymi im atrybutami"[51].

W teorii prawa spotykamy określenia: „system norm prawnych", „system prawa" oraz „system porządku prawnego", często dla określenia terminów tożsamych albo zbliżonych do siebie. Konieczność zachowania ścisłości terminologicznej wymaga bliższej analizy relacji, jakie zachodzą między tymi pojęciami, oraz przyczyn, które uzasadniają zamienne używanie tych wyrażeń. W *Rozważaniach nad podstawami teorii prawa na tle krytyki systemu Kelsena* J. Lande twierdzi, że „pozytywność w dziedzinie obowiązywania daje w wyniku nie jeden system norm, lecz nieskończoną ilość systemów możliwych i pod względem obowiązywania jednakowo ważnych"[52]. System prawa obowiązującego w każdym państwie nie da się ująć jako jedność przez sprowadzenie do jednej podstawy ustalonej jako „norma podstawowa"[53]. Jego zdaniem, prawo obowiązujące może dążyć do jedności systemu, lecz całkowicie tej jedności nie osiągnie. W ocenie tego autora prawo każdego państwa „ujawnia więc w sposób nieunikniony niejednolitość wewnętrzną. Wysiłki prawników-dogmatyków, aby je sprowadzić do jednego systemu, jakkolwiek godziwe i pożyteczne, a nawet stanowiące ze swej strony niepośledni czynnik realny procesu unifikacji – nigdy całkowicie powodzenia osiągnąć nie mogą"[54].

K. Opałek i J. Wróblewski, posługując się określeniem „system norm prawnych", mają na myśli prawo jako kompleks norm, który jest hierarchicznie zróżnicowany i w dostatecznym stopniu niesprzeczny[55]. Analizując system prawa i system nauk prawnych, K. Opałek uważa, że problem systemu prawa „kryje w sobie szereg niejasności"[56]. Jego zdaniem, jest to spowodowane częściowo wieloznacznością samego słowa „system". Autor ten dowodzi, że w prawie obowiązującym istnieją elementy systematyzacji. Zalicza do nich: „1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych, mających żywotne znaczenie [...], 2) dążenie do zsyntetyzowania, do pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych [...], 3) uporządkowanie regulacji prawnej [...]"[57]. Według

[50] **L. von Bartalanffy,** *General System Theory*, „General Systems" 1956/1, s. 3.
[51] **A. Hall, R. Fagen,** *Definition of a system*, „General Systems" 1956/1, s. 18.
[52] **J. Lande,** *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 243.
[53] Tamże, s. 247.
[54] Tamże, s. 248.
[55] **K. Opałek, J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978, s. 78.
[56] **K. Opałek,** *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 159.
[57] Tamże, s. 165–166.

jego poglądów, elementy systematyzacji, które zostały wypracowane przez naukę prawa, mogą posiadać z jednej strony charakter zasad związanych ściśle z prawem obowiązującym w konkretnym państwie i w konkretnym czasie. Ponadto wśród nich istnieją takie zasady, które posiadają „trwały dorobek" nauki prawa na polu systematyzacji[58]. Zasady tego rodzaju nie mają stałej pozycji, ale migrują w ramach systemu prawa. Istotną rolą nauki prawa, zdaniem cytowanego autora, jest praca systematyzacyjna polegająca na tworzeniu zasad systematyzacji. Zasady te są wyznaczone przez właściwości danego materiału normatywnego. Ponadto działalność systematyzacyjna nauki prawa posiada elementy twórcze i wyznaczające tok dalszego ukształtowania prawa obowiązującego[59]. Zasady, które powstają w toku prawotwórczej działalności systematyzacyjnej oraz postulowane w nauce prawa, wpływają na treść prawa. K. Opałek w badaniach nad systemem prawa podkreśla zwłaszcza szczególne znaczenie porządkującej roli nauki prawa[60]. W systematycznym porządku treściowym ustawodawstwa widzi on „ułatwienie stosowania prawa, rozeznanie w przepisach różnych jego dziedzin, ułatwienie wykładni prawa, a także możność zorientowania się o miejscu danej normy w obrębie ogółu norm, czy też w obrębie danej gałęzi prawa". Tworzenie się systemu prawa upatruje natomiast we wspólności cech zespołu norm prawnych, stanowiących odbicie normowanych przez nie stosunków społecznych, układających się w czasie, a zarazem ich rozdzielności. „System prawa" jest określeniem, którym nauka prawa posługuje się często.

H. Rot system prawa postrzega jako całość będącą jednością norm prawnych, między którymi „zachodzą określone oddziaływania korelatywne"[61]. J. Romul uważa, że „system prawa [to] zbiór w pewien sposób powiązanych i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, wysłowionych w tekście normatywnym, oraz generalnych i abstrakcyjnych norm, będących konsekwencją norm prawnych, wysłowionych w tekście, obowiązujących w określonym państwie, w określonym odcinku czasu i zrekonstruowanych w oparciu o powszechnie przyjęte i stosowane reguły inferencyjne i kolizyjne reguły wyboru oraz dyrektywy interpretacyjne obowiązujące na gruncie akceptowanej koncepcji źródeł prawa"[62]. Analizując pojęcie systemu prawa, J. Wróblewski wskazuje na trzy rodzaje jednolitości norm systemu prawa; są to: 1) jednolitość socjologiczna polegająca na tym, że „prawo jest wytworem działalności tworzenia prawa przez organy danego państwa jako organizacji społeczeństwa

[58] Tamże, s. 171.
[59] Tamże.
[60] **K. Opałek,** *System prawa*, [w:] **S. Ehrlich** (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1960, s. 6.
[61] Por. **H. Rot,** *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971/145, Prawo 35, s. 7–9, 12–17.
[62] **J. Romul,** *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej. (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974/1, s. 68.

globalnego"; 2) jednolitość teologiczna oznaczająca to, że „cele norm są zbieżne, a co najmniej niesprzeczne, służące realizacji kierunków działania wyznaczonych przez władzę polityczną"; 3) jednolitość aksjologiczna „rozumiana jako wspólność podstawowych założeń aksjologicznych, dzięki czemu prawo wyraża jakąś ideologię społeczno-polityczną"[63].

System prawa jest zespołem norm obowiązujących w określonym państwie, w danym czasie. Cechuje go hierarchia norm prawnych oraz ich niesprzeczność. Zupełność systemu prawa zwraca uwagę na uporządkowanie prawa. W ramach systemu prawa możemy wyróżnić zasady systemu prawa rozumiane jako normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu dla tego systemu oraz jako podstawowe idee prawne, które są właściwe dla danego systemu, bez względu na to, czy zostały wyraźnie sformułowane w normach należących do danego systemu prawa. Zasady systemu prawa mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej. System prawa możemy podzielić na gałęzie prawa, biorąc za podstawę właściwości stosunków, które są regulowane za pomocą norm danej dziedziny oraz metody regulacji prawnej[64]. System porządku prawnego jest zbiorem przepisów jednocześnie obowiązujących lub tych, które będą obowiązywały w najbliższej przyszłości, uporządkowany według określonych z góry kryteriów odpowiadających celom regulacji prawnych. W ramach tak wyodrębnionego systemu porządku prawnego istnieją jeszcze szczegółowe systemy prawa obejmujące pewną część zakresu regulacji prawnych w wąskiej dziedzinie zagadnień, np. system przepisów szczegółowych dotyczących gospodarki odpadami lub gospodarki wodnej w ramach systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Szczegółowe systemy prawa mają swoją podstawę w ogólnej systematyce porządku prawnego danej gałęzi prawa. Uporządkowanie zespołu przepisów prawa sprowadza się do podziału na elementy składowe oraz do przeprowadzenia właściwej klasyfikacji materiału normatywnego. Wymagania formalno-logiczne podziału całej materii prawnej powinny spełniać kryteria podziału wyczerpującego, jak również dzielącego[65].

W definicjach systemu prawa przeważa pogląd, że mamy do czynienia z pewnym układem całościowym (kompleksowym), który składa się z elementów w postaci norm posiadających swoją wewnętrzną strukturę uwzględniającą takie cechy systemu, jak: hierarchia, niesprzeczność i uporządkowanie oraz zinterpretowanie wewnętrzne. W budowaniu systemu przepisów prawnych z zakresu ochrony środowiska istotnego znaczenia nabiera pojęcie systematyzacji, które oznacza działanie zmierzające do utworzenia systemu. W ramach procesu systematyzacji następuje układanie elementów w określonym porządku,

[63] **W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki,** *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 389–390.

[64] **J. Leszczyński,** *Pojęcie – system polityczny*, [w:] **E. Smoktunowicz** (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok, Warszawa 2000, s. 989.

[65] Zob. np. **T. Kotarbiński,** *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1961, s. 356.

ustalanie hierarchii ważności, wyznaczanie kolejności oraz wydzielanie podsystemów w procesie ich klasyfikacji.

Zainteresowanie teorii systemem prawa wzrosło po przystąpieniu naszego kraju do UE. Nauka prawa służy doskonaleniu systemu prawa, ponieważ rozpatrywanie w teorii prawa problemów tworzenia prawa następuje w sposób kompleksowy i całościowy. Zdaniem P. Winczorka, elementami systemu prawa są tylko te zasady prawa, które są równocześnie normami prawnymi. Jego zdaniem, nie są elementami systemu zasady prawa w znaczeniu opisowym oraz zasady związane z konstrukcją systemu prawa, „chyba że są one jednocześnie zawarte w przepisach prawa lub dają się z nich wyprowadzić w wyniku wnioskowania z norm o normach"[66]. Poza systemem prawa, w ujęciu tego autora, znajdują się reguły inferencyjne, interpretacyjne, kolizyjne oraz inne zasady dotyczące konstrukcji systemu prawa, wynikające z poglądów doktryny prawa. Uważa on, że błędem byłoby uznanie tego rodzaju zasad za elementy systemu prawa[67].

Konkretny system prawa jest zbiorem norm prawnych tworzonych zgodnie z obowiązującą procedurą. Najwyższym elementem systemu prawa jest ustawa. Hierarchiczne uporządkowanie norm jest pierwszą z podstawowych cech systemu prawa. Drugą cechą systemu prawa jest uszeregowanie rzeczowe. Jest ono, w zależności od treści regulowanych stosunków społecznych i metody oddziaływania na zachowanie się adresatów, podstawą dla wyodrębnienia gałęzi prawa wchodzących w skład systemu prawa. Zasady, które tworzą merytoryczne dyrektywy postępowania wyodrębniane spośród innych norm prawnych, ze względu na ich doniosłość i nadrzędność treściową w odniesieniu do innych norm mają istotne znaczenie dla podziału całości prawa na gałęzie[68]. Przez system prawa rozumiem zbiór norm prawnych obowiązujących w określonym państwie, oparty na wspólnych zasadach, przy czym jego części są ze sobą powiązane szeregiem zależności.

Do systemu prawa należą również konsekwencje prawne występujące w postaci zasad ogólnych, powstałych w drodze interpretacji obowiązujących norm generalnych i abstrakcyjnych należących do systemu prawa. Elementami systemu prawa są tylko normy abstrakcyjne i generalne. Zasady ogólne odgrywają ponadto istotną rolę w całym kompleksowym procesie systematyzacji prawa jako jedności bądź przy podziale systemu na poszczególne gałęzie. W prawie stanowionym można wyodrębnić też określone elementy systematyzacji, takie jak: 1) ukierunkowanie na pełne zabudowanie regulacją prawną całej płaszczyzny stosunków społecznych, które mają istotne znaczenie; 2) dążenie do grupowania łącznego sytuacji o podobnym charakterze, oraz 3) uporządkowanie regu-

[66] **J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek,** *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 127.
[67] Tamże.
[68] Por. **J. Wróblewski,** *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ 1965/42, s. 25.

lacji prawnej. Prawo stanowione jest systemem regulacji stosunków społecznych oraz układem zasad[69]. „Całokształt norm prawnych w ramach danej dziedziny prawa nie jest mechanicznym połączeniem czy też nagromadzeniem niepowiązanych między sobą zasad postępowania, lecz jest pewną jednością i uporządkowaną całością. Wszystkie części takiej całości są ze sobą wzajemnie połączone, tzn. tworzą system"[70]. Czy jednak każdy uporządkowany w określony sposób zestaw elementów możemy nazwać mianem systemu prawa? Na pewno nie wszystkie zespoły elementów można traktować jako system. System jest zbiorem elementów posiadających pewne cechy szczególne, o których wyżej wspomniałem. Zbiór norm prawnych można nazywać „systemem prawa" tyko wtedy, gdy udaje się wykazać, że posiada on właśnie te cechy szczególne. System prawa charakteryzują trzy podstawowe właściwości: 1) zamiar pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych; 2) dążenie do pojęciowego zgrupowania przypadków podobnych oraz 3) równoległe zmierzanie do oddzielenia i do zróżnicowania grup stosunków odmiennych[71].

Jak zwracałem już na to uwagę, w badaniach nad systemem prawa istotnego znaczenia nabiera metoda regulacji prawnej. Określa ona przedmiot badań. Jedną z prawidłowości wyodrębnienia gałęzi systemu prawa może być jednolitość metody regulacji prawnej, która tam występuje. W analizie systemu prawa powinniśmy też wskazać obiektywnie istniejący jednolity przedmiot regulacji prawnej. System prawa jest pewną liczbą elementów powiązanych ze sobą i występujących na zewnątrz jako całość. W rozważaniach nad systemem prawa doktryna skupia swoją uwagę na wyznaczeniu jakościowych cech przedmiotów dziedzin, które łącznie tworzą system. Jedną z istotnych cech charakterystycznych systemu prawa jest jednolitość tworzących go elementów. Ponadto system prawa musi posiadać też wspólny przedmiot dziedzin prawa, które go tworzą.

W analizie dotyczącej systemu prawa istotne znaczenie ma także struktura jego budowy. J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek w strukturze systemu prawa widzą budowę systemu wyznaczaną przez związki między normami prawa oraz jego wewnętrzną dyferencjację[72]. O strukturze systemu prawa w dużej mierze decydują trzy rodzaje związków występujących między normami: 1) związki treściowe, 2) związki będące konsekwencją hierarchicznej budowy norm systemu prawa oraz 3) związki formalne. Zdaniem P. Winczorka, „związki treściowe w systemie prawa polegają […] na tym, że poszczególne przepisy zawierają pojęcia, zwroty, terminy, nazwy instytucji prawnych, których znaczenie na gruncie danego języka prawnego ustalić można dopiero w kontekście innych przepisów lub ich zespołów. W ten sposób tworzy się sieć odesłań

[69] **K. Opałek,** *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 165–166.
[70] **P. S. Romaszkin, M. S. Strogowicz, W. A. Tumanow,** *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962, s. 502.
[71] **K. Opałek,** *System prawa*, Warszawa 1960, s. 6.
[72] **J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek,** *Teoria*…, s. 131.

między przepisami należącymi niejednokrotnie do różnych aktów normatywnych i różnych gałęzi prawa"[73]. Uważam, że powiązania przedmiotowe i treściowe poszczególnych norm prawnych oraz zasad prawa w ramach zbioru przepisów prawa ochrony środowiska tworzą podstawy całościowego systemu przepisów o określonych cechach. Może on w ten sposób wykazywać cechy wyodrębniającej się samodzielnej dyscypliny prawa.

W strukturze systemu prawa podstawowym elementem jego budowy są zasady systemu prawa. Są to normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu, traktowane jako podstawowe idee prawne (tezy), które są właściwe dla danego systemu. Powinny one w jakiś sposób „płynąć z ustroju społeczno-politycznego oraz ze stosunków społecznych"[74]. Zasady systemu prawa mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej. Na temat możliwości włączenia zasad prawnych do systemu prawnego wypowiadał się H. L. A. Hart. Autor ten nie twierdzi, że zasad prawnych nie można włączyć do systemu prawnego. Wskazuje natomiast na przykłady reguł uznania, które element obowiązywania prawa kierują do kryterium ocennego, a nie do kryterium jego ustanowienia[75]. Z tego wynika, że w skład systemu prawnego wchodzą, jako jego podstawa, zasady prawa. Przesłanką wprowadzenia zasad prawa do systemu prawnego jest ich odpowiedniość dotycząca całej materii normatywnej tworzącej system prawa. Odwołując się do celów zasad prawa, możemy również porządkować dany system prawa.

W systemie prawa ochrony środowiska przepisy, poprzez wyznaczenie celów ogólnych i szczegółowych, uzyskują cechę „powiązania treściowego" w jedną całość. Jedność systemu prawa ochrony środowiska wzmacnia i kształtuje ponadto treść zasad tego prawa.

Czy jedność systemu prawa ochrony środowiska oznacza, że nie możemy w nim wyodrębnić części składowych, z których ten system się składa? System prawa jest czymś całym (pewną całością), która przy rozkładzie na części traci swój charakter. Jedność środowiska jest podstawą zintegrowania systemu prawa ochrony środowiska. Granice systemu prawa ochrony środowiska powinny pokrywać się z granicami samego środowiska i jego ochrony. Czy jednak te ostatnie granice istnieją? Każdy szczegółowy obszar regulacji prawnej umożliwia swoje poznanie dzięki tworzonym i obowiązującym w jego ramach zasadom. Przedstawiciele nauki zwracają uwagę, że podstawowe pojęcia i zasady w nauce pojawiają się w wyniku twórczej działalności. A. Einstein twierdził, że teoretyk potrzebuje jako podstawy pewnych ogólnych założeń, nazywanych zasadami, od których wychodząc, może wyprowadzić wnioski. W działalności

[73] Tamże, s. 133.
[74] **J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.
[75] Zob. szerzej na ten temat: **M. Kordela, M. Smolak,** *Postscriptum H. L. A. Harta*, PiP 1995/1, s. 53.

takiej dostrzega on dwa etapy; w pierwszym musimy znaleźć te zasady; w drugim powinniśmy rozwijać wynikające z zasad wnioski. Jego zdaniem, badacz winien odnaleźć w przyrodzie precyzyjnie formułowane ogólne zasady odzwierciedlające ogólne cechy zbioru[76].

W zasadach prawa następuje określenie treści i funkcji przepisów. Zasadniczą podstawą powiązania norm w systemie przepisów prawa ochrony środowiska są wspólne zasady prawa ochrony środowiska. W doktrynie są reprezentowane poglądy, według których jedność materialna systemu prawa przejawia się również w powiązaniach między przepisami prawnymi, należącymi do różnych aktów normatywnych i różnych działów prawa[77]. Można wtedy mówić o wspólności materialnej (treściowej) głównych (podstawowych) zasad prawa, które zapewniają odpowiedni stopień zgodności między różnorodnymi normami prawnymi systemu prawa. Związki treściowe występujące między normami systemu prawa ochrony środowiska pozwalają na wyodrębnianie całych zbiorów przepisów jako pewnych jedności podsystemów lub systemów szczegółowych. Przykładem może być system przepisów prawa wodnego, system przepisów dotyczących odpadów lub system przepisów prawa ochrony przyrody.

Chciałbym zwrócić uwagę na dwa elementy (spoiwa) istotne dla jedności systemu prawa ochrony środowiska, które są moim zdaniem odpowiedzialne za przekształcenie danego zbioru norm w system prawa. Pierwszym podstawowym elementem są wspólne zasady ochrony prawnej środowiska; drugim – są zależności treściowe występujące na płaszczyźnie poziomej pomiędzy normami prawa ochrony środowiska. Nasuwa się wobec tego pytanie: w jaki sposób zasady łączą lub wiążą przepisy w całość, która dzięki nim tworzy jedność połączonych w ten sposób elementów składowych? W tak postawionym pytaniu chodzi o to również, czy grupa norm prawnych chroniących środowisko wykazuje cechy systemu, a także, czy jedność tego systemu, ze względu na jej właściwości treściowe oraz charakter elementów składowych, jest argumentem przesądzającym przyjęcie twierdzenia o istnieniu materialnej i formalnej samodzielności systemu prawa ochrony środowiska? Zdaniem J. Nowackiego, poprzez odwoływanie się tylko do zasad prawa w ogóle nie można uzasadnić twierdzenia, że zbiór norm prawnych tworzy jakąkolwiek jedność treściową, gdyż nie udowadnia się wówczas żadnych związków, relacji lub zależności treściowych występujących między normami należącymi do danego zbioru. Według tego autora, takie rozumienie zasad jest więc zupełnie nieprzydatne dla celów poznawczych – czy normy tworzą materialną jedność ze względu na występujące pomiędzy nimi odpowiednie powiązania bądź zależności treścio-

[76] **A. Einstein,** *Fizyka a rzeczywistość*, wybór S. Butryn, przeł. K. Napiórkowski, [w:] *Pisma filozoficzne*, Warszawa 1999, s. 123–125.

[77] **A. Rapoport,** *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. P. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne" 1963/1 (32), s. 71.

we[78]. Łączność tematyczna norm budujących system prawa polega – jego zdaniem – na tym, że zawartość tych norm opiera się na pewnych podstawach wynikających z określonych wartości moralnych, politycznych i prakseologicznych[79]. Elementem wiążącym związki treściowe systemu prawa są zasady ogólne prawa w ujęciu opisowym. Zasady te jako określające generalne wzory normatywne mogą obowiązywać w całym systemie prawnym, w znacznej jego części lub też mogą występować w ramach poszczególnych jego gałęzi[80]. Przykładem takiej zasady może być zasada zrównoważonego rozwoju.

W teorii prawa trwa dyskusja związana z ustaleniem pojęcia i rodzajów zasad prawa oraz sposobów ich tworzenia i stosowania. Dociekania nauki obejmują w szczególności ustalenie pojęcia i rodzajów zasad prawa. Podejmowane są równolegle próby rozstrzygnięcia kwestii, czy zasada prawa jest pewną normą, która wchodzi w skład danego systemu prawa i ze względu na określoną zawartość ma bardziej doniosłe znaczenie w porównaniu z innymi normami systemu. W innych rozważaniach szuka się odpowiedzi na pytanie: czy zasada stanowi jakąś ideę, postulat czy też wartość umieszczoną w koncepcji, którą powinien kierować się prawodawca w swojej działalności?[81] Próby odpowiedzi na tak postawione pytania podjąłem w dalszej części rozprawy zwłaszcza poświęconej szczegółowym zasadom prawa ochrony środowiska. Związki treściowe między normami przesądzają o tzw. socjologicznej oraz teologicznej jedności systemu prawa[82]. Poniżej chciałbym wskazać, w ujęciu chronologicznym, na przykłady regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, które zapoczątkowały tworzenie się fundamentów systemu prawa ochrony środowiska[83].

W początkowym okresie budowania podstaw dla przyszłego systemu prawa ochrony środowiska uchwalono w Polsce m.in. ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem[84]. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne[85]. W 1966 r. uchwalono ustawę z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem[86] i na jej podstawie zostało wydane rozporządzenie RM z dnia 13 września

[78] **J. Nowacki,** „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, Nauki Humanistyczno-Społeczne 108, s. 100 i n.

[79] Tamże.

[80] Tamże.

[81] **J. Wróblewski,** *Zagadnienia…*, s. 255; **J. Bafia,** *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 83.

[82] Problematykę dotyczącą socjologicznej, teologicznej oraz materialnej jedności prawa analizuje **H. Rot,** *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 39–54.

[83] W przedstawieniu chronologii regulacji prawnych tworzących system prawa ochrony środowiska w Polsce oparłem się na schemacie rozwoju prawa ochrony środowiska zaproponowanym przez **J. Sommera,** *Prawo ochrony środowiska w systemie…*, s. 283–296.

[84] Dz.U. nr 5, poz. 33.

[85] Dz.U. nr 34, poz. 158 z późn. zm.

[86] Dz.U. nr 14, poz. 87.

1966 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym[87]. Należy tu wymienić również ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, która była pośrednio związana z problematyką ochrony prawnej środowiska[88].

W latach siedemdziesiątych nastąpił dalszy rozwój ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska. W tym czasie wydano m.in. ustawę z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów[89], ustawę z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne[90], ustawę z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane[91]. W 1977 r. ustawą z dnia 26 listopada 1977 r. został w sposób istotny znowelizowany, ze względu na wymagania ochrony środowiska, dekret z 1953 r. – Prawo górnicze[92]. W omawianym okresie wydano także przepisy związane z projektowaniem i planowaniem inwestycji. Postanowienia uchwały nr 110 RM z dnia 23 czerwca 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji[93] nakazywały uzgadnianie założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji, m.in. w zakresie ochrony powietrza, wód i przyrody. Podobny charakter miała również uchwała nr 109 RM z dnia 29 maja 1971 r. w sprawie lokalizacji inwestycji[94]. Przepisy tego aktu prawnego nakazywały w analizach lokalizacyjnych uwzględniać m.in. potrzeby ochrony wód i powietrza przed wszelkimi zanieczyszczeniami oraz ochrony gruntów rolnych dobrej jakości. Uchwała nr 75 RM z dnia 10 marca 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji[95] wprowadziła obowiązek uwzględniania w założeniach techniczno-ekonomicznych inwestycji zagadnień ochrony naturalnego środowiska człowieka oraz dokonywanie uzgodnień założeń w zakresie przepisów prawa wodnego, górniczego, o ochronie powietrza atmosferycznego, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, i o ochronie przyrody. Uchwała nr 196 RM z dnia 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji[96] w swojej preambule w § 1 ust. 1 podkreślała konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przy lokalizacji inwestycji oraz dalej nakazywała dokonywać realizacji inwestycji przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ochrony wód i powietrza przed zanieczyszczeniami wszelkiego rodzaju, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony terenów leczniczo-rekreacyjnych, parków narodowych oraz innych walorów środowiska przyrodniczego.

[87] Dz.U. nr 42, poz. 253 z późn. zm.
[88] Tekst jedn. Dz.U. z 1975 r., nr 11, poz. 67 z późn. zm.
[89] Dz.U. nr 27, poz. 249 z późn. zm.
[90] Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.
[91] Dz.U. nr 38, poz. 229 z późn. zm.
[92] Ustawa z dn. 26.11.1977 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. nr 35, poz. 151.
[93] M.P. nr 28, poz. 220.
[94] M.P. nr 31, poz. 198.
[95] M.P. nr 23, poz. 133.
[96] M.P. z 1978 r., nr 1, poz. 6 z późn. zm.

Charakterystyczne jest to, że przedstawione akty normatywne, pochodzące z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, w początkowym okresie tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska nie posługiwały się terminem „ochrona środowiska". W regulacjach prawnych z tego okresu występowały określenia związane jedynie z ochroną poszczególnych elementów środowiska, a nie środowiska jako całości. Na początku lat siedemdziesiątych pojęcie „ochrona środowiska" wyraźnie zaczęło dominować w przepisach prawa. Na forum międzynarodowym pod koniec lat sześćdziesiątych przeniesiony został akcent aktywności z działań podejmowanych na rzecz ochrony przyrody na rzecz ochrony środowiska. Zdaniem J. Sommera, ochrona środowiska w latach siedemdziesiątych stała się kierunkiem regulacji prawnej oraz działem administracji państwowej ze względu na utworzenie w 1972 r. Urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekształconego w 1975 r. w Urząd Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska[97]. Duże znaczenie dla wyodrębnienia prawa ochrony środowiska miała również nowelizacja konstytucji w 1976 r. Zgodnie z art. 12 ustawy zasadniczej, ochrona środowiska była zadaniem państwa. Na podstawie art. 71 ochrona środowiska stała się jednocześnie prawem i obowiązkiem obywatelskim. Zdaniem J. Stelmasiaka, „ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL wprowadziła podstawowe prawo podmiotowe – prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, które zostało ściśle powiązane z powszechnym obowiązkiem jego ochrony"[98].

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych orzecznictwo sądowe zaczęło stosować do problematyki ochrony środowiska postanowienia kodeksu cywilnego wynikające z artykułów 23, 24, 144 i 435[99]. Dla wyodrębnienia się regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska w „całościowym" systemie prawa bardzo istotne znaczenie miało przyjęcie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Historia uchwalenia tej ustawy została zapoczątkowana uchwałą nr 46 RM z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974–1980 wymieniającą projekt ustawy o ochronie środowiska, który miał być wniesiony pod obrady sejmu w 1975 r. Na potrzebę stworzenia takiej ustawy zwracano uwagę w literaturze i podczas prac Zespołu ekspertów do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w 1973 r. oraz po zakończeniu prac tego zespołu. W „Programie ochrony środowiska w Polsce do roku 1990" podstawowym założeniem koncepcji ochrony i kształtowania środowiska było uznanie, że ochrona i kształtowanie środowiska jako

[97] **J. Sommer,** *Prawo ochrony środowiska w systemie…*, s. 285.

[98] **J. Stelmasiak,** *Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska w zakresie planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sesja naukowa. Człowiek wobec problemów cywilizacji*, Lublin, 18.10.1988, s. 56.

[99] Zob. **W. Radecki,** *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 27.

jedna z podstawowych funkcji państwa wymaga: 1) zasad prawnych; 2) odpowiedniego systemu instytucjonalnego; 3) wyspecjalizowanej państwowej służby oraz 4) centralnego kierowania i zarządzania, który będzie realizowany m.in. przez integrację planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, wraz z planowaniem ochrony i kształtowania środowiska[100]. Były to najważniejsze założenia ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska[101].

W latach 1972–1975 ochrona środowiska nie była także jeszcze w pełni wyodrębnionym działem administracji. Zagadnienia związane z ochroną prawną środowiska były porozrzucane w całym systemie przepisów prawa administracyjnego. Z tych powodów postulowano uchwalenie ustawy, która miała powiązać ze sobą rozproszone uregulowania prawne w spójną i kompleksową całość. Zdaniem W. Brzezińskiego, było to konieczne z uwagi na nową, rodzącą się wtedy funkcję państwa w ochronie środowiska, która „powinna być realizowana w oparciu o wspólne zasady prawne"[102]. Przy wyborze kryterium koncepcji przyszłej regulacji prawnej zwrócono szczególną uwagę na osiągnięcie jednolitości systemu prawnego i zintegrowanie procesu stosowania prawa. W toku dyskusji nad koncepcjami ustawy, z przyczyn legislacyjno-technicznych zrezygnowano z możliwości pełnej kodyfikacji prawa o ochronie środowiska polegającej na zastąpieniu wszystkich obowiązujących przepisów jedną regulacją prawną. Szukając rozwiązania dotyczącego stworzenia konstrukcji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zwrócono uwagę na to, że sprawy szczegółowe związane z ochroną pojedynczych elementów środowiska posiadały odrębne regulacje. Rozważana była również koncepcja pełnej kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska. Za brakiem uzasadnienia dla kodyfikacji tego obszaru regulacji prawnej przepisów przemawiały następujące argumenty: 1) konieczność zmiany całego stanu prawnego; 2) czasochłonność i pracochłonność takich prac; 3) potrzeba rozdzielenia jednorodnej materii aktów prawnych związanych z ochroną środowiska oraz 4) rozbicie interdyscyplinarnej struktury przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W pracach zespołu ekspertów powołanego w 1972 r. z inicjatywy Rządu dominowały dwie koncepcje normatywne. Pierwsza z nich to koncepcja ustawy, w której zawarte zostały zasady ogólne, wspólne dla całości zagadnień związanych z ochroną środowiska, tj. zasady dotyczące ochrony środowiska w planowaniu gospodarczym, zasady organizacji, zasady odpowiedzialności za szkodę oraz zasady kontroli przestrzegania przepisów w ochronie środowiska. Do takiej ustawy miały wejść również

[100] **W. Brzeziński,** *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5, s. 3. Na zagadnienia te autor zwrócił uwagę w swoim referacie wstępnym na sesji naukowej zorganizowanej 15.03.1971 r. w Warszawie przez Komitet Nauk Prawnych PAN, Komitet Naukowy „Człowiek i środowisko" przy prezydium PAN oraz Komitet Naukowy Ochrony Przyrody i jej Zasobów PAN.

[101] **M. Kulesza,** *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988/18.

[102] Tamże.

przepisy regulujące ochronę wybranych elementów środowiska, takich jak powietrze, przyroda, krajobraz, ochrona przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem. Druga propozycja legislacyjna dotyczyła regulacji generalnej o ochronie środowiska obejmującej tylko zasady wspólne dla ochrony wszystkich elementów środowiska. Oczekiwano, że będą to zasady ochrony środowiska w systemie gospodarki, zasady organizacji funkcji ochrony środowiska na szczeblu centralnym i terenowym, zasady kontroli i nadzoru nad sprawami ochrony środowiska oraz zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w ochronie środowiska. Zdaniem W. Brzezińskiego, miały to być zasady stosowania prawa o ochronie środowiska oraz zasady wyznaczające warunki stosowania tego prawa zgodnie z wolą ustawodawcy[103]. Przepisy szczegółowe dotyczące ochrony poszczególnych elementów planowano umieścić w ustawach sektorowych. Według E. Radziszewskiego, „ostatecznie nadano ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska charakter aktu określającego zasady wspólne dla środowiska jako całości i podstawowe kierunki ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych środowiska”[104].

W konsekwencji przyjęta została konstrukcja tzw. „częściowej kodyfikacji”, oparta na ustawie ogólno-szczegółowej z aktami wykonawczymi. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska na długie lata stała się jedyną i najważniejszą podstawą prawną rangi ustawowej w dziedzinie regulacji takich zagadnień, jak: ochrona powietrza i ochrona przed odpadami, wibracjami, hałasem i promieniowaniem. L. Jastrzębski prawo ochrony przyrody nazywa „zespołem norm zabezpieczających w imię interesu publicznego obiekt przyrodniczy lub poszczególne rodzaje roślin i zwierząt przed niszczeniem, uszkodzeniem lub szkodliwym przekształceniem ze strony człowieka oraz ułatwiających tworzenie nowych wartości przyrodniczych”[105]. Normy prawne, według takiego ujęcia zakresu regulacji, przedmiotowo poddają ochronie najpierw obiekt przyrodniczy, a dopiero następnie interes człowieka. Jest to ochrona wartości przyrodniczych ziemi przed podjęciem przeciwko nim szkodliwych działań albo przed ich zaniechaniem wywołujących w przyrodzie szkodliwe skutki. Przedstawione przez L. Jastrzębskiego poglądy teoretyczne na temat prawnego pojęcia ochrony przyrody i środowiska nie rozdzielają wyraźnie ochrony prawnej przyrody od ochrony prawnej środowiska. Autor ten stawia znak równości między wymienionymi pojęciami, choć nie do końca konsekwentnie. Ochrona środowiska w przeciwieństwie do ochrony przyrody, zdaniem L. Jastrzębskiego, sprowadza się do następujących działań: 1) zabezpieczenie normalnego obiegu rzeczy między człowiekiem a tymi elementami przyrody, które

[103] Tamże, s. 5.
[104] **E. Radziszewski,** *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 21.
[105] **L. Jastrzębski,** *Prawne*..., s. 28.

stanowią podstawę życia człowieka, w stosunku do których objawiają się najistotniejsze negatywne przejawy jego działalności (ziemia, powietrze, woda); 2) ochrona człowieka przed ujemnym oddziaływaniem środowiska poprzez: poprawę miejsca jego życia i działalności, neutralizację zanieczyszczeń (odpady, promieniowanie) i zakłóceń środowiska (hałas, wibracje) oraz polepszenie warunków terytorialnych, w ramach których przebiega życie i praca człowieka, oraz 3) ochrona człowieka przed negatywnym oddziaływaniem sił przyrody (powódź, pożar, susza). W początkowym okresie nauka o ochronie przyrody oraz jej zasobów rozwijała się na płaszczyźnie coraz szerszego ruchu społecznego. Tak powstawała nowa gałąź wiedzy, powiązana ściśle z praktyką stosowania przepisów prawa. Nowy nurt naukowy w pewnym stopniu zaspokajał istniejące wówczas zapotrzebowanie społeczne na odpowiadającą temu interesowi ochronę środowiska.

A. S. Duda, przeprowadzając rozróżnienie pojęć „interes społeczny" oraz „interes publiczny", twierdzi, że w państwie prawnym są one tożsame i nie są równoznaczne z pojęciem interesu państwa[106]. Przyznawanie bezwzględnego i każdorazowego prymatu interesowi publicznemu w ochronie środowiska kosztem interesu indywidualnego może być, moim zdaniem, pod pewnymi warunkami stanowiskiem błędnym. Mamy tutaj odmienne i autonomiczne do pewnego stopnia koncepcje interesu publicznego interesu indywidualnego. Na ogół pojęcie interesu indywidualnego nie rodzi wielu rozbieżności. Trudności powstają przy określeniu treści pojęcia „interes publiczny". Optymalnym stanem w ochronie środowiska jest taki, w którym realizacja interesu prywatnego służy realizacji interesu publicznego. Zakres zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska wyznaczony jest przez przedmiot interesu publicznego i realizowany zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla J. Litwin, „nie ma chyba odcinka życia społecznego, któremu nie odpowiadałaby działalność tych czy innych organów administracji. Różne nasze sprawy są wplecione w tryby maszyny administracyjnej"[107]. Realizowanie zadań zgodnie z interesem publicznym jest możliwe pod warunkiem zidentyfikowania kategorii zagrożeń dla tego interesu. Zdaniem J. Borkowskiego, „ingerencja administracji w życie społeczne sprowadza się nie tylko do funkcji reglamentacyjnych, lecz przede wszystkim polega na organizowaniu tego życia"[108]. Lista kategorii zagrożeń nie ma jednak charakteru zamkniętego i stałego, zależy od sposobu rozumienia interesu publicznego. Pojęcie „ważnego interesu publicznego" może być konkretyzowane poprzez podanie systemu wartości, na które organ administracji może się powołać, uzasadniając zakres ograniczeń wykonywania działalności gospodarczej. Poprzez tego rodzaju odesłanie prawodawca wska-

[106] **A. S. Duda,** *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24
[107] **J. Litwin,** *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, „Nowe Prawo" 1956/10, s. 3.
[108] **J. Borkowski,** *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 19.

zuje kryteria związane z wartością interesu publicznego[109]. W znaczeniu ogólnym termin „interes" oznacza „uświadomiony i oceniony pozytywnie przez podmiot działania motyw albo szereg motywów. Interes wyznacza zachowanie się bierne lub czynne, konkretyzuje cel i sposób działania"[110]. Interes – to uświadomione celowe pobudki woli, oparte na ocenach, które mają decydujący wpływ na wybór sposobu postępowania[111]. Interes publiczny[112] jako klauzula odsyłająca odwołuje się do kryteriów pozaprawnych. Wskazuje ona na potrzebę odniesienia się w procesie przestrzegania i stosowania prawa do pewnych wartości o charakterze nadrzędnym. Taką wartością może być ochrona środowiska. Zdaniem L. Leszczyńskiego, odesłanie jest „wyraźną konstrukcją prawodawczą (elementem przepisu prawnego) i sformułowane w języku prawnym, upoważnienie dla organu stosującego prawo do wyznaczenia zachowania adresata decyzji lub ustalenia podstaw kwalifikacji zachowań adresata normy, na podstawie kryteriów (norm, ocen) wyrażonych (nazwanych) w tekście prawnym, ale nie inkorporowanych (z różnych powodów) do systemu przepisów prawnych[113]. Sąd Najwyższy, wypowiadając się na temat „ważnego interesu publicznego" w orzeczeniu z dnia 19 listopada 1993 r., uznał, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym[114]. Ochrona jest realizowana przy wykorzystaniu instrumentów prawnych, zabezpiecza uprawnienia indywidualne jednostki do korzystania z elementów środowiska w ramach bezpieczeństwa ekologicznego. Na gruncie prawa ochrony środowiska często dochodzi do kolizji pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym. Sposobem na rozwiązanie sprzecznych często ze sobą oczekiwań jest zasada zrównoważonego rozwoju, na temat której rozważania znajdują się w dalszej części rozprawy.

Pojedyncze przepisy z zakresu ochrony środowiska odnajdujemy również w licznych aktach normatywnych, prawa administracyjnego, w których zasadniczym przedmiotem regulacji nie jest ochrona środowiska, np. ustawa Prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo geologiczne i górnicze. W budowaniu podstaw systemu prawa ochrony środowiska istotne znaczenie miały zwłaszcza przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego[115]. Warto przypomnieć, że związki pomiędzy

[109] Por. **J. Starościak,** *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 92.
[110] **T. Pszczołowski,** *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 89.
[111] **J. Kordaszewski,** *Płaca według pracy*, Warszawa 1963, s. 51.
[112] Por. uwagi na temat interesu publicznego: **A. S. Duda,** *Interes prawny…*, s. 23–26.
[113] **L. Leszczyński,** *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17.
[114] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 18.11.1993 r. (III ARN 49/93), OSNC 1994/9/181.
[115] **J. Zieńko,** *Relacje: gospodarka przestrzenią – społeczeństwo – gospodarka – środowisko przyrodnicze*, [w:] **J. Zieńko, J. Tokarski,** *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999, s. 7 i n.

ochroną środowiska a planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym mają swoje źródło w łączeniu zagadnień dotyczących ochrony krajobrazu, z problematyką ochrony prawnej przyrody[116]. Zależności te pojawiły się już w okresie tworzenia się podstaw prawnych dotyczących ochrony przyrody[117]. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, który odwoływał się do zasady ekorozwoju, była ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[118]. Zasada ochrony środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju należą do podstawowych zasad uwzględnianych w szerokim zakresie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[119] w art. 1 odwołuje się do zrównoważonego rozwoju jako do podstawy dla zasad kształtowania polityki przestrzennej. Zrównoważony rozwój określa także zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz stanowi podstawę dla ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Niezwykle istotne znaczenie dla normatywnego wyodrębnienia problematyki ochrony środowiska w ramach systemu prawa mają przepisy konstytucji. W konstytucjach wielu państw sformułowane zostały podstawowe normy prawne mające charakter zasad ogólnych, dotyczących ochrony środowiska. Normy konstytucyjne uznaje się za podstawowe przepisy regulujące daną kwestię. Z tego powodu tak duże jest ich znaczenie dla całego kształtu regulacji prawnych. W. Radecki przeprowadził klasyfikację przepisów konstytucyjnych w wybranych państwach[120]. Z analizy tej wynika, że konstytucje większości państw europejskich zawierają normy gwarantujące każdemu prawo do środowiska. W niektórych państwach wprowadzono natomiast to prawo, pośrednio wykorzystując do tego zbliżone prawa podstawowe. Niezależnie jednak od sposobu sformułowania tego prawa, wszyscy są zgodni co do tego, że akt prawny o charakterze zasadniczym powinien gwarantować obywatelom możliwość życia w środowisku, które nie jest zanieczyszczone. Tezę tego rodzaju potwierdzają liczne przepisy prawne z zakresu ochrony środowiska, a także deklaracje polityczne państwa oraz organizacji społecznych i politycznych. Z ich treści wynika, że obywatele mają prawo do życia w zdrowym i czystym środowisku. Uzasadnia to również stanowisko reprezentowane przez wielu autorów w Polsce[121]. Według W. Radeckiego, analiza obowiązujących norm konstytucji oraz

[116] **J. Stelmasiak,** *Environment as an Object of Legal Protection in Countries of Central-Eastern Europe*, Lublin 1990, s. 4–5.
[117] **T. Szczęsny,** *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1977, s. 148–150.
[118] Tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.
[119] Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.
[120] **W. Radecki,** *Obywatelskie prawo do środowiska w konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 90 i n.
[121] Obszerne uzasadnienie takiego stanowiska zawiera cytowane opracowanie **W. Radeckiego,** *Obywatelskie...*, s. 108 i n.

wyników toczącej się dyskusji na temat zakresu i treści unormowania konstytucyjnej ochrony środowiska prowadzi do wyciągnięcia wniosku, na podstawie którego, można wskazać na trzy typy regulacji: 1) ujęcia ochrony środowiska w formie utworzenia zadania państwa; 2) ujęcia ochrony środowiska w formie ustanowienia prawa podmiotowego; 3) ujęcia ochrony środowiska zarówno w formie prawa podmiotowego, jak i w formie zadania państwa[122].

Uwzględniając sposób, w jaki poszczególne ustawy zasadnicze regulują ochronę środowiska, można wskazać na postanowienia tych aktów, które unormowały zasadę prawa do środowiska w formie zadania państwa. Przykłady takiego sposobu określenia tych zagadnień możemy znaleźć np. w konstytucjach Austrii, Szwajcarii, Grecji i Rumunii.

W nauce prawa konstytucyjnego w Austrii w latach siedemdziesiątych odbywała się dyskusja dotycząca włączenia do konstytucji norm dotyczących ochrony środowiska. W ramach wymiany poglądów pojawiła się propozycja wprowadzenia do ustawy zasadniczej prawa do środowiska. Nowelizacja Konstytucji z 1983 r.stworzyła generalną kompetencję federacji do podejmowania środków w celu ochrony przed niebezpiecznymi obciążeniami środowiska, powstającymi wskutek przekroczenia granic imisji. Nowela ta uregulowała stosowanie środków władczych w ochronie środowiska. Zgodnie z ustawą zasadniczą obowiązującą w Austrii, Republika Austrii (związek, kraje i gminy) zobowiązana jest do wszechstronnej ochrony środowiska. Oznacza ona ochronę naturalnego środowiska, jako podstawy życia ludzi przed szkodliwymi oddziaływaniami. Tego rodzaju ochrona środowiska uwzględnia m.in. środki służące ochronie czystości powietrza, wody i gleby, jak również zwraca uwagę np. na unikanie zakłóceń wywoływanych przez hałas[123].

Konstytucja Hiszpanii z dnia 31 października 1978 r. w art. 45 ust. 2 formułuje zasadę zbiorowej solidarności przy podejmowaniu działań na rzecz ochrony i odbudowy środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 45 ust. 1, wszyscy mają prawo do korzystania ze środowiska naturalnego „odpowiedniego dla rozwoju jednostki" oraz obowiązek jego zachowania. Racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych podporządkowane jest celowi obrony i poprawy jakości życia, czemu służą działania władz publicznych w Hiszpanii[124]. W ustawie zasadniczej Hiszpanii zasada prawa do środowiska należy do kategorii praw podmiotowych i zadań państwa. Według przepisów Konstytucji, prawa obywatelskie można podzielić na dwa rodzaje. Jedna kategoria praw podmiotowych obowiązuje bezpośrednio na podstawie Konstytucji i jest chroniona przez sądy, w drugiej kategorii praw podmiotowych znajduje się zasada prawa do środowiska, która

[122] Tamże.

[123] **M. Mazurkiewicz,** *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, [w:] **H. Lisicka** (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999, s. 21.

[124] *Konstytucja Hiszpanii*, przeł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1993, s. 47–48.

stanowi dyrektywę dla legislatywy i władz publicznych oraz wskazówkę interpretacyjną dla sądów. Zasada ta oznacza określenie w sposób generalny zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska.

Akt konstytucyjny Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. zawiera obszerny oddział 4 (art. 73–80) zatytułowany: *Środowisko i planowanie przestrzenne*. Składa się on z następujących artykułów: 1) art. 73: *Trwały rozwój*; 2) art. 74: *Ochrona środowiska*; 3) art. 75: *Planowanie Przestrzenne*; 4) art. 76: *Wody*; 5) art. 77: *Lasy*; 6) art. 78: *Ochrona przyrody i dóbr ojczystych*; 7) art. 79: *Rybołówstwo i łowiectwo*; 8) art. 80: *Ochrona Zwierząt*. Artykuł 73 odwołuje się do zasady trwałego zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do działań podejmowanych na rzecz ochrony przyrody i zdolności do odtwarzania się jej zasobów. W art. 74 ust. 2 sformułowana została zasada, zgodnie z którą „Koszty zapobiegania i usuwania szkodliwych lub uciążliwych oddziaływań na środowisko ponoszą sprawcy". Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej nakłada na federację obowiązek wydawania przepisów o ochronie człowieka i jego środowiska naturalnego przed szkodliwymi lub uciążliwymi oddziaływaniami, natomiast ich wykonywanie powierza kantonom. Zgodnie z art. 76 ust. 2, federacja ustala zasady „utrzymania, odkrywania i udostępniania zasobów wodnych, w sprawie wykorzystania wód do wytwarzania energii i do celów chłodniczych, jak i innej interwencji w zamknięty obieg wód". Ze względu na to, że w Szwajcarii zasobami wodnymi dysponują kantony, mogą one w granicach federalnego ustawodawstwa ustalać opłaty za korzystanie z wody. Federacja posiada również prawo do odpłatnego korzystania z wód dla własnych przedsiębiorstw komunikacyjnych. Na podstawie art. 79 federacja ustala też zasady rybołówstwa i łowiectwa w celu zachowania różnorodności ryb, dziko żyjących ssaków i ptaków. Federacja i kantony w realizacji swoich zadań uwzględniają zasady planowania przestrzennego[125].

Konstytucja Grecji z dnia 11 lipca 1975 r. w art. 25 potwierdza, że ochrona środowiska naturalnego i kulturalnego jest obowiązkiem państwa, które powinno podejmować specjalne środki prewencyjne lub represyjne[126].

W art. 42 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r. sformułowane zostały trzy podstawowe prawa w odniesieniu do środowiska[127]: 1) prawo do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym; 2) prawo do wiarygodnej informacji o stanie środowiska; 3) prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej w zdrowiu lub w mieniu przez naruszenie przepisów[128]. Konstytucja Rosji zawiera przepisy, które odnoszą się wprost do ochrony środowiska.

---

[125] *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, przeł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 61–63.

[126] *Konstytucja Grecji 1975/1986*, Biblioteka Sejmowa, Dział Opracowań Dokumentacyjnych i Bibliografii, Warszawa 1992, s. 20.

[127] Zob. **B. Rakoczy,** *Prawa ekologiczne w Konstytucji Rosji*, PiŚ 2005/2, s. 112–119.

[128] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, przeł. A. Kubik, Warszawa 2000, s. 50.

Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r. w § 110b, wprowadzonym na mocy poprawki konstytucji z 19 czerwca 1992 r., nr 432, przewiduje prawo do środowiska naturalnego sprzyjające zdrowiu oraz prawo do natury, w odniesieniu do której zasoby i różnorodność podlegają ochronie. Ochrona zasobów naturalnych środowiska powinna uwzględniać potrzeby przyszłych pokoleń[129].

Konstytucja Belgii z dnia 7 lutego 1831 r. w art. 23 zawierającym katalog podstawowych praw i wolności wymienia w pkt. 4 „prawo do ochrony zdrowego środowiska naturalnego".

Konstytucja Republiki Czeskiej uchwalona 18 grudnia 1992 r. i przyjęta przez parlament 18 stycznia 1993 r. w art. 7 nakłada na państwo obowiązek dbania o oszczędne wykorzystanie zasobów przyrodniczych oraz o ochronę bogactwa przyrodniczego[130]. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2, każdy ma prawo do: 1) sprzyjającego środowiska oraz 2) uzyskania odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych (zasada dostępu do informacji, zasada przezorności). Zgodnie z art. 35 ust. 3, przy wykonywaniu swych praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody ani pomników kultury ponad miarę określoną ustawą[131].

W Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. zagadnienia ochrony środowiska reguluje dział 2 Konstytucji w art. 44–45. Treść przepisów dotyczących ochrony środowiska i ochrony przyrody w Konstytucji Republiki Słowackiej, jest bardzo zbliżona do treści postanowień w Konstytucji Republiki Czeskiej. Zgodnie z art. 44 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej, każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska. W art. 44 ust. 2 nałożono na każdego obowiązek ochrony i wzbogacania środowiska oraz dziedzictwa kultury. Jak wynika z treści ust. 3 tego przepisu, nikt nie może ponad miarę określoną ustawą zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrody i pomników kultury. Państwo, zgodnie z treścią ust. 4, powinno: 1) dbać o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrodniczych (zasada oszczędności); 2) dbać o równowagę przyrodniczą (zasada zrównoważonego rozwoju); 3) dbać o skuteczną troskę o środowisko oraz 4) zapewniać ochronę określonym gatunkom dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt. Artykuł 45 gwarantuje każdemu prawo do uzyskania odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu[132]. W. Radecki, badając przepisy Konstytucji RP, Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej, wskazuje na istnienie trzech

[129] *Konstytucja Królestwa Norwegii*, przeł. J. Osiński, Warszawa 1996, s. 52–53.
[130] Cyt. za: **W. Radecki,** *Ochrona środowiska w Konstytucji polskiej, czeskiej i słowackiej*, PiŚ 2008/4, s. 47.
[131] Tamże.
[132] Tamże, s. 48.

odmiennych płaszczyzn normatywnych; są to: 1) cele państwa; 2) własność zasobów przyrody oraz 3) wolność prawa i obowiązki[133].

Warto zwrócić uwagę, że istnieją również konstytucje, które nie zawierają przepisów odwołujących się bezpośrednio do ochrony środowiska[134]. Przykładem może być konstytucja z 1949 r. obowiązująca w Niemczech. Akt ten nie wyznacza wprost prawa do środowiska, jak również nie formułuje wyraźnie nakazu jego ochrony. Obowiązek ochrony środowiska można wyprowadzić z art. 2 ust. 2 i art. 14 ust. 1. Jak wynika z art. 2 ust. 2, każdy ma prawo do życia i nienaruszalności fizycznej. Oznacza to obowiązek przestrzegania przez wszystkich tego prawa. Na podstawie orzeczenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*MüLheim-Karlich-Beschluß*) konstytucyjnoprawną kontrolą stosowania art. 2 ust. 2 objęto postępowanie organów administracji i sądów w zakresie wydawania zezwoleń na działalność zakładów i zezwoleń w związku z dużymi inwestycjami[135]. W Niemczech prawo do środowiska jest instrumentem zasady „socjalnego państwa prawnego" (*das sozialistaatliche Prinzip*), obok takich wartości, jak: świadczenia zdrowotne, wypadkowe, emerytalne, interwencjonizm gospodarczy i ochrona praw jednostki. Zadaniem państwa jest zapewnienie właściwych warunków do życia w środowisku, w którym będzie możliwe bytowanie ludzi oraz długofalowa działalność gospodarcza. Ochronie powinny podlegać rezerwy środowiska naturalnego, a zatem m.in.: powietrze, woda i klimat. Postulat wprowadzenia w Niemczech konstytucyjnego prawa podstawowego do środowiska swoim zakresem obejmował również teren zabudowany[136]. Według zasady niemieckiego państwa federacyjnego, federacja posiada kompetencje ustawodawcze w sprawach ochrony środowiska, a kraje związkowe posiadają faktyczną władzę wykonawczą. W trwającej obecnie debacie w sprawie federacji krytyce poddawany jest proces stopniowego przerzucania zadań ustawodawczych na federację. Pojawiają się obawy dotyczące rozluźnienia powiązań łączących kraje związkowe z państwem federacyjnym oraz braku kompetencji federacji przy realizacji zadań zgodnych z prawem Unii w krajach związkowych.

Jak wynika z analizy przepisów konstytucji poszczególnych państw, akty te zawierają postanowienia o dużym stopniu ogólności, gwarantujące wszystkim z jednej strony dostęp do niezanieczyszczonego środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a z drugiej strony – nakładające na organy władzy publicznej obowiązek ochrony środowiska. Zdaniem M. Mazurkiewicza, efek-

---

[133] Tamże.

[134] **J. Sommer,** *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 227 i n.

[135] Cyt. za **R. Breuer,** *Umweltschutzrecht*, [w:] **I. von Münch de Gruyter** (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, New York 1984, s. 550 i n.

[136] **M. Kloepfer,** *Protection of the environment in the Federal Republic of Germany*, „Thesaurus Acroasium" [Saloniki] 1982/11, s. 410.

tywność norm konstytucyjnych chroniących środowisko zależy od ogólnego charakteru ustawy zasadniczej. W konstytucjach mających charakter programów politycznych regulacja ochrony środowiska posiada charakter zbliżony do deklaracji politycznej, nie zaś obowiązującego przepisu. W aktach konstytucyjnych traktowanych jako obowiązujące i wiążące ustawy zasadnicze, taki sam charakter mają regulacje gwarantujące prawo do środowiska i nakładające obowiązek jego ochrony[137].

Analiza dotycząca norm konstytucji kończy fragment rozważań teoretycznych stanowiących wstęp do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie: czy normy prawa ochrony środowiska stanowią w chwili obecnej „nową" dyscyplinę prawa? Próbę odpowiedzi na tak postawione pytanie podjąłem w następnym punkcie tego rozdziału.

2.3. Prawo ochrony środowiska jako „nowa" dyscyplina systemu prawa

Wyróżnienie działów i wyodrębnianie się różnych dyscyplin szczegółowych nauk prawnych jest jednym z podstawowych zadań nauki prawa. W ramach możliwych podziałów prawa szczególne znaczenie ma podział dychotomiczny na „prawo publiczne" i „prawo prywatne"[138]. Sformułowanie treści zasady takiego podziału prawa przypisuje się Ulpianowi na podstawie jego twierdzenia umieszczonego w Digestach: „*Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*"[139]. Z zasady zaproponowanej przez Ulpiana nie wynika jednak kryterium dotyczące sposobu podziału całego prawa na prawo prywatne i publiczne. Stosowane obecnie kryterium przedmiotowe wyróżnia interes ogólny, publiczny odnoszący się do państwa, albo interes jednostkowy, indywidualny dotyczący konkretnego podmiotu. W doktrynie można znaleźć również inne kryteria podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Właściwości przedmiotowe podkreślają znaczenie takich cech gałęzi prawa, jak: typ stosunków prawnych podlegających danej regulacji, charakter norm przeważających w prawie prywatnym i w prawie publicznym, metoda ochrony interesu oraz odmienność celów i funkcji prawa[140].

Kryterium podmiotowe zwraca uwagę na inną pozycję i status podmiotów, które biorą udział w stosunkach prawnych na gruncie prawa publicznego oraz

---

[137] **M. Mazurkiewicz,** *Regulacja…*, s. 23.

[138] **H. Rot,** *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964, Prawo 19, s. 124 i n.

[139] Zob. **R. Taubenschlag,** *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955, s. 15.

[140] **C. Znamierowski,** *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, t. 1, Poznań 1934, s. 156.

prawa prywatnego. Cecha formalna odwołuje się do metody regulacji stosunków prawnych. W piśmiennictwie zgłaszane były także wątpliwości dotyczące możliwości i naukowej weryfikowalności stosowania jakiegokolwiek miernika podziału na prawo publiczne i prawo prywatne[141].

Istnieje generalna zgoda w piśmiennictwie co do tego, że podział prawa na osobne gałęzie wyodrębnił się początkowo w układzie historycznym. Na początku powstały takie gałęzie, jak: prawo administracyjne, prawo cywilne i prawo karne. Klasyfikacja ta narodziła się także żywiołowo, ze względów praktycznych, jako sposób ujęcia norm w aktach prawnych łączących się w większe grupy tworzące poszczególne działy, czyli gałęzie prawa. H. Rot pojęcia działu i gałęzi prawa traktuje jako synonimy[142]. Omawiane wcześniej zagadnienia ogólne dotyczące systemu prawa możemy odnosić zarówno do całości prawa, jak i do jego poszczególnych części (gałęzi prawa). O. S. Joffe i M. Szargorodski system prawa postrzegają jako „całokształt gałęzi prawa, zróżnicowanych ze względu na właściwe im cechy odpowiadające specyfice stosunków społecznych […]"[143]. Autorzy ci wskazują na obiektywne cechy podziału prawa na gałęzie (części składowe) w ramach systemu prawa. Zwracają uwagę na podstawowe kryterium przedmiotu pozwalające na wyodrębnienie gałęzi prawa. Ich zdaniem, właśnie ta cecha posiada trwale obiektywny charakter, mający zalety praktyczne i teoretyczne. Warto podkreślić, że cytowani autorzy, wtedy w zupełnie innych od współczesnych uwarunkowaniach ustrojowo-politycznych, zwrócili uwagę na rozszerzanie się sfery publiczno-prawnej i ograniczanie zakresu działania prawa prywatnego. Można dziś zadać pytanie: czy owa tendencja jest obecnie widoczna w systemie prawa polskiego? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przykładem dowodzącym rozwijania się takiej tendencji może być poszerzanie się zakresu prawa ochrony środowiska. O. S. Joffe i M. Szargorodski zwracają też uwagę na konieczność zachowania ostrożności przy konstruowaniu gałęzi prawa. Ich zdaniem, wynika to z braku występowania probierza obiektywnego. Gałęzie prawa są wydzielone i odgraniczone ze względu na cechy obiektywne, charakterystyczne dla danych stosunków społecznych. Najważniejsze znaczenie posiada tutaj, w przekonaniu tychże autorów, treść normowanych stosunków. Uważają oni, że poprzez „kierowanie się tylko treścią tych czy innych stosunków społecznych, to znaczy przedmiotem unormowania, można byłoby stworzyć wiele różnorodnych gałęzi, np. prawo wodne, leśne, górnicze […], bowiem klasyfikowany przedmiot można dzielić bez końca"[144]. Twierdzą oni, że należy wykorzy-

[141] **Z. Ziembiński,** *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa, Poznań 1983, s. 114 i n.
[142] Tamże, s. 131.
[143] **O. S. Joffe, M. Szargorodski,** *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 298.
[144] Tamże, s. 304.

stać i posługiwać się kryterium pomocniczym, które wyraża jedność danego kompleksu stosunków społecznych i eliminuje możliwość dalszego podziału. Tym miernikiem pomocniczym jest metoda unormowania, przez którą należy, ich zdaniem, „rozumieć specyficzny sposób, przy pomocy którego państwo w oparciu o określony całokształt norm prawnych zabezpiecza niezbędne dlań zachowanie się ludzi będących podmiotami stosunków prawnych”[145]. Wskazani wyżej autorzy dochodzą do wniosku, że analizując przedmiot i znaczenie metody unormowania prawnego, „nie można nie stwierdzić, że nie mogą istnieć gałęzie prawa o różnych przedmiotach i tożsamych metodach, tak samo jak w określonych warunkach historycznych ten sam przedmiot nie może być unormowany przy pomocy różnych metod prawnych”[146]. Gałęzie prawa, które wchodzą w skład danego systemu prawa, są zróżnicowane między sobą niejednolitością przedmiotu oraz metod unormowania prawnego. Brak kryterium obiektywnego w tworzeniu gałęzi prawa może rodzić trudności w uznaniu ważności pewnej dziedziny stosunków społecznych. W następstwie tego należy w sposób bardzo zindywidualizowany rozważać propozycję uznania pewnej grupy norm za gałąź prawa[147].

W badaniu systemu prawa wciąż aktualna pozostaje potrzeba kompleksowego ujęcia różnorodnych jego gałęzi w procesie ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się na siebie ich zakresów. Rodzą się tu jednak pytania: jak należy rozumieć pojęcie całości w prawie? Czy całością jest system prawa, czy też całość taką tworzą dopiero kompleksowe gałęzie prawa i kompleksowe dyscypliny prawa, do których zaliczam prawo ochrony środowiska? Kryterium całości pozwala wyodrębnić przedmiot badania i części składowe tak rozumianej kompleksowej dyscypliny prawa. Kompleksowa dyscyplina prawa, za jaką uważam prawo ochrony środowiska, składa się z określonej liczby instytucji, takich jak zasady ogólne prawa, które muszą mieć odpowiednie cechy jakościowe w postaci np. wspólnego przedmiotu regulacji prawnej. Powinna ponadto istnieć pomiędzy tymi instytucjami ściśle określona wzajemna zależność dotycząca przedmiotu ochrony prawnej. W tym przypadku przedmiotem tym jest środowisko traktowane jako kompleks powiązanych ze sobą i oddziaływających wzajemnie na siebie elementów. Z tego powodu wyodrębniająca się dyscyplina prawa ochrony środowiska jako całość musi posiadać cechy zintegrowanej systemowości i kompleksowości. Wzajemne oddziaływanie elementów składowych nowego obszaru dyscypliny prawa warunkuje powstanie jego wewnętrznej i zewnętrznej cechy integracyjnej. Integrację wewnętrzną prawa ochrony środowiska zapewniają m.in. zasady ogólne prawa ochrony środowiska oraz instrumenty służące ich realizacji. Integracja zewnętrzna przejawia się w przekrojowym charakterze tej dyscypliny prawa, łączącym prawo ochrony

[145] Tamże.
[146] Tamże, s. 305.
[147] Tamże.

środowiska z innymi gałęziami prawa, takimi jak prawo administracyjne czy prawo cywilne.

Dyscyplinę prawa ochrony środowiska widzę nie w formie sumarycznego połączenia pewnej grupy przepisów prawa, ale jako systemowy kompleks norm chroniących środowisko jako całość. Tworzona jest w ten sposób jedność norm o charakterze międzygałęziowym. Normy są połączone ze sobą zgodnie z kryterium treściowym oraz według wyznacznika formalnego tworząc całość. W ten sposób np. w ramach gałęzi prawa pewien zbiór przepisów może posiadać cechę systemowości albo cechę sumaryczności. Na gruncie dyscypliny prawa ochrony środowiska szczególne znaczenie ze względu na kryterium treściowe ma cecha systemowości. Komponenty tworzące dyscyplinę prawa ochrony środowiska oddziaływają na siebie i są ze sobą powiązane relacjami wewnętrznymi wynikającymi ze swojej szczególnej struktury norm. Tymi komponentami są np.: prawo wodne, prawo dotyczące gospodarki odpadami, prawo ochrony przyrody, prawo leśne, prawo łowieckie. Dyscyplina prawa ochrony środowiska jako kompleks norm tworzących całość powstała przez celowe, a nie przypadkowe łączenie elementów składowych według mierników treściowych oraz formalnych. Kryterium treściowe przesądziło o połączeniu norm prawnych w jednolity kompleks przepisów posiadających cechy charakteryzujące przedmiot ochrony prawnej w sposób całościowy. Metoda regulacji prawnej stanowi sposób połączenia norm prawnych według kryterium formalnego. Wzajemne oddziaływanie na siebie części składowych prawa ochrony środowiska determinuje powstanie w niej nowych właściwości integracyjnych. Właściwości te wynikają z dyrektyw płynących z treści takich zasad prawa, jak: 1) zasada zintegrowanej ochrony środowiska oraz 2) zasada kompleksowości ochrony. Normy prawne systemu prawa ochrony środowiska wyjęte z całego systemu prawa nie spełniałyby jednej ze swoich podstawowych cech, jaką jest kompleksowa i zintegrowana ochrona środowiska jako całości. Przepisy prawa wodnego mogą chronić tylko ten element środowiska, ale mogą również obejmować swoim zakresem zasoby wodne jako składnik całości środowiska i dzięki temu oddziaływać skutecznie na ochronę innych komponentów środowiska, takich jak np. ochrona przyrody, ochrona lasów czy ochrona gleby.

Istota systemu prawa ochrony środowiska jako wykazującej cechy odrębności „nowej" dyscypliny prawa przejawia się m.in. w tym, że nie jest on tylko sumarycznym i prostym zbiorem norm prawnych posiadających określone cechy właściwe, lecz tworzy łącznie i tylko łącznie nową, otwartą na zewnątrz jakość w całym systemie prawa. Prawo ochrony środowiska jest systemem otwartym. Normy tego prawa pozostają w stanie wzajemnego oddziaływania. Powoli jesteśmy zmuszeni odchodzić od klasycznego paradygmatu o trwałości systemu prawa na rzecz płynności, ruchu jego elementów składowych.

W zależności od pojawiających się, nieistniejących dotychczas potrzeb i koniecznych warunków, w systemie prawa ochrony środowiska tworzone są nowe jego składniki. Przykładem mogą być regulacje prawne normujące gospodarkę

odpadami, normy prawne związane z ochroną klimatu czy też przepisy dotyczące wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Świadczy to wyraźnie o rozwoju tej wciąż dynamicznie rozwijającej się dyscypliny prawa. Należy pamiętać, że „nowa" dyscyplina prawa, za jaką uważam prawo ochrony środowiska, powstała wewnątrz pewnej całości systemu prawa i tworzyła swój własny charakter znacznie wcześniej niż pojawiła się nazwa „prawo ochrony środowiska". Dyscyplina prawa ochrony środowiska napełnia swoją treścią cały system prawa i w istotny sposób zmienia jego charakter. Oddziaływanie prawa ochrony środowiska na system prawa i jego części składowe pokazuje funkcjonowanie takich zasad ogólnych, jak: zasada zrównoważonego rozwoju czy zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska. Czy są to zatem zasady tylko tej jednej kompleksowej dyscypliny, jaką jest prawo ochrony środowiska, czy też mają one charakter przekrojowy (systemowy) i dotyczą całości systemu prawa? Uważam, że przepisy prawa ochrony środowiska oraz zasady wynikające z ich treści, pomimo że zostały one pierwotnie ukształtowane na gruncie tych przepisów, powinny być stosowane w całym systemie prawa. Tym samym powinny one pełnić funkcje zasad systemu prawa. Taką funkcję przypisuję w szczególności zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz zasadzie zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. W tym wyraża się również międzygałęziowy charakter prawa ochrony środowiska. Dla potwierdzenia tej tezy warto jeszcze raz przypomnieć opinię wielkiego miłośnika przyrody i naukowca J. G. Pawlikowskiego: „Ochrona przyrody [jest] zasadą przenikającą całe ustawodawstwo. […] Idea ochrony przyrody jest pewnego rodzaju zasadą moralną, i jako taka musi tkwić w duchu całego ustawodawstwa; spotkać się z nią możemy w ustawach najrozmaitszych. Chcąc zatem przedstawić prawo ochronne jakiegoś kraju, nie można się ograniczyć do podania ustaw ochronnych we właściwym słowa tego znaczeniu – trzeba raczej z całego ustawodawstwa wyłuszczyć treść ochronną [...]"[148]. Czy te słowa zaprzeczają twierdzeniom o potrzebie mówienia o samodzielności prawa ochrony środowiska w systemie prawa polskiego? Uważam, że wręcz przeciwnie. Pokazują one kierunek i sposób przenikania regulacji prawnych dotyczących ochrony przyrody do całego systemu prawa.

Generalnie nowe dyscypliny prawa mogą: 1) pozostawać w sprzeczności z innymi; 2) wypierać ich miejsce w systemie prawa, a następnie zajmować ich pozycję; 3) mogą również wchodzić w związki z innymi gałęziami prawa i w ten sposób modyfikować ich treść. Ostatnią z tych trzech ról odgrywają właśnie przepisy prawa ochrony środowiska. Czy podstawowa zasada prawa ochrony środowiska lub – szerzej – podstawowa zasada ochrony środowiska, jaką jest zasada zrównoważonego rozwoju, nie zmieniła treści przepisów prawa administracyjnego, prawa gospodarczego czy prawa konstytucyjnego? Czy in-

[148] **J. G. Pawlikowski,** *Prawodawstwo ochronne*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby*…, s. 252.

terpretując przepisy tych gałęzi prawa w pewnych przypadkach nie mamy obowiązku uwzględnić treści tej właśnie zasady? Uważam, że jak najbardziej tak. Należy też zwrócić uwagę na szczególną rolę tej zasady wśród innych zasad. Jej treść łączy w sobie wiele elementów charakterystycznych dla pozostałych zasad prawa ochrony środowiska, takich jak: zasada kompleksowości ochrony, zasada zintegrowanej ochrony środowiska, zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska oraz zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska. Można wskazać wiele przykładów przepisów w każdej z podstawowych dziedzin prawa nakazujących stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju i wymogów ochrony środowiska. Przykładem może być art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Albo też norma wynikająca z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych". Można z tego wyprowadzić wniosek, że trudno mówić o zdecydowanym prymacie jakiejś jednej wybranej gałęzi prawa w całości systemu prawa oraz o prymacie systemu prawa nad poszczególnymi jego gałęziami.

System prawa tworzą części składowe, bez których nie byłoby systemu prawa jako całości. Z kolei części składowe systemu prawa nie funkcjonują w próżni, lecz w ramach całości oraz w granicach wzajemnego oddziaływania na siebie jego części składowych. Z niego czerpią swoją moc i znaczenie dla regulowania stosunków społecznych na danym obszarze. System prawa, niezależnie od swojego zakresu i granic tworzących go elementów, posiada charakter pierwotny w stosunku do jego części składowych. Bez wątpienia system prawa powstał na fundamencie pierwszych jego działów, jakimi były prawo publiczne i prawo prywatne, następnie przekształconych w trzy historycznie pierwsze wyodrębnione gałęzie prawa: administracyjne, cywilne i karne. System prawa funkcjonuje tylko, o ile istnieją jego części składowe. Części składowe systemu prawa nie występują inaczej niż we wzajemnym powiązaniu ze sobą. To wzajemne powiązanie części składowych systemu utrzymuje spójność całości, ale równocześnie czasami przeszkadza w zakreśleniu wyraźnych granic pomiędzy np. gałęziami prawa. Czasami normy prawne w ramach danego systemu przenikają wzajemnie do poszczególnych jego części składowych. Tak właśnie dzieje się z normami chroniącymi środowisko. Można zaryzykować twierdzenie, że nie mamy do czynienia z powstawaniem nowych gałęzi prawa w ramach systemu, ale tylko z nowym uporządkowaniem norm tworzących system. Ta klasyfikacja norm systemu prawa w ramach gałęzi i dyscyplin prawa jest kwestią konwencji. Wynika ono przede wszystkim z potrzeb praktycznych

takiego podziału. Uszeregowanie to nie jest raz na zawsze ustalone i nie ma charakteru stałego. Prawo jest instrumentem służącym człowiekowi. Z tego samego powodu powstały gałęzie i dyscypliny prawa. Praktyczne znaczenie podziału prawa przesądza o budowaniu lub zanikaniu dyscyplin prawa „wyrastających na pniu systemu prawa".

W procesie tworzenia prawa ochrony środowiska praktyczne znaczenie ma także odpowiedź na następująco sformułowane pytanie: czy zasadą ogólną powinno być to, że części składowe powinny dostosowywać się do całości systemu prawa, czy też całość tego systemu powinna być modyfikowana przez jego części składowe? Odpowiedzi na te pytania mają szczególne znaczenie w procesie legislacyjnym. Prawodawca, tworząc podstawę prawną chroniącą środowisko, powinien ściśle określić jej powiązania z już obowiązującymi normami prawnymi systemu prawa ochrony środowiska oraz jej miejsce i rolę w całym systemie prawa. Wyznaczając najbardziej celową drogę wprowadzenia tej normy w życie, organ prawotwórczy powinien uwzględnić kierunkowo funkcjonowanie całości systemu prawa, w którym będzie ona obowiązywała. Nie oznacza to umniejszania roli części składowych systemu. Dyscyplina prawa ochrony środowiska nie jest pasywnym elementem systemu prawa, lecz od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku aktywnie wpływa na cały system prawa oraz zaczyna odgrywać w nim coraz większą rolę i znaczenie. Obiektywne potrzeby rozwoju społecznego, gospodarczego oraz edukacja ekologiczna, dostęp do informacji o środowisku i jego zagrożeniach oraz zwiększanie się świadomości społecznej (ekologicznej) spowodowały dynamiczny rozwój dyscypliny prawa ochrony środowiska w systemie prawa. Proces ten powoduje to, że pewne normy prawne zmieniają się, część z nich zostaje uchylona, powstają nowe i przekształcają dotychczas obowiązujące normy. Modyfikowane są także powiązania między istniejącymi normami prawnymi oraz między nimi, a systemem prawa. W ten sposób formułują się nowe związki i różnice między nimi. Nowe i stare normy prawne asymilują się i zespalają w jedną całość. Dzięki temu zwiększa się efektywność danej regulacji prawnej i oddziaływanie poszczególnych norm prawnych połączonych w instytucje, w ramach jednorodnej gałęzi prawa. Obserwujemy dzięki temu postępujący proces doskonalenia całego prawa. Dążąc do poznania systemu prawa, dokonujemy jego klasyfikacji (podziału), a zarazem systematyzacji. W drodze tej analizy musimy wyodrębnić jego części składowe po to, by określić istotę, treść i formę poszczególnych części systemu prawa. Wzajemna zależność składników systemu prawa powoduje określone konsekwencje zarówno w przedmiocie analizy badawczej, jak również w obszarze polityki tworzenia prawa.

W analizie struktury systemu prawa oraz wzajemnych oddziaływań jego części składowych zwróciłem powyżej uwagę na cechy dyscypliny prawa ochrony środowiska. Różnorodność cech, związków oraz części składowych systemu prawa pokazuje też szerszy zakres odrębności prawa ochrony środowi-

ska. Przykładem takiej płaszczyzny wzajemnych oddziaływań i zależności systemu prawa ochrony środowiska od np. prawa administracyjnego może być instytucja zasad ogólnych prawa administracyjnego. Zasady te są stosowane w prawie ochrony środowiska. Nie widzę także przeszkód formalnych stosowania zasad ogólnych prawa ochrony środowiska na gruncie prawa administracyjnego, np. w prawie budowlanym lub w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z tych powodów system prawa nie może być analizowany tylko w sposób statyczny, lecz przede wszystkim w ujęciu dynamicznym uwzględniającym także sprzeczności, jakie w nim zachodzą. Pisał o tym O. Lange: „W układach stanowiących całość pojawiają się sprzeczności, które uniemożliwiają trwanie układu w stanie niezmiennym. Sprzeczności te wywołują w układzie zmiany, które prowadzą do zaniku powstałych sprzeczności. Zmiany te są jednak zarzewiem sprzeczności, które z kolei wywołują nowe zmiany w układzie itd. W rezultacie układy stanowiące całość nigdy nie mogą spocząć w stanie niezmiennym, zmieniają się bezustannie. Następstwa te przebiegają jednak w określonym kierunku, czyli stanowią proces rozwoju. W jego toku poszczególne całości łączą się w układy bardziej skomplikowane; w całości (wyższego rzędu), które odznaczają się nowymi właściwościami i nowymi prawidłowościami, nie spotykanymi dotychczas”[149]. Jaki jest zatem cel lub cele podziałów prawa? F. Longchamps wskazuje na trzy cele podziałów prawa: teoretyczne, praktyczne i dydaktyczne[150]. Względy teoretyczne przesądzają o podziale wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenie teoretyczne[151]. Wskazując na cele podziału prawa, dążymy nie do zbudowania takiego lub innego modelu systemu prawa, lecz chcemy pokazać i wyjaśnić podstawowe cechy właściwe i charakterystyczne dla danej gałęzi prawa.

W literaturze prawniczej nie ma zgodności poglądów na temat wyodrębniania gałęzi prawa obowiązującego oraz kryteriów różnicujących grupy norm w ramach gałęzi prawa[152]. Występuje proces utożsamiania podziału całości systemu prawnego na części (gałęzie prawa), z podziałem logicznym (klasyfikacją zbioru) norm, które są zaliczane do pewnego systemu prawa[153]. System prawa jest całokształtem gałęzi prawa, które są zróżnicowane ze względu na

[149] **O. Lange,** *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962, s. 9–10.

[150] **F. Longchamps,** *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16, s. 3.

[151] Wskazuję tutaj na poglądy przedstawione w tym zakresie przez **J. Wróblewskiego,** *Struktura pozioma systemu prawa*, [w:] **W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki,** *Teoria państwa i prawa*, III wyd., Warszawa 1986, s. 409 i n.

[152] **H. Rot,** *O dyferencjacji systemu prawa socjalistycznego. (Na marginesie piśmiennictwa radzieckiego 1955–1960)*, PiP 1961/11, s. 756–767.

[153] W literaturze odróżnia się klasyfikację norm od partycji systemu. Zob. **S. Włodyka,** *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 1964/5, s. 103 i n.

właściwe im cechy odpowiadające specyfice systemu stosunków społecznych[154]. System prawa tworzący jednolitą całość norm prawnych jest podzielony na odpowiednie gałęzie posiadające cechę niezależności, trwałości oraz autonomiczności.

Podstawowe kryteria, w oparciu o które następuje wyodrębnienie z systemu zespołu norm w gałąź prawa, stanowią: jednorodność regulowanych przez te normy stosunków społecznych oraz wspólny lub jednakowy ich przedmiot. Sama jednorodność nie jest jednak kryterium wystarczającym do uznania przepisów normujących daną dziedzinę za nową samodzielną gałąź prawa. Można wskazać na wiele przykładów podziału prawa na gałęzie. Według K. Opałka, w polskim systemie prawnym występuje dziewięć gałęzi prawa: prawo państwowe, prawo administracyjne, prawo finansowe, prawo cywilne, prawo pracy, prawo rolne, prawo rodzinne, prawo karne oraz prawo procesowe[155]. Konieczne jest ponadto, by regulowane stosunki miały wystarczająco duże znaczenie społeczne, gospodarcze czy też polityczne.

Zdaniem C. Kosikowskiego, „w procesie klasyfikacji prawa [...] zaznaczają się wyraźnie dwa nurty. Pierwszy wiąże się z emancypacją wielu działów prawa, które w nowych warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych wymagają innego spojrzenia i regulacji [...], drugi natomiast polega na przeprowadzeniu wewnętrznej systematyzacji tradycyjnych gałęzi prawa, które po wydzieleniu się z nich kompleksowych działów prawa obejmują mniejsze obszary regulacji stosunków społecznych"[156]. Są to kolejne kryteria uzupełniające w uznaniu przepisów regulujących daną dziedzinę za samodzielną gałąź prawa. W ramach danej gałęzi stosowana jest też jednakowa metoda regulowania stosunków społecznych. Wybór metody regulacji prawnej przesądza o charakterze stosunków prawnych regulowanych przez metodę. Metodę regulacji określa przede wszystkim jej przedmiot. Dzięki metodzie łatwiej jest budować aparaturę pojęciową, tworzyć specjalizacje praktyczno-zawodowe czy rozwijać kierunki dydaktyki nauczania prawa. Czynniki te mają również istotne znaczenie dla podziału prawa na gałęzie.

Czy jednak w metodzie regulacji prawnej możemy dostrzegać konieczną cechę odrębności gałęzi prawa? Czy w poszczególnych gałęziach prawa występują różne, niezbliżone do siebie metody regulacji prawnej? Rozwój prawodawstwa, a w zasadzie stała tendencja do dynamicznego przyrastania materii normatywnej i obejmowania regulacją prawną coraz szerszego zakresu zróżnicowanych stosunków społecznych wzmacnia zainteresowanie nauki prawa zagadnieniem dążenia do wyodrębniania coraz to nowych gałęzi prawa w ra-

[154] **O. S. Joffe, M. D. Szargorodski,** *Zagadnienia…*, s. 298.
[155] **K. Opałek,** *System…*, s. 28–37.
[156] **C. Kosikowski,** *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1983, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Societas Scientiarum Lodziensis, Prace Wydz. II: Nauki Historyczne i Społeczne nr 90, s. 10.

mach systemu prawa. Nie trudno przewidzieć w najbliższej przyszłości stałą tendencję przyrostu nowych przepisów prawa ochrony środowiska. Jest to w pewnym sensie zjawisko nieuniknione, mające wiele przyczyn. Systematyka podziału prawa wprowadza istotny element porządkowania dużej ilości aktów prawnych w ramach systemu prawa. Dzięki temu możliwe staje się wydzielenie w sposób precyzyjny poszczególnych dziedzin specjalistycznych, w ramach których lepiej widoczne są np. luki lub sprzeczności w ustawodawstwie obowiązującym. Istotnego znaczenia nabiera również polityka tworzenia prawa, która dzięki podziałowi systemu prawa na gałęzie może skuteczniej realizować plan działalności legislacyjnej oparty na celach i kierunkach wynikających z aktualnych potrzeb społecznych, dynamicznie zmieniających się w czasie. Według Z. Kmieciaka, „sprecyzowanie celów regulacji oraz powiązanie ich z celami, które mają być realizowane w ramach prowadzonej polityki społecznej, pozwala na ustalenie potencjalnych środków działania. Racjonalny prawodawca powinien w pierwszym rzędzie rozważyć, czy pewien cel może być osiągnięty bez jego interwencji [...]”[157]. Z tych powodów aktualny system podziału nie może być traktowany jak statyczny i niezmienny, a wręcz przeciwnie – staje się on wyraźnie dynamiczny i może ulegać dalszym przekształceniom. Zmiany dotyczą także tych gałęzi prawa, które posiadają kodyfikacje. S. Szer uznaje, że „unormowanie w odrębnym kodeksie pewnej grupy stosunków społecznych nie przesądza jeszcze w zasadzie kwestii, do jakiej dziedziny prawa zaliczyć wypada tę grupę stosunków społecznych, nie przesądza też naukowej systematyki prawa”[158]. Zdaniem J. Wróblewskiego, na przekształcenie się części prawa w odrębną gałąź prawa oddziałują następujące przesłanki: 1) rozwój określonych stosunków społecznych, 2) waga rosnąca tych stosunków, 3) forma, czy inaczej metoda regulacji prawnej danych stosunków, 4) istnienie ogólnych zasad prawa, stwarzających szczególną więź prawną między normami prawnymi regulującymi te stosunki oraz 5) występowanie instytucji prawnych charakteryzujących w szczególny sposób te stosunki[159].

Dziedzinę prawa tworzy ogół norm prawnych, który został w sposób obiektywny ukształtowany wewnątrz danego systemu prawa jako odrębna jego część. Dziedzina prawa tworzy w ten sposób powiązaną wewnętrznie, zintegrowaną grupę norm, która reguluje w miarę precyzyjnie określony przedmiot. Powiązanie wewnętrzne oraz zintegrowanie zapewniają m.in. zasady ogólne danej gałęzi prawa. Przykładem mogą być tutaj zasady prawa ochrony środowiska. Dziedzina prawa posiada też charakterystyczną grupę instytucji i norm prawnych, które są wyodrębnione na podstawie pewnych zasad, dzięki czemu jest możliwa jej autonomiczność. Dział prawa powinien być złożony z trwale połączonych

[157] **Z. Kmieciak,** *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 53.
[158] **S. Szer,** *Prawo rodzinne, odrębna gałąź prawa*, PiP 1957/3, s. 469–474.
[159] **J. Wróblewski,** *Zagadnienia…*, s. 321.

i wewnętrznie jednolitych norm prawnych, realizujących cele ogólne i szczegółowe. Zespół takich norm prawnych, które wchodzą w skład danej dziedziny prawa, oprócz tego, że charakteryzuje się odrębną metodą i formą regulacji prawnej, musi też posiadać własne zasady ogólne umiejscowione na czele przepisów ogólnych danej gałęzi prawa i wskazujące na jej tożsamość na tle innych gałęzi systemu prawa.

Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony, powinny uwzględniać systemowość i kompleksowość tych przepisów. Możemy przyjąć założenie, że w obecnych warunkach duże znaczenie ma problem wzajemnego oddziaływania na siebie stosunków społecznych, politycznych, gospodarczych oraz wzajemnych relacji wynikających z korzystania przez człowieka z zasobów środowiska. W tym dość skomplikowanym, jak się wydaje, układzie zależności coraz większą rolę odgrywają regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska. W nauce prawa istotne znaczenie mają badania systemowe przedstawiane jako punkt zwrotny współczesnej myśli naukowej, który odkrywa drogę dla budowania nowych poglądów i zasad wyodrębniania się dziedzin badawczych w nauce prawa[160].

W teorii prawa, podział systemu prawa na gałęzie jest najczęściej uzasadniany względami teoretycznymi i praktycznymi. Przesłanki teoretyczne tworzą podział wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że w całości stanowią w miarę jednolity przedmiot. Tymi cechami mogą być szczególne dla danej gałęzi prawa cele, instytucje prawne, cechy stosunków społecznych oraz sposób regulacji tych stosunków. Praktyka uzasadnia podział prawa względami teoretycznymi, pod warunkiem, że mają one wpływ na procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa. Warunkiem dokonania systematyzacji działów prawa jest wybór i stosowanie określonych kryteriów. Obecny stan dyskusji nad kryteriami podziału prawa na gałęzie cechuje duża liczba propozycji i brak szerzej uznanych rozwiązań teoretycznych, przy praktycznej akceptacji tradycyjnie istniejących podziałów i wątpliwościach co do problematyki wyodrębniania nowych gałęzi prawa.

Najczęściej proponuje się stosowanie następujących kryteriów podziału prawa: 1) kryterium przedmiotowe, które wskazuje na rodzaj stosunków społecznych regulowanych przez dane normy; trudności wiążą się z charakterystyką przedmiotów przeprowadzoną w sposób pozwalający na ścisłe ich odgraniczenie; 2) kryterium metody regulacji prawnej; 3) kryterium zadaniowe wskazujące na istnienie szczególnych zadań realizowanych przez daną grupę norm; 3) kryterium systemowe podkreślające istnienie łącznego układu wewnętrznego norm, posiadającego własne zasady, za pomocą których ustalany jest określony porządek instytucji prawnych funkcjonujących w ramach tego

[160] **R. L. Ackoff,** *Games, Decisions and Organizations*, „General Systems" 1959/4, s. 145–150.

układu. Kryteria te można zastosować przy analizie zagadnienia wyodrębnienia prawa ochrony środowiska jako międzygałęziowej dyscypliny prawa. Zwolennikiem stosowania kryterium przedmiotowego jest np. J. Wróblewski. Według m.in. tego autora, granica danej gałęzi prawa kończy się tam, gdzie się zaczyna przedmiot innej gałęzi prawa[161]. Przedmiotem danej grupy norm jest rodzaj stosunków społecznych. Przedmiot prawa jest najczęściej związany z określonym zachowaniem człowieka. To zachowanie należy odnosić do jakiejś wartości chronionej przez prawo. Na gruncie przepisów ochrony środowiska tą wartością jest środowisko jako kompleks elementów powiązanych ze sobą. Przedmiot prawa ochrony środowiska określa też prawne formy korzystania ze środowiska. Zdaniem H. Rota, „w prawie i w nauce prawa zaznacza się może bardziej niż w innych działach wiedzy tradycja, a nawet konserwatyzm w dziedzinie wyróżniania gałęzi prawa i odpowiednio dyscyplin nauki i dydaktyki"[162]. Kryterium metody pozwoliło na wyodrębnienie się najstarszych gałęzi prawa[163]. Za stosowaniem kryterium metody regulacji prawnej przy wyodrębnianiu się gałęzi prawa opowiadają się m.in. J. Starościak i A. Wolter[164]. Trudno obecnie mówić o charakterystycznych metodach regulacji prawnych, czy to dla prawa cywilnego, karnego, czy wreszcie prawa administracyjnego. W metodzie regulacji prawnej następuje połączenie trzech sposobów oddziaływania prawa poprzez: nakaz, zakaz i przyzwolenie. Sposoby te łącznie tworzą kompleksową metodę charakterystyczną właśnie dla prawa ochrony środowiska. Przepisy ochrony środowiska posługują się trzema podstawowymi metodami regulacji prawnych. Z tego powodu w pojedynczej metodzie regulacji prawnej nie znajdziemy kryterium wyróżniającego ten zespół przepisów na tle całego systemu prawa. Ta cecha w badaniach dotyczących podziału systemu prawa na gałęzie posiada względnie samodzielne znaczenie jako podstawowe kryterium klasyfikacyjne. Metoda jednak jest silnie powiązana z kryterium przedmiotu, na które oddziaływają normy prawne danej gałęzi.

Każda dziedzina prawa może być badana na dwóch płaszczyznach: 1) na płaszczyźnie funkcji, jaką realizuje w ogólnym systemie prawnym, oraz 2) na gruncie struktury, w jaką została wyposażona. Prawo ochrony środowiska należy rozpatrywać najpierw z punktu widzenia jego funkcji, to znaczy celów, jakim ma ono służyć, zasięgu jego działania oraz wyników, jakie może osiągnąć stosowanie tego zespołu przepisów. Po analizie funkcji prawa ochrony środowiska należy dokonać badania jego struktury. Przepisy prawa ochrony środowiska tworzą mechanizmy, których działanie ma wypełniać szerzej również określone funkcje w ogólnej strukturze systemu prawa. Współcześnie podejmowane są

[161] **H. Rot,** *Jedność i podziały systemu prawa…*, s. 92.
[162] Tamże, s. 102.
[163] **A. Stelmachowski**, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 17.
[164] **J. Starościak,** *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 24 i n.; **A. Wolter,** *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 20 i n.

udane próby przeprowadzania analizy systemowej również w ramach szczegółowych dyscyplin naukowych. Zdaniem S. Włodyki, powstały stan jest przedmiotem różnych zabiegów, które mają na celu uzgodnienie prawdziwego stanu rzeczy z warunkami prawidłowej klasyfikacji, różnej ze względu na wymagania dydaktyki, kodyfikacji i stosowania prawa[165]. Gałąź prawa składa się z trwale połączonych i wewnętrznie jednolitych norm prawnych. Współcześnie dynamiczne zmiany zachodzące wewnątrz systemu prawa spowodowane są wpływem na prawo krajowe prawa międzynarodowego i prawa UE oraz dużą zmiennością stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych podlegających regulacji prawnej. Pokazuje to wyraźne występowanie cechy wewnętrznej zmienności norm jako właściwości systemu prawa.

Zdaniem E. Iserzona, prawo administracyjne jako gałąź prawa może być podzielone na takie podgałęzie, jak: prawo budowlane, górnicze i wodne. Uważa on, że „każda z tych podgałęzi w miarę ich rozwoju może się wyodrębnić i stać się samodzielną gałęzią. [...] takie usamodzielnienie nie wymaga żadnej sankcji. Traktować możemy każdą podgałąź jako gałąź, jeżeli zachodzi ku temu potrzeba. Można prawo budowlane czy prawo wodne usamodzielnić w odrębną dyscyplinę, jeżeli chcemy uczynić tę podgałąź prawa przedmiotem specjalnego wykładu lub specjalnego studium”[166].

Na trudności związane ze znalezieniem kryteriów odróżnienia prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa zwraca uwagę Z. Duniewska. Jej zdaniem, „zmienność tego prawa, ale także regulacji prawnych zaliczanych do innych mniej czy bardziej wyróżnianych segmentów prawa, zwłaszcza w ramach prawa publicznego, wpływała wymiernie na postrzeganie nie tylko odmienności poszczególnych gałęzi (działów) prawa, ale także związków je łączących”[167]. Autorka ta, analizując kryteria odróżnienia prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa, podkreśla, „że można wskazać pewne zasady właściwe tylko dla konkretnej gałęzi prawa. Ich wyszukanie i zaprezentowanie może dodatkowo wzmacniać argumenty o celowości dokonanego jej wyodrębnienia”[168].

Nie podzielam jednak w pełni poglądu Z. Duniewskiej, która twierdzi, że „ważne jest przede wszystkim, by prawo regulowało spójnie, w sposób jasny i możliwie kompletny poszczególne dziedziny życia, mniejsze znaczenie ma, do jakiego zbioru zostaną zaliczone brane pod uwagę przepisy”[169]. Zgadzam się z tym, że prawo powinno przede wszystkim w sposób spójny, jasny, przejrzysty i kompletny regulować dziedziny życia. Jednak dla osiągnięcia tych celów

---

[165] **S. Włodyka,** *Problem prawa gospodarczego na tle systematyki prawa*, PiP 1972/12, s. 37 i 38.
[166] **E. Iserzon,** *Prawo administracyjne, podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 47–48.
[167] **Z. Duniewska,** *§ 9. Prawo administracyjne w systemie prawa*, [w:] **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 163.
[168] Tamże, s. 164.
[169] Tamże.

istotne jest moim zdaniem to, „do jakiego zbioru zostaną zaliczone brane pod uwagę przepisy". Mamy różne dziedziny życia gospodarczego, społecznego i politycznego regulowane przepisami prawa. Różnorodność ta nie ma charakteru zamkniętego i jej cechą szczególną jest duża dynamika zmian. W podziale prawa na gałęzie określanie granic powinno pomagać i wspierać wysiłki na rzecz tworzenia przejrzystych i spójnych regulacji prawnych, a nie utrudniać taki proces. Z tych m.in. powodów uważam także, że dyskusje na temat wyodrębnienia poszczególnych gałęzi (działów) prawa nie powinny mieć drugorzędnego charakteru. Koncentrowanie się li tylko na istniejącym podziale prawa i doskonaleniu tego, co już w nim jest, może spowodować sytuację, w której stracimy z pola widzenia różnorodność zachodzących w nim szybko zmian.

Poglądy doktryny na temat wyodrębnienia systemu prawa ochrony środowiska są zróżnicowane. Często nawet ci sami autorzy w jednych opracowaniach są przeciwni uznaniu przepisów dotyczących ochrony środowiska za system prawa wykazujący odrębność, w innych pracach poświęconych temu zagadnieniu system taki widzą i akceptują. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że chwiejność tych stanowisk można było wyraźnie obserwować na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (u.o.k.ś.)[170]. Zdaniem E. Radziszewskiego, u.o.k.ś. stworzyła system zapewniający przestrzeganie zasad ochrony środowiska realizowanych przy wykorzystaniu środków administracyjnoprawnych, karnoprawnych i środków ekonomicznych[171]. J. P. Tarno dostrzega w analizie stosunku prawa administracyjnego do innych dziedzin prawa szeroki obszar pogranicza „między prawem administracyjnym, a kompleksowymi działami prawa". Wynika to, jego zdaniem, z tego, że normy prawne traktowane *ex definitione* jako administracyjne stanowią części składowe tych dziedzin prawa[172].

A. Jaroszyński uważa, że w prawie polskim wykształciły się dwie podstawowe konstrukcje prawne: administracyjne ograniczenie dysponowania zasobami naturalnymi oraz strefy ochronne[173]. L. Jastrzębski wylicza inne administracyjne rozwiązania prawne, to jest: administracyjnoprawny obowiązek racjonalnej gospodarki zasobami, obowiązek przywracania niektórym zasobom naturalnym ich pierwotnych właściwości, istnienie tzw. specjalnych obszarów ochrony oraz fundusze ochrony środowiska. Jego zdaniem, konstrukcje te potwierdzają istnienie jednolitego celu, któremu służą normy prawne. Pojęciowe grupowanie instrumentów administracyjnoprawnych związanych z ochroną

[170] Dz.U. nr. 3, poz. 6. z późn. zm.

[171] **E. Radziszewski,** *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 22.

[172] **J. P. Tarno,** *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 16–17.

[173] **A. Jaroszyński,** *Ochrona…*, s. 223.

środowiska sprzyjało wyodrębnianiu się systemu prawa ochrony środowiska[174]. W. Brzeziński wylicza cztery grupy norm prawnych wchodzących w skład systemu racjonalnej gospodarki zasobami i ich ochrony. Są to: normy typu abstrakcyjnego, normy tego samego typu mające przewagę treści technicznej lub technologicznej, normy planowe oraz normy wytyczne rządu[175]. Zdaniem tego autora, rozważania na temat podstawowych zagadnień prawnych i organizacyjnych ochrony środowiska człowieka niosą konieczność spojrzenia na całość prawa obowiązującego w tym zakresie. Prawo ochrony środowiska wytworzyło pięć kierunków regulacji: 1) przepisy normujące ochronę przed zanieczyszczeniami (prawo emisyjne); 2) przepisy wyznaczające ochronę cennych elementów przyrodniczych (prawo ochrony przyrody); 3) przepisy określające zakres korzystania z zasobów przyrody; 4) przepisy proceduralne i organizacyjne oraz 5) przepisy dotyczące kontroli produktów ze względu na wymagania dotyczące ochrony środowiska.

Przed wejściem w życie u.o.k.ś. M. Kulesza, analizując zagadnienie administracji ochrony środowiska w Polsce w świetle reform lat 1972–1975, uważał, że „Problematyka prawna ochrony środowiska nie jest jeszcze dzisiaj ujęta w jeden systematyczny dział prawa”[176]. Jego zdaniem, wtedy była to tematyka zróżnicowana, wielopłaszczyznowa, trudna do umieszczenia w tradycyjnym modelu prawoznawstwa. Autor ten uważa, iż „Można nawet zaryzykować twierdzenie, że niemożliwe byłoby jej wydzielenie w odrębny dział prawa”[177], a także, że „jedynie cele dydaktyki i analizy naukowej usprawiedliwiają próby ostrego wydzielenia problematyki ochrony środowiska w odrębny dział w naukach prawnych”[178]. M. Kulesza i W. Pańko twierdzili, iż nie jest możliwe wyodrębnienie z całego systemu prawa zespołu norm prawnych mających za przedmiot regulacji ochronę środowiska[179].

Stanowiska przedstawicieli nauki na temat wyodrębnienia się samodzielnego systemu prawa ochrony środowiska wydzielonego z prawa administracyjnego możemy podzielić na trzy wyraźnie zakreślone okresy: 1) poprzedzający wejście w życie u.o.k.ś.; 2) obowiązywania u.o.k.ś. oraz 3) wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.). Przed wejściem

---

[174] **L. Jastrzębski,** *Prawo a ochrona środowiska naturalnego w Polsce*, [w:] **Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski** (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 200.

[175] **W. Brzeziński,** *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 91.

[176] **M. Kulesza,** *Administracja ochrony środowiska w Polsce w świetle reform lat 1972–1975*, [w:] **L. Łustacz** (red.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 74.

[177] Tamże.

[178] Tamże.

[179] **M. Kulesza, W. Pańko,** *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984, s. 9.

w życie u.o.k.ś. dominującym poglądem w doktrynie prawa administracyjnego było twierdzenie mówiące o tym, że „prawo o ochronie środowiska nie jest systemem prawnym jednolitym, opartym na jakimś podstawowym akcie ustawodawczym". R. Paczuski wyznaczył w końcu lat osiemdziesiątych pięć charakterystycznych cech polskiego prawa ochrony środowiska, traktowanego jako narzędzie polityki środowiskowej: 1) prawo to ma szeroko rozwinięte podstawy w naukach przyrodniczych (zwłaszcza gdy chodzi o podstawowe cele, główne założenia i sam przedmiot regulacji prawnej), co dość wyraźnie odróżnia ten zespół norm od innych składników porządku prawnego; 2) stwarza prawidła racjonalności gospodarowania zasobami przyrodniczymi, a więc posiada walory prakseologiczne; powinno ono stanowić podstawowe kryterium oceny postępowania poszczególnych jednostek czy instytucji; 3) obejmuje rozległy obszar unormowań prawnych, wykraczających poza każdą z dotychczas ustalonych gałęzi prawa; 4) wyróżnia się swoistym kompleksem metod regulacji prawnej, będącym kompilacją metod charakterystycznych dla wszystkich aktualnie istniejących gałęzi prawa; 5) obejmuje swoim zasięgiem bardzo szeroki krąg adresatów, ustalając dla nich zarówno obowiązki, jak i uprawnienia[180].

Pytanie, czy prawo ochrony środowiska stanowi odrębną gałąź prawa, postawiono na początku lat siedemdziesiątych. Na widoczną odrębność norm prawnych regulujących zagadnienia związane z ochroną środowiska zwracał uwagę w tym czasie W. Brzeziński[181]. Autor ten nie sugerował jednak potrzeby traktowania ich jako odrębnej gałęzi prawa. Zagadnienie zaczęło być szerzej dyskutowane z chwilą pojawienia się u.o.k.ś., której przypisywano nawet charakter tzw. „kodeksu ochrony środowiska". Problematyka ta częściowo była analizowana przez kilku autorów[182]. L. Jastrzębski najszerzej przedstawił swoje poglądy, zmierzające do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w postaci gałęzi prawa. Za punkt wyjścia przyjął koncepcję kryteriów proponowanych w teorii prawa. Uzasadniając własne poglądy, analizował kolejno spełnianie kryteriów przez zespół norm nazywanych prawem ochrony środowiska. Prawo to, jego zdaniem, jest przede wszystkim ściśle określone pod względem przedmiotowym, którym jest ochrona środowiska. Przedmiot tego prawa ma głęboką podbudowę w naukach przyrodniczych i ekologicznych[183]. W. Brzeziński wy-

[180] **R. Paczuski,** *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko" 1987/4, s. 459–465.

[181] **W. Brzeziński,** *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5, s. 7.

[182] **E. Smoktunowicz,** *Encyklopedia…*, s. 401. Autor ten uznaje za udowodnioną tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa. Zwolennikiem takiego poglądu jest również **R. Paczuski,** *Funkcja…*, s. 459–465. Zob. też **tenże,** *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 52–53.

[183] **L. Jastrzębski,** *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, [referat przedstawiony na Ogólnopolskiej Sesji Naukowej: *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, *Kraków, 20–21 października* 1980 r., materiały z sesji, s. 3 i n.]. Zob. też **tenże,** *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976/11, s. 70.

licza cztery grupy norm prawnych wchodzących w skład systemu racjonalnej gospodarki zasobami i ich ochrony. Są to: normy typu abstrakcyjnego, normy mające przewagę treści technicznej lub technologicznej, normy planowe oraz normy wytyczne rządu[184]. Zdaniem tego autora, rozważania na temat podstawowych zagadnień prawnych i organizacyjnych ochrony środowiska człowieka niosą konieczność spojrzenia na całość prawa obowiązującego w tym zakresie. L. Mering, powołując się m.in. na poglądy W. Brzezińskiego, uważa, że „polskie prawo ochrony środowiska jest tą gałęzią prawa, która aktualnie przeżywa swój dynamiczny rozwój"[185]. Według niego bezpośrednim skutkiem tego procesu jest znaczące zwiększenie zainteresowania się problematyką w doktrynie oraz przyjmowanie tej dyscypliny jako znaczącej w procesie edukacyjnym.

J. Menkes, akceptując podział norm prawnych ze względu na ich pochodzenie, twierdzi, że „prawo środowiska jest tą gałęzią prawa, w ramach której kryterium właściwości w odniesieniu do dóbr przedmiotowych nie powinno decydować o podziale prawa na międzynarodowe i wewnętrzne"[186]. J. Ciechanowicz-McLean uważa, że „prawo ochrony środowiska jest jednym z najmłodszych kierunków regulacji prawnej", którego początek datuje się na koniec lat sześćdziesiątych i początek lat siedemdziesiątych XX w.[187]

Podobne stanowisko na gruncie obowiązującej u.o.k.ś. zajmowała też B. Lipowicz. Autorka ta twierdziła, że „przepisy prawa regulujące omawiane zagadnienie są w Polsce bardzo liczne i rozproszone w różnych działach prawodawstwa. Nie ma w tym zakresie jednolitego systemu prawa, który by opierał się na jednym, podstawowym akcie prawnym, tak jak nie ma jednego działu administracji, który by skupiał całość działania w zakresie ochrony i kształtowania naturalnego środowiska człowieka"[188]. Jej zdaniem, najbardziej istotną rolę odgrywają przepisy prawa administracyjnego[189].

M. Górski przed wejściem w życie ustawy p.o.ś. uważał, że trudno jednoznacznie stwierdzić istnienie wyodrębnionej gałęzi prawa dotyczącej ochrony środowiska[190]. J. Filipek natomiast uważa, że „Prawo ochrony naturalnego środowiska człowieka rozrasta się przede wszystkim jako odrębny dział prawa

---

[184] **W. Brzeziński,** *Ochrona…*, s. 91.

[185] **L. Mering,** *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa Wspólnot Europejskich*, Sopot 1999, s. 41.

[186] **J. Menkes,** *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] **A. Przyborowska-Klimczak** (red.), *Ekologia i prawo. Materiały Sesji Naukowej, Lublin, 7-8 czerwca 1997 r.*, Lublin 1999, s. 23–24.

[187] **J. Ciechanowicz-McLean,** *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 19.

[188] **B. Lipowicz,** *Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] **Z. Blok** (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987, s. 224.

[189] Tamże.

[190] **M. Górski,** *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej*, St. Pr.-Ek. 1993/47, s. 67–68.

administracyjnego […]. Zarazem brak jest podstaw do uznania prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka za gałąź prawa, którą innym gałęziom prawa można by przeciwstawić ze względu na same cechy stosunków społecznych, do których się on odnosi, albo ze względu na same cechy regulacji prawnych, jakie w nim występują"[191].

R. Paczuski zajmował wcześniej w tej sprawie dość niejasne stanowisko[192]. Wskazuje on, że terminowi „prawo ochrony środowiska" przyporządkować można kilka znaczeń. W jednym z nich określenie to oznacza „samodzielną gałąź prawa, która jak każda nauka posiada własny, jasno sprecyzowany przedmiot badawczy […], z czym się można zgodzić". Dalej jednak autor nawiązuje do poglądów L. Jastrzębskiego odnoszących się do prawa ochrony środowiska traktowanego nie jako dyscyplina prawoznawstwa, ale jako zespół norm. Na podstawie tych twierdzeń można przyjąć, że R. Paczuski spośród wielu znaczeń terminu „ochrona środowiska" wyodrębnia znaczenie polegające na uznaniu tego kierunku regulacji prawnej za gałąź prawa. Wspiera się przy tym argumentacją wysuniętą przez L. Jastrzębskiego, który, według niego, na ogólnopolskiej konferencji nt. ochrony prawnej naturalnego środowiska człowieka zorganizowanej w Krakowie na Uniwersytecie Jagiellońskim w dniach 20–21 października 1980 r. jako pierwszy w literaturze przedstawił koncepcję prawa ochrony środowiska jako samodzielnej gałęzi prawa. Wskazując na cechy, strukturę, stosowalność i wieloznaczność pojęcia „prawo ochrony środowiska", R. Paczuski uważa, że termin ten jest używany obecnie w sześciu znaczeniach: 1) normatywnym; 2) instrumentalnym; 3) dydaktycznym; 4) naukowo-poznawczym; 5) informacyjnym oraz 6) określającym od 2001 r. nazwę aktu prawnego[193]. Zdaniem tego autora, „Prawo Ochrony Środowiska oznacza gałąź prawa, a ściślej – wg klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych KBN – specjalność prawo ochrony środowiska z zakresu nauk prawnych, która – jak każda nauka – posiada własny, jasno sprecyzowany przedmiot badawczy, o założeniach ideowych zbieżnych – w tym przypadku – z ogólnoświatową strategią ochrony środowiska opartą na dokumentach ONZ, właściwą sobie metodyką badawczą, własny rozwinięty aparat teoretyczno-pojęciowy, zasady i instytucje prawne, znajdujące udokumentowanie w bogatej już dziś literaturze prawniczej"[194].

J. Boć i E. Samborska-Boć wskazują, że prawo ochrony środowiska nie wyróżnia się niczym swoistym z punktu widzenia wskazanych przez siebie kryteriów. Zdaniem tychże autorów, dyskusja nad pytaniem, czy prawo ochrony

[191] **J. Filipek,** *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP, R. 16, 1983, s. 13.
[192] **R. Paczuski,** *Prawo*…, s. 52–53.
[193] **R. Paczuski,** *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101.
[194] Tamże, s. 103.

środowiska jest wyodrębnioną gałęzią, nie ma dużej doniosłości ani praktycznej, ani teoretycznej. Autorzy ci podkreślają też, że ważniejszym problemem jest zapewnienie skuteczności regulacji prawnej w dziedzinie ochrony środowiska przez doskonalenie instytucji prawnych, niż zabiegi wokół kreowania nowej gałęzi. Ich zdaniem, prawo ochrony środowiska jest współcześnie wyróżnione na potrzeby dydaktyki[195].

A. Lipiński w zasadzie nie zajmuje się szczegółowo tym zagadnieniem. Na marginesie rozważań nad prawnym pojęciem środowiska i jego ochrony zauważa, że akty prawne składające się na prawo ochrony środowiska w Polsce „nie tworzą samodzielnej gałęzi prawa ochrony środowiska, lecz są wyłącznie działem prawa posługującym się w przeważającej mierze administracyjną metodą regulacji prawnej, w mniejszym zaś stopniu cywilną i karną"[196].

G. Grabowska wyróżnia międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wskazuje jednocześnie trzy etapy narodzin tego prawa. Jej zdaniem, „można dostrzec pewną prawidłowość: im bardziej rozwinięte i lepiej zorganizowane było państwo, tym więcej dziedzin poddawano prawnej regulacji i stanowiono więcej praw[197].

Według J. Sommera, ochrona środowiska jest działem regulacji prawnej o stale wzrastającym polu normatywnym i jednocześnie kierunkiem badań naukowych, nie jest jednak gałęzią prawa[198]. J. Stelmasiak, wypowiadając się na temat ogólnej charakterystyki podstaw prawnych ochrony środowiska w Polsce, twierdzi, że ustawa p.o.ś. nie jest jednak kodeksem ochrony środowiska, lecz aktem normatywnym o charakterze systemowym[199]. Nie zajmuje on stanowiska na temat wyodrębnienia się lub nie nowej gałęzi prawa.

K. Gruszecki, podejmując temat miejsca ustawy p.o.ś. w polskim systemie ochrony środowiska, uważa, że prawo ochrony środowiska jest dziedziną nauki[200]. J. Rotko natomiast, analizując stan prawa ochrony środowiska w Niemczech, dochodzi do wniosków o charakterze generalnym. Uważa, że prawo ochrony środowiska stanowi spójny i swoisty zespół norm prawnych, różny od innych. „Na uznanie tego zespołu norm za odrębną gałąź prawa nie wywiera wpływu fakt, że ochrona środowiska nie jest związana tylko z jedną sferą życia

---

[195] **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, [w:] **J. Boć** (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 135 i n.

[196] **A. Lipiński,** *Elementy prawa ochrony środowiska*, Kraków 2000, s. 17; zob. też **tegoż** autora, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa*, OŚPiP 2007/2 (48), s. 4 i n.

[197] **G. Grabowska,** *Narodziny międzynarodowego prawa środowiska*, [w:] **R. Mikosz** (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 204.

[198] **J. Sommer,** *Prawo ochrony środowiska w systemie…*, s. 299.

[199] **J. Stelmasiak, A. Wąsikowska,** *Zagadnienia ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] **J. Stelmasiak** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 20.

[200] **K. Gruszecki,** *Prawo ochrony…*, s. 13.

społecznego, lecz ma charakter przekrojowy"[201]. Analizując koncepcję legislacyjną ustawy p.o.ś. B. Rakoczy twierdzi, że „nauka prawa ochrony środowiska jest już na tyle zaawansowana, a samodzielność prawa ochrony środowiska jest powszechnie przyjęta […]"[202]. W ocenie B. Rakoczego, badającego zagadnienie ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w obszarze przepisów Konstytucji RP, „integralną częścią normatywnej ochrony środowiska jest formułowanie prawa do środowiska, prawa korzystania ze środowiska, wolności korzystania ze środowiska itp. w zależności od sformułowania użytego przez konkretnego prawodawcę"[203]. Jego zdaniem, „tak sformułowane prawo, względnie wolność jednostki wymaga ochrony ze strony prawodawcy"[204]. Z. Bukowski w zarysowanym przez siebie kręgu problematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju w systemie prawa dostrzega oczywisty i „wzajemny wpływ pomiędzy polityką w zakresie zrównoważonego rozwoju a regulacjami prawnymi"[205].

Jak widać z powyższego zestawienia, stanowiska w doktrynie prawa na temat tego, czy przepisy z zakresu ochrony prawnej środowiska stanowią samodzielną dyscyplinę prawa, są zróżnicowane. Autorzy, którzy opowiadają się za istnieniem prawa ochrony środowiska w postaci odrębnego systemu norm prawnych, podkreślają rozbudowanie materii normatywnej, a mniejszy nacisk kładą na cechy świadczące o samodzielności i odrębności tej dyscypliny prawa. W moim przekonaniu, w aktualnym stanie dynamicznych zmian zachodzących w systemie prawa trudno jest wskazać na ściśle metodologiczne odrębności poszczególnych gałęzi prawa, w tym również prawa ochrony środowiska. Trudności wynikają także z tego, że podstawowa literatura polska obejmująca problematykę teorii podziału prawa na gałęzie powstała w dużej mierze w zupełnie odmiennych od współczesnych warunkach ustrojowo-politycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych[206]. Prace podejmujące zagadnienia metodologii w prawoznawstwie nie rozwijały zbyt szczegółowo tej problematyki[207]. W aktualnej refleksji teoretycznej wskazuje się dość sztywno na wypracowane od dawna umowne kryteria podziału prawa na gałęzie takie, jak: przed-

[201] **J. Rotko,** *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 54.

[202] **B. Rakoczy,** *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2009/1, s. 50.

[203] **B. Rakoczy,** *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 32.

[204] Tamże.

[205] **Z. Bukowski,** *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 57.

[206] Zob. np. **J. Romul,** *Kształtowanie się systemu prawa socjalistycznego w Polsce. Przemiany podstaw formalnych i doktryny prawniczej*, Poznań 1974, s. 32 i n.

[207] Np.: **Z. Ziembiński,** *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974; **K. Opałek, J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

miot, zakres, podmiot i metoda regulacji[208]. Uważam, że mierniki te powinny być oceniane współcześnie z uwzględnieniem faktów, które zaistniały w systemie prawa polskiego na przestrzeni ostatnich 50 lat. Uwzględnić należy zwłaszcza zmiany w systemie prawa, jakie nastąpiły w związku z członkostwem naszego kraju w UE. Stosowanie kryteriów podziału prawa na gałęzie, wypracowanych w teorii prawa na gruncie analizy systemu prawa polskiego według stanu z lat sześćdziesiątych, siedemdziesiątych czy nawet osiemdziesiątych, może okazać się obecnie zabiegiem mało użytecznym i prowadzącym do błędnych wyników. Nie negując tego wartościowego dorobku teorii prawa, można rozważyć potrzebę zweryfikowania dotychczasowych warunków podziału prawa na gałęzie w odniesieniu do aktualnej struktury i cech systemu prawa polskiego. W nowym podejściu do podziału prawa wypada uwzględnić zwłaszcza wpływ na prawo wewnętrzne prawa UE. Za trudnością i stopniem skomplikowania tego zagadnienia przemawia argument występowania wielu kryteriów uszeregowania gałęzi prawa, które są rozumiane w różny sposób.

Uważam, że dyscyplinę prawa tworzy ogół norm prawnych, regulujących określony zakres stosunków społecznych, posiadających wspólny charakter i treść. Z tego powodu nie każda gałąź prawa oraz dziedzina prawa dysponuje sobie właściwą swoistą metodą regulacji. Prawo ochrony środowiska nazywam samodzielną międzygałęziową dyscypliną prawa, która nie jest jednak gałęzią prawa w tradycyjnym dotychczasowym ujęciu teorii prawa. Samodzielność dyscypliny prawa ochrony środowiska widzę w organicznych powiązaniach wewnętrznej grupy norm chroniących wszystkie elementy środowiska w sposób kompleksowy. U podstaw tej grupy norm leżą właściwe tej dyscyplinie prawa zasady ogólne. Chciałbym w tym miejscu wskazać na następujące cechy dyscypliny prawa ochrony środowiska: 1) kryterium przedmiotowe; 2) konglomerat (kompleks) metod regulacji prawnej; 3) specyficzne zasady prawa, charakterystyczne instytucje oraz instrumenty prawne, a także 4) odrębność ustawodawstwa.

Za najważniejsze dla wyodrębnienia międzygałęziowej dyscypliny prawa ochrony środowiska uważam kryterium przedmiotowe. Ujawnia ono swoisty charakter tej dyscypliny prawa na tle całego systemu prawa. Dyscyplina prawa ochrony środowiska jest wyodrębnionym zbiorem norm prawnych w ramach jednolitego systemu prawa, posiadającą własną grupę instytucji oraz instrumentów prawa regulujących na podstawie zasad ogólnych w sposób kompleksowy ochronę środowiska i warunki korzystania z niego przez człowieka. Dyscyplina prawa ochrony środowiska ze względu na przedmiot ochrony tworzy trwale wewnętrznie jednolity zespół norm prawnych połączonych ze sobą wspólnymi zasadami prawa posiadającymi pod względem merytorycz-

[208] Np.: **H. Rot,** *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1989, s. 86 i n.; **T. Stawecki, , P. Winczorek,** *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. II, Warszawa 1998, s. 7; **S. Kaźmierczak, Z. Pułka,** *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1998.

nym zróżnicowany charakter. Prawo ochrony środowiska charakteryzuje się typowymi dla tej grupy norm zasadami prawa oraz przepisami ogólnymi stanowiącymi otoczenie normatywne dla funkcjonowania tych zasad oraz instrumentów ich realizacji. Przepisy ogólne i zasady ogólne charakteryzują specyfikę prawa ochrony środowiska na tle innych gałęzi prawa. Dyscyplinę prawa ochrony środowiska możemy także charakteryzować jako system kompleksowych instytucji prawnych. Instytucja prawna jest wyodrębnioną częścią danej gałęzi prawa, składającą się z grupy norm prawnych regulujących szczegółowo dane zagadnienie[209].

Wskazałem powyżej na wiele możliwych do zastosowania kryteriów wyodrębnienia części składowych systemu prawa. Prawo ochrony środowiska nazywam umownie „dyscypliną prawa o charakterze międzygałęziowym i kompleksowym". Podobnie jak nazwa, również kryteria jej wyodrębnienia są sprawą przyjętej konwencji. Przy kompleksie tematycznym przedmiotu prawa ochrony środowiska występuje połączenie różnych kryteriów wyodrębnienia prawa ochrony środowiska. Cecha interdyscyplinarności prawa ochrony środowiska w rosnącej specjalizacji dziedzin prawa może być postrzegana jako swojego rodzaju *antidotum* oraz wyraz ideału interdyscyplinarności wiedzy naukowej. W procesie tworzenia, stosowania i wykładni prawa ochrony środowiska często wykorzystywany jest proces kojarzenia problematyki poruszanej w różnych gałęziach prawa oraz istniejącego tam stanu wiedzy teoretycznej.

Z dużym prawdopodobieństwem możemy stwierdzić, że w przyszłości będziemy mieć do czynienia z procesem, w którym prawo ochrony środowiska będzie obejmowało swoim zakresem wiele przepisów dziś zaliczanych do odrębnych dziedzin prawa. Może też wystąpić proces odwrotny – w którym przepisy prawa ochrony środowiska zostaną włączone do dziedzin prawa, które dzisiaj takich norm są pozbawione. Niewątpliwie prawo ochrony środowiska jako zbiór norm o charakterze interdyscyplinarnym będzie odgrywało coraz większą rolę w systemie prawa, niezależnie od kryteriów przesądzających o odrębności i samodzielności takiego zbioru przepisów. Zdaniem H. Rota, „Można wobec tego powiedzieć, iż nie istnieją jakieś wymierne – ilościowe czy jakościowe – przesłanki, z góry przesądzające o tym, że jakaś grupa przepisów prawnych powinna znaleźć się poza danym działem prawa i ukonstytuować nowy dział prawa. Takie zabiegi utworzenia nowej gałęzi prawa czy też pozostawienia jakiejś grupy przepisów prawnych w aktualnie wyróżnianych działach

[209] Na gruncie prawa administracyjnego instytucje prawa administracyjnego rozumiane są szeroko – jako „prawnie określone koncepcje organizacji i funkcjonowania administracji"; **J. Starościak** (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973, s. 8. Zob. też na temat pojęcia instytucji prawa ochrony środowiska: **A. Habuda,** *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] **W. Radecki** (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 21–28.

prawa jest sprawą konwencji klasyfikacyjnej i systematyzacyjnej zależnej od względów teoretycznych, dydaktycznych, ilościowych, zwyczajowych, a może niekiedy ilościowych (chodzi o rozmiary ilościowe danego działu ustawodawstwa)"[210]. Zgadzam się ze stanowiskiem tego autora i uważam, że kryteria ukonstytuowania się nowej gałęzi prawa zmieniają się dynamicznie w czasie – tak samo, jak przekształca się system prawa.

Jak wykazałem wyżej, stanowiska reprezentowane w nauce polskiej dotyczące zagadnienia wyodrębnienia prawa ochrony środowiska są wciąż dyskusyjne. M. Górski uważa, że jednoznaczne rozstrzygnięcie problemu, bez wypracowanych przez teorię prawa powszechnie uznawanych kryteriów podziału, wydaje się niemożliwe. Według tego autora, istnieją argumenty przemawiające za wyodrębnieniem, dążeniem do wyodrębnienia tej dziedziny prawa[211]. Nie bez znaczenia dla M. Górskiego są też względy dydaktyczne związane z rozpowszechnianiem wiedzy ekologicznej, budującej świadomość ekologiczną[212]. Poglądy te w zakresie dalszego dążenia do wyodrębnienia tej dziedziny prawa w pełni podzielam. Uważam, że w obecnym stanie ustawodawstwa i torii prawa ochrony środowiska można mówić o samodzielności dyscypliny prawa ochrony środowiska niebędącej w tym momencie nową gałęzią prawa w tradycyjnie ukształtowanym w teorii prawa znaczeniu tej nazwy. Mam świadomość, że stanowisko moje znajduje się w zdecydowanej mniejszości. Na poparcie głoszonej przeze mnie tezy chciałbym przedstawić poglądy reprezentowane w nauce niemieckiej, które choć nie mogą być wzorcem przy analizie systemu polskiego prawa ochrony środowiska, to pokazują ewolucję stanowisk, której wynikiem jest aktualny wysoki poziom teorii prawa ochrony środowiska oraz działalności legislacyjnej w Niemczech.

---

[210] **H. Rot** (red.), *Prawo socjalistyczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 142.
[211] **M. Górski,** *Prawo jako odrębna*…, s. 67–68.
[212] Tamże.

ROZDZIAŁ 3

Procesy konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska w wybranych państwach europejskich

3.1. Prawo niemieckie

Przed przystąpieniem do badania procesu konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa chroniącego środowisko w Niemczech chciałbym wskazać na ważne, moim zdaniem, źródła filozoficzno-ideologiczne tego obszaru regulacji. Analizując przepisy prawne w początkowym okresie ich tworzenia, dostrzegałem także istotny wpływ ideologicznych źródeł tych norm. Rozwój niemieckiego prawa ochrony przyrody, a następnie prawa ochrony środowiska i prawa środowiska nie byłby możliwy w oderwaniu od bardzo bogatego zakresu źródeł filozoficznych oraz naukowych dotyczących przyrody i środowiska geograficznego, które powstały w nauce niemieckiej w XIX i na początku XX w. Ważne koncepcje dotyczące kształtu przyszłych regulacji prawnych, chroniących najpierw przyrodę, a następnie środowisko, zostały sformułowane w Niemczech w publikacjach autorów należących w dużej mierze do „rodziny akademickiej". Prace ich stworzyły początki filozofii ochrony środowiska w Niemczech. W naukowych przemyśleniach zagadnień związanych z przyrodą ojczystą i środowiskiem geograficznym od początku dominowało interdyscyplinarne ujęcie tej problematyki. W analizowanych koncepcjach charakterystyczne jest powiązanie teorii przyrodniczych z innymi rodzajami wiedzy biologicznej i społecznej. W warunkach daleko posuniętej specjalizacji w ramach nauk prawnych interdyscyplinarna płaszczyzna badań w odniesieniu do źródeł prawa ochrony środowiska w Niemczech wydaje się szczególnie uzasadniona i potrzebna. Zwolennicy szerokiego rozumienia pojęcia „środowisko" w nauce niemieckiej utrzymują, że wiedza w tym zakresie wykracza znacznie poza obszar zasadniczej analizy zagadnień ochronnych. Zanim omówione zostaną bardziej dokładnie przykłady konsolidacji i kodyfikacji prawa ochrony środowiska Niemczech, zastanowić się wypada nad genezą tych regulacji.

Interdyscyplinarne pojmowanie przyrody i środowiska geograficznego w nauce niemieckiej skłania do wniosku, że ważna jest analiza regulacji prawnych w ich powiązaniu z koncepcjami teoretycznymi należącymi do innych

specjalnych dyscyplin naukowych, takich jak nauki przyrodnicze, filozoficzne i społeczne. Dzięki temu można uzyskać efekt scalenia wiedzy zdobytej na pograniczu nauk dotyczących ochrony środowiska. Wiadomości te są przydatne i będą wykorzystane do wyjaśnienia specyficznych powiązań, jakie zachodzą współcześnie w systemie prawa ochrony środowiska. Realizacja tak ustawionego zadania ma także znaczenie dla rozważania treści teoretycznej dotyczącej przyczyn i źródeł procesu konsolidacji prawa ochrony środowiska w prawie niemieckim.

Przedstawione poniżej koncepcje filozoficzne pokazują, jak była realizowana w nich ochrona zasobów przyrody przed negatywnymi skutkami działalności człowieka. Przykłady głoszonych poglądów społecznych, politycznych, przyrodniczych i gospodarczych zwracają też uwagę na niebezpieczeństwa związane z ich niewłaściwym i godnym potępienia wykorzystaniem do celów ideologicznych w okresie Trzeciej Rzeszy Niemieckiej. Analiza ta przynosi też ostrzeżenie co do tego, że z pozoru neutralne politycznie i społecznie teorie i koncepcje związane z przyrodą i naturą mogą służyć do celów, których realizacja nigdy nie powinna mieć miejsca. Ilustracją tego zjawiska jest romantyzm niemiecki, który został w dużej mierze zastosowany jako podłoże ideologiczno-polityczne oraz filozoficzne dla tworzenia przepisów prawa z zakresu ochrony przyrody. Budził on jednocześnie uczucia narodowe, takie jak: przeświadczenie o istnieniu własnej narodowej odrębności, pielęgnacja własnych obyczajów, kultury, a zwłaszcza umiłowanie przyrody ojczystej[1]. Nauki przyrodnicze, nauka o państwie i prawie oraz filozofia były w Niemczech w XIX w. podporządkowane celowi związanemu z utworzeniem narodowego państwa (*Nationalstaat*). Jednym z bardzo ważnych elementów zbudowania podstaw silnego narodowego państwa było też prawo administracyjne.

W Niemczech dyskusję nad potrzebą porządkowania prawa administracyjnego połączono z rozważaniem możliwości konsolidowania części podstaw prawnych dla działania administracji państwowej. W 1831 r. R. von Mohl postawił pytanie, czy byłoby sensowne i wykonalne, „aby cały obszar policji ująć w uporządkowany kodeks”[2]. Chodziło mu o możliwość i celowość ujęcia wszystkich przepisów dotyczących zróżnicowanych dziedzin szczegółowych administracji w jednej ustawie. Autor ten postulował jednolitą regulację ustawową poszczególnych części prawa administracyjnego, stosownie do zróżnicowanych dziedzin administracji.

Gloryfikację państwa i siły państwowej stawiał za punkt wyjścia w swoich poglądach m.in. G. W. Hegel. Jego koncepcja państwa była oficjalną ideologią

[1] Analizę założeń duchowych Romantyzmu przedstawił m.in. **W. Goetz,** *Die geistigen Grundlagen des Zeitalters*, [w:] *Propyläen weltgeschichte*, Bd. 7, Berlin 1922, s. XIX–XXIV; **L. Halban,** *Mistyczne podstawy narodowego socjalizmu*, Lublin 1948.

[2] **R. von Mohl,** *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Bd. 1, III wyd., Tübingen 1866, s. 48.

państwa pruskiego. Niemiecki romantyzm polityczny w naturze i w przyrodzie szukał metod oraz instrumentów pozwalających poznać i zrozumieć istotę narodu i państwa. Naturę i przyrodę ojczystą dla naukowego uzasadnienia poglądów nacjonalistycznych wykorzystywał E. M. Arndt. Dogmatem dla niego było dążenie do zjednoczenia i powiększenia państwa niemieckiego[3]. Do wspólnych korzeni germańskich zaliczano otaczającą przyrodę oraz środowisko geograficzne jako podstawę świetności narodu. Koncepcje teoretyczne oraz zasady ochrony przyrody w Niemczech miały w pewnych okresach tylko pozornie neutralny politycznie charakter. W ideologii volkistowskiej, nawiązującej w swojej treści do szacunku i ochrony przyrody, pojawiło się jako cecha narodowa głębokie wyczucie natury[4]. Zdaniem A. Wolff-Powęskiej, „przyroda i środowisko geograficzne stanowiły wartość, która romantycznym mistykom pozwalała egzystować w nieco odrealnionym świecie, a która w konsekwencji miała prowadzić do urzeczywistnienia zupełnie realnych politycznych zamierzeń”[5]. J. G. Fichte głosił koncepcję stworzenia dla Prus, a za ich pośrednictwem dla Niemiec, warunków przestrzennego rozwoju opartego na zasobach środowiska przyrodniczego i geograficznego[6]. Na koncepcjach niemieckiego romantyzmu i niemieckiej doktryny geopolitycznej opierali swoje poglądy teoretyczne przedstawiciele praktycznej nauki administracji w Niemczech.

Kolejny etap w rozwoju nauk przyrodniczych w Niemczech wyznaczyło opublikowanie w 1859 r. pracy K. Darwina pt. *O powstawaniu gatunków drogą doboru naturalnego*. Darwinizm miał duży wpływ na koncepcje społeczno-polityczne tworzone w tym czasie w Niemczech. Dopasowanie teorii K. Darwina do potrzeb społeczno-politycznych nastąpiło na gruncie darwinizmu społecznego. Opierał się on na założeniu, według którego nowoczesna cywilizacja przynosi dla ludzi wiele zagrożeń i niebezpieczeństw, które niszczą biologiczne podstawy ludzkości. Ten stan powoduje, że wśród ludzi istnieje poczucie zagrożenia i konieczność prowadzenia ciągłej walki. W nauce o państwie (*staatswissenschaft*) darwinizm społeczny zakładał, że państwo jest organizmem biologicznym, który zgodnie z prawami natury rodzi się, rozwija i umiera – tak samo, jak zachodzą procesy w przyrodzie. Duże znaczenie przy badaniu źródeł kształtowania się zadań państwa dotyczących ochrony środowiska w Niemczech miała teoria geopolityki.

Na jej gruncie nastąpiło połączenie zainteresowań instytucją państwa przez nauki geograficzne, biologiczne i prawne. W rozwój podstaw teoretycznych tej

---

[3] **E. M. Arndt,** *Germanen und Europa*, Stuttgart, Berlin 1940, s. 15.

[4] Por. **F. Kohlrausch,** *Grundlagen des Geschichtsunterricht*, Leipzig, Berlin 1926.

[5] **A. Wolff-Powęska,** *Doktryna geopolityczna w Niemczech*, Poznań 1979, s. 38.

[6] Zob. m.in. na temat koncepcji filozoficznej państwa wg J. G. Fichtego: **Z. Kuderowicz,** *Fichte*, Warszawa 1963; **J. Chodorowski,** *Fichte, prekursor niemieckiej doktryny „gospodarki wielkiej przestrzeni”*, „Przegląd Zachodni” 1969/5, s. 83–108; **G. L. Mosse,** *Kryzys ideologii niemieckiej*, przeł. T. Evert, Warszawa 1972, s. 39–46.

doktryny istotny wkład wniósł szwedzki prawnik R. Kjellén. Jego poglądy pozostawały w opozycji do pozytywizmu prawniczego widzącego państwo wyłącznie w kategoriach prawnych. Przedmiotem jego pierwszych wystąpień naukowych były zagadnienia prawno-ustrojowe[7]. W czasie I wojny światowej opublikował swoje najważniejsze prace dotyczące polityki wielkiej przestrzeni[8]. W poglądach R. Kjelléna pojawiła się nowa koncepcja zadań nauki o państwie. Zerwał on z teorią, która wywodziła działalność państwa i jego administracji z ogólnie obowiązujących zasad prawa natury. Według innych teoretyków działających w tym czasie, R. Kjellén był twórcą nowej empirycznej treści nauki o państwie i jego administracji[9]. W Niemczech uznawano go za twórcę i założyciela doktryny geopolitycznej. Państwo w jego koncepcji teoretycznej było żywym organizmem biologicznym, który w sposób naturalny dla swego rozwoju wymaga właściwej przestrzeni geograficznej. Porządek prawny określał jedynie wewnętrzną organizację państwa i administracji. Zewnętrzna sfera aktywności państwa oparta była na jego żywiole biologicznym[10]. W swojej teorii R. Kjellén do ważnych cech państwa zaliczył uwarunkowania przestrzenne, społeczne i gospodarcze. Państwo, jego zdaniem, powinno być analizowane w ścisłej zależności od ziemi i środowiska geograficznego, zaś funkcje i zadania państwa miały uwzględniać czynności i przeznaczenie organizmów biologicznych. Uważał, że państwa, tak samo jak istoty żywe, rodzą się i umierają, co oznaczało według niego, że państwa „należą do form życia z wszystkich żywych form na ziemi najbardziej imponujących”[11]. O rozwoju państwa i jego prawa miały decydować prawa biologiczne wynikające z walki o byt.

Swoją koncepcję na temat państwa, administracji i prawa R. Kjellén nazywał teorią „biopolityczną”. W stosowanej metodologii badań posługiwał się w dużej mierze terminologią biologiczną. Wskazując na granice swojego „biopolitycznego” ujęcia nauki o państwie i prawie, uznał, że wyznaczają je dyscypliny wiedzy takie, jak: geopolityka, etnopolityka, polityka gospodarcza, polityka władzy oraz polityka społeczna. Nadrzędne miejsce wśród dyscyplin naukowych określających istotę państwa wyznaczył geopolityce. Jej głównym celem było ustalenie niemieckiej przestrzeni (*Kernland*) niezbędnej dla egzystencji narodu niemieckiego. Istotne znaczenie miała dla niego realizacja zasady

---

[7] Analizę poglądów naukowych R. Kjelléna przeprowadza **O. Haussleiter,** *R. Kjelléns empirische Staatslehre und ihre Wurzeln in politischer Geographie und Staatenkunde*, „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik” 1925/54, s. 193–240.

[8] Należą do nich: *Die Grossmächte der Gegenwart*, Leipzig 1914; *Die Ideen von 1914. Eine weltgeschichtliche Perspektive*, Leipzig 1915; *Die politischen Probleme des Weltkreges*, Leipzig, Berlin 1916; *Studien zur Weltkrise*, München 1917.

[9] **O. Meisner,** *Über den Zusammenhang von inneren und äusserer Politik*, „Grenzboten” Jg. 1917/76, s. 49–57.

[10] **R. Kjellén,** *Der Staat als Lebensform*, Leipzig 1917, s. 27.

[11] Tamże, s. 37.

geograficznej indywidualności, obejmująca idealne położenie geograficzne oraz granice polityczne zapewniające największy poziom bezpieczeństwa. Geopolityka miała wyznaczać sposoby skutecznej realizacji tak określonych postulatów; miała też być sztuką dobrego rządzenia państwem i prowadzenia polityki zagranicznej uwzględniającej właściwości środowiska geograficznego. W jego nauce o państwie i prawie istotne znaczenie miały dwa główne elementy: przestrzeń i naród. Państwo miało obowiązek zaspokajać pełne potrzeby gospodarcze narodu.

Działania wojenne podczas I wojny światowej przyczyniły się w Niemczech do realizacji, na gruncie naukowym, wojennego programu geografii niemieckiej. Określał on stosunek państwa do zasobów środowiska geograficznego i przyrody, takich jak: obszary morskie, wody śródlądowe, góry i bogactwa naturalne. Nauki geograficzne w tym czasie zostały wykorzystane do politycznej służby na rzecz państwa i narodu niemieckiego. W ten sposób uzupełniały obszar badań biologii, nauk prawnych i ekonomicznych. W ich granicach teoretycznych i praktycznych było tworzone prawo niemieckie, bardzo silnie przepojone „duchem" swoich czasów. Geopolityka traktowana jako nauka o geograficznych uwarunkowaniach budowania państwa i tworzenia prawa określała związki norm prawnych ze środowiskiem geograficznym przyrodniczym, społecznym i gospodarczym.

Dla kształtu prawa ochrony przyrody szczególnie duże znaczenie miał fakt, że w gestii Rzeszy Niemieckiej będącej państwem związkowym znajdował się pewien zakres spraw ogólnopaństwowych, które należały do kompetencji związku. Wymagało to stworzenia szczególnych instytucji państwowych powołanych do załatwiania określonej kategorii zadań. Organem, w którego zakres działania wchodziły sprawy łączące się z późniejszą ochroną przyrody w Niemczech, był Związkowy Urząd dla Spraw Swojszczyzny (*Bundesamt für das Heimmatwesen*) z siedzibą w Berlinie. Został on utworzony na mocy ustawy z 6 czerwca 1870 r. Przed powstaniem prawodawstwa ochronnego i niezależnie od niego w Niemczech powołano państwową organizację ochrony przyrody, składałającą się z przedstawicieli administracji państwowej i działaczy społecznych.

Twórcą nowoczesnej teorii ochrony przyrody w Niemczech był H. Conwentz. Główny okres jego pracy był związany z wydaną w 1900 r. książką pt. *Forstbotanisches Merkbuch für Westpreussen*. W 1906 r. stanął na czele Centralnego Organu Rządu Pruskiego dla Ochrony Przyrody w Berlinie (*Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*). Zadania ochrony przyrody realizowane w regulacjach prawnych łączone były z zasadą współżycia człowieka kulturalnego z naturą. Według takiego założenia, prawo miało uwzględniać udział człowieka w kształtowaniu krajobrazu ojczystego.

Postulaty ochrony przyrody w latach dwudziestych i trzydziestych w prawie niemieckim zaczęły pojawiać się również w treści przepisów prawa administra-

cyjnego. Uwzględniały one, obok zagadnień typowych dla ochrony przyrody, również sprawy zdrowia publicznego i zagospodarowania przestrzennego. Treść art. 150 Weimarskiej Konstytucji Rzeszy (niem. *Die Verfassung des Deutschen Reiches*) z 11 sierpnia 1919 r. zawierała postanowienia dotyczące ochrony przyrody i krajobrazu. Według tego przepisu zabytki sztuki, historii, przyrody i krajobrazu korzystały z prewencyjnej ochrony i opieki państwa. Przykładem regulacji prawnej obejmującej swym zakresem przedmiotowym połączenie tych zagadnień może być ustawa pruska z 29 lipca 1922 r. „o utrzymaniu zadrzewień, tudzież utrzymaniu i udostępnieniu ścieżek nad brzegami wód w interesie zdrowia publicznego". Według przepisów tego aktu prawnego, Wydział prowincjonalny określał, które obszary leśne lub zielone (*baumbestände und grünflaechen*) w okolicach wielkich miast, w pobliżu uzdrowisk oraz w rejonie okręgów przemysłowych, z uwagi na zdrowie publiczne, powinny być przeznaczone na cele wypoczynku, turystyki i budowę dróg publicznych. Przepisy prawa ochrony przyrody w ramach prawa administracyjnego miały gwarantować zasadę, zgodnie z którą ziemia ojczysta powinna zapewniać wszystkim obywatelom odpowiednie warunki życia, pracy i obcowania z przyrodą. Na styku zagadnień prawa ochrony przyrody i prawa administracyjnego pojawiły się przepisy dotyczące planowania przestrzennego i ochrony krajobrazu. Dla skutecznego stosowania przepisów prawa materialnego dotyczącego ochrony przyrody potrzebna była zwłaszcza konsolidacja części ogólnej prawa administracyjnego.

W 1931 r. H. Gerber opublikował pracę, w której dokonał systematyzacji podstawowych zasad części ogólnej prawa administracyjnego na podstawie analizy orzecznictwa pruskiego wyższego sądu administracyjnego w celu wydobycia „jedności z różnorodności". Jednocześnie uznał, że całe przedsięwzięcie „jest sprzeczne z ideologią i praktyką narodowosocjalistyczną"[12]. Od 1933 r. w Niemczech zaczęto tworzyć centralnie kierowany system zagospodarowania przestrzennego[13]. Planowanie lokalne podporządkowane było wytycznym Urzędu Rzeszy ds. Zagospodarowania Przestrzennego.

Do stworzenia podstaw teoretycznych systemu zagospodarowania przestrzennego w Trzeciej Rzeszy wykorzystano również koncepcje geopolityki, która stała się oficjalnym „narodowosocjalistycznym stanowiskiem wobec narodu, przestrzeni oraz wobec państwa i jego bytu"[14]. Geopolitykę nazwano „biologią państwa"[15]. Służyła rozwiązywaniu wielu problemów dotyczących

[12] **H. Gerber,** *Die Gründsätze eines allgemeinen Tesli des oeffentlichen Rechts in der jüngsten rechtssprechung des Preussischen Oberverwaltungsggerichts*, „Verwaltungs Archiv" 1931/30, s. 1 i n.

[13] Zob. szerzej na ten temat **U. Mai,** *Rasse und Raum. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS- Staat*, Schöningh 2002.

[14] **R. Wagner,** *Die geopolitische Bedeuntung goslars im ersted Reich*, „Zeitschrift für Geopolitik" [Berlin, Grünewald] 1934, s. 746.

[15] **L. von. Kohl,** *Biopolitik und Geopolityk als Grundlagen einer Naturwissenschaft vom starte*, „Zeitschrift für Geopolitik" [Berlin, Grünewald]1933, s. 305–310.

polityki przestrzennej, systemu komunikacyjnego, wykorzystania zasobów środowiska naturalnego oraz budownictwa. W tym też czasie przedstawiciele nauki niemieckiej głosili dość powszechnie pogląd, według którego badania przestrzenno-środowiskowe powinny stanowić pomost łączący naukę z polityką i prawem.

W okresie międzywojennym w Niemczech zagadnienia ochrony przyrody powiązane były ściśle z koncepcją „ochrony swojszczyzny". Oznaczała ona potrzebę utrzymania cech swoistych i piękna przyrodniczego oraz krajobrazu danego regionu. Łączyło się z tym zachowanie pamiątek historycznych, narodowych oraz legendarnych w postaci tworów przyrody. Jednym z ważnych motywów ochrony prawnej przyrody było wówczas pielęgnowanie wspomnień w postaci pomników przyrody położonych w pobliżu miejsc historycznych, ważnych dla pamięci narodowej. „Ochrona swojszczyzny" obejmowała, oprócz ochrony swoistych cech krajobrazu, także „dzieła ręki ludzkiej" oraz obyczaj, strój i tradycję. Zdaniem J. G. Pawlikowskiego, w Niemczech organizacje społeczne ochrony swojszczyzny (*Heimatsschutzvereine*) były najsilniejszą ostoją idei ochrony przyrody[16]. Uważał on, że „sprawa ochrony przyrody wiąże się ściśle ze sprawą ochrony swojszczyzny w znaczeniu ściślejszym i z tego związku winna korzystać"[17]. Twierdził, że dla określonych regionów zakładanie stowarzyszeń ochrony swojszczyzny powinno być trafniejszą drogą do osiągnięcia celu niż propaganda i tworzenie stowarzyszeń działających wyłącznie na rzecz ochrony przyrody[18]. W niemieckiej koncepcji „ochrony swojszczyzny" nastąpiło połączenie ochrony przyrody z ochroną własnej ziemi ojczystej. Miłość do ojczyzny oznaczała szanowanie i ochronę przyrody oraz ziemi rodzinnej. Poprzez ochronę przyrody człowiek miał uszlachetniać ziemię i siebie samego, ochrona przyrody ojczystej była zaś nie tylko obowiązkiem prawnym, ale także powinnością moralną.

Polityka przestrzenna Trzeciej Rzeszy, aby uzasadnić realizację swoich planów „zagospodarowania przestrzeni życiowej", wykorzystywała do swoich celów geograficzne i przyrodnicze teorie „naukowe" wynikające z geopolityki. Przedstawiciele nauk geopolitycznych w naturze oraz w warunkach geograficznych i przyrodniczych widzieli elementy określające granice ludzkiego bytu oraz zasięg poszerzania się obszaru państwa niemieckiego. Dla rozwoju Niemiec istotne znaczenie miały odgrywać elementy środowiska geograficznego, to jest: liczba mórz, istotnych dla komunikacji wodnej rzek oraz wysokich pasm górskich. Wielkość Rzeszy miała gwarantować jednolitość warunków geograficznych przy harmonijnym współistnieniu elementów położenia kontynentalne-

[16] **J. G. Pawlikowski,** *Ogólny rzut oka na istotę ochrony przyrody*, [w:] **W. Szafer** (red.), *Skarby przyrody*, Warszawa 1932, s. 13.
[17] Tamże.
[18] Tamże.

go oraz oceanicznego[19]. Doktryny tworzone w Trzeciej Rzeszy, odwołujące się do sił natury oraz warunków przyrodniczo-geograficznych, trafiały na podatny grunt. Propaganda państwowa wykorzystywała z wielką skrupulatnością falę społecznego zainteresowania powrotem do natury, jako warunek odnowy moralnej i zdrowia w ramach wzmocnionego połączenia narodu z ziemią. W celu ujednolicenia oczekiwań społecznych dotyczących przestrzeni przyrodniczo-geograficznej proponowano „nowy porządek" oparty na rasistowsko-przyrodniczych kryteriach.

Pod koniec lat trzydziestych przedstawiciele nauk geopolitycznych zrezygnowali z propozycji wymogu jedności przyrodniczo-geograficznej, na rzecz jedności rasowej. Zdominowała ona wtedy wszystkie koncepcje powrotu do korzeni przyrody i środowiska geograficznego Niemczech. Koncepcje geopolityczno-przyrodnicze stały się podstawą programu działalności głównych ideologów narodowego socjalizmu w Niemczech. Teorię przyrodniczej przestrzeni życiowej powiązanej z rasistowską koncepcją państwa i narodu wykorzystywał w swoich publikacjach R. W. Darré[20]. W swoich pracach skupiał się głównie na wykazaniu nierozerwalności elementów krwi i ziemi (*Blut und Bodentheorie*). W zasobach środowiska przyrodniczego i geograficznego szukał uzasadnienia dla niezbędności odpowiedniej przestrzeni życiowej dla rozwoju rasy germańskiej. W przemówieniu wygłoszonym 9 stycznia 1931 r. na spotkaniu ze Związkiem Niemieckich Studentów (*Verein Deutscher Studenten*) oraz na posiedzeniu Akademii Prawa Niemieckiego (*Akademie für Deutsches Recht*) w dniu 27 lutego 1935 r. omawiał zagadnienia „krwi i ziemi jako podstawy narodowosocjalistycznego prawa". Wskazał również na znaczenie osiągnięć geopolityki i przyrodoznawstwa dla założeń rozwoju polityki zagranicznej Rzeszy[21].

W polityce rolnej teoretycy narodowego socjalizmu Trzeciej Rzeszy wprowadzali także elementy umiłowania przyrody ojczystej do uzasadnienia realizacji celów związanych z rozwojem rolnictwa. Niemieckim rolnikom stworzono w tym celu możliwość korzystania w szerokim zakresie z doradztwa zawodowego wykonywanego przez instytuty naukowe, placówki „stanu Żywieckiego Rzeszy" (*Reichsnährstand*), izb rolniczych oraz wydziałów rolnych w landraturach[22]. Zwłaszcza w początkowym okresie polityka rolna motywowana była ideologią opartą na koncepcjach ochrony przyrody ojczystej. Chłopi osadzeni

[19] **L. Gruchmann,** *Nationalsozialistiche Grossraum Ordnung, Die Konstruktion einer deutscher Monroe Doktrine von 1923 als Modell fürnnationalsozialistische Grossraumdoktrin*, Stuttgart 1960.

[20] Był on doradcą A. Hitlera do spraw polityki agrarnej. Od 1933 r. był szefem Urzędu SS do Spraw Rasy i Osadnictwa (*Rassen- und Siedlunngsamt der SS*).

[21] **R. W. Darré,** *Um Blut und Boden. Reden und Aufsätze*, München 1941, s. 296.

[22] **Cz. Łuczak,** *Polityka ekonomiczna Trzeciej Rzeszy w latach drugiej wojny światowej*, Poznań 1982, s. 148.

w środowisku przyrodniczym mieli reprezentować wszystko, co zdrowe w niemieckiej doktrynie narodowego socjalizmu. Wraz z przyrodą i ziemią mieli stanowić ostoję narodu i rasy nordyckiej.

R. W. Darré uznawał potrzebę przezwyciężenia wieloletnich zaległości oraz zaniedbań w studiach nad zależnością narodu i rasy od przestrzeni i warunków przyrodniczo-geograficznych i środowiskowych. Jego zainteresowania skupiały się nie na wykorzystaniu bogactw naturalnych środowiska przyrodniczego, ale głównie na oddziaływaniu przestrzeni przyrodniczo-geograficznej na warunki życia rasy nordyckiej. W swoim wystąpieniu 22 czerwca 1930 r. dowodził istnienia potrzeby nieskrępowanego rozwoju przestrzeni życiowej oraz zachowania jedności rasy germańskiej. Symbolami wielkości państwa i narodu dla R. W. Darrégo były: rasa będąca „nosicielem dziedzicznych właściwości germańskich oraz obszar ziemi jako podstawa rozwoju życia"[23]. Koncepcje głoszące związek narodu z ziemią, powrót do przyrody będący źródłem siły narodowej oraz wiara w germańskie mity budowały w okresie Trzeciej Rzeszy specyficzną atmosferę, która celnie przemawiała do wyobraźni narodu niemieckiego.

Taka koncepcja powrotu do natury była tylko z pozoru apolityczna. Wybrane elementy przyrodoznawstwa stanowiły podstawę budowania światopoglądu narodowo-socjalistycznego, rozwijanego przez teoretyków na temat narodu, państwa i prawa w Trzeciej Rzeszy. Głoszone w okresie romantyzmu hasła „powrotu do natury", oparte na uczciwym korzystaniu z przyrody, wprowadziły pierwiastek idealny do polityki rolnej realizowanej w Trzeciej Rzeszy. Został on wykorzystany w celu uzasadniania pojęcia „wspólności naturalnej" (*Naturgemeinsakeit*) stanowiącej fundament narodu jako źródła zasady ustroju państwowego[24]. Tak rozumianą wspólnotę narodową (*Volksgemeinschaft*) uosabiał wódz (*Führer*). W takim otoczeniu ideologicznym głównym źródłem badania prawa i ustroju Trzeciej Rzeszy była polityka narodowo-socjalistyczna.

Pod koniec II wojny światowej nastąpiła ostatnia próba naukowego usystematyzowania geopolityki. Podkreślono w niej interdyscyplinarny charakter teorii będącej wynikiem współpracy nauk o przestrzeni w środowisku z naukami o człowieku oraz środowisku geograficznym i przyrodniczym[25]. Obejmowała ona m.in. geomedycynę, geopsychologię i geojurysprudencję.

---

[23] Tamże, s. 19. Kontynuacja teorii geopolityki wykorzystującej umiłowanie przyrody ojczystej była zrealizowana w ramach koncepcji Generalnego Planu Wschodniego (niem. *Generalplan Ost*). Zob. szerzej na temat podstaw tej koncepcji **B. Mącior-Majka,** *Generalny Plan Wschodni. Aspekt ideologiczny, polityczny i ekonomiczny*, Kraków 2007.

[24] W Trzeciej Rzeszy nie było formalnej, pisanej konstytucji. Występowały akty ustawodawcze, które były uważane za podstawowe dla ustroju – tzw. *Statsgrundgesetze*. Nie można ich określić jako „konstytucji" w przyjętym powszechnie znaczeniu.

[25] **G. Fochler-Hauke, K. Haushofer,** *Geopolitik als Wissenschaft*, „Zeitschrift für Geopolitik" [Berlin, Grünewald] 1944, s.135.

W dyskusji toczącej się w nauce niemieckiej po II wojnie światowej na temat kształtu prawa administracyjnego i ochrony przyrody zaznaczyła się jednocześnie polaryzacja poglądów na temat celowości i możliwości kodyfikacji ogólnej części prawa administracyjnego. W 1960 r. przeciwnikami kodyfikacji prawa administracyjnego byli przede wszystkim przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, natomiast praktycy w zdecydowanej większości opowiadali się za kodyfikacją. Pojawił się też pogląd, że kodyfikowanie części ogólnej prawa administracyjnego nie jest celowe, oraz że lepiej konsolidować poszczególne działy regulacji prawnej dotyczące względnie jednorodnych dziedzin administracji publicznej, takich jak np. prawo chroniące środowisko.

W latach pięćdziesiątych w prawie niemieckim przyjęto kilka istotnych ustaw działowych regulujących ochronę poszczególnych elementów środowiska. W tym czasie uchwalono m.in. ustawę o gospodarce wodnej (WHG) z dnia 27 lipca 1957 r.[26], dokonano dużej nowelizacji prawa przemysłowego (*Gewerbeordnung*) z dnia 22 grudnia 1959 r., uchwalono 23 grudnia 1957 r. ustawę Prawo atomowe (ATG) i ustawę z 1968 r. o zużytych olejach (AltÖIG). W niemieckim prawie administracyjnym zadania ochrony środowiska były od początku ich wyodrębnienia zadaniami państwa. Z drugiej jednak strony, przepisy prawne służące ochronie środowiska można było znaleźć w całym systemie prawnym Niemiec, w ramach wszystkich gałęzi prawa. Normy chroniące środowisko obowiązywały zarówno w prawie publicznym, jak i w prawie prywatnym. W latach pięćdziesiątych w prawie niemieckim przewidywano, że ewolucja instrumentów służących ochronie powietrza zbliży się w swoim charakterze do regulacji prawa prywatnego, a nie będzie się kierować w stronę przepisów prawa publicznego. Według prognoz z tego okresu, przepisy prawa publicznego miały mieć jedynie charakter uzupełniający[27]. W obszarze prawa administracyjnego normy chroniące środowisko znajdowały się także w przepisach prawa administracyjnego szczególnego[28]. Regulacje prawa administracyjnego dotyczące ochrony środowiska były nazywane administracyjnym prawem ochrony środowiska (*Umweltverwaltungsrecht*). Przepisy konstytucyjne dotyczące ochrony środowiska nazywane są środowiskowym prawem konstytucyjnym (*Umweltverfassungsrecht*). Termin ten obejmuje swoim zakresem przepisy niemieckiej ustawy zasadniczej (*grundgesetz*) oraz normy znajdujące się w konstytucjach krajów związkowych.

Cechą charakterystyczną niemieckiego prawa ochrony środowiska było to, że nie posiadało ono przez długi czas w swoim systemie głównej ustawy o charakterze generalnym, regulującej zasady ogólne ochrony środowiska. Prawo

[26] BGBl. I, s. 1110 z późn. zm.

[27] Zob. np. **W. Herschel,** *Zur Neugestaltung des Immissionschutzrechts*, JZ 1959/3, s. 78.

[28] Umieszczenie prawa ochrony środowiska w ramach kategorii szczególnego prawa administracyjnego można odnaleźć w podręczniku **I. v. Münch** (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, New York 1988.

ochrony środowiska (prawo środowiskowe)[29] w Niemczech powstawało na szczeblu federalnym i krajowym. Bardzo duże znaczenie dla obecnego kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech ma treść zasady państwa socjalnego. Na początku lat siedemdziesiątych w programach rządowych RFN i w opiniach Rady Rzeczoznawców ds. Ochrony Środowiska, w której zasiadali przedstawiciele nauki i praktyki, zwracano uwagę na dwa podstawowe zadania „państwa socjalnego" obejmujące: 1) wykorzystanie instrumentów planowania środowiska jako zadania państwowo-politycznego; 2) uznawanie problematyki ochrony środowiska naturalnego za „zadanie losowe współczesnego państwa" oraz „nakaz wynikający z zasady państwa socjalnego"[30]. Zasada ta przez długi czas była podstawową formą interpretacji przepisów Konstytucji w kontekście wymagań ochrony środowiska. Jej treść w rozumieniu Związkowego Trybunału Konstytucyjnego oznacza obowiązek państwa, aby w drodze ustawodawstwa urzeczywistniało sprawiedliwy porządek społeczny[31]. Ten generalny nakaz obejmuje także ochronę środowiska. Zasada państwa socjalnego zawiera ogólną dyrektywę państwowego postępowania[32]. Zgodnie z art. 20 i 74 Konstytucji, ochrona środowiska wraz z zasadą państwa socjalnego jest traktowana jako cel państwa. Według art. 20 RFN jest państwem socjalnym.

W. Abendroth zasadę państwa socjalnego interpretuje w sposób polityczny, w łączności z innymi przepisami Konstytucji, jako metodę legalnego przekształcenia Niemiec w państwo socjalistyczne[33]. K. Hesse twierdzi, że pojęcie państwa socjalnego (*sozialer Rechtsstaat*) nie należy do pojęć statycznych, których treść została raz na zawsze ustalona. Zasada państwa socjalnego oznacza, według niego, „iż zadania państwa nie wyczerpują się zasadniczo w ochronie, strzeżeniu i tylko okazyjnie w interweniowaniu. Państwo Ustawy Zasadniczej jest planujące, kierujące, świadczące, dzielące, po raz pierwszy umożliwiające indywidualne jak i społeczne życie [...]"[34]. Do praw socjalnych umownie się zalicza: prawo do pracy, do mieszkania, do bezpieczeństwa socjalnego i ekologicznego, prawo do wykształcenia i prawo do wypoczynku.

---

[29] W literaturze niemieckiej używa się najczęściej określenia „prawo środowiskowe" (*Umweltrecht*). Taka nazwa występuje w większości podręczników, używane jest także także określenie *Umweltschutzrecht*, na co przykładem jest np. tytuł rozdziału autorstwa **R. Breuera,** [w:] **I. von Münch** (Hrsg.), *Besonderes*…, s. 601 i n.

[30] Tamże, s. 542.

[31] **H. Steiger,** *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Berlin 1975, s. 11.

[32] Zob. szerzej na ten temat: **K. Nowacki,** *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227, s. 32 i n.

[33] **W. Abendroth,** *Das grundgesetz. Eine Einführung in seine politische Probleme*, Pfullingen 1966, s. 65 i n.

[34] **K. Hesse,** *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik deutschland*, V wyd., Karlsruhe 1972, s. 86.

Uprawnienia te stanowią formę roszczeń jednostki skierowanych głównie do państwa oraz pośrednio do społeczeństwa.

Prawo do środowiska zaliczane jest do drugiej generacji praw socjalnych. P. Maddalena podkreśla, że prawo do środowiska związane jest z transformacją pozytywistycznej koncepcji państwa prawa w socjalne państwo prawa[35]. W doktrynie prawa niemieckiego zastanawiano się nad trudnym problemem umiejscowienia prawa do środowiska wśród innych praw człowieka. Rozważano m.in., czy prawo do środowiska można zaliczyć do fundamentalnych praw człowieka, czy też do praw socjalnych lub do innej jeszcze kategorii praw? Na kształt prawa do środowiska w Niemczech miał wpływ proces uniwersalizacji praw człowieka oraz globalizacja[36]. Postrzeganie prawa do środowiska jako uprawnienia jednostki jest charakterystyczne dla większości poglądów reprezentowanych w nauce niemieckiej. Prawo do środowiska jest rozumiane też jako prawo indywidualne, jako prawo kolektywne oraz jako prawo podmiotowe. Zagadnienia „ekologiczne" przekraczają w ten sposób granice „kwestii społecznych". Spójne i powiązane ze sobą w tej koncepcji są dwa elementy: „środowisko naturalne" i otoczenie społeczne. W rozwiązywaniu kryzysów ekologicznych praktyka społeczna powinna uwzględniać socjokulturowe ujęcie przyrody[37]. Według H. Jurosa, „niemieckie pojęcie „państwa prawa" (*Rechtsstaat*) uległo w historii redefiniowaniu w „państwo kultury" (*Kulturstaat*), państwo socjalne (*Sozialstaat*) czy państwo dobrobytu (*Wohlfahrtstaat*)"[38]. Jego zdaniem, tylko państwo prawa, przy pomocy redystrybucji socjalnej w zakresie: służby zdrowia, opieki społecznej, zwłaszcza ludzi starych, szkolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami może dać ekologicznie relewantne gwarancje[39]. W takim znaczeniu można mówić o państwie ekologicznym (*Ökostaat*, *Umwelstaat*). Konkludując, stwierdza on, że w czasie kryzysu demokratycznego państwa prawa, państwa socjalnego i państwa ekologicznego nie jest wystarczające przebudowanie polityki społecznej, ekonomicznej i ekologicznej. Potrzebna jest, jego zdaniem, „głęboka restrukturyzacja państwa"[40].

Z treści zasady państwa socjalnego, według K. Hessa, wynika z jednej strony zobowiązanie dla wspólnoty wobec swoich członków obejmujące obowiązek socjalnej opieki, zabezpieczenia i zaspokojenia socjalnego, z drugiej zaś strony – zobowiązanie socjalne członków wspólnoty względem siebie oraz wobec

---

[35] **P. Maddalena,** *Ill diritto all' ambiente come diritto inviolabile dell' uomo*, [w:] *Congresso Internazionale. I diritti fondamentali dell' ambiente nei combiamenti dell' Europa Centro-Orientale*, Varsavia 1995, s. 3.

[36] **H. Lubbe,** *Globalisierung. Zur Teorie der Zivilisatorischen Evolution*, [w:] **R. Biskup** (Hrsg.), *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern, Stuttgart, Wien 1996, s. 1109–1132.

[37] Zob**. H. J. Höhn,** *Umweltethik und Umweltpolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1994/49, s. 15.

[38] **H. Juros,** *Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa*, [w:] **R. Sobański** (red.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998, s. 78.

[39] Tamże, s. 79.

[40] Tamże, s. 104.

wspólnoty obejmujące: obowiązek ochrony, pomocy, opieki i kolektywnej samopomocy, związania socjalnego, własność, obowiązek płacenia podatków oraz uiszczania świadczeń[41]. Th. Maunz twierdził, że zasada „socjalna" oznacza obowiązek oparcia działalności państwa na zasadach społecznej sprawiedliwości i nadanie całości prawa socjalnej orientacji. Wyróżnił pojęcie „socjalnej sprawiedliwości", która jako zasada podziału „każdej warstwie lub grupie ludności daje prawa jej przysługujące, w szczególności zapewnia gospodarcze i kulturalne warunki życia na właściwym poziomie"[42].

Większość przedstawicieli doktryny uważa, że zasada państwa socjalnego tworzy zobowiązanie dla państwa i władz publicznych do prowadzenia aktywnej polityki, zmierzającej do wyrównania sprzeczności społecznych. Władze publiczne w polityce socjalnej powinny wobec tego kierować się zasadami: sprawiedliwości, solidarności, subsydiarności i proporcjonalności[43]. Zdaniem P. Sarneckiego, „dyrektywa państwa socjalnego jest jednak na tyle pojemna, że pomieściła w swych ramach nader różne kształty polityki gospodarczej i społecznej występujące w historii RFN"[44]. Warto też zwrócić uwagę na treść innych zasad prawnych.

Kolejną zasadą mającą istotne znaczenie dla kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech jest zasada proporcjonalności. W odniesieniu do praw obywatelskich przewiduje ona, że ingerencja państwa w życie społeczne, w wolność jednostki powinna mieć umiarkowany charakter, stosowny do powstałych potrzeb[45]. Generalne ramy dla treści prawa ochrony środowiska wynikają z przedmiotu zasady „państwa prawnego". Do elementów „państwa prawnego" doktryna prawa niemieckiego zalicza: 1) gwarancje nieokrojonych praw wolnościowych jednostki obejmujących prawo do środowiska; 2) udział społeczeństwa w procesie tworzenia prawa ochrony środowiska; 3) podział władz; 4) zakres kompetencji władz publicznych oraz 5) sądową ochronę stosowania prawa[46]. Podstawy konstytucyjnej ochrony środowiska łączą się pośrednio z funkcjami praw jednostki i teoriami interpretacji praw zasadniczych[47].

W nauce niemieckiej wyodrębniono cztery główne funkcje wolności i praw jednostki powiązane z prawem do środowiska, wyznaczającym jednocześnie jego zakres; są to: 1) funkcja obronna; 2) funkcja etyczno-moralna; 3) funkcja

---

[41] Tamże.

[42] **Th. Maunz,** *Deutsches Staatsrecht*, München 1971, s. 74.

[43] **H. Nipperdey,** *Frei Entfaltung der Persönlichkeit*, [w:] **K. A. Bettermann, F. L. Neumann, H. C. Nippeerdey** (Hrsg.), *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Bd. 4, T. 2, Berlin 1962, s. 808.

[44] **P. Sarnecki,** *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, 4 wyd., Warszawa 2008, s. 168.

[45] **E. Grabitz,** *Freiheit und Verfassungsrecht, Kritische Untersuchungen zur Dogmatik und Theorie der Freiheitsrechte*, Tübingen 1976, s. 84 i n.

[46] **Th. Maunz,** *Deutsches…*, s. 69.

[47] **W. M. Góralski**, *Teorie interpretacji praw zasadniczych w nauce i praktyce konstytucyjnej RFN*, PiP 1977/5, s. 63 i n.

polityczna oraz 4) funkcja społeczna. Funkcja obronna określa granice kompetencji państwa w odniesieniu do jednostki; powinna zapewniać jednostce możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa ekologicznego. Głównym zadaniem funkcji etyczno-moralnej jest stworzenie systemu wartości, na których będzie się opierało prawo i polityka ochrony środowiska. Wartości te powinny integrować wewnętrznie głównie system prawa ochrony środowiska kształtowany zgodnie z jego podstawowymi zasadami prawnymi. Funkcja polityczna ma również gwarantować istnienie form partycypacji społecznej w procesie funkcjonowania państwa. Celem funkcji społecznej jest głównie stworzenie warunków materialnego dobrobytu dla społeczeństwa opartego na zrównoważonej gospodarce.

Konstytucjonalizacja podstaw prawnych ochrony środowiska w niemieckiej ustawie zasadniczej następowała na dwóch płaszczyznach. Zakres pierwszej wyznaczały spory polityczne partii, drugą płaszczyznę określała doktryna. Pojęcie prawa do środowiska było wieloznaczne; oznaczało: 1) szczególny sposób żądania ochronnego, którego celem jest obrona przed interwencją osób trzecich; 2) normę skierowaną do organów państwa i pośrednio do osób prywatnych; 3) społeczne prawo zasadnicze (*gesellschaftliches Grundrecht*) oraz 4) prawo jednostki określające postępowanie państwa mające na celu zapewnienie „możliwie najlepszego środowiska".

Prawa zasadnicze w Konstytucji niemieckiej mają wyraźnie prawnonaturalny charakter. Przyjęcie takiego rodowodu praw zasadniczych nastąpiło wbrew tradycjom pozytywizmu prawniczego reprezentowanego w konstytucjonalizmie niemieckim. Uzasadnione to było m.in. złymi doświadczeniami związanymi z prawem obowiązującym w Niemczech w okresie Trzeciej Rzeszy[48]. Poprzez odwołanie się do prawnonaturalnego uzasadnienia treści praw zasadniczych w Konstytucji starano się też zabezpieczyć i uniemożliwić ich zniesienie lub ograniczenie przez władze państwowe. Dodatkowo nauka prawa użyła istotnego argumentu, zgodnie z którym prawnonaturalne pochodzenie praw człowieka wynika ze słabnącej roli parlamentu na rzecz organów wykonawczych, pozbawionych możliwości sprawowania kontroli przestrzegania praw jednostki[49]. Prawnonaturalne źródła widoczne są zwłaszcza w treści art. 1 ust. 2 ustawy zasadniczej, stanowiącego, że naród niemiecki uznaje nienaruszalne i niepozbywalne prawa człowieka za podstawę każdej ludzkiej społeczności, pokoju i sprawiedliwości na świecie.

Sporna w nauce pozostaje ponadto kwestia zakresu niezmienialności praw zasadniczych. Wątpliwości budzi to, czy gwarantowana w treści art. 1 ust. 2 stabilność tych praw dotyczy całego katalogu praw umieszczonych w rozdz. I, czy tylko obejmuje ona treść art. 1. W piśmiennictwie przeważa stanowisko,

[48] **H. Mongoldt, F. Klein,** *Das Bonnier Grundgesetz. Kommentar*, Berlin, Frankfurt/M 1955, s. 93.
[49] **Th. Maunz,** *Deutsches Staatsrecht*, München, Berlin 1959, s. 76.

według którego prawnonaturalny charakter nie rozciąga się na cały katalog uprawnień jednostki. Zgodnie z tymi poglądami, nienaruszalne i niepozbywalne są tylko te prawa, których istnienie jest niezbędne z uwagi na wymóg respektowania godności człowieka. Do nich zalicza się zasadnicze prawa wolnościowe, tzn. ogólne prawo do wolności, prawo do równości, wolność sumienia i wyznania, wolność myśli, słowa, prasy oraz prawo własności. Znaczenie i rola praw zasadniczych w systemie prawa niemieckiego wynikają także z umieszczenia ich jako pierwszej części Konstytucji. Podkreślenie dużej wagi tych norm ma swoje potwierdzenie w treści art. 1 ust. 3 Konstytucji[50]. Według tego przepisu, prawa zasadnicze wiążą ustawodawstwo, władze wykonawczą i wymiar sprawiedliwości jako prawo bezpośrednio obowiązujące. Można z tego wyprowadzić wniosek, że prawa zasadnicze nie należą do kategorii postulatów politycznych, lecz posiadają wyraźnie normatywną treść. Takie stanowisko potwierdzają również poglądy przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego w Niemczech[51].

Odnosząc się do zakresu praw jednostki określonych w niemieckiej Konstytucji należy podkreślić, że wyznaczają go prawa wolnościowe, socjalne, ekonomiczne i kulturalne. Status obywatela reguluje wiele przepisów Konstytucji określających obywatelskie prawa polityczne, zapewniające jednostce udział w życiu publicznym. Prawa zasadnicze, pomimo deklarowanej w art. 1 ich nienaruszalności i niepozbywalności, nie posiadają charakteru norm absolutnych. Zgodnie z takim założeniem, mogą one ulegać ograniczeniom wyłącznie wówczas, gdy Konstytucja to przewiduje. Ponadto zestaw praw obywatelskich w konstytucjach krajów związkowych różni się pod względem zakresu od katalogu praw zasadniczych w Konstytucji federalnej.

W doktrynie prawa „prawa zasadnicze" ustanowione w niemieckiej Konstytucji zaliczane są do podstaw ochrony środowiska. Na czele tych praw znajduje się prawo do godności ludzkiej (*Würde des Menschen*). Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz państwowych. Treść tego prawa wyznacza naczelną zasadę służącą do interpretacji i określenia zakresu pozostałych praw zasadniczych stanowiących gwarancję dla godności człowieka. Życie w godnych warunkach oznacza także zapewnienie minimum ekologicznego. Prawo to posiada charakter nienaruszalny i niezmienny[52]. Szczególne znaczenie dla określenia podstaw prawa ochrony środowiska ma art. 2 Konstytucji. Zawiera on regulacje wyznaczające zakres dopuszczalnego poziomu ograniczenia praw i wolności[53]. Zgodnie z treścią tego przepisu, „każdy ma prawo do swobodnego rozwoju swej osobowości, dopóki nie narusza to praw innych osób oraz nie wykracza przeciwko konstytucyjnemu porządkowi i nakazom moralności".

---

[50] Przyp. zmiana ustępu 3 nastąpiła ustawą z 19.03.1956 r. (BGBl., s. 111).

[51] Por. **G. Dam,** *Deutsches Rechts*, Stuttgart 1963, s. 290–298.

[52] **W. M. Góralski,** *Znaczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w ustroju konstytucyjnym RFN*, SP 1975/2, s. 137 i n.

[53] **J. Wolf,** *Umweltrecht*, München 2002, s. 141–145.

Kolejnym prawem z tego katalogu jest prawo swobodnego rozwoju osobowości (*Recht auf Freie Entfaltung*), art. 2 Konstytucji. Jego granice mogą wyznaczać jedynie uprawnienia innych, sprzeczność z porządkiem konstytucyjnym albo nakazami moralności. Treść tego prawa nie jest w sposób jednoznaczny określona. Obejmuje ono pewien zbiór uprawnień jednostki, które nie są w Konstytucji sprecyzowane. Istota tych praw sprowadza się do swobody postępowania i działania w obszarze gospodarczym. J. Rotko uważa, że „z katalogu praw zasadniczych dla konstytucyjnej ochrony środowiska szczególne znaczenie posiada: prawo do życia [...], prawo do swobodnego rozwoju osobowości [...]"[54]. Są to prawa, które służą ochronie fizycznej i psychicznej sfery życia jednostki przed ingerencją państwa, a w pewnych sytuacjach – także osób trzecich.

Prawo do życia (*Recht auf Leben*) uregulowane w art. 2 ust. 2 Konstytucji jest gwarancją nienaruszalności życia jednostki. W koncepcji J. Wolfa dotyczącej konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska zachodzi związek pomiędzy prawem do życia i nietykalności cielesnej a środowiskiem. Jego zdaniem, nietykalność cielesna obejmuje nie tylko sferę fizyczną, ale także psychiczną[55]. Autor ten do najważniejszych konstytucyjnych podstaw środowiska i jego ochrony zalicza także prawo do wolności rozwoju osobowości.

M. Antoni uważa, że państwo ma obowiązek zapobiegania wszystkim negatywnym czynnikom, które mogą wpływać na naruszenie sfery psychicznej i fizycznej. Twierdzi, że środowisko i jego ochrona, która jest obowiązkiem państwa, należą do czynników posiadających wpływ na sferę fizyczną i psychiczną człowieka[56]. H. D. Jarras podstawy konstytucyjnej ochrony środowiska dostrzega w treści art. 12 i 14 Konstytucji RFN[57]. Według niego, art. 12 dotyczy zachowania środowiska odpowiadającego godności człowieka opartej na prawie do swobodnego wyboru zawodu. Rozszerzając interpretację treści art. 2 Konstytucji, przedstawił on koncepcję, w której łączy godność zawodową i prawo do swobodnego wyboru zawodu ze środowiskiem i jego ochroną. Jego zdaniem, godność ludzka wymaga zachowania oraz ochrony środowiska. Z treści art. 14 Konstytucji H. D. Arras wywodzi prawo ograniczania albo zakazywania użytkowania własności ze względu na wymogi ochrony środowiska. Z przepisu tego, jego zdaniem, wynika zakaz immisji. Uwzględnianie wymogów ochrony środowiska w działalności prawotwórczej wyprowadzić można z interpretacji

[54] **J. Rotko,** *Prawo jednostki do środowiska w prawie i doktrynie prawnej Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1987, s. 168.

[55] **J. Wolf,** *Umweltrecht*, s. 141–143.

[56] **M. Antoni,** [w:] **K. H. Seifert, D. Hömig** (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, VII wyd., Baden-Baden 2003, s. 58–62.

[57] **H. D. Jarras,** [w:] **H. D. Jarras, B. Pieroth,** *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, VII wyd., München 2004, s. 57 i n.

treści art. 14 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, jego zdaniem, przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń w sposobach korzystania z nieruchomości ze względu na wymogi ochrony środowiska. Na podstawie art. 14 ust. 2 korzystanie z własności ma służyć dobru ogółu. Ograniczenia prawa własności mogą być podyktowane również dobrem ogółu. Szczególne znaczenie wśród podstaw prawnych ochrony środowiska w Konstytucji Niemiec ma art. 20a. Artykuł ten nakłada na państwo obowiązek ochrony środowiska za pomocą prawotwórczej działalności państwa. Treść tego przepisu nie odnosi się do środowiska i jego ochrony w sposób bezpośredni; znalazł się on w systematyce Konstytucji, w rozdz. 2 pt. *Władze federalne i kraje związkowe*. Zdaniem J. Rotko, „redakcja przepisu jest dobrze dopasowana do systematyki ustawy zasadniczej i zarazem nie daje podstaw do szerzenia „ekologicznego fundamentalizmu", sytuując ochronę środowiska na równi z innymi interesami publicznymi"[58]. Zdaniem N. Forstera i S. Sule, art. 20a Konstytucji Niemiec może stwarzać problemy w jego stosowaniu[59]. Autorzy ci twierdzą, że może to wynikać z wysokich standardów, które przewiduje treść tego przepisu. Cel konstytucyjny w postaci ochrony naturalnych podstaw życia wyrażony w art. 20a Konstytucji nakłada na organy prawodawcze i wykonawcze obowiązek poszanowania wymogów ochrony środowiska. Doktryna prawa niemieckiego do podstaw konstytucyjnych ochrony środowiska zalicza bowiem także art. 74 pkt 24 Konstytucji[60]. Jak wynika z treści tego przepisu, ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje następujące dziedziny: usuwanie odpadów, utrzymanie czystości powietrza oraz zwalczanie hałasu. Zdaniem B. Rakoczego, w Konstytucji Niemiec „środowisko i jego ochrona pojawia się w różnych kontekstach – praw człowieka, naturalnych podstaw życia, podziału kompetencji państwo a kraje związkowe, oraz w finansach publicznych"[61].

Istotne znaczenie dla tworzenia prawa ochrony środowiska w Niemczech ma sformułowana w art. 31 Konstytucji zasada nadrzędności prawa federalnego nad prawem krajów związkowych, określana jako jedno z „fundamentalnych postanowień ustawy zasadniczej"[62]. W prawie niemieckim występuje dość precyzyjne uregulowanie podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy federację i kraje związkowe[63]. Administracja ogólna w krajach tworzy stopień

[58] **J. Rotko,** *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 40; **I. Appel,** *Staatliche Zukunfs – und Entwicklungsvorsorge zum Wandel der Dogmatik des Offentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht*, Tübingen 2005, s. 119.

[59] **N. Forster, S. Sule,** *German Legal System and Laws*, III wyd., Oxford 2002, s. 286.

[60] **H. Hellmann,** [w**:**] **K. H. Seifert, D. Hömig** (Hrsg.), *Grundgesetz…*, s. 470.

[61] **B. Rakoczy,** *Ograniczenie praw i wolności jednostk* ..., s. 64.

[62] **M. Domagała,** *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym w RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990, s. 79.

[63] **W. März,** *Bundesrecht bricht Landesrecht. Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grudgesetzes*, Berlin 1989, s. 205.

gminy, powiatu i rejonu rządowego oraz administrację ministerialną[64]. Rząd Federalny w tej strukturze administracyjnej jest przede wszystkim odpowiedzialny za tworzenie ram prawnych w landach. Wadą tego systemu jest to, że tworzy on bardzo czasochłonną procedurę, ponadto taki podział kompetencji sprawia, że brakuje jednolitej regulacji niektórych zagadnień w Niemczech, np. w obszarze prawa publicznego. Trudności tego rodzaju stały się podstawą do dyskusji na temat redystrybucji władzy ustawodawczej federacji i krajów związkowych w zakresie ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 70 Konstytucji, można mówić o domniemaniu kompetencji krajów związkowych w zakresie ustawodawstwa. Zakres wyłączności ustawodawstwa federalnego ustala treść art. 73. Sprawy objęte treścią art. 74 Konstytucji należą do zakresu ustawodawstwa konkurencyjnego. Zgodnie z art. 74 pkt 24 zakres ustawodawstwa konkurencyjnego obejmuje obszary: gospodarki odpadami, ochrony przed zanieczyszczeniem, ochrony powietrza oraz ochrony przed hałasem.

Duże znaczenie dla procesu planowania i porządkowania niemieckiego prawa ochrony środowiska miały programy ochrony środowiska Rządu Federalnego. Program Środowiskowy Rządu Federalnego (*Umweltprogram der Bundesregierung*), przedstawiony Bundestagowi 14 października 1971 r., wskazał na zagrożenia dla środowiska wynikające z rozwoju techniki i cywilizacji w krajach wysoko uprzemysłowionych[65]. Zdefiniował on politykę środowiskową jako ogół środków zaradczych (*Massenahmen*), które są konieczne, aby zabezpieczyć człowiekowi niezbędne dla jego zdrowia i adekwatne do jego godności środowisko. W dokumecie tym wskazano na następujące środki działania: 1) zapewnienie człowiekowi środowiska, które umożliwi mu prowadzenie zdrowego życia oraz godnej egzystencji, 2) ochronę dóbr środowiska oraz świata roślin i zwierząt przed przynoszącymi szkodę działaniami człowieka oraz 3) usunięcie istniejących szkód bądź wynikających z działalności człowieka niekorzystnych zmian w środowisku. Celem tych środków była także ochrona przed szkodliwymi skutkami działalności człowieka. Rząd Federalny zasadę sprawcy traktował jako najważniejszy instrument poprawy stanu środowiska. Z tego powodu 10 stycznia 1973 r. zaaprobowany został przez organ koordynacyjny Rządu Federalnego w zakresie ochrony środowiska (*Ständige Abteilunggsleiterausschuss für Umweltfragen*) dokument dotyczący wykładni realizacji zasady sprawcy. Ze względu na jej wagę miała ona być realizowana we wszyst-

[64] **J. Sługocki,** *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 235.

[65] BT-Drucks. VI/2710, s. 7 uzupełniony w Umweltbericht '76, BT-Drucks 7/5684. Drugi z wymienionych raportów został przygotowany przez Radę Rzeczoznawców ds. Ochrony Środowiska działającą przy rządzie federalnym, która została powołana 28.12.1971 r. przez Federalnego Ministra Spraw Wewnętrznych (GMBl., 1972, s. 27). Por. **R. Schmidt, W. Kahl,** *Umweltrecht*, München 2006, s. 8.

kich projektach ustaw związkowych, które mogły mieć znaczenie dla stanu środowiska.

Realizowany w latach siedemdziesiątych rządowy program tworzenia prawa służącego ochronie środowiska koncentrował się głównie na regulacjach o charakterze publicznoprawnym. W tym czasie można było obserwować bardzo dynamiczny rozwój prawa ochrony środowiska. W planie rozwoju tej dziedziny prawa nakreślono na samym początku główne kierunki tworzenia tych przepisów. Punktem wyjścia dla dalszych planów legislacyjnych było określenie najważniejszych zasad polityki ochrony środowiska, do których zaliczono: zasadę sprawcy (*Verursacherprinzip*), zasadę przezorności (*Vorsorgeprinzip*) oraz zasadę kooperacji (*Kooperationsprinzip*). Zostały one następnie wprowadzone do treści poszczególnych aktów prawnych chroniących środowisko jako zasady prawa ochrony środowiska. W omawianym programie nakreślono także założenia polityki ochrony środowiska. Podstawowym celem było zabezpieczenie człowiekowi środowiska o takiej jakości, która jest niezbędna dla zachowania zdrowia oraz egzystencji w godności. Cele szczegółowe były związane z ochroną ziemi, powietrza, wody oraz świata roślin i zwierząt przed szkodliwym wpływem działalności ludzkiej. Ostatnim celem było usunięcie zaistniałych negatywnych skutków rozwoju cywilizacyjnego. W 1972 r. została dokonana zmiana ustawy zasadniczej. W jej wyniku Związek uzyskał konkurencyjną właściwość tworzenia prawa w zakresie usuwania odpadów, utrzymania czystości powietrza oraz zwalczania hałasu.

Znaczące ciągłe debaty polityczne na temat kształtu niemieckiego prawa ochrony środowiska odbywały się w latach siedemdziesiątych, poczynając od 1978 r. Na uwagę w tych dyskusjach zasługuje stanowisko Partii Zielonych, których przedstawiciele odrzucali traktowanie ochrony środowiska jako jedynego wspólnego mianownika w ramach współpracy europejskiej. Program ekologiczny Partii Zielonych w Niemczech obejmował wiele dziedzin połączonych z ochroną środowiska, takich jak energia i transport. W zakresie prawa ochrony środowiska Zieloni w Niemczech domagali się m.in. wprowadzenia surowych przepisów regulujących ochronę środowiska naturalnego, dotyczących w szczególności skutków eksploatacji działających elektrowni atomowych oraz zaostrzenia regulacji prawnych mających na celu oszczędne wykorzystanie energii[66].

W sporze o kształt modelu tworzenia prawa ochrony środowiska w Niemczech istotne znaczenie miały zwłaszcza postulaty Partii Zielonych. Uważali oni, że proces prawotwórczy w Niemczech powinien w większym zakresie służyć realizacji wartości związanych z ochroną środowiska, oraz że podstawą systemu

[66] **W. Miziniak,** *Zieloni w republice Federalnej Niemiec*, Poznań 1990, s. 102; Zob. też *Entwurf für das Europaprogramm 1984*, Bonn 1984, s. 7.

prawa ochrony środowiska musi być centralna pozycja obywatela w państwie, które zabezpiecza w sposób odpowiedni poziom ochrony środowiska.

W początkowej wymianie poglądów na temat kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech głos zabrał m.in. założony w 1972 r. Federalny Związek Inicjatyw Obywatelskich na rzecz Ochrony Środowiska Naturalnego. Powstał on przez połączenie kilkunastu stowarzyszeń obywatelskich działających na południu i zachodzie Niemiec. W 1977 r. Carl Bedderman założył w Dolnej Saksonii Partię Ochrony Środowiska. W katalogu postulatów tej partii na temat kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech zgłoszono m.in.: 1) kategoryczny nakaz respektowania wszystkich standardów i przepisów prawa ochrony środowiska; 2) nakaz przerwania dalszej działalności na rzecz budowy elektrowni atomowych; 3) zaprzestanie podejmowania działań, których efektem było zanieczyszczanie wód; 4) wymóg objęcia ochroną gatunków flory i fauny zagrożonych wyginięciem oraz przestrzeganie przepisów ochrony przyrody; 5) wyeliminowanie działań powodujących degradację terenów zielonych w miastach przeznaczonych na cele mieszkaniowe oraz 6) zmniejszenie procesu rozbudowy struktur administracji rządowej.

W systemie politycznym oddziaływającym na kształt prawa ochrony środowiska w Niemczech duże znaczenie ma Związek „90/Zieloni" (*Bündnis 90/Die Grünen*). Źródłem programu politycznego tej partii były założenia polityczne ruchów społecznych i ekologicznych powstałych w Niemczech na początku lat siedemdziesiątych. W latach osiemdziesiątych w Niemczech zachodnich pierwszą partią polityczną, która odniosła sukcesy w walce parlamentarnej, była partia „Zieloni" (*Die Grünen*). Na przełomie lat 1989/1990 w NRD utworzony został „Związek 90" (*Bündnis 90*). Po zjednoczeniu Niemiec nastąpiło połączenie „Zielonych" z obu części państwa niemieckiego. W okresie od 1998 r. do 2005 r. pozostawał on w koalicji rządowej z Socjaldemokratyczną Partią Niemiec. Związek „90/Zieloni" jest członkiem Europejskiej Partii Zielonych w Parlamencie Europejskim.

Pierwszy federalny program Partii Zielonych został uchwalony na federalnym Zgromadzeniu Delegatów w dniach 21–23 marca 1980 r. w Saarbücken. Polityka tej partii budowana była na czterech najważniejszych zasadach: 1) zasadzie ekologicznej (*ökologisch*), 2) zasadzie socjalnej (*sozial*), 3) zasadzie demokracji oddolnej (*basisdemokratisch*) oraz 4) zasadzie niestosowania przemocy (*gewaltfrei*). Program partii z 2002 r. opiera się również na czterech najważniejszych zasadach: 1) ekologii, 2) samostanowienia, 3) sprawiedliwości i 4) demokracji. W obecnym programie partii szczególnie dużo uwagi poświęcono zapobieganiu zmianom klimatycznym. Są one, zdaniem przedstawicieli tego ugrupowania, dowodem złego gospodarowania zasobami środowiska.

Na obecny kształt prawa ochrony środowiska w Niemczech istotny wpływ ma także koncepcja „Zielonego Nowego Ładu" (*Green New Deal*). Pierwszy dokument polityczny zatytułowany *Green New Deal* został ogłoszony 21 lipca

2008 r. przez Grupę „Zielony Nowy Ład". Proponuje on politykę ścisłej współpracy przeciw kryzysowi: finansowemu, klimatycznemu i naftowemu. W realizacji tego programu partie polityczne w Niemczech widzą możliwość wzmocnienia pozycji państwa w gospodarce i polityce. Realizacja tej koncepcji ma na celu znalezienie sposobów osiągnięcia „zrównoważonej sprawiedliwości społecznej" – dotyczy ona uczciwego i sprawiedliwego podziału naturalnych zasobów społecznych i gospodarczych. Swoim zakresem program ten ma obejmować ludzi reprezentujących różne pokolenia i państwa. Przyjęcie tych założeń oznacza sprzeciw dla kontynuacji wzrostu gospodarczego w celu uzyskiwania wyłącznie większych wpływów podatkowych. Osiągnięcie dobrobytu człowieka powinno uwzględniać racjonalne i oszczędne korzystanie z zasobów środowiska. „Zieloni" w Niemczech postulują także szeroki zakres realizacji inwestycji dotyczących infrastruktury przyszłości oraz ekologicznej gospodarki, z uwzględnieniem większego stopnia wykształcenia obywateli.

Debaty programowe w Partii Zielonych obejmują zasadniczo trzy obszary aktywności: 1) sprawy gospodarcze, 2) sprawy światopoglądowe oraz 3) stosunek do systemu prawnego i politycznego. W dokumentach programowych partii można wyodrębnić cztery główne nurty myśli politycznej: 1) lewicowy, 2) „trzeciej drogi" (*Dritte Weg*), 3) konserwatywny oraz 4) skrajnie prawicowy (*NDP-Güne Liste*)[67].

Program „Zielonego Nowego Ładu" ma według założeń stworzyć nowe miejsca pracy i przyspieszyć tempo rozwoju gospodarczego obecnie oraz w przyszłości. Realizacja tej koncepcji, zdaniem przedstawicieli Partii Zielonych, powinna przyczynić się do wprowadzenia zmian w: wykształceniu, społeczeństwie, dobrach publicznych, ochronie zdrowia, usługach i produktach ekologicznych, kulturze oraz nauce. Dziedziny te mają wyznaczać przyszły rozwój państwa. „Zielony Nowy Ład" zmierza też do zmiany charakteru starego społeczeństwa przemysłowego na nowe – nastawione pozytywnie do środowiska i jego ochrony. Aktywność państwa ma się koncentrować na zapobieganiu masowym spadkom zatrudnienia, przekwalifikowywaniu bezrobotnych lub krótko pracujących oraz wspierać rozwój technologii produktów i usług przyjaznych dla środowiska.

[67] Zdaniem W. Laqueura jednym z inspiratorów prawego skrzydła Partii Zielonych w Niemczech był W. Dareé – zwolennik ludowego folkloru i geopolityki w okresie Trzeciej Rzeszy. **W. Laqueur,** *Faszyzm wczoraj dziś jutro*, przeł. B. Stokłosa, Warszawa 1998, s. 76. Prawicowo-konserwatywne skrzydło Partii Zielonych w Niemczech było reprezentowane przez H. Gruhlema. Jednym z ważnych dokumentów programowym tej frakcji był *Das Grüne Manifest – Programm der Partei „Grüne Kation Zukunft" (GAZ) vom. 13. Juli 1978*. Dotyczył on głównie problemów ochrony środowiska, z wyłączeniem spraw ideologii ruchu i zagadnień socjalnych. Według działaczy prawicowego skrzydła Partii Zielonych sprawy ochrony środowiska powinny być rozwiązywane autorytarnymi działaniami władz publicznych, stosującymi surowe regulacje prawne w ramach legalnych i parlamentarnych działań. Poglądy polityczne H. Gruhla nazywane były „ekofaszyzmem" (*Ökofaschimus*).

Obecnie Partia Zielonych w Niemczech aktywnie działa na rzecz złagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego poprzez stymulowanie procesów gospodarczych. W jej ocenie niezbędne jest przyspieszenie zmian społecznych i ekologicznych. W działalności władz publicznych, zdaniem reprezentujących to ugrupowanie, powinny być powiązane ze sobą: ekonomia, ekologia oraz sprawiedliwość społeczna. Na zahamowanie tempa rozwoju gospodarczego może zaś wpływać rosnące zapotrzebowanie na energię i surowce przy malejącym stanie zapasów surowców naturalnych. Wdrażanie założeń programu „Zielony Nowy Ład" ma doprowadzić do dużych zmian strukturalnych reformujących: system prawny, system podatkowy oraz dotychczasowe metody zarządzania. Działania międzynarodowe powinny opierać się na zmienionej nowej polityce ochrony środowiska uwzględniającej zapobieganie skutkom zmian klimatu i proces wyczerpywania się zasobów środowiska. Główne założenia programowe „Zielonego Nowego Ładu" odzwierciedlone są w treści najważniejszych regulacji prawa ochrony środowiska w Niemczech. W tworzeniu modelu prawa ochrony środowiska obowiązującego w Niemczech dużą rolę odgrywa Federalna Agencja Ochrony Środowiska (*Umweltbundesamt*). Została utworzona jako organ centralny na podstawie ustawy z 22 lipca 1974 r. Zajmuje się naukowym wsparciem Rządu Federalnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Na jej wniosek przygotowane zostały pierwsze projekty legislacyjne, opracowane przy dużym udziale przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska. W tym czasie zapoczątkowano również prace nad Kodeksem środowiska. Problemy, które się pojawiły, były związane z trudnościami dotyczącymi ustalenia znaczenia terminu „prawo ochrony środowiska". W definicji tej widziano sposób dokonania systematyzacji wszystkich przepisów prawnych chroniących środowisko, który pozwoli na prowadzenie prac nad ujednoliceniem całości norm połączonych w jedną gałąź prawa[68].

W pierwszym etapie dyskusji w Niemczech analizowano kwestie generalne: czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa posiadającą własne zasady, strukturę i instytucje? Wątpliwości wynikały m.in. z tego, że w latach sześćdziesiątych termin „prawo ochrony środowiska" nie miał charakteru samodzielnego. Przepisy prawa dotyczące ochrony środowiska miały charakter akcesyjny i uzupełniający w odniesieniu do norm prawa administracyjnego, cywilnego i karnego. Jednak, mimo takiego kształtu tych przepisów, wspomnianą grupę norm stosunkowo wcześnie zaczęto nazywać prawem środowiska (*Umweltschutzrecht*).

Na początku lat osiemdziesiątych został zrealizowany plan przyjęcia najważniejszych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska. Główny akcent w ramach tego programu przedsięwzięć legislacyjnych został położony na

[68] Por. **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*, München 1989, s. 26.

zwiększenie skuteczności regulacji prawnych chroniących środowisko, a nie na tworzenie nowych przepisów. W tym czasie przebiegał także etap konsolidacji prawa ochrony środowiska w Niemczech. Jego cechą charakterystyczną było osłabienie dynamiki rozwoju tego prawa, spowodowane doskonaleniem już obowiązujących w tym czasie regulacji prawnych. Poza ulepszaniem prawa w działalności legislacyjnej skupiono uwagę na usunięciu niejasności oraz na zharmonizowaniu obowiązujących przepisów w ramach jednego działu. Jednocześnie można było obserwować wyhamowanie tempa działalności prawodawczej, co było spowodowane toczącą się debatą nt. wpływu nowo wyznaczonych zadań w polityce ochrony środowiska na sytuację ekonomiczną państwa. W szczególności obawy były związane z ograniczeniem tempa rozwoju gospodarczego przez przyjęcie zbyt surowych norm ochrony środowiska. W połowie lat osiemdziesiątych nastąpiła wyraźna modernizacja prawa ochrony środowiska: w 1986 r. zostały znowelizowane przepisy dotyczące opłat za ścieki o środkach ochrony roślin, o ochronie przyrody oraz o środkach piorących i w tym czasie również zrealizowano rządowy program minimalizowania ryzyka wynikającego dla środowiska z prowadzenia działalności gospodarczej.

Najważniejszym instrumentem w prawie ochrony środowiska decydującym o jego zasadniczym kształcie była zasada przezorności. Po katastrofie w Czarnobylu program prac legislacyjnych uzupełniło uchwalenie 19 grudnia 1986 r. ustawy o zapobieganiu skutkom promieniowania (*Strahlenschutzvorsorge G*). Regulowała ona przede wszystkim zagadnienia dostępu do informacji oraz obiegu informacji o wypadkach w energetyce jądrowej[69]. W tym czasie, po pięciu tygodniach od katastrofy w Czarnobylu zostało utworzone Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Jądrowych (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*). Powstało ono z departamentów ministerstw: Spraw Zagranicznych, Rolnictwa i Zdrowia. Po katastrofie w Czarnobylu w piśmiennictwie niemieckim dotyczącym prawa ochrony środowiska zaczęto silnie akcentować również zagadnienia etyczne związane z odpowiedzialnością obciążającą twórców nowych technologii. Termin „etyka ekologiczna" pojawił się jako zasada o charakterze kierunkowym w pracach Komisji Ankietowej ds. Oceny Skutków Rozwoju Techniki (*Enquette-Kommission „Technikfolgenabschätzung"*) powołanej w 1985 r. przez Bundestag. W programie rządowym RFN z 1987 r. zwrócono również uwagę na konieczność dalszego rozwijania legislacji w zakresie ochrony środowiska. W dokumencie podkreślono ponadto, że przyczyny kryzysu w środowisku człowieka mają charakter złożony i kompleksowy oraz wymagają takiego samego podejścia w procesie tworzenia prawa. Jednocześnie wskazano na ograniczoność środków produkcji materialnej pochodzących z eksploatacji surowców.

[69] BGBl. I, s. 2610

W nauce prawa ochrony środowiska zaczęto pod koniec lat osiemdziesiątych odwoływać się do koncepcji funkcjonowania rynkowej samoregulacji. Przykładem nowego podejścia była uchwalona 10 grudnia 1990 r. ustawa o odpowiedzialności za szkody w środowisku (*Umwelthaftungsgesetz*)[70]. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1991 r.

Nowe elementy w niemieckim prawie ochrony środowiska wprowadziły także przepisy ustawy z 2 grudnia 1990 r. o ocenach oddziaływania na środowisko (*Umveltvertträglicheiitsprüfunggsgesetz* – UVPG). Ustawa ta wprowadziła dwa rodzaje ocen oddziaływania na środowisko. Pierwszy rodzaj oceny (*umweltverträglichkeitsprüfung* – urp) dotyczy kontroli przedsięwzięć obejmujących projekty publiczne i prywatne. Drugi rodzaj ocen (*strategischeumveltprüfung* – sup) dotyczy przedsięwzięć o charakterze strategicznym. Zasadniczym celem ustawy jest zapewnienie jednolitych zasad kontroli wpływu przedsięwzięć na środowisko. Zjednoczenie się obu państw niemieckich nie miało natomiast istotnego znaczenia dla rozwoju prawa ochrony środowiska w Niemczech. Przyjęto bowiem zasadę przeniesienia prawa obowiązującego na terenie RFN na nowe landy, wprowadzając niewielkie zmiany oraz stosunkowo krótki termin dostosowania. Warto zwrócić też uwagę, że w NRD została uchwalona ramowa ustawa o ochronie środowiska, która częściowo spełniła pozytywną rolę w działaniach na rzecz ochrony środowiska w tej części państwa niemieckiego[71]. Konstytucja Niemiec przez długi czas nie regulowała prawa do środowiska lub obowiązku państwa do jego ochrony. Zgodnie z art. 2 ust. 2, każdy ma prawo do życia i nienaruszalności fizycznej. Z tego przepisu wywodzono np. obowiązek dla innych, w tym również państwa, przestrzegania podstawowego prawa do środowiska i obowiązek jego ochrony (*Grunrecht*). Prawo to nawiązywało do § 7 ust. 2 ustawy o pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej (*Atomgesetz)*[72]. Na tle tych zagadnień istotne znaczenie miało orzeczenie Federalnego Sądu Konstytucyjnego w sprawie elektrowni Kalkar (*Kalkarbeschluß*)[73]. Jak wynika z treści tego rozstrzygnięcia, niektóre ustawy dotyczące ochrony środowiska nie regulowały sankcji za szkody w środowisku, dopuszczając jedynie możliwość wystąpienia ryzyka pewnej szkodliwej ingerencji. Ryzyko to powinno być zmniejszone w takim stopniu, by przy uwzględnieniu danego stanu techniki praktycznie wyeliminować zagrożenie życia, zdrowia lub dóbr materialnych. Warto zwrócić uwagę, że w orzeczeniu tym sąd zdefiniował zasadę zapobiegania (prewencji) uzupełnioną o stosowanie reguły „praktycznego rozsądku" (*Standard der praktischen Vernunft*). Reguła ta opiera się na teoretycznie wyobrażalnych skutkach szkodliwej ingerencji w środowisko. W orzeczeniu

[70] BGBl. I, s. 263.
[71] Umweltrahmengesetz, GBL.DDR 1990, s. 649.
[72] BGBl. I, s. 3053, zm. 1980 (BGB1. I, s. 1556).
[73] Zob. **R. Breuer,** *Umweltschutzrecht*, [w:] **I. von Münch** (Hrsg.), *Besonderes*…, s. 549 i n.

Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Mülheim-Karlich-Beschluß*) rozszerzono zakres konstytucyjnoprawnej kontroli stosowania art. 2 ust. 2 na postępowanie organów administracji i sądów w sprawie wydawania zezwoleń na działalność zakładów i zezwoleń w związku z wielkimi przedsięwzięciami gospodarczymi. Nie każdy błąd popełniony w toku postępowania o dopuszczenie zakładu do ruchu mógł stanowić naruszenie prawa podstawowego. Stosowanie tych przepisów ma miejsce wtedy, gdy organ administracji lub sąd nie uwzględnia norm procesowych, które zostały wydane wyraźnie w celu realizacji postanowień Konstytucji Federalnej. Z orzeczenia tego wynikało, że istnieje jedynie minimalny standard ochrony środowiska, gwarantujący realizację innych praw podstawowych, takich jak np. prawo do wolności indywidualnej. Warto podkreślić, że nie istniało wtedy w legislacji niemieckiej ogólne podstawowe prawo do ochrony środowiska[74].

Jak pisałem o tym wcześniej, ochrona środowiska w prawie niemieckim jest elementem zasady państwa socjalnego (*das Sozialstaatliche Prinzip*). Zgodnie z jej podstawową treścią, zadaniem państwa jest zapewnienie właściwych do życia warunków w środowisku, w którym jednocześnie będą możliwe bytowanie ludzi oraz długofalowa działalność gospodarcza. Ochronie poddane zostały określone rezerwy środowiska naturalnego, takie jak: powietrze, woda i klimat[75]. Oprócz powierzchni ziemi do zakresu pojęcia środowiska, zgodnie z tą zasadą, wchodzi biosfera łącznie z krajobrazem. W doktrynie od dawna postulowano wprowadzenie konstytucyjnego prawa podstawowego do środowiska, obejmującego swoim zakresem również teren zabudowany[76].

Od początku tworzenia niemieckiego systemu prawa ochrony środowiska w doktrynie oraz w praktyce stosowania prawa istniało głębokie i uzasadnione przekonanie o konieczności łączenia zagadnień ochrony środowiska z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Cele polityki planowania przestrzennego w Niemczech są odzwierciedleniem współczesnych trendów demograficznych, ekonomicznych oraz rozwoju infrastruktury technicznej w połączeniu z prawem ochrony środowiska. Przykładem realizacji tych celów w polityce planowania przestrzennego może być przyjęta przez Rząd Federalny 30 czerwca 2006 r. „Strategia przestrzennego rozwoju Niemiec". Obejmuje ona łącznie cele strategii rozwoju dla miast i regionów. W dokumencie tym zostały wyznaczone również główne funkcje polityki przestrzennej, takie jak wzrost i innowacja związane z procesami gospodarczymi i inwestycyjnymi uwzględniającymi wymogi prawa ochrony środowiska i realizację celów wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju. Główne podstawy prawne systemu planowania

[74] **M. Kloepfer,** *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*, Trier 1978, s. 27 i n.; **K. Stern,** *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, München 1984, s. 163, 192, 790 i n.

[75] **W. Weber,** *Umwetschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, DVBl., 1971, s. 806.

[76] **M. Kloepfer,** *Protection of the Environmenti in the Federal Republic of Germany*, „Thesaurus Acroasium" [Saloniki] 1982/11, s. 410 i n.

i zagospodarowania przestrzennego w Niemczech tworzą dwa akty prawne: 1) kodeks prawa budowlanego (*Baugesetzbuch* – BauGB) uchwalony w 1960 r. oraz 2) ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz* – ROG) uchwalona w 1965 r. Wszystkie te regulacje prawne swoim zakresem obejmują zagadnienia dotyczące postępowania planistycznego uwzględniającego wymogi prawa ochrony środowiska. Parlamenty wszystkich krajów związkowych, z wyjątkiem parlamentów tzw. „miast-państw" (Berlina, Bremy oraz Hamburga), uchwaliły ustawy o planowaniu krajowym (*Landesplanungsgesetze*). Regulacje te zostały przyjęte przed reformą Konstytucji z 2006 r. W jej wyniku zagadnienia dotyczące porządku przestrzennego i zabudowy zostały przesunięte do kategorii ustawodawstwa konkurencyjnego (*Konkurrierende Gesetzgebung*). W wyniku przyjęcia tego rozwiązania kraje związkowe mogą uchwalać ustawy (*Abweichungsgesetze*), normujące odmiennie sprawy porządku przestrzennego niż ustawa federalna. Głównym powodem tych zmian było rozszerzenie i uszczegółowienie federalnych przepisów dotyczących planowania krajowego i regionalnego. Nowelizacja Konstytucji z 28 sierpnia 2006 r., która weszła w życie 1 września 2006 r., spowodowała, że podział kompetencji ustawodawczych między Związkiem a krajami według art. 70 Konstytucji RFN został unormowany w nowy sposób. Zgodnie z art. 70 kraje związkowe mają prawo do stanowienia własnych regulacji, o ile ustawa zasadnicza nie przyznaje uprawnień legislacyjnych Federacji. Inaczej mówiąc, o podziale kompetencji w tym zakresie decydują przepisy ustawy zasadniczej.

Omówione wcześniej propozycje dotyczące określenia podstaw prawnych ochrony środowiska w Konstytucji stały się punktem wyjścia do rozpoczęcia dyskusji o samodzielności przepisów prawa ochrony środowiska jako odrębnej gałęzi w systemie prawa niemieckiego. W nauce niemieckiej oraz w pracach legislacyjnych na początku bardzo ostrożnie rozważano możliwość nowelizacji ustawy zasadniczej w celu wprowadzenia wyraźnych podstaw dla ochrony środowiska. Wynikało to m.in. z tego, że przepisy Konstytucji zawierały normy bezpośrednio obowiązujące i ściśle wiążące organy państwa w ich stosowaniu[77]. W konstytucjach krajów związkowych RFN w drugiej połowie lat siedemdziesiątych oraz w latach osiemdziesiątych zostały wprowadzone przepisy dotyczące ochrony środowiska i ochrony przyrody. W Konstytucji bawarskiej środowiskowe prawo konstytucyjne obowiązuje od 20 lipca 1984 r. Przykładem może być art. 3 oraz art. 141 Konstytucji Bawarii, według którego poza ochroną „naturalnych podstaw życia ochronie podlega także dziedzictwo kulturowe". Zdaniem M. Kloepfera, po zjednoczeniu Niemiec zaprzepaszczono szansę reformy całego prawa ochrony środowiska, która mogłaby uprościć i ujednolicić prawo, jednocześnie utrzymując wysokie zachodnioniemieckie standardy[78].

[77] **K. Stern,** *Zur Aufnahme eines umweltschutzstaatszieles in das Grundgesetz*, NWVBl., 1988/1, s. 1.

[78] Zob. **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*, München 1989, s. 193–197. Por. **tegoż** autora, Umweltschutzrecht, München 2008, s. 58–59.

Na tle dyskusji toczącej się w latach dziewięćdziesiątych w Niemczech o deregulacji w prawie ochrony środowiska, duże zainteresowanie wzbudziło stosowanie instrumentów rynkowych w ochronie środowiska. Pierwsze tezy dotyczące wyodrębnienia się grupy norm prawa ochrony środowiska przedstawił M. Kloepfer[79]. Jednym z zagadnień, które wymagały pilnego rozwiązania, był wynikający z Konstytucji podział kompetencji ustawodawczych. Przez wiele lat obowiązywania ustawy zasadniczej podlegał on istotnym przekształceniom. W procesie zmian przepisów prawa federacja przejmowała coraz szerszy zakres spraw w ramach ustawodawstwa konkurencyjnego. Można było także zaobserwować wyraźną tendencję do unitaryzacji oraz przenoszenia kompetencji na federację[80]. Konkretyzowanie ustawowych celów ochrony środowiska następowało przez wydawanie rozporządzeń (*Rechtsverordnungen*), przepisów administracyjnych (*Verwaltungsvorschriften*), planów środowiskowych (*Umweltpläne*) oraz za pomocą poszczególnych rozstrzygnięć (*Entscheidungen*). Niemieckie prawo ochrony środowiska tworzone było stopniowo, poprzez obejmowanie regulacją prawną nowych zagadnień i rozbudowywanie materii normatywnej oraz tworzenie gęstej siatki regulacji prawnych. Zdaniem J. Rotko, „przyrost ustawodawstwa przyczynił się – w miarę upływu czasu – do istotnych zmian jakościowych, wyrazem których stało się przekonanie, że prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa"[81].

Obecnie panuje w Niemczech zasadnicza zgoda w wyrażanych poglądach opowiadających się za twierdzeniem o wyodrębnieniu się dziedziny prawa ochrony środowiska. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że istniały także stanowiska przeciwne. Główny nurt dyskusji nad tymi zagadnieniami koncentrował się od początku na strukturze wewnętrznej gałęzi prawa ochrony środowiska. Rozważania dotyczyły takich kwestii, jak: przedmiot i metody regulacji, jedność prawa ochrony środowiska, specyficzne instytucje prawne oraz źródła prawa ochrony środowiska. Zasadniczą uwagę w toczącej się debacie zwracano na fakt, że przedmiot regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska stwarza wiele problemów przy analizie kwestii granicznych. Analizowanie metody regulacji wskazywało na to, jakie szczególne cechy wykazuje sposób unormowania pewnych typowych dla prawa ochrony środowiska problemów oraz instytucji. Charakteryzując „metody normowania" w przepisach prawa ochrony środowiska, podkreślano m.in. to, że nie można określać ich w sposób całościowy, bez dokonania analizy zróżnicowanych fragmentów składowych tej gałęzi prawa. Generalnie podzielano w nauce niemieckiej pogląd, że w prawie ochrony środowiska trudno wskazać na jedną metodę regulacji. Występowały tu

[79] Tamże.

[80] **K. Stern,** *Politik Verflechtung zwischen Und-Ländern und Gemeinden*, Stuttgart 1975, s. 15 i n.; **U. Barschel,** *Die Staatsqualität der dutschen Länder*, Heidelberg, Hamburg 1982, s. 247–248.

[81] **J. Rotko,** *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 44.

trzy metody. Istotne znaczenie w systemie prawa niemieckiego miał zasadniczy motyw regulacji prawnych chroniących środowisko. Tym celem, w zasadzie od początku istnienia tych przepisów, była ochrona interesu publicznego. Przy ustalaniu przedmiotu prawa ochrony środowiska w piśmiennictwie niemieckim pojawiła się także tendencja do nadawania terminowi „środowisko" znaczenia przyrodniczego. Dostrzeżono, że w podstawie „środowiska" jako przedmiotu ochrony prawnej znajdują się koncepcje ekologiczne[82] związane z nauką przyrody. Można było zaobserwować zmianę w nazwaniu materii regulacji prawnej chroniącej środowisko. Polegała ona na szerszym wyznaczeniu nazwy dziedziny „prawa ochrony środowiska" (*Umweltschutzrecht*) i na zastąpieniu jej nazwą „prawo środowiskowe" (*Umweltrecht*). Rezultatem tej ewolucji nazewnictwa w przepisach prawa ochrony środowiska jest obecny tytuł projektu „kodeks środowiska", a nie „kodeks prawa ochrony środowiska" czy też „kodeks ochrony środowiska". Przyjęcie szerokiej nazwy „środowisko" wynikało z potrzeby objęcia regulacją w sposób kompleksowy całościowej problematyki zależności zachodzących na płaszczyźnie człowiek – środowisko[83].

W wyniku dynamicznego rozwoju wiedzy ekologicznej w Niemczech, a także przyspieszenia upowszechniania jej wyników oraz internacjonalizacji działań na rzecz ochrony środowiska pojawiło się systemowe ujmowanie regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska. Wcześniej uświadomiono sobie, że środowisko naturalne tworzy jeden zintegrowany system składający się z dużej liczby różnorodnych elementów istotnych dla egzystencji człowieka. Zdaniem M. Kloepfera, prawo środowiskowe jest jednym z instrumentów ochrony środowiska. Przepisy prawne z tej dziedziny powinny eliminować i ograniczać obciążenia środowiska, które mają niekorzystny wpływ na człowieka. Na termin „środowisko" składają się, zdaniem tego autora, elementy naturalne oraz przekształcone w wyniku działalności człowieka[84].

W piśmiennictwie niemieckim w poszukiwaniu *differentia specifica* pojęcia środowiska wyodrębnia się trzy podstawowe elementy: 1) podmiot środowiska, 2) proces oddziaływania czynników na środowisko oraz 3) przedmiot środowiska. Środowisko w rozumieniu prawa niemieckiego stanowi zbiór czynników, które oddziaływały i oddziaływają nadal na podmiot środowiska. Ochrona obejmuje całość środków, których celem jest zabezpieczenie środowiska człowieka przed szkodliwymi wpływami cywilizacji. Ochrona prawna, jako pojęcie węższe, tworzy zespół oddziaływań na poszczególne dziedziny aktyw-

[82] Pojęcie ekologii pojawiło się na tle dynamicznego rozwoju nauk przyrodniczych i zostało sformułowane przez niemieckiego biologa E. Heckela w 1866 r. Ekologię rozumiał on jako naukę obejmującą dziedzinę biologii, która zajmuje się badaniem współzależności między żywymi organizmami a otaczającym je środowiskiem.

[83] Tak np. **K. D. Buchwald,** *Begriff der Umweltpolitik*, [w:] **K. D. Buchwald** (Hrsg.), *Handbuch für Planung, Gestaltung und Schulz der Umweltpolitik*, München 1980, s. 75.

[84] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*…, s. 13.

ności człowieka, związane z degradowaniem środowiska[85]. Prawo jako instrument ochrony powinno zapobiegać zagrożeniom niebezpiecznym dla człowieka i przyrody, wynikającym z rozwoju cywilizacji naukowo-technicznej. W ocenie H. Steigera te kryteria mają zbyt wąski charakter. Uważa on, że powinniśmy mówić generalnie o ochronie świata życia obejmującej podstawy wzajemnych powiązań wewnętrznych, elementy konstrukcyjne, generalne procesy życiowe człowieka, zwierząt oraz roślin zagrożonych w swoich warunkach życia i funkcjach[86]. Autor ten definiuje środowisko jako kategorię relacyjną, z czego wyprowadza słuszny moim zdaniem wniosek, że do środowiska należy cała przyroda otaczająca człowieka. Powinna ona być traktowana jako zbiór oddziaływań i relacji, a nie tylko zestawienie obiektów materialnych. Ten kompleks elementów jest skierowany na człowieka. Zarysowały się w ten sposób dwie tendencje pojmowania środowiska w nauce niemieckiej: 1) jako zbioru rzeczy materialnych oraz 2) jako połączenia samych oddziaływań. Zależnie od zakresu znaczeniowego podmiotem środowiska może być: 1) indywiduum – co uprawnia nas do mówienia o środowisku indywidualnym, np. środowisku człowieka czy środowisku jakiejś pojedynczej rośliny; 2) zbiorowość – społeczeństwo, gatunek czy też forma życia. Dla bezpieczeństwa człowieka istotne znaczenie ma proces przekształcenia przyrody i jej przebudowy. Cywilizacja uwzględniająca wymagania ochrony środowiska musi zabezpieczać potrzeby człowieka, jego powodzenie i wolności. Ochrona środowiska powinna ewoluować w kierunku opieki nad światem życia (*Schutz-Sorge*). Stąd też wywodzą się niezwykle silne, również obecnie, powiązania norm prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa i wiedzy naukowej. Prawo środowiskowe należy przekształcić w prawo opieki nad światem życia (*Lebensweltsorgerecht*)[87]. Ochrona prawna środowiska powinna przestać zajmować się tylko ochroną podmiotów środowisk biotycznych, a zająć się ochroną przedmiotów środowiska biotycznego. Takie założenia wymusiły tworzenie regulacji prawnych o charakterze kompleksowym i łączącym w sobie zapobieganie, restytucję, gospodarowanie i planowe kształtowanie środowiska. Ta właśnie potrzeba zrodziła tendencję planistyczną w prawie ochrony środowiska oraz powiązania ochrony prawnej środowiska z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. W zaproponowanej w nauce niemieckiej koncepcji prawa ochrony środowiska główny nacisk położony jest na zabezpieczeniu stanu i funkcji poszczególnych elementów, niezbędnych dla niezakłóconego rozwoju.

Prawo ochrony środowiska w Niemczech długo nie tworzyło jakiegoś zwartego, ściśle wyodrębnionego działu ustawodawstwa. Wynikało to m.in. z tego, że poza zasadniczymi aktami prawnymi dotyczącymi ochrony przyrody czy też

[85] Tamże, s. 15.
[86] **H. Steiger,** *Umweltrecht*…, s. 102.
[87] Tamże, s. 104.

ochrony wód, przepisy materialnego prawa ochrony środowiska rozrzucone były w wielu innych gałęziach prawa niemieckiego. Próba ich skomasowania, skonsolidowania oraz ujęcia w jakiś jednolity system byłaby bez udziału doktryny bardzo trudna do zrealizowania, jeśli nie wręcz niemożliwa. M. Kloepfer identyfikuje materię prawa środowiskowego poprzez wyliczenie szczegółowych zagadnień regulowanych tymi normami, które nazywa „punktami węzłowymi" (*Kernbereich*). Wyszczególnienie tych obszarów normatywnych służy poszukiwaniu w ustawodawstwie norm prawnych wyodrębnionych w prawo środowiskowe. Tworzy to obraz prawa przekrojowego (*Querschnittsrecht*). Niemcy na polu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska mogą poszczycić się dużymi, a może i największymi osiągnięciami wśród wszystkich państw członkowskich UE. Świadomość i poczucie obowiązku ochrony środowiska w społeczeństwie niemieckim zrodziły się wcześniej niż w innych państwach europejskich. Wynikało to, moim zdaniem, z głębokich tradycji narodowego charakteru ruchu ochrony przyrody. Zbudował on podstawy do rozwijającego się masowego ruchu społecznego działającego na rzecz ochrony środowiska.

W tworzącym się prawodawstwie ochrony środowiska pojawił się też problem ograniczenia prawa własności i innych praw podmiotowych ze względu na ochronę przyrody. Motywem takiego mechanizmu było rozpowszechnienie pojęcia „interesu publicznego", propagującego utrzymanie i zachowanie pewnych elementów środowiska w stanie zbliżonym do naturalnego. Według H. Steigera, jest to jedyna metoda określania tej materii normatywnej. Trudności z tym związane wynikają z płynności tej regulacji, zmian i obejmowania jej zakresem nowych zagadnień. W refleksji naukowej dotyczącej wyodrębniania się dziedziny prawa ochrony środowiska trudność polegała na precyzyjnym ustaleniu granic tej gałęzi i zakwalifikowaniu kategorii spraw z tzw. pogranicza. W prawie niemieckim przykładem mogą być przepisy regulujące stosowanie środków chemicznych i przepisy prawa o środkach leczniczych. M. Kloepfer regulacje prawne dotyczące stosowania środków chemicznych zalicza do prawa środowiskowego, natomiast przepisy prawa o środkach leczniczych wyłącza z zakresu prawa środowiskowego. Ten sam autor normy prawne dotyczące stosowania technik genetycznych zalicza również do prawa środowiskowego. Dostrzega przy tym zagadnienie łączenia, na zasadzie konsensusu, potrzeb ochrony środowiska z potrzebami różnych innych zamierzeń i działań państwowych, wymagających np. wkroczenia w sferę własności prywatnej, związanej z budową dróg, rozwijaniem przemysłu i miast oraz turystyką. M. Kloepfer zwraca ponadto uwagę na funkcjonowanie konstytucyjnych podstaw dla przepisów prawa środowiskowego i jego obowiązywania. Jego zdaniem, istnieje obowiązek państwa – ochrony podstawowych praw obywateli w ramach zasad działania państwa prawnego[88]. Autor ten konstruuje też zasadę konstytucyjnej

[88] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*…, s. 41–49.

dopuszczalności ochrony środowiska na podstawie przepisów dotyczących ochrony przed imisjami i ochrony wód[89]. H. Steiger ochronę świata życia uznaje za obowiązek państwa. Jego zdaniem, powinność ta ma charakter nieograniczony, co oznacza, że nie jest ona związana granicami jurysdykcji państwa, które ponosi odpowiedzialność za wszelkie negatywne konsekwencje swojej działalności[90].

W doktrynie niemieckiej panuje zgodność poglądów na temat źródeł prawa ochrony środowiska. Obejmuje ono prawo stanowione tworzone przez legislatywę związkową oraz organy krajowe. W pierwotnym tekście Konstytucji RFN z 1949 r. nie było żadnych przepisów dotyczących ochrony środowiska. Istotne znaczenie dla ostatecznego wytyczenia zakresu konstytucyjnej ochrony prawnej środowiska w ustawie zasadniczej miały postanowienia regulujące: prawo do życia i cielesnej nienaruszalności (art. 2 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji), prawo do ochrony godności ludzkiej (art. 1 ust. 1 Konstytucji) i prawo własności (art. 14 Konstytucji). Zdaniem H. Steigera, przepisy te mają funkcjonalny związek z ochroną środowiska, co oznacza, że służą one ochronie człowieka, a środowisko zostało w nią włączone w sposób okazjonalny – tak że jego naruszenia zagrażają egzystencji człowieka[91]. Wymiana poglądów w Parlamencie na temat wprowadzenia do tekstu ustawy zasadniczej przepisów środowiskowych została zapoczątkowana w 1983 r. W tym roku specjalna komisja rzeczoznawców wystąpiła z propozycją uzupełnienia tekstu Konstytucji o przepis akceptujący obowiązek państwa w zakresie ochrony środowiska (*Staatszielbestimmung*). Przedstawione wówczas propozycje legislacyjne nie zostały zrealizowane. W 1991 r., w ramach prac wspólnej komisji konstytucyjnej obu izb parlamentu, ponownie powrócono do wypracowania propozycji zmian prawa konstytucyjnego w tym zakresie. W rezultacie Komisja zaproponowała m.in. włączenie do Konstytucji nowego artykułu, nr 20a, przewidującego odpowiedzialność państwa za ochronę przyrodniczych podstaw życia, m.in. w interesie przyszłych pokoleń[92]. Z treści art. 20a wynika, że powinność ochrony przyrodniczych podstaw jest realizowana w drodze stanowienia ustaw. Zgodnie z art. 20a państwo w ramach porządku konstytucyjnego chroni, poprzez ustawodawstwo oraz zgodnie z ustawami i przepisami prawa poprzez władzę wykonawczą i sądownictwo, naturalne podstawy życia i zwierzęta również w poczuciu odpowiedzialności przed przyszłymi pokoleniami.

W literaturze niemieckiej reprezentowany jest pogląd, według którego treść omawianego przepisu Konstytucji została sformułowana w sposób odpowiadający systematyzacji ustawy zasadniczej. Ochrona środowiska w ustawie zasadni-

[89] Tamże, s. 49.
[90] **H. Steiger,** *Umweltrecht*…, s. 106–107.
[91] Tamże.
[92] Art. 20a został włączony do Konstytucji Niemiec na mocy ustawy o zmianie Konstytucji z dn. 27.10.1994 r., BGBl. I, s. 3146.

czej znalazła się na równi z ochroną innych interesów publicznych. Warto podkreślić, że konstytucje krajów związkowych zawierają również przepisy uznające ochronę środowiska za obowiązek państwa. Najważniejszym i podstawowym źródłem niemieckiego prawa środowiska są ustawy uchwalane przez parlamenty[93]. W systemie źródeł prawa prawo wewnętrzne dotyczące ochrony środowiska uwzględnia rozwiązania, które zostały przyjęte w prawie międzynarodowym, w tym również w *soft law*. Kryterium jedności niemieckiego prawa środowiskowego wzmacnia instytucja zasad prawa. Do czasu rozpoczęcia prac nad uchwaleniem niemieckiego kodeksu środowiska zasady ogólne nie były uregulowane w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. Z uwagi na brak kompleksowej ustawy regulującej zagadnienia ochrony środowiska w Niemczech, zasady ogólne nie miały też swojego odzwierciedlenia w przepisach regulacji o charakterze kompleksowym. Rolę takiej ustawy spełniała tylko po części ustawa federalna z 1974 r. o ochronie przed imisjami.

W niemieckim dorobku naukowym wyznaczone zostały następujące zasady ochrony prawnej środowiska: zasada prewencji, zasada ochrony istniejących zasobów naturalnych, zasada sprawcy (zasada przyczyniania się) oraz zasada kooperacji[94]. M. Kloepfer wyróżnia dwie kategorie zasad ogólnych prawa środowiska: zasady podstawowe i zasady uzupełniające. Do grupy pierwszej, zawierającej zasady podstawowe, należą: zasada zapobiegania, zasada sprawcy oraz zasada współpracy. W grupie drugiej, zasad uzupełniających, znalazły się: zasada łączności obciążeń, zasada trwałości ochrony, zasada ostrożności, zasada długotrwałości działań, zasada rozwagi ekologicznej oraz zasada kontrolowanej samoodpowiedzialności[95]. Podstawą prawną tych zasad są poszczególne przepisy znajdujące się w ustawach sektorowych. Należy podkreślić, że w nauce niemieckiej istnieje duża dowolność w klasyfikacji instrumentów prawnych ochrony środowiska. Można wyróżnić instrumenty służące kontroli administracyjnej, instrumenty planowe, instrumenty prywatnoprawne, instrumenty organizacyjnoprawne oraz instrumenty, które służą realizacji działań nieformalnych[96]. M. Kloepfer, stosując kryterium sposobu oddziaływania na adresata, wyróżnia te same kategorie instrumentów[97]. Duże znaczenie, oprócz typowych

[93] Zob. **L. Garlicki,** *Parlament a rząd w RFN*, Wrocław 1978, s. 114 i n.

[94] **O. Kimmnich,** *Das Recht des Umweltschutzes*, II wyd., Berlin 1977, s. 10 i n.; **M. Kloepfer,** *Zur Grundrecht*…, s. 75.; **H. F. v. Lersner,** *Verwaltungsrechtliche Instrumente des Umweltschutzes*, Berlin 1983, s. 9.

[95] **M. Kloepfer,** *Umweltrech*…, s. 72. Zasady takie wyodrębnia także m.in. **E. Rehbinder,** *Allgemeines Umweltrecht*, [w:] **J. Salzwedel** (Hrsg.), *Gründzüge des Umweltrechts*, Berlin 1982, s. 87 i n. Zob. także uwagi **K. Nowackiego,** *Ogólne zasady środowiska naturalnego w RFN i ich związek z administracyjnoprawnymi instrumentami ochrony*, AUW 1990, Prawo 153, s. 215 i n. Por. odpowiednio **N. Achterberg, G. Püttner, T. Würtenberger** (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 1, Heidelberg 2000, s. 352.

[96] Zob. **R. Breuer,** *Umweltschutz*, [w:] **I. von Münch** (Hrsg.), *Besonderes*…, s. 601 i n.

[97] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*…, s. 97 i n.

instrumentów prawnych, mają również środki oddziaływania ekonomicznego. Instrumenty prawne, które realizują cele w prawie ochrony środowiska, mają zróżnicowany charakter. Decydujące znaczenie mają środki o charakterze administracyjnym. W niemieckim prawie ochrony środowiska można wyodrębnić następujące rodzaje instrumentów prawnych: instrumenty planowania, instrumenty ocen oddziaływania na środowisko, instrumenty bezpośredniego sterowania, instrumenty organizacji przedsiębiorstwa, instrumenty prywatnoprawne oraz sankcje karne i porządkowe. Niemieckie prawo ochrony środowiska tworzy obecnie nowoczesny system prawa. W strukturze tej gałęzi prawa dominują regulacje o charakterze publicznoprawnym.

W piśmiennictwie niemieckim zaprezentowano kilka możliwości wyodrębnienia etapów rozwoju prawa ochrony środowiska. C. P. Storm wyodrębnił: pierwszy etap tworzenia prawa ochrony środowiska – w przedziale lat 1970–1980, etap administracyjny – po 1980 r., oraz etap po roku 1985[98].

Jak widać z przedstawionej wyżej analizy genezy niemieckiego prawa ochrony środowiska, istotne znaczenie dla wyznaczania kierunków zmian w tym prawie ma nauka i polityka prawa. Zadaniem nauki prawa jest m.in. opisywanie za pomocą praw ogólnych i szczegółowych swojego przedmiotu. Nauka wyznacza zadania teoretycznoprawne i tworzy wskazania praktyczne, które skutecznie powinny pozwolić na zmianę rzeczywistości. Uzupełnia ją nauka polityki prawa.

Warto przypomnieć w tym miejscu o powstałej w latach 1893–1895 koncepcji nauki polityki prawa zaprezentowanej w pracy *Lehre vom Einkommen* oraz w pracy *Wstęp do nauki polityki prawa*[99]. L. Petrażycki, charakteryzując zadania polityki prawa, uznał, że „Istota zagadnień polityki prawa polega na uzasadnionym naukowo przewidywaniu następstw, jakich spodziewać się należy w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych, oraz na opracowaniu takich zasad, których wprowadzenie do systemu prawa obowiązującego drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) stałoby się przyczyną pewnych pożądanych skutków”[100]. J. Lande zwrócił uwagę na obiektywny, naukowy charakter polityki prawa: „Otóż polityka prawa, operując sądami teologicznymi, może udowodnić, że dany przepis prawny jest właściwym środkiem do osiągnięcia pewnego celu społecznego, i w ten sposób oceni ten przepis jako pożądany; może udowodnić, że inny przepis prawny prowadzi do skutków niepożądanych, i wówczas oceni go jako niepożądany. Polityka ocenia prawo nie jako sprawiedliwe lub słuszne, lecz tylko jako celowe, pożądane ze względu na skutki. Jak technika zaleca użycie pewnych sił przyrody jako

[98] **C. P. Storm,** *Umweltrecht*…, 1992, s. 27. Zob. także **R. Breuer,** *Umweltschutzrecht*, [w:] **E. Schmidt-Assmann** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin 2005, s. 556.

[99] **L. Petrażycki,** *Predisłowie i wwedenie w nauku polityki prawa*, „Kijewskaja Uniwiersittietskaja Izwiestija” 1896/8–10.

[100] **L. Petrażycki,** *Wstęp do teorii prawa i moralności*, Warszawa 1930, s. 3.

środków do swoich celów […], jak medycyna zaleca lekarstwa, tak samo polityka zaleca wprowadzenie pewnych przepisów prawnych lub zachowanie przepisów dotychczasowych, aby osiągnąć przez to pewne skutki społeczne"[101].

Ustawodawca, opierając się na naukowej podstawie polityki prawa, wykorzystuje trzy rodzaje dyrektyw skutecznego prawnie postępowania: 1) dyrektywy legislacyjne; 2) dyrektywy kodyfikacyjne oraz 3) dyrektywy techniki kodyfikacyjnej[102]. Dyrektywy legislacyjne wskazują ogólne warunki i sposoby tworzenia skutecznego aktu normatywnego. Skuteczność norm prawa ochrony środowiska pozwala kontrolować działanie prawa. Istotnego znaczenia na tle przepisów prawa ochrony środowiska nabierają dyrektywy kodyfikacyjne. Posiadają one węższe znaczenie w porównaniu z dyrektywami legislacyjnymi. Wskazują, jak należy redagować przepisy prawne w tym celu, aby zapewnić ich jasność, zwięzłość, a także zgodność z innymi przepisami systemu prawa. Dyrektywy techniki kodyfikacyjnej porządkują różne przepisy w ramach jednego aktu prawnego.

3.1.1. Kodyfikacja prawa ochrony środowiska w Niemczech

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych kierunek rozwoju niemieckiego prawa ochrony środowiska wyznaczyły głównie prace związane z przygotowaniem projektu Kodeksu środowiska. Istotne znaczenie dla porządkowania i usamodzielnienia się gałęzi prawa ma proces jego kodyfikacji[103]. Postacią porządkowania prawa, nazywaną konsolidacją, jest połączenie w ramach jednego aktu normatywnego kilku dotychczas obowiązujących aktów prawnych bez ich zmiany. W takim akcie prawnym wszystkie dotychczas obowiązujące przepisy prawne zostają uporządkowane pod względem redakcyjnym według określonej kolejności. Postacią konsolidacji jest redakcyjne opracowanie i ujednolicenie obowiązujących przepisów prawnych w nowym akcie normatywnym. Przepisy dotychczasowe w warunkach nowego aktu prawnego mogą mieć inne brzmienie. Zdaniem H. Rota, „oddziaływanie klasyfikacji członów systemu prawa (gałęzie prawa – «klasyczne» i «kompleksowe») i podziałów praktycznych (kodyfikacje, urzędowe inkorporacje i konsolidacje, akty normatywne unifikujące obszerniejsze dziedziny) jest wzajemne. Badania nad systemem prawa owocują także w dziedzinie kodyfikacji i innych form praktycznego porządkowania przepisów

[101] **J. Lande,** *Teoria prawa*, Lublin 1956, s. 26.

[102] **A. Podgórecki,** *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 7–8.

[103] Należy odróżnić proces kodyfikacji od formy systematyzacji, którą jest inkorporacja (kompilacja) przepisów prawnych, polegająca na tym, że ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz inne akty prawne łączone są w zbiory, roczniki oraz spisy, bez wprowadzania zmian w treści tych aktów prawnych

prawnych”[104]. Kodyfikacja oznacza całościowe, względnie wyczerpujące unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia w miejsce uchylonych wielu aktów normatywnych. Kodeks jako rezultat kodyfikacji jest nowym aktem prawnym. W regulacji kodeksowej dąży się do objęcia jednym kodeksem całej odpowiedniej gałęzi prawa. Dynamika zagadnień regulowanych przez prawo ochrony środowiska sprzeciwia się tworzeniu wielkich kodeksów. K. F. von Savigny uważa, że wielka kodyfikacja jest przedsięwzięciem dla dzieci i wnuków[105]. Kodeks, niezależnie od jego przedmiotu, zapewnia jedność, zgodność i zupełność ustawodawstwa

Jedność prawa osiągnięta przez regulację kodeksową wynika z tego, że kodeks jest ustawą organicznie spojoną w jedną całość we wszystkich jej częściach składowych. Zapewnienie zgodności wynika z tego, że kodeks jest jedną całościową ustawą, w której sprzeczności powinny być ograniczone do minimum lub całkowicie wyeliminowane. Zupełność regulacji kodeksowej jest rezultatem tego, że kodeks w sposób naturalny reguluje w całości określoną dziedzinę stosunków społecznych. Kodyfikacja sprzyja także stałości ustaw z danej dziedziny prawa[106]. Niedoskonałość regulacji kodeksowej może dotyczyć różnych płaszczyzn, np. techniczno-redakcyjnych, niepotrzebnej szczegółowości przepisów, ogólności, nieprecyzyjnej terminologii, niezharmonizowania tzw. części ogólnej z częścią szczególną, oraz kazuistycznej metody budowy przepisów.

Linia rozwojowa prawa zmierza w kierunku systematycznych kodyfikacji[107]. Kodyfikacja w kwalifikowanym rozumieniu nie może być rozumiana jako jakakolwiek forma systematyzacji technicznej przepisów prawa (inkorporacja, konsolidacja), lecz jako szczególna forma uporządkowania tego rodzaju przepisów. Kodeks jest względnie wyczerpującym i całościowym unormowaniem jakiejś dziedziny życia społecznego. Zdaniem S. Kutrzeby, kodeks jest jednolitą całością w tym znaczeniu, że „wszystkie przepisy, bez względu, w którym miejscu kodeksu się nachodzą, są uważane jako wydane w tej samej chwili”[108]. W takim ujęciu kodeks jest systemem przepisów prawnych mającym cechy spójności, jednolitości i zupełności w wyższym stopniu niż zwykłe ustawy. Pojawia się kwestia dojrzałości określonych spraw do uregulowania kodeksowego. Istnieje zgoda co do tezy, iż kodeks nie powinien zawierać przepisów zbyt szczegółowo normujących stosunki społeczne objęte swoim zakresem. W jakim zatem zakresie pewne sprawy należy w danych warunkach społecznych

[104] **H. Rot,** *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 10.
[105] **F. K. von Savigny,** *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, Warszawa 1964, s. 67.
[106] **O. Joffe, M. Szargorodski,** *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 316.
[107] **M. Borucka-Arctowa,** *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 104.
[108] **S. Kutrzeba,** *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Kraków 1947, s. 15.

regulować w ustawie mającej charakter kodeksu? Czy może pozostawić te zagadnienia do unormowania w ustawodawstwie zwykłym? Cechą kodeksu jest „sztywność", która wynika z faktu, iż kodeks jest aktem prawnym pomyślanym dla normowania stosunków społecznych na długi w porównaniu z „zwykłymi" aktami ustawodawczymi okres. Ogranicza to swobodę nowelizacji kodeksu jako zagrażającej wewnętrznej jego spójności, niesprzeczności i zupełności. Pogodzenie wartości „sztywności kodeksu" z cechą adekwatności uregulowań kodeksowych do zmieniających się potrzeb życia jest sprawą nader skomplikowaną.

Szczególne miejsce kodeksu jest związane z osobliwym udziałem nauki prawa w pracach kodyfikacyjnych[109]. W Niemczech wyznawano zasadę, według której: „jeśli autorytet nauki prawa w danej dziedzinie jest wysoki, to udział przedstawicieli tej grupy zawodowej w pracach kodyfikacyjnych powinien być też odpowiednio wysoki i wpływać na rangę kodeksów – zarówno w świadomości praktyków interpretujących i stosujących przepisy kodeksowe, jak też w odczuciu społecznym. Nie można w tym związku pominąć ogólnej rangi kodeksów w systemie prawa, wynikającej również ze szczególnego udziału wybitnych prawników praktyków w najszerzej rozumianym procesie kodyfikacji. Również polskie projekty kodeksów były dyskutowane w różnych środowiskach prawniczych i społecznych[110]. Tradycyjnie niemieckie prawo dotyczące ochrony środowiska jest podzielone na odrębne ustawy, które koncentrują się na sektorowej ochronie środowiska poszczególnych jego składników (np. powietrza, wody, gleby lub przyrody). W końcu lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych w konstytucjach krajów związkowych, takich jak: Północna Nadrenia-Westfalia, Badenia-Witembergia, Bawaria, Hamburg, wprowadzone zostały przepisy dotyczące ochrony środowiska lub ochrony przyrody[111].

W konsekwencji obecne prawo ochrony środowiska tworzy dość rozdrobniony i rozbudowany system przepisów. Reforma systemu federalnego Niemiec przeprowadzona w 2006 r. (*Föderalismusreform I*) zniosła tzw. szkielet ustawodawstwa ustawy zasadniczej i po raz pierwszy stworzyła okazję do ujednolicenia najważniejszych dziedzin prawa ochrony środowiska w formie kodeksu. Celem kodyfikacji jest stworzenie jednolitego zbioru przepisów w sposób kompleksowy chroniących środowisko. To zintegrowane podejście do regulacji kodeksowej opiera się na poglądach wynikających z nowoczesnej wiedzy naukowej, według których środowisko musi być traktowane zgodnie z zasadą zintegrowa-

[109] Por. **W. Czachórski,** *Kodyfikacja prawa cywilnego*, „Nauka Polska" 1970/1, s. 28 i n.; **W. Wolter,** *Funkcja teorii w pracach kodyfikacyjnych nad prawem karnym*, „Nauka Polska" 1970/1, s. 29–36.; **S. Walczak,** *Pomoc nauki prawa w realizowaniu kodyfikacji karnych*, „Nowe Prawo" 1970/7–8, s. 983 i n.

[110] **A. Gwiżdż,** *Dyskusje publiczne nad projektami ustawodawczymi*, „Prawo i Życie" 1968/21, s. 1.

[111] **W. Hoppe, M. Beckmann, P. Kauch,** *Umweltrecht für Studium und Praxis*, München 2000, § 4, Nb. 117.

nej ochrony, jako jeden kompleks ekologicznego zbiorowego systemu. Środowisko musi też być chronione w całości, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony. Zharmonizowanie prawa ochrony środowiska w ramach kodeksu środowiska ma także w swoim założeniu podstawowym ułatwiać w znacznej mierze wdrażanie prawodawstwa UE w Niemczech.

Wstępne prace nad przygotowaniem projektu Kodeksu środowiska [dalej: Kodeks] były prowadzone już w 1970 r. W Sprawozdaniu w sprawie stanu prawa ochrony środowiska w Niemczech z 1976 r. rząd federalny wyraził zamiar oceny, czy i jak prawo ochrony środowiska może być uproszczone i bardziej ujednolicone. Następnie rząd zlecił wykonanie projektu badawczego dotyczącego systematyzacji prawa ochrony środowiska oraz jego harmonizacji z krajowym prawem ochrony środowiska. Pisałem o tym już wcześniej, że w latach osiemdziesiątych w nauce niemieckiej pojawiały się poglądy, które znalazły się w mniejszości, że normy tworzące prawo ochrony środowiska należą do różnych gałęzi prawa. Obawiano się, że zamierzenia kodyfikacyjne takiej grupy przepisów spowodują dezintegrację całego porządku prawnego. Dodatkowo jeszcze podnoszono argument, że brak jest podstaw teoretycznych niezbędnych do wypracowania ogólnej koncepcji normatywnej prawa ochrony środowiska. W końcu przewagę uzyskało stanowisko aprobujące pomysł podjęcia prób kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska. W 1988 r. Federalny Minister Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów powołał specjalną grupę osób, która stworzyła komisję. Przygotowała ona projekt części ogólnej Kodeksu środowiskowego, który jako dokument został opublikowany w 1991 r. w formie książkowej[112]. Główne założenia tego projektu były przedmiotem analiz w prasie prawniczej[113]. Jego autorzy zaproponowali szczeblową kodyfikację prawa ochrony środowiska. W pierwszym etapie miała być skodyfikowana część ogólna, w dalszej kolejności miały powstawać części szczegółowe Kodeksu. Przewidywano wyodrębnienie siedmiu części, w których miały się znaleźć: ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona wód i gospodarka wodna, ochrona powierzchni ziemi, ochrona przed szkodliwym oddziaływaniem (prawo immisyjne), energia jądrowa i ochrona przed promieniowaniem, niebezpieczne materiały oraz zagospodarowanie i usuwanie odpadów. W swoim założeniu część ogólna miała zawierać przepisy przewidujące różne możliwości rozwiązań, których wybór miał być dokonywany w ustawach szczegółowych. Niektóre przepisy części ogólnej miały mieć charakter posiłkowy, inne miały obowiązywać bezpośrednio.

---

[112] **M. Kloepfer, E. Rehbinder, E. Schmidt-Assmann**, unter Mitwirkung von **Ph. Kunig,** *Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil*, Berlin 1991, s. 504.

[113] Zob. **M. Kloepfer, Ph. Kunig, E. Rehbinder, E. Schmidt-Assmann**, *Zur Kodifikation des Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches*, „Deutsches Verwaltungsblatt" 1991, s. 339 i n., Zob. Też **Ph. Kunig,** *Harmonisierung des Umweltrechts- Auf dem weg zu einem Umweltgesetzbuch*?, „Landes und Kommunalverwaltung" 1992/5, s. 145 i n.

Przystępując do prac nad projektem części ogólnej Kodeksu, przyjęto dwa podstawowe założenia wyjściowe: 1) prawo ochrony środowiska miało stanowić odrębną gałąź prawa, posiadającą sprecyzowane granice i zasięg w systemie prawa; 2) zagadnienia ochrony środowiska „dojrzały do kodyfikacji". Część ogólna Kodeksu miała pełnić funkcje związane z: a) uproszczeniem i uporządkowaniem stanu prawnego; b) ograniczeniem ilości norm prawnych; c) wypełnieniem luk prawnych; d) ujednoliceniem terminologii oraz poprawą egzekwowania przestrzegania norm prawnych chroniących środowisko. W przygotowywanym projekcie legislacyjnym zaplanowano umieszczenie w części ogólnej Kodeksu norm regulujących zasady oraz instrumenty ich realizacji znajdujące się w wielu ustawach szczegółowych. W zamierzeniach legislacyjnych dotyczących projektu Kodeksu nie chodziło o zabieg techniczny polegający na „wyciągnięciu przepisów przed nawias", lecz o podniesienie rangi i jakości regulacji prawnej chroniącej środowisko. Wyrazem tej koncepcji była przyjęta w pracach legislacyjnych zasada „zakazu regresu", oznaczająca zakaz pogarszania poziomu ochrony środowiska w stosunku do przepisów już obowiązujących. W projekcie znalazły się ponadto nowe rozwiązania materialnoprawne, proceduralne i organizacyjne, które nie występowały do tej pory w przepisach prawa ochrony środowiska. Zasadnicza konstrukcja przepisów projektu opierała się na zasadzie kompleksowości ochrony. Intensywne prace nad Kodeksem środowiska rozpoczęły się w 1988 r. wraz z powołaniem przez Ministra Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów dwóch niezależnych komisji eksperckich. Ich przewodniczącym został M. Kloepfer. Podstawowym zadaniem komisji było przygotowanie projektu części ogólnej, zakończone w 1990 r. W wyniku badań zleconych przez rząd federalny, w 1990 r. profesorowie Michael Kloepfer, Eckard Rehbinder, Eberhard Schmidt-Aßmann i Philip Kunig przedłożyli własne propozycje dotyczące projektu Kodeksu. Projekt ten określał ogólne zasady i procedury mające zastosowanie do różnych obszarów objętych oddziaływaniem przepisów prawa ochrony środowiska. Poruszał także kwestie dotyczące: licencji dla zakładów przemysłowych, dostępu do informacji, odpowiedzialności za środowisko, udziału społeczeństwa i procesów normalizacji. Projekt części szczegółowej przedstawiono w 1994 r. Oprócz projektodawców opracowujących część ogólną do zespołu ekspertów dołączyli autorzy pracujący nad częścią szczególną – profesorowie Hans Dieter Jarass, Hans-Jürgen Papier, Franz-Joseph Peine i Jürgen Salzwedel.

Jak już zaznaczono, projekt składał się z części ogólnej (UGB-AT) oraz z części szczegółowej (UGB-BT). Na początku prac przyjęto założenie, według którego proces kodyfikacji miał się składać z czterech etapów: 1) akademickiego (projekt przygotowany przez profesorów); 2) eksperckiego (projekt specjalistów-praktyków z różnych dziedzin praktyki zawodowej związanej z ochroną środowiska); 3) ministerialno-rządowego (projekt zatwierdzony przez Minister-

stwo Środowiska) oraz 4) etapu parlamentarnego (obejmujący uchwalenie aktu przez parlament)[114].

W latach 1988–1990 zostały przeprowadzone przez profesorów prawa prace dotyczące części ogólnej Kodeksu środowiska (UGB-AT). Ich wynikiem było przygotowanie projektu składającego się ze 169 paragrafów ujętych w 11 rozdziałach. Część rozdziałów została podzielona na dwa lub więcej podrozdziałów. W projekcie znalazły się rozwiązania, których funkcjonowanie powiązane było z instrumentami gospodarki rynkowej. Duże znaczenie w projektowanych przepisach prawa ochrony środowiska uzyskały narzędzia tzw. pośredniego sterowania. Ograniczono znaczenie instrumentów oddziaływania bezpośredniego, takich jak: nakazy, zakazy i zezwolenia oparte na stosowaniu metody administracyjnoprawnej. Podstawowymi dwiema zasadami, które zostały przyjęte w projekcie Kodeksu, były: 1) „zasada wspólnej odpowiedzialności państwa i społeczeństwa za stan środowiska" oraz 2) „zasada włączenia interesów prywatnych w działania na rzecz ochrony środowiska". Jednak zasadnicza rola w zakresie realizacji zadań i celów ochrony środowiska skupiona była w kompetencjach państwa.

Systematyzacja rozdziałów projektu wyglądała następująco: Rozdział 1: *Przepisy ogólne*; Rozdział 2: *Obowiązki i prawa środowiskowe*; Rozdział 3: *Planowanie*; Rozdział 4: *Badanie następstw dla środowiska*; Rozdział 5: *Bezpośrednie sterowanie*; Rozdział 6: *Pośrednie sterowanie*; Rozdział 7: *Informacja środowiskowa*; Rozdział 8: *Odpowiedzialność środowiskowa i odszkodowania za szkody środowiskow*e; Rozdział 9: *Udział organizacji społecznych, jawność postępowania*; Rozdział 10: *Stanowienie prawa i stanowienie reguł*; Rozdział 11: *Organizacja i właściwość; obowiązki środowiskowe podmiotów publicznych*[115].

Zasady ogólne prawa ochrony środowiska zostały uregulowane w rozdziale 1 projektu, w którym umieszczono: 1) zasadę zapobiegania (prewencji), zasadę przezorności; 2) zasadę sprawstwa oraz 3) zasadę współdziałania (kooperacji). Były to trzy najważniejsze zasady prawa ochrony środowiska, które już wcześniej obowiązywały w prawie międzynarodowym i w prawie wspólnotowym. W literaturze rozumiane były one jako uogólnienie przepisów znajdujących się w ustawach sektorowych dotyczących ochrony środowiska[116]. Na pierwszym miejscu w Kodeksie wymieniono zasadę zapobiegania (zasadę prewencji)

[114] Zob. w tym zakresie projekt Kodeksu o środowisku (*Umwelgesetzbuch*), cz. ogólna, opracowany przez M. Kloepfera, R. Rehbindera, E. Schmidta-Assmanna oraz Ph. Kuniga dla Federalnego Ministerstwa Ochrony Środowiska, Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów (Forschungsbericht-UBA-FB 90-085) z 1990 r. Zob. też uwagi na temat części ogólnej Kodeksu w literaturze polskiej: **S. Biernat,** *Projekt części ogólnej kodeksu środowiskowego RFN*, ST 1992/12, s. 52 i n.

[115] Tamże, s. 54.

[116] Zob. np. **W. Hoppe, M. Beckmann,** *Umeweltrecht*, München 1989, s. 17 i n.; **R. Schmidt,** *Einführung In das Umweltrecht*, München 1992, s. 3 i n.

naruszaniu stanu środowiska, wzmocnioną instrumentami planowania oraz postępowaniem poprzedzającym wydanie administracyjnych aktów reglamentacyjnych zezwalających na realizację działań, które mogą zagrażać środowisku. Instrument planowania miał charakter elementu wczesnego prewencyjnego oddziaływania na stan środowiska.

Rozdział trzeci projektu Kodeksu wprowadził instytucję kierunkowych planów środowiskowych (*Umweltleitpläne*). Miały one łączyć w całość dotychczasowe fragmentaryczne plany, które były tworzone na podstawie ustaw szczegółowych dla poszczególnych elementów środowiska, a także regulować wymagania oraz niezbędne środki pozwalające na realizację celów związanych z ochroną środowiska. Plany takie miały być sporządzane na trzech szczeblach: 1) krajowym (landu), 2) regionalnym oraz 3) miejscowym. Plany środowiskowe powinny być połączone z innymi planami, a zwłaszcza z planami zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany środowiskowe miały być uwzględnione w planach użytkowania terenu. W projekcie Kodeksu sformułowano ogólny obowiązek uwzględniania wymogów ochrony środowiska w postępowaniu w sprawie przyjęcia innych planów dotyczących wykorzystania przestrzeni.

Zgodnie z zasadą sprawstwa, odpowiedzialność powinien ponosić ten podmiot, który spowodował naruszenie środowiska albo stworzył zagrożenie jego naruszenia. W projekcie Kodeksu dla sytuacji, w której nie można ustalić sprawcy odpowiedzialnego, przyjęto zasadę odpowiedzialności ogółu (*Allgemeinheit*). Zasadę sprawstwa uzupełniała zasada wspólnego ponoszenia ciężarów. Według niektórych poglądów, była ona uznawana za odrębną zasadę prawa ochrony środowiska[117]. Zasada kooperacji oznaczała skierowanie aktywności w działaniach na rzecz ochrony środowiska na obywateli i państwo jako na strony współdziałające ze sobą. Jej treść była analizowana w piśmiennictwie prawniczym[118]. Zgodnie z postanowieniami projektu działania ochronne organów państwowych miały pełnić rolę uzupełniającą i powinny być stosowane dopiero wówczas, gdy działania ochronne obywateli są niewystarczające. Oznaczało to przyjęcie subsydiarnego charakteru środków władczych podejmowanych przez państwo w stosunku do działań obywateli realizowanych na własną odpowiedzialność. Przewidywano także szeroką płaszczyznę współdziałania państwa z obywatelami, zgodnie z porozumieniami zawieranymi dla realizacji celów związanych z ochroną środowiska.

W rozdziale czwartym projektu Kodeksu znalazły się przepisy regulujące tzw. badanie następstw dla środowiska (*Umweltfolgenprüfung*). Projekt wprowadził procedurę ocen oddziaływania na środowisko poprzedzającą wydanie zezwolenia na rozpoczęcie inwestycji i podjęcie określonych przedsięwzięć gospodarczych. Celem tego postępowania było ustalenie następstw, jakie dla

[117] **R. Breuer,** *Empfiehlt es sich…*, s. 614 i n.; **M. Kloepfer,** *Umweltrecht…*, s. 89 i n.
[118] Por. **H. W. Rengeling,** *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, Berlin 1988.

stanu środowiska może wywołać planowana inwestycja lub inne przedsięwzięcie. Procedura ta przewidywała szeroki udział społeczeństwa i organizacji ekologicznych[119]. Badanie skutków dla środowiska miało kończyć się przedstawieniem stanowiska przez właściwy organ (*Umweltfolgenerklärung*). Stanowisko to miało być następnie brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, nie miało ono jednak charakteru prawnie wiążącego na zewnątrz. Projekt Kodeksu zawierał rozbudowane normy dotyczące instytucji udzielania „zgody środowiskowej" (*Umweltbilligung*). Przepisy projektu dotyczące takiej formy działania administracji miały mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy ustawy szczegółowe będą odsyłać do takiej instytucji. Oznaczać to miało wydawanie, na podstawie przepisów Kodeksu, kompleksowego zezwolenia administracyjnego zbliżonego w swej konstrukcji do instytucji pozwolenia zintegrowanego.

W rozdziale szóstym projektu Kodeksu uregulowane zostały narzędzia pośredniego oddziaływania. Były one przeciwieństwem władczych form działania organów administracji. Tego rodzaju instrumenty pozostawiały dla przedsiębiorców pewien zakres postulowanej od dawna swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz możliwości dostosowania się do wymagań wynikających z przepisów prawa ochrony środowiska. Innym rodzajem środków ochrony środowiska były elastyczne instrumenty oddziaływania. Przewidywały one dopuszczenie indywidualnych odstępstw od generalnych wymagań ustawowych, o ile nie spowoduje to ogólnego obciążenia środowiska lub ryzyka wystąpienia takiego zagrożenia. W ramach rozwiązań organizacyjnych wzmacniających rangę stosowania prawa ochrony środowiska w działalności gospodarczej, postanowienia projektu wprowadziły obowiązek powołania stanowisk: dyrektora do spraw środowiska w spółkach kapitałowych oraz pełnomocnika do spraw środowiska.

Postanowienia rozdziału dziewiątego zawierały propozycje dotyczące uregulowania udziału organizacji społecznych oraz ogółu obywateli (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) w postępowaniu, którego przedmiotem miały być sprawy związane z ochroną środowiska. Według tych propozycji, organizacje społeczne miały być w odpowiednim czasie informowane o zamierzeniach organów administracji publicznej, mających znaczenie dla stanu środowiska. Organizacje ekologiczne nie uzyskały w projekcie Kodeksu prawa do złożenia skargi do sądu na akty administracyjne (*Verbandsklage*). Dopuszczalność takiej skargi mogły natomiast przewidywać ustawy wydawane przez kraje związkowe.

Propozycja legislacyjna dotycząca części szczegółowej (UGB-BT) była przygotowywana w latach 1991–1993, składała się z 600 paragrafów. Część szczegółowa była podzielona na osiem rozdziałów, w których znalazły się

[119] **W. Erbguth,** *Gesetzliche Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung- unter besonderer Berücksichtigung der Frage der öffentlichkeitsbeteiligung*, [w:] **P. J. Ettinger, J. Filipek, J. Jendrośka** (Hrsg.), *Energieversorgung und Umweltschutz*, Bochum 1992, s. 137 i n.

regulacje sektorowe obejmujące takie zagadnienia, jak: ochrona wód, ochrona gleby, ochrona powietrza, wykorzystanie energii atomowej, kontrola chemiczna, oraz odpowiedzialność karna. Projekt z 1990 r. zawierał także zasady ogólne postępowania dotyczącego dostępu do informacji o środowisku i jego zagrożeniach, odpowiedzialności prawnej, udziału społeczeństwa i standardów w prawie ochrony środowiska. Projekt zwany profesorskim był przedmiotem powszechnej debaty, podczas której wyrażano najczęściej aprobatę całościowych i generalnych rozwiązań w konstrukcji projektowanych przepisów. Kwestionowano też szczegóły normatywnych mechanizmów znajdujących się w projekcie Kodeksu. Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec projektu Kodeksu wyraził R. Breuer. Zarzuty, które się pojawiły na początku dyskusji nad tezami projektu kodyfikacji prawa ochrony środowiska, dotyczyły braku własnego obszaru regulacji prawa ochrony środowiska. R. Breuer opowiadał się za potrzebą fragmentarycznej nowelizacji prawa ochrony środowiska[120]. Jednocześnie w Niemczech pojawiły się poglądy, że Kodeks środowiska będzie jednym z najlepiej przygotowanych projektów ustaw od czasu przyjęcia niemieckiego Kodeksu cywilnego w 1896 r.

Dalsze prace nad projektem Kodeksu zostały powierzone Niezależnej Komisji Rzeczoznawców, powołanej w 1992 r. przez związkowego Ministra Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów[121]. Komisja, działając pod przewodnictwem profesora Horsta Sendlera, w swoim składzie zgromadziła naukowców i praktyków wykonujących różne zawody związane z ochroną środowiska[122]. W 1994 r. opublikowano projekt Kodeksu obejmujący część szczególną składającą się z rozdziałów dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu, ochrony wód i gospodarki wodnej, ochrony gleby, kontroli czystości powietrza, kontroli energii jądrowej i ochrony przed promieniowaniem, ochrony przed niebezpiecznymi substancjami, jak również gospodarki odpadami i unieszkodliwiania odpadów. W czerwcu 1997 r. Konferencja Ministrów Środowiska Krajów Związkowych, będąca podmiotem koordynującym politykę ochrony środowiska na szczeblu federacji i landów, przyjęła zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawową zasadę polityki ochrony środowiska[123]. Po pięciu latach pracy, 9 września 1997 r. Komisja ds. Kodeksu Środowiska, ustanowiona przez Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego, przedstawiła projekt UGB (jako kontynuację

[120] **R. Breuer,** *Empfiehlt es sich…*, s. 615 i n.

[121] Zob. na temat jej prac: **J. Rotko,** *Dekada przełomu w niemieckim prawie ochrony środowiska*, OŚPiP 1998/2, s. 19–20.

[122] W składzie tej komisji znaleźli się ponadto: M. Kloepfer, M. Bulling, G. Gaentzsch, H. P. Johann, R. Schweikl, D. Sellner oraz G. Winter.

[123] **M. Jänicke, H. Jörgensen, K. Jörgensen, R. Nordbeck,** *Governance for Sustainable Development in Germany: Institutions and Policy Making. Report for the OECD*, Paris 2001, s. 17.

wersji projektu profesorów), znany jako projekt Komisji UGB (UGB-KomE). Grupa ekspertów zasiadających w składzie tej Komisji pracowała pod przewodnictwem dr. Horsta Sendlera – przewodniczącego Niemieckiego Federalnego Wysokiego Trybunału Prawa Administracyjnego. Jego zastępcą był dr Michael Kloepfer. Ogólna część projektu Komisji podzielona była na siedem rozdziałów, które łączyły nadrzędne i ogólne zasady prawa ochrony środowiska. W tej części projektu Kodeksu znalazły się także: definicje podstawowych pojęć prawa środowiska, najważniejsze zasady ochrony środowiska, instrumenty prawa ochrony środowiska, procedury i przepisy dotyczące ochrony całości środowiska. Część szczególna obejmowała dziewięć rozdziałów regulujących różne dziedziny ochrony środowiska, jak również konkretne źródła jego zagrożeń. Komisja przedłożyła w sumie 775 paragrafów podzielonych na 17 rozdziałów. Opierając się na podstawie wypracowanej w projekcie Komisji, na początku 1999 r. Federalne Ministerstwo Środowiska przedstawiło trzeci projekt dla części I Kodeksu środowiska, przeznaczony do regulowania i monitorowania prawa dla zakładów przemysłowych. Projekt ten nie mógł być realizowany ze względu na brak podstaw konstytucyjnych związanych z koniecznością uchwalania ustaw w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, ochrony przyrody i krajobrazu[124]. Na podstawie Porozumienia koalicyjnego z dnia 18 listopada 2005 r. zatwierdzono propozycję dotyczącą reorganizacji prawa ochrony środowiska. Po długich negocjacjach w Bundestagu dotyczących propozycji zmian w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec uchwalona została ustawa z dnia 28 sierpnia 2006 r., która umożliwiła wejście w życie zmian z dniem 1 września 2006 r.[125] Ta przygotowywana od dawna reforma postanowień Konstytucji doprowadziła do poprawy działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego w porównaniu z wcześniej obowiązującym modelem podziału kompetencji. Zasoby wodne, przyroda i krajobraz weszły do kompetencji prawodawczych federalnego ustawodawcy. Ponadto Parlament uzyskał własne uprawnienia w zakresie tworzenia legislacji dotyczącej zarządzania odpadami, jakości powietrza i ochrony przed hałasem. Dzięki wprowadzonym zmianom w systemie kompetencji prawodawczych Parlament nabył pełny zakres uprawnień do uchwalenia Kodeksu środowiska.

W listopadzie 2007 r. Federalne Ministerstwo Środowiska zakończyło pierwszy etap prac nad projektem Kodeksu środowiska i przystąpiło do procedury jego konsultacji z innymi ministerstwami federalnymi. W dniu 23 maja 2008 r. Federalne Ministerstwo Środowiska opublikowało poprawioną wersję projektu Kodeksu środowiska, następnie projekt ten został przesłany do krajów związko-

[124] **J. Selesnow,** *Niemieckie prawo ochrony środowiska*, [w:] **M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński** (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. 1: *Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2004, s. 342.

[125] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl I, s. 2034).

wych i stowarzyszeń w celu przeprowadzenia szerokiego zakresu konsultacji społecznych. Pięć ksiąg Kodeksu środowiska miało służyć do regulowania wysokiego poziomu ochrony w kluczowych obszarach kompleksowego prawa ochrony środowiska. Jednym z podstawowych celów tego Kodeksu jest zintegrowanie całego korpusu prawa ochrony środowiska w ramach jednego aktu prawnego. Od początku prac nad projektem Kodeksu zakładano reorganizację kompetencji legislacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, uproszczenie i ujednolicenie prawa ochrony środowiska w drodze regulacji kodeksowej. Jednym z głównych założeń przyszłego Kodeksu ma być utrzymanie obowiązywania dotychczasowych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska[126].

W kolejnej wersji projekt Kodeksu środowiska został podzielony na poszczególne księgi. W listopadzie 2007 r. Federalne Ministerstwo Środowiska Niemiec przygotowało pakiet regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, obejmujących projekt Kodeksu środowiska. Kompleksowy zbiór takich przepisów przewidywany był do przyjęcia w 2009 r. Składał się z następujących projektów aktów prawnych i rozporządzeń:

– UGB I: Przepisy ogólne i związane z projektem w zakresie ochrony środowiska;
– UGB II: Gospodarka wodna;
– UGB III: Ochrona przyrody;
– UGB IV: Promieniowanie niejonizujące;
– UGB V: Regulacja handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
– EG UGB: Przepisy wprowadzające;
– Zarządzanie sprawami ochrony środowiska.

Oczekuje się także włączenie do projektu Kodeksu dodatkowych dziedzin prawa ochrony środowiska.W piśmiennictwie niemieckim wskazuje się na 10 najważniejszych przyczyn przemawiających za jego uchwaleniem[127]. 1. Regulacja Kodeksu środowiska stwarza spójne i zintegrowane podejście do ochrony prawnej środowiska zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa w praktyce; 2. Pozytywny wpływ Kodeksu na ochronę środowiska ma polegać na usprawnieniu i ujednoliceniu prawa ochrony środowiska; 3. Regulacja kodeksowa powinna przyczynić się do zapewnienia jasności, prostoty i przejrzystości prawa ochrony środowiska; 4. Przewiduje się, że uchwalenie Kodeksu środowiska przyniesie korzyści w równej mierze dla środowiska, przemysłu i władz publicznych; 5. Fundamentalną zasadą przyjętą w projekcie Kodeksu jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska; 6. Kodyfikacja prawa ochrony środowiska w Niemczech jest priorytetowym zadaniem w planach legislacyjnych; 7. Strona rządowa zobowiązała się do osiągnięcia w Europie oraz w nie-

[126] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht…*, s. 3.
[127] **A. Liebing,** *Projekt Umweltgesetzbuch*, Bonn 2007.

mieckim prawie ochrony środowiska pełnej realizacji wykonania „zasady wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego"; 8. Konieczność kodyfikacji niemieckiego prawa ochrony środowiska wynika z dużego rozdrobnienia przepisów; 9. Nowe Prawo ochrony środowiska oparte na regulacji kodeksowej zlikwiduje „plątaninę" przepisów[128]; 10. Obecny stan prawa ochrony środowiska w Niemczech nie spełnia wymogów zintegrowanej polityki ochrony środowiska zgodnie z zasadą zintegrowanej ochrony środowiska[129].

Obecnie, zgdonie ze stanowiskami większości przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska w Niemczech oraz postulatami praktyków generalnie istnieje płaszczyzna powszechnego porozumienia politycznego na rzecz uchwalenia Kodeksu środowiska[130]. Trwająca prawie dwie dekady dyskusja dotycząca przyjęcia Kodeksu środowiska toczyła się głównie wśród przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska z dużym udziałem polityków i specjalistów różnych dziedzin ochrony środowiska. Kodeks stał się jednym z najważniejszych elementów reformy prawa ochrony środowiska w Niemczech. Od początku lat dziewięćdziesiątych wszystkie rządy w Niemczech, niezależnie od swojej orientacji politycznej, zobowiązywały się w swoich programach politycznych do przeprowadzenia reformy prawa ochrony środowiska i stworzenia regulacji kodeksowej obejmującej całe prawo ochrony środowiska. Jednocześnie dynamicznie rozrastała się materia regulacji ustaw szczegółowych w zakresie ochrony środowiska, które były wielokrotnie krytykowane jako trudne do interpretacji i niespójne ze sobą.

Po wielu latach obowiązywania system prawa ochrony środowiska w Niemczech stał się bardzo nieczytelny. Odrębne regulacje prawne dotyczące ochrony wód, gospodarki odpadami i prawa emisyjnego stworzyły swój własny szczegółowy zakres pojęć, często niepowiązanych ze sobą w całości systemu prawa ochrony środowiska. W ciągu dziesięcioleci doprowadziło to do powstania sektorowej masy czasami sprzecznych ze sobą przepisów. Okazało się, że rozwiązanie tego problemu nie jest możliwe za pomocą jednorazowego posunięcia obejmującego wszystkie obszary. Uznano, że niezbędne będą działania „krok po kroku".

Pierwszym etapem na drodze przyjęcia regulacji kodeksowej była reforma niemieckiego systemu federalnego. Oczekuje się dużego wpływu Kodeksu na uproszczenie i ujednolicenie prawa ochrony środowiska oraz zmniejszenie barier biurokratycznych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące ochrony środowiska pokazują ogromne różnice

[128] Zob. **M. Kloepfer, W. Durner,** *Der Umweltgesetzbuch- Entwurf der Sachverständigenkommission* (*UGB-KOmE*), DVBl. 1997, z. 18, s. 1082 i n.

[129] http://www.umweltgesetzbuch.de

[130] **M. Kloepfer, Ph. Kunig, E. Rehbinder, E. Schmidt-Assmann,** *Zur Kodifikation*…, s. 339.

w stosowaniu instrumentów prawa ochrony środowiska. Przyjęcie Kodeksu środowiska ma doprowadzić do zastąpienia jednolitym przekrojowym aktem prawnym wielu szczegółowych specjalistycznych przepisów obowiązujących w prawie procesowym. Kodeks środowiska ma przede wszystkim wpłynąć na uproszczenie postępowania w sprawie wydawania pozwoleń na prowadzenia działalności przez przyjęcie zintegrowanego systemu zatwierdzenia projektu dla zakładów przemysłowych, które obecnie normuje kilka równoległych procedur. Zgodnie z Kodeksem, będzie obowiązywał tylko jeden akt administracyjny obejmujący wszystkie aspekty ochrony środowiska, które mogą wystąpić w środowisku w przyszłości, a także będą obowiązywały jednolite wymogi proceduralne obejmujące jedną dokumentację wymaganą przy składaniu wniosku o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Kodeks w sposób racjonalny ma uprościć prawo ochrony środowiska w zakresie jego struktury, treści i języka tekstu prawnego. Przewiduje się wyeliminowanie dwuznaczności przepisów oraz uproszczenie procedury ich stosowania. Prawo ochrony środowiska dzięki regulacji kodeksowej powinno być bardziej zrozumiałe dla wszystkich i lepiej dostosowane do realiów życia. Przewiduje się, że usprawnienie systemu prawa ochrony środowiska zostanie osiągnięte bez obniżenia standardów prawa ochrony środowiska. Kodeks środowiska ma się przyczynić również do częstszego stosowania elektronicznych środków komunikacji w procedurze udziału społeczeństwa. Poprzez ich stosowanie powinno nastąpić skrócenie terminów i uproszczenie procedur dla realizacji przedsięwzięć o małym wpływie na środowisko. Regulacja kodeksowa ma stworzyć ramy prawne, które zapewnią stabilność strukturalnej ciągłości regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska – tak jak to uczynił Kodeks cywilny w prawie cywilnym. Kodeks ma zapobiegać dalszemu rozkładowi prawa ochrony środowiska i tworzenia prawa w ramach obowiązujących i niepowiązanych ze sobą poszczególnych przepisów. W latach rosnących społecznych i gospodarczych oczekiwań Kodeks ma być wiarygodną i stabilną podstawą systemu prawa ochrony środowiska i w szczególności może stanowić istotny element stabilizacji planowania i realizowania bezpieczeństwa prawnego w ochronie środowiska. Oczekiwane efekty wprowadzenia regulacji kodeksowej w postaci uproszczenia i modernizacji prawa ochrony środowiska powinny też stworzyć wzorcowy model dobrej regulacji prawnej dotyczącej ochrony środowiska. Uchwalenie Kodeksu ma wreszcie ułatwić wdrażanie instrumentów prawa UE w Niemczech[131]. Dzięki temu przepisy tego prawa nie powinny być transponowane osobno, w różnych sektorach prawa ochrony środowiska. Za pomocą Kodeksu planuje się przenieść do prawa niemieckiego instytucje unijnego prawa ochrony środowiska w całości. Ma to się przyczynić do wprowadzenia mniej skomplikowanej procedury

[131] **H. Weinzierl,** *Forum Umweltgesetzbuch-Ewartungen an die instrumente des naturschutzes im Umweltgesetzbuch*, Berlin 2008, s. 6–22.

transpozycji tego prawa. Przewiduje się, że niemiecki Kodeks środowiska może również służyć jako model legislacyjny w procesie unijnej reformy prawa ochrony środowiska. Niemcy chcą powrócić na pozycję kraju, który posiada najlepsze regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska. Oczekuje się, że pozytywny wpływ Kodeksu wzmocni poziom innowacji w procesie modernizacji gospodarki niemieckiej. Obowiązywanie Kodeksu środowiska ma także potwierdzić utrwalenie się poglądu o istnieniu prawa ochrony środowiska jako niezależnej dziedziny (gałęzi) prawa w systemie prawa niemieckiego.

Celowo przedstawiłem powyżej w szerokim zakresie pozytywne nastawienie do wprowadzenia w życie w Niemczech tego Kodeksu. Jak widać, oczekiwania związane z uchwaleniem w Niemczech Kodeksu środowiska są bardzo duże. Część postulatów ma swoje uzasadnienie i ich realizacja jest wysoce prawdopodobna. Moim zdaniem, nie należy jednak zapominać, że wprowadzenie regulacji kodeksowej do systemu prawa ochrony środowiska nie będzie stanowiło panaceum na wszystkie problemy związane z tworzeniem i stosowaniem prawa ochrony środowiska. Zgadzam się z możliwością realizacji większości postulatów zwolenników tego Kodeksu. Obowiązywanie prawa ochrony środowiska w całości systemu prawa niesie jednak za sobą cały szereg zależności, których nie można z góry przewidzieć. Wynikają one ze specyficznego charakteru tych norm, których celem jest ochrona środowiska, a więc przedmiotu o dużej dynamice zmian i specyfice metod regulacji prawnej. Podejmując działania ochronne, realizowane za pomocą przepisów prawa ochrony środowiska, nie można tracić z pola widzenia faktu, że środowisko jest kompleksem elementów chronionych również za pomocą przepisów znajdujących się praktycznie we wszystkich gałęziach prawa.

W dniu 10 lipca 2009 r. bundesrat ostatecznie zatwierdził realizację reformy prawa ochrony środowiska w Niemczech w kształcie uwzględniającym wprowadzenie do systemu prawa jednolitych przepisów kodeksu środowiska. Bardzo rozbudowany projekt Kodeksu czeka na uchwalenie.

3.1.2. Zasady ogólne niemieckiego prawa ochrony środowiska

Jak już pisałem o tym wcześniej, początek lat siedemdziesiątych przyniósł w Niemczech rozpoczęcie powszechnej dyskusji nad przygotowaniem projektu Kodeksu środowiska. Debata ta toczyła się również wokół problematyki zasad ogólnych, kierując swoją uwagę na działanie i stosowanie zbioru również innych instrumentów prawnych ochrony środowiska. Wewnętrzne prawo ochrony środowiska w Niemczech opierało się na zasadach polityki ochrony środowiska, które następnie zostały przekształcone w zasady prawa ochrony środowiska. Cele tych zasad wynikały z programu przyjętego przez niemiecki rząd federalny w 1971 r. Szczególne znaczenie miała triada zasad: zasada przezorności, zasada

„zanieczyszczający płaci" i zasada współpracy. Planowanie – ważny instrument zasady ostrożności – jest wieloetapowym profesjonalnym procesem, włączającym w swój zakres rejestrowanie aktualnej sytuacji oraz prognozującym przyszłe zagrożenia w środowisku. Planowanie działań w ochronie środowiska odgrywa także bardzo ważną rolę w procesie tworzenia prawa. Istotna rola instrumentu planowania została w sposób szczególny podkreślona w projekcie niemieckiego Kodeksu środowiska. Zwraca się uwagę na cechę dyskrecjonalności w instrumencie planowania. Można mówić o następujących płaszczyznach obszarowych planowania: federalnym, państwowym, regionalnym i miejskim. Pod względem czasu planowania możemy wyodrębnić następujące rodzaje planowania: krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe. Plany mogą mieć formę ustawowych regulacji lub przepisów administracyjnych.

Zasada przezorności w niemieckiej polityce ochrony środowiska została sformułowana w 1976 r. w Raporcie Rządu Federalnego w sprawie środowiska. Według tego dokumentu, polityka ochrony środowiska nie może być ograniczona do odwracania niebezpieczeństwa i uszkodzenia środowiska, które już nastąpiło. „Ostrożnościowa" polityka ochrony powinna wymagać, aby naturalne środowisko było chronione w sposób staranny. Zakres obowiązywania zasady przezorności w polityce i prawie ochrony środowiska został doprecyzowany w 1990 r. Przepisy prawa ochrony środowiska obowiązujące w Niemczech identyfikują poszczególne elementy składowe tej zasady. Według jej ogólnej konstrukcji, należy zapobiegać negatywnemu wpływowi na środowisko zanim próg niebezpieczeństwa zostanie przekroczony, dzięki czemu ryzyko wystąpienia szkody zostanie pomniejszone lub zminimalizowane. Prawo niemieckie rozróżnia ochronę przed niebezpieczeństwem i zapobieganie ryzyku niebezpieczeństwa. Zasada przezorności posiada znacznie szerszy zakres przedmiotowy niż może to wynikać z prostej ochrony przed niebezpieczeństwem. Instrumenty realizujące zasadę przezorności muszą znacznie wykraczać poza granice zwykłej ochrony prawnej środowiska.

Drugą zasadą trwale obowiązującą w niemieckim prawie ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci" (zasada sprawcy). Zgodnie z nią zanieczyszczający jest finansowo odpowiedzialny za swoje działania i zaniechania. Zasada ta czasami też nazywana jest „pustym pojęciem normatywnym", zwłaszcza w sytuacji tzw. odziedziczonego zanieczyszczenia. Według zasady „zanieczyszczający płaci", każdy, kto obciąża lub szkodzi środowisku naturalnemu, ponosi stosowne koszty albo usunięcia, albo naprawienia, albo wyrównania wyrządzonych szkód. W niemieckim prawie ochrony środowiska zasada sprawcy ma pierwszeństwo przed zasadą odpowiedzialności. Koszty naprawy szkód lub zaniedbań ponosi państwo (społeczeństwo) przed sprawcą. Mechanizm ten ma zastosowanie tylko wtedy, gdy na podstawie zasady odpowiedzialności nie można wskazać indywidualnie sprawcy, albo gdy z innych powodów ustawodawca wykluczył lub ograniczył działanie tej zasady.

Z triady zasad, które na początku wykształciły się w niemieckim prawie ochrony środowiska, trzecią jest zasada współpracy (kooperacji). Podkreśla ona,

że za ochronę środowiska odpowiedzialni są wszyscy – tj. społeczeństwo i władze publiczne; wynika z niej nakaz współpracy społeczeństwa i władz publicznych. W prawie niemieckim funkcjonują różne modele tej zasady, obejmujące mniej formalne działania administracji w postaci porozumień. Zasada współpracy jest równocześnie najsłabszą zasadą w klasycznej triadzie zasad niemieckiego prawa ochrony środowiska. Niska jej skuteczność wynika m.in. ze słabości instrumentów prawnych służących jej realizacji. Nie jest to typowa zasada prawa ochrony środowiska. Na gruncie tego prawa zwraca ona uwagę na potrzebę współpracy (współdziałania) zarówno państwa, jak i osób prywatnych. Samodzielnie podmioty te nie są w stanie realizować zadań wynikających z ochrony środowiska. Treść zasady współpracy rozwijają założenia wynikające z zasady dostępu do informacji oraz zasady partycypacji publicznej.

Oprócz wspomnianych trzech zasad, w niemieckim prawie ochrony środowiska funkcjonuje jeszcze kilka zasad innych, takich jak: zasada niepogarszania stanu środowiska, zasada odpowiedzialności, zasada kontroli stanu środowiska, zasada zintegrowanej ochrony środowiska, zasada wynagradzania szkód środowiskowych, zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasada ochrony środowiska w wymiarze transgranicznym. Przykładem regulacji prawnej, dzięki której wprowadzono większość z tych zasad do prawa niemieckiego, jest Konwencja z Aarhus, której przepisy obowiązują państwa członkowskie UE. Zasada partycypacji, wynikająca z przepisów tej Konwencji, została najszybciej przeniesiona do prawa wewnętrznego w Niemczech. Duży wpływ międzynarodowego prawa ochrony środowiska na prawo UE i prawo wewnętrzne jest stałą tendencją charakteryzującą prawo ochrony środowiska w Niemczech.

Należy również podkreślić, że od pewnego czasu w wewnętrznym prawie ochrony środowiska wyraźna jest także tendencja do tworzenia skonsolidowanych regulacji prawnych. W tym miejscu rozważań, po przedstawieniu modelu wyodrębniania się gałęzi prawa ochrony środowiska w systemie prawa niemieckiego, chciałbym wskazać na przykłady konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska w innych państwach europejskich. Dążenia do uproszczenia i systematyzacji prawa ochrony środowiska są wyraźne we wszystkich niemal krajach europejskich. Wykazują one jednak pewne różnice, na które chciałbym zwrócić uwagę.

3.2. Prawo angielskie

Wielka Brytania należy do państw, które jako jedne z pierwszych w Europie wprowadziły regulacje prawne związane z ochroną środowiska. Już w drugiej połowie XIX w. przyjęto ustawę dotyczącą zanieczyszczenia ługiem (*the Alkali Act* z 1863 r.). Akt ten stał się podstawą dla utworzenia inspektoratu zajmującego się kontrolowaniem poziomu emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z zakładów przemysłowych sody kaustycznej. Przykładem innych regulacji

prawnych z tego okresu mogą być: ustawa dotycząca ochrony rzek z 1876 r. oraz ustawa dotycząca zdrowia publicznego (*the Public Health Act*) z 1875 r. Zdecydowana większość aktualnie obowiązujących w Wielkiej Brytanii aktów prawnych chroniących środowisko pochodzi z początku lat dziewięćdziesiątych. Ich konstrukcja normatywna odwołuje się do treści zasady zrównoważonego rozwoju[132]. Charakter ustawy ogólnej w brytyjskim systemie regulacji prawnych chroniących środowisko posiada ustawa o ochronie środowiska z 1990 r.[133] Uregulowano w niej takie zagadnienia, jak: zintegrowana kontrola zanieczyszczeń i kontrola zanieczyszczenia powietrza, ochrona przed odpadami, ochrona powierzchni ziemi oraz ochrona przyrody. Przykładem konsolidacji przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska w Wielkiej Brytanii jest Kodeks dobrych praktyk rolniczych[134].

W Anglii, Szkocji i w Irlandii Północnej 6 lutego 2009 r. weszła w życie ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu z dnia 12 stycznia 2009 r. – tzw. Kodeks dobrych praktyk rolniczych [dalej: Kodeks], którego celem jest ochrona wód, gleby i powietrza. Zawiera on przepisy skierowane do osób pracujących w rolnictwie, podejmujących działania, które mogą mieć wpływ na stan zanieczyszczenia wód, gleby i powietrza. Podstawowym celem tych norm jest uniknięcie lub zminimalizowanie oddziaływania poszczególnych źródeł zanieczyszczeń. Kodeks dobrych praktyk rolniczych jest adresowany głównie do rolników. Konsoliduje on i aktualizuje poprzednio obowiązujące trzy odrębne ustawy dotyczące ochrony wody, gleby i powietrza, i łącznie tworzy materię normatywną zebraną w ramach jednej nadrzędnej regulacji prawnej[135]. Wszystkie podmioty uczestniczące w procedurze konsultacji społecznych poparły ideę konsolidacji dotychczasowych regulacji prawnych w ramach jednego nadrzędnego Kodeksu. Jednym z zarzutów stawianych temu aktowi prawnemu jest zbyt duże ukierunkowanie jego norm na rolników, a nie na poszczególne sektory rolnictwa. W Kodeksie tym dominuje więc ujęcie podmiotowe zakreślenia obszaru obowiązków, na niekorzyść ujęcia przedmiotowego. Zdaniem przedstawicieli organizacji rolników, Kodeks powinien skupić się również na zaletach i korzyściach płynących z niektórych praktyk rolniczych, a nie tylko na działaniach, których celem jest ograniczenie szkód w zasobach środowiska. Kolejnym zarzutem stawianym pod adresem tego aktu jest zbyt duża obszerność materii normatywnej. Kodeks wprowadza instrument w postaci „zasady dobrej praktyki

[132] **S. Bell, D. McGillivray,** *Environmental Law*, London 2001, s. 29–30.

[133] The Environmental Protection Act 1990.

[134] *Protecting our Water, Soil and Air, A Code of Good Agricultural Practic for Farmers, Growers and Land Managers*, Published with the permission of the Department for Environment, Food and Rural Affairs on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, Edinburgh 2009, s. 2–14.

[135] Opierałem się na tekście Kodeksu, który jest dostępny w formie elektronicznej na stronie: www.defra.gov.uk / farm / environment / cogap / index.htm lub w wersji papierowej – The Stationery Office Ltd (ISBN 978 0 11 243284 5).

rolniczej", która oznacza praktykę minimalizującą ryzyko spowodowania zanieczyszczenia, przy jednoczesnej ochronie zasobów naturalnych i gospodarczych rolnictwa, pozwalającą na kontynuowanie dotychczasowych funkcji w rolnictwie. Dotyczy on wszystkich gospodarstw rolniczych, które obsługują, przechowują, wykorzystują, rozpowszechniają lub zbywają wszelkie substancje mogące spowodować zanieczyszczenie wody, gleby lub powietrza. Osoby prowadzące te gospodarstwa powinny posiadać wiedzę na temat swoich obowiązków oraz przyczyn i skutków spowodowanego zanieczyszczenia. Przepisy Kodeksu dobrych praktyk rolniczych stanowią ważny punkt odniesienia w zakresie wyznaczenia obowiązków dla rolników i użytkowników gruntów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom oraz gospodarki odpadami. Normy Kodeksu w niektórych przypadkach mają charakter zbliżony do praktycznych porad i wskazówek, a nie trudnych do odczytania norm prawnych. Porady te mają charakter zintegrowany. Trudno czasami w tekście odróżnić zalecenia i wskazówki od obowiązków wynikających z norm prawnych.

Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska obowiązujące w Anglii uzupełniają podstawy prawne systemu planowania przestrzennego. Najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi zakres kompetencji władz publicznych w Anglii w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ustawa o planowaniu miast i obszarów wiejskich z 1990 r. (*Town and Country Planning Act* – TCPA). Ustawa ta została zasadniczo zmieniona przez ustawę o planowaniu i przymusowym wykupie z 2004 r. (*Planning and Complusory Purchase Act* – PCPA). Zagadnienia dotyczące planowania i finansowania budowy infrastruktury publicznej o znaczeniu narodowym reguluje ustawa o planowaniu z 2008 r. (*Planning Act* – PA).

3.3. Prawo duńskie

W Danii obowiązuje ustawa Prawo ochrony środowiska *Environmental Protection Act* z dnia 15 lipca 1997 r.[136] Podstawowym celem tej regulacji jest przyczynienie się do ochrony przyrody i środowiska dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju społecznego w odniesieniu do warunków życia ludzi oraz ochrony flory i fauny. Cele szczegółowe tego aktu prawnego są realizowane zgodnie z następującymi zasadami: 1) zasadą zapobiegania; 2) zasadą zapewnienia higienicznych warunków życia w środowisku naturalnym; 3) zasadą oszczędnego wykorzystania surowców i innych zasobów środowiska; 4) zasadą wykorzystania czystych technologii oraz 5) zasadą recyklingu w gospodarce odpadami. Stosując zasadę prewencji w procesie zapobiegania

[136] Korzystałem z tekstu tego aktu prawnego dostępnego w formie elektronicznej na stronie: http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweden.htm.

zanieczyszczeniom, należy wziąć pod uwagę właściwości fizyczne i prawdopodobny wpływ zanieczyszczeń podczas całego cyklu wykorzystania substancji i materiałów, w celu minimalizacji marnotrawstwa zasobów. Przy wyborze miejsca dla rozpoczęcia działalności, która może spowodować zanieczyszczenie, przepisy ustawy nakazują brać pod uwagę charakter tego obszaru, w tym również obecne i planowane przyszłe sposoby jego wykorzystania. Każdy, rozpoczynając lub prowadząc działalność, która może spowodować zanieczyszczenie, powinien podejmować środki w celu zapobiegania zanieczyszczeniom i ich zwalczania. Ustawa nakazuje projektować i prowadzić działalność w taki sposób, aby zminimalizować zanieczyszczenia. W zakresie projektowania i eksploatacji urządzeń, w wyborze procesów produkcji, surowców i substancji pomocniczych, powinny być podejmowane środki minimalizujące wykorzystanie zasobów, zanieczyszczenia i wytwarzanie odpadów. Każda osoba powodująca lub mogąca spowodować zagrożenia zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby musi podejmować wymagane środki w celu skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniom i zwalczania ich skutków. Ponadto każdy powinien dążyć do przywrócenia pierwotnego stanu środowiska. Osoba produkująca lub importująca substancje lub produkty zobowiązana jest, w miarę możliwości, do zapewnienia, by substancje lub produkty nie powodowały zanieczyszczenia lub strat materiałów lub surowców energetycznych. Skład substancji lub produktów powinien gwarantować, by czas ich użytkowania był jak najdłuższy. Produkty powinny być poddawane recyklingowi w możliwie najszerszym zakresie. Każda osoba korzystająca z substancji lub produktów lub zużywająca je – nabywająca lub zbywająca – zobowiązana jest do stosowania metod unieszkodliwiania odpadów i ograniczenia ich ilości.

Przepisy prawne dotyczące ochrony środowiska obowiązujące w Danii uzupełniają podstawy prawne systemu planowania przestrzennego. Zasadniczym aktem prawnym regulującym system planowania przestrzennego jest ustawa o planowaniu w brzmieniu z 21 czerwca 2007 r. (*Bekendtgorlese af lov om planlagning* – Blp). Ustawa ta normuje kompetencje i zadania władz publicznych – krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie planowania przestrzennego.

3.4. Prawo szwedzkie

W systemie prawa szwedzkiego nie ma jednego aktu prawnego, który by stanowił podstawę konstytucyjną wszystkich działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska. Można raczej wskazać na grupę aktów normatywnych tworzących mało jednolity system regulacji konstytucyjnych[137]. W aktach

[137] Zagadnienia te dokładniej omawia **M. Grzybowski,** *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.

konstytucyjnych dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz administracji rządowej brakuje wyraźnych i jednoznacznie interpretowanych podstaw prawnych dla ochrony środowiska.

Jedną z głównych regulacji konstytucyjnych jest Akt o formie rządu z 28 lutego 1974 r. Z jego przepisów można wyciągnąć generalny wniosek, że celem działań podejmowanych przez władze publiczne w Szwecji jest zobowiązanie do krzewienia i utrwalania rozwoju dla osiągnięcia poprawy stanu środowiska. Nadrzędną konstytucyjną zasadą prawną jest tylko taki rozwój, który tę poprawę zagwarantuje. Zdaniem J. Ebbesona, z treści tej zasady nie można wyprowadzić indywidualnego konstytucyjnego prawa do środowiska. Zwraca on uwagę, że ustawodawca konstytucyjny używa terminu „wspierać", który jest zwrotem niedookreślonym[138]. Powoduje to, zdaniem tego autora, osłabienie mocy obowiązywania takiej podstawy prawnej ochrony środowiska. W systemie prawa szwedzkiego, w przeciwieństwie do podstaw konstytucyjnych ochrony środowiska, istnieją rozbudowane ogólne ustawowe regulacje prawne dotyczące całości zagadnień ochrony środowiska.

Jedną z pierwszych kompleksowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska na świecie była obowiązująca od 1969 r. w Szwecji[139] ustawa o ochronie środowiska. W tym akcie prawnym uregulowano podstawowe zagadnienia związane z zapobieganiem działalności, która mogła stanowić zagrożenie dla środowiska obejmujące zanieczyszczenie wody, powietrza oraz wpływ hałasu na środowisko. W ustawie tej uregulowano ponadto kategorie aktywności, które wymagały uzyskania zezwolenia oraz opracowania oceny oddziaływania na środowisko. Przepisy ustawy opierały się zasadniczo na konstrukcji normatywnej zasady prewencji. Z ich treści wynikało zobowiązanie dla każdego, którego działalność zagraża środowisku, do podjęcia wszelkich środków bezpieczeństwa, tak aby nie dopuścić do zanieczyszczenia. Ustawę o ochronie środowiska od 1986 r. uzupełniała ustawa o szkodach w środowisku[140]; uregulowane w niej zostały zagadnienia związane z odpowiedzialnością prawną za szkody w środowisku. W 1989 r. w Szwecji, w drodze rozporządzenia, wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia od szkód spowodowanych w środowisku[141]. Zdaniem D. Maśniak, rozwój obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych przyczynia się do zmiany sposobu kompensacji szkód[142]. Według tejże autorki, stanowią one punkt wyjścia dla tworzenia funduszów, które dają

[138] **J. Ebbesson,** *Miljöratt*, Uppsala 2003, s. 99–100.
[139] *Swedish Environmental Legislation*, Booklet 1: *Environmentally hazardous activities and liability for environmental damage*, Ministra of the Environment, Stockholm 1996, s. 9–30.
[140] The Environmental Damage Act 1986: 225.
[141] Ordinance on Environmental Damage Insurance 1989: 365.
[142] **D. Maśniak,** *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003, s. 73.

możliwość rekompensowania strat bez konieczności i potrzeby identyfikowania sprawcy[143].

Szwecja już od 1998 r. dysponuje własnym Kodeksem środowiska oraz szczególnym szczeblem sądownictwa[144] do spraw ochrony środowiska[145]. Szwedzki Kodeks środowiska został uchwalony 11 czerwca 1998 r., a wszedł w życie 1 stycznia 1999 r.[146] Zastąpił 15 ustaw działowych regulujących najważniejsze zagadnienia ochrony środowiska, takich jak: ustawa o ochronie przyrody z 1964 r., ustawa o ochronie środowiska z 1969 r., ustawa o ochronie zdrowia z 1982 r., ustawa o produktach chemicznych z 1985 r. oraz ustawa wodna z 1983 r.[147] Szwedzki Kodeks środowiska składa się z 7 części zawierających łącznie 33 rozdziały podzielone na 500 paragrafów. Regulacja kodeksowa obejmuje swoim zakresem wszystkie działy prawa ochrony środowiska. Podstawowe unormowania w Kodeksie są uzupełnione przez przepisy szczegółowe. Przepisy kodeksowe mają charakter regulacji ogólno-szczegółowej[148]. Pierwsza część zawiera przepisy ogólne i podstawowe zasady prawa ochrony środowiska. Prawo ochrony przyrody jest uregulowane w drugiej części Kodeksu. Część trzecia normuje prawo emisyjne dotyczące ochrony wód, ochrony przed chemikaliami oraz ochrony przed odpadami. Postanowienia Kodeksu zawierają także zasady dotyczące odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów ochrony środowiska. Zasady prawa obowiązujące na gruncie ustaw sektorowych zostały zastąpione katalogiem wspólnych zasad ogólnych Kodeksu. Zmniejszono dzięki temu liczbę obowiązujących przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Kodeks jest głównym i najważniejszym aktem prawnym w dziedzinie ochrony środowiska obowiązującym w Szwecji. Znalazły się w nim zasadnicze normy o charakterze ogólnym, natomiast bardziej szczegółowe przepisy znajdują się w aktach wykonawczych. Kodeks środowiska jest także pierwszym zintegrowanym aktem prawnym dotyczącym całości zagadnień związanych z ochroną środowiska uchwalonym w Szwecji. Jego przepisy regulują zasady

[143] Tamże.

[144] **Z. Bukowski,** *Krajowe odrębne sądownictwo w zakresie ochrony środowiska na wybranych przykładach*, „Zeszyty Naukowe WSHE", Włocławek 2006/22, Nauki administracyjno-prawne, s. 15–16.

[145] **S. Rubensom,** *Sweden*, [w:] **H. Somsen** (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, vol. 1, Oxford 2000, s. 527–530.

[146] *The Swedish Environmental Code, Ministry of the Environment*, Ministry publications series, Regeringskasliet Government Office of Sweden, Stockholm, 1 August 2000. Korzystałem z tekstu w wersji elektronicznej tekstu prawnego dostępnego na stronie: http://www.sweden.gov.se/sb/d/2023/a/22847.

[147] **A. Nilsson,** *Sweden*, [w:] **H. Somsen** (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, vol. 2, Oxford 2002, s. 543.

[148] *The Swedish Environmental Code. A résumé of the text of the Code and related Ordinances*, Information material, Ministry of the Environment, Regeringskasliet Government Office of Sweden, SE-103 33, Stockholm 2001, s. 6.

odnoszące się do: zarządzania obszarami lądowymi i wodnymi; zachowania i ochrony gatunków roślin i zwierząt; ochrony zdrowia; wody; inżynierii genetycznej; substancji chemicznych, produktów i odpadów. Normy kodeksowe obejmują bardzo rozległy zakres regulacji prawnej i tworzą w ten sposób ogólne ramy prawne dotyczące wszystkich elementów środowiska w Szwecji. Przepisy tam zawarte mają zastosowanie do wszystkich podmiotów podejmujących działania lub środki, które stoją w sprzeczności z celami ochrony środowiska, wynikającymi z Kodeksu. Adresatami są osoby fizyczne i prawne, których działalność jest potencjalnie szkodliwa dla zdrowia ludzkiego lub środowiska i powoduje szkody w środowisku kulturowym oraz zmniejsza różnorodność biologiczną. Przepisy Kodeksu mają zastosowanie do wszystkich rodzajów oddziaływań wpływających szkodliwie na środowisko w skali makro i mikro. Dotyczą one lokali i budynków oraz innych miejsc publicznych, do których dostęp ma charakter powszechny. Odnoszą się one do funkcjonowania różnorodnych instalacji, takich jak: systemy oczyszczania ścieków, kompostownie, składowiska, lotniska, elektrownie. Wszystkie działania, które powodują emisje do ziemi, wody lub powietrza, powinny być wykonywane zgodnie z zasadami prawa określonymi w Kodeksie. Działania zapobiegawcze zarządzających poszczególnymi źródłami emisji muszą być podejmowane tak szybko, jak to tylko jest możliwe – bez czekania na wezwanie", wtedy, kiedy istnieje jakiekolwiek ryzyko zaistnienia negatywnego oddziaływania na środowisko w formie hałasu, zapachu, wibracji, światła lub w innej formie zapowiadającej zagrożenie. Przepisy Kodeksu środowiska stosuje się równolegle z innymi przepisami systemu prawa w Szwecji. Regulacje kodeksowe są podstawą dla działań i środków, które mają wpływ na środowisko i zdrowie ludzkie, nawet gdy są one objęte zakresem regulacji innych ustaw. Zasady i przepisy innych aktów prawnych muszą być stosowane równolegle z przepisami Kodeksu środowiska. Przykładem może być łączne stosowanie przepisów dotyczących prawa budowlanego oraz przepisów dotyczących planowania przestrzennego i przepisów Kodeksu środowiska. Zasady ogólne wynikające z Kodeksu są rozwinięte w przepisach szczegółowych.

Podstawowym celem Kodeksu środowiska obowiązującego w Szwecji jest promowanie zrównoważonego rozwoju, który ma zapewnić obecnym i przyszłym pokoleniom życie w zdrowym i czystym środowisku naturalnym. Przepisy Kodeksu odwołują się także do treści dokumentów międzynarodowych, takich jak np. dokument ONZ *Nasza wspólna przyszłość*. W wyniku uchwalenia Kodeksu środowiska w kwietniu 2000 r. w strukturze organizacyjnej urzędu prokuratora generalnego zostało utworzone Biuro ds. Środowiskowych. Jego celem było zwiększenie poziomu współpracy na szczeblu centralnym, pomiędzy prokuraturą, policją, Agencją Ochrony Środowiska, Strażą Nadbrzeżną oraz służbami celnymi[149].

[149] **S. Mahmoudi,** *Sweden*, [w:] **J. Brunnée, E. Hey** (eds.), *Yearbook of International Environmental Law 2000*, vol. 11, Oxford 2001, s. 399.

Należy podkreślić, że w szwedzkim prawie ochrony środowiska wyznaczenie celów ochrony środowiska jest warunkiem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Według założeń przyjętych w Parlamencie Szwecji, osiągnięcie tych celów powinno nastąpić do 2025 r. Jest to związane z wysiłkami zmierzającymi do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez ochronę zdrowia ludzkiego, dla zachowania różnorodności biologicznej, ograniczenia wykorzystania zasobów naturalnych w celu zapewnienia zrównoważonego wykorzystania i ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych środowiska. Cele ogólne, przyjęte przez Parlament w ustawodawstwie sektorowym, są ściśle powiązane z celami szczegółowymi wynikającymi z Kodeksu. Sposób wytyczenia tych celów pozwala mówić o szwedzkiej specyfice polityki i prawa ochrony środowiska. Do celów w zakresie jakości środowiska Kodeks zalicza: czyste powietrze, wysoką jakość wód podziemnych, zrównoważoną ochronę jezior, cieków wodnych i mokradeł, zrównoważoną i trwałą ochronę środowiska morskiego i wybrzeża, zrównoważony rozwój lasów, ochronę zróżnicowania krajobrazu rolniczego, ochronę krajobrazu górskiego, ochronę dobrych wartości środowiska architektonicznego, utrzymanie czystego środowiska, ochronę środowiska przed promieniowaniem, ochronę warstwy ozonowej oraz ograniczanie zmian klimatu. Przepisy Kodeksu mają stanowić przewodnik do osiągnięcia tych celów.

Ogólne zasady postępowania zawarte w szwedzkim Kodeksie środowiska są przestrzegane jako generalne wytyczne postępowania. Mają one zastosowanie do wszystkich działań i środków objętych przepisami tej regulacji. Dotyczy to ochrony i uprawy ziemi, postępowania z produktami chemicznymi, budowy budynków lub obiektów niebezpiecznych dla środowiska i transportu. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska nie mają zastosowania do działań o niewielkim znaczeniu, takich jak wybór miejsca zamieszkania i wypoczynku czy wybór zawodu.

Katalog zasad ogólnych prawa ochrony środowiska uregulowanych w Kodeksie obejmuje: zasadę ciężaru dowodu, zasadę wymogu wiedzy, zasadę przezorności oraz zasadę najlepszych dostępnych technologii, zasadę odpowiedniej lokalizacji, zasadę „ekocyklu" w zarządzaniu zasobami środowiska, zasadę wyboru produktu oraz zasadę rozsądnych korzyści i kosztów. Cele środowiskowe określone w Kodeksie powinny być wytycznymi w stosowaniu wyżej wymienionych zasad ogólnych.

Zasada ciężaru dowodu oznacza, że podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy) muszą wykazać, że ich planowane działania i środki podejmowane wobec środowiska są zgodne z innymi zasadami ogólnymi prawa i wymaganiami ochrony środowiska. Ciężar dowodu zawsze obciąża prowadzącego instalację, zaś poszkodowani dotknięci oddziaływaniem instalacji nie muszą prowadzić przeciwdowodu. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcy muszą wziąć pod uwagę, na ile ich działalność oraz podejmowane środki są zgodne z oceną kontroli w trakcie planowanej i realizowanej działalności. W związku z zasto-

sowaniem procedury przewidzianej w Kodeksie władze publiczne mogą narzucić własne warunki prowadzenia danej działalności, tak aby zapewnić zgodność z zasadami ochrony środowiska. Adresaci aktów administracyjnych – pozwoleń i zezwoleń – muszą przestrzegać zasad postępowania wynikających z Kodeksu, nawet w zakresie, który nie jest objęty pozwoleniem lub zezwoleniem.

Zgodnie z zasadą wymogu wiedzy, osoby prowadzące działalność muszą posiadać wiedzę, która jest niezbędna do przestrzegania przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska. Celem tej zasady jest zapewnienie, że prowadzący instalację będą przed rozpoczęciem działalności zdobywać odpowiednie doświadczenia oparte na wiedzy fachowej. Ma ona przede wszystkim zapobiegać powstaniu szkód w środowisku. Zakres obowiązku posiadania wiedzy powinien być różny – oczywiście w zależności od charakteru planowanego lub realizowanego działania lub środka. Wymagana wiedza winna obejmować wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko i jego skutki oraz środki, które muszą być podjęte w celu ograniczenia negatywnych zjawisk. Od podejmującego określone działanie wymaga się także znajomości konsekwencji pominięcia środków zapobiegawczych oraz działań ograniczających lub zmniejszających zakres zagrożeń. We wniosku o wydanie pozwolenia lub zezwolenia na realizację danej inwestycji lub w przypadku rozpoczęcia działalności wnioskodawca musi opisać potencjalny wpływ na środowisko danej operacji. Wnioskodawca musi również wariantowo wskazać możliwość ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko. W związku z tym powinien on uzyskać szczegółową wiedzę dotyczącą zarówno działania, jak i obszaru, na którym będzie ona prowadzona. Podmiot zainteresowany musi wskazać na środki zapobiegawcze i zabezpieczające, które zostaną podjęte, jak również dotyczące wpływu danego przedsięwzięcia na funkcjonowanie obszaru, na którym ono powstanie. Jeśli wnioskodawca nie będzie mógł wykazać się odpowiednim doświadczeniem w realizacji podobnych działań (operacji), może zostać zobowiązany do poprawienia stanu i poziomu wiedzy poprzez przeprowadzenie badań własnych. Prowadzący instalacje zobowiązani są do stałego informowania władz publicznych o swojej działalności oraz o jej wpływie na środowisko i zdrowie ludzi. Innymi słowy, zasada wymogu wiedzy nie powinna mieć stałego charakteru; musi ona być uzależniona od zmieniających się w czasie standardów wynikających z rozwoju nowych technologii i badań prowadzonych w ochronie środowiska oraz stosowania rozwiązań technicznych zgodnie z zasadą najlepszych dostępnych technologii. Osoby bezpośrednio odpowiedzialne za prowadzenie działalności, na które jest wymagane uzyskanie zezwolenia, muszą posiadać także odpowiednie kwalifikacje zawodowe i wiedzę na temat danej działalności i jej potencjalnego wpływu na środowisko, zgodnie z zasadą wymogu wiedzy.

Zasada przezorności jest podstawową zasadą obowiązywania przepisów Kodeksu. Przewiduje ona, że samo ryzyko uszkodzenia lub szkody rodzi obowiązek

podejmowania niezbędnych środków w celu zapobiegania niekorzystnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko lub zwalczania go. Zasada ta ma zastosowanie do wszystkich podejmowanych czynności, które mogą być istotne z punktu widzenia realizacji celów Kodeksu. Działania te oznaczają ograniczenie ryzyka oraz zmniejszenie emisji zanieczyszczeń i innych szkód spowodowanych przez dane zachowanie. Może to na przykład dotyczyć: stosowania technicznych środków z wykorzystaniem odpowiednich metod ograniczających zakres działania, wybierania odpowiednich surowców i paliw. Zasada ta ma szczególne zastosowanie w zrównoważonej ochronie zasobów morskich. Jest ona połączona z zasadą likwidacji szkody u źródła i uzupełniana zasadą dostępu do informacji na temat użytkowania i obsługi różnych substancji. Zgodnie z zasadą najlepszych dostępnych technologii, możliwie najlepsze technologie powinny być wykorzystywane do profesjonalnych działań. Chodzi tu o technologie stosowane zarówno do funkcjonowania budowy, eksploatacji i likwidacji instalacji. Istotnym warunkiem korzystania z najlepszej technologii jest to, że musi być spełniony warunek możliwego jej wykorzystania w przemyśle. Rozwiązania techniczne muszą być także dostępne z ekonomicznego punktu widzenia w prowadzeniu danej działalności.

Zgodnie z treścią zasady: „zanieczyszczający płaci" – *The Polluter Pays Principle* (PPP) – przewidzianą w Kodeksie, zanieczyszczającym jest zawsze osoba, która powoduje lub może powodować oddziaływania na środowisko i która musi zapłacić za środki zapobiegawcze lub naprawcze, które muszą być podjęte w celu naprawienia szkody w środowisku. Nie ma znaczenia, czy operacje przeprowadzane są na zasadach komercyjnych, czy też nie. Zasada ta zobowiązuje do finansowania działań ochronnych, poprzez podjęcie konkretnych inicjatyw ze względów praktycznych, ekonomicznych i ekologicznych. Zanieczyszczający musi w konsekwencji podjąć niezbędne środki w celu naprawienia szkody.

Zasada odpowiedniej lokalizacji przewiduje, że wybór właściwej (odpowiedniej) lokalizacji zasadniczo musi dotyczyć przedsięwzięć obejmujących takie sektory środowiska jak ziemia i woda. Wybór danego terenu powinien być ponadto właściwy w odniesieniu do realizacji celów wynikających z przepisów Kodeksu i zasad dotyczących ochrony gruntów i gospodarki wodnej. Zasada odpowiedniej lokalizacji opiera się na założeniu, według którego wybór miejsca lokalizacji przedsięwzięcia ma zasadnicze znaczenie dla oddziaływania na środowisko. Wybierając odpowiednie miejsce na lokalizację inwestycji, należy możliwie w największym stopniu zminimalizować ryzyko wystąpienia szkody zarówno w środowisku, jak i szkody dotyczącej zdrowia ludzkiego. Istotne znaczenie ma raport nt. alternatywnych miejsc oddziaływania na środowisko. Jest on dokumentem zawierającym oświadczenie uzupełniające decyzję o wyborze miejsca. Odpowiednia lokalizacja powinna być wybrana w taki sposób, aby realizacja przedsięwzięcia była zgodna z zasadami ogólnymi Kodeksu oraz

zasadami szczegółowymi dotyczącymi ochrony gruntów. Na każdym etapie realizacji inwestycji powinny być przestrzegane wszystkie zasady ogólne Kodeksu.

Zgodnie z zasadą „ekocyklu", każde nowe przedsięwzięcie w zarządzaniu zasobami środowiska musi być realizowane w taki sposób, aby zapewnić efektywne wykorzystanie surowców i energii oraz poziomów konsumpcji i wytwarzania odpadów. Preferowanymi źródłami energii są: energia słoneczna, energia wiatrowa i energia pochodząca z elektrowni wodnych, jak również biologicznie odnawialne źródła energii. Zasada „ekocyklu" nakazuje stworzenie możliwości ponownego wykorzystania produktów, wtórnego użycia i ponownego wytworzenia produktu. Wszystkie materiały pochodzące ze środowiska powinny w miarę możliwości technicznych, organizacyjnych i formalno-prawnych wracać ponownie do cyklu produkcji w sposób, który będzie minimalizował zakres wykorzystania jego zasobów. Ostatecznym celem tej zasady jest utrzymanie zamkniętej pętli procesu produkcji i recyklingu. Zastosowanie zasady „ekocyklu" powinno sprzyjać także realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w kierunku stworzenia instrumentów skutecznego i oszczędnego wykorzystania surowców i innych materiałów w ramach „czystej" produkcji. W korzystaniu z tej zasady podczas produkcji duże znaczenie posiada proces zastępowania przedmiotów tradycyjnych produktami o wydłużonym cyklu użytkowania. Analiza cyklu życia jest pomocna także z uwagi na możliwość kontrolowania zużycia surowców i energii, które jest różne na poszczególnych etapach wytwarzania produktu lub usługi.

Zasada wyboru produktu nakazuje powstrzymanie się od wykorzystania lub sprzedaży chemicznych produktów, które mogą powodować zagrożenie dla zdrowia lub środowiska naturalnego. Należy zatem unikać stosowania takich właśnie produktów, zwłaszcza jeśli istnieje możliwość ich zastąpienia produktami bezpiecznymi. Od strony podmiotowej zasada ta ma zastosowanie wobec wszystkich tych, którzy użytkują lub sprzedają produkty. W praktyce wybór produktu zależy od użytkownika, który musi mieć wiedzę w tym celu, aby najlepiej zdecydować, czy dany produkt jest zgodny z oczekiwaniami. Zasada ta odnosi się także do importerów i producentów, którzy są w lepszej sytuacji niż użytkownicy poszukujący alternatywnych produktów wykorzystywanych dla różnych potrzeb. Zasada wyboru produktu nie może zostać zastąpiona przez zasadę przezorności; obie powinny być stosowane równolegle. Swoiste cechy produktu muszą być oceniane i porównywane z innymi rozwiązaniami za każdym razem, gdy wybór taki jest w ogóle możliwy. Zasadę wyboru produktu powinno się stosować zawsze, gdy jest to możliwe. Istnieje więc tutaj silny związek z wiedzą techniczną i wymaganiami środowiskowymi oraz z zasadą najlepszych dostępnych technologii.

Warto podkreślić, że Szwecja posiada duże doświadczenie w dziedzinie znakowania ekologicznego produktów. Do najstarszych, obowiązujących od

1970 r., ekoznaków należy symbol *Håll Sverige rent* aktualnie *Miljöpaper*. W 1985 r. wprowadzono w Szwecji oznakowanie *Krav* przeznaczone dla produktów żywnościowych, które pochodzą z upraw ekologicznych. Związek Ochrony Przyrody w Szwecji, na podstawie porozumienia podpisanego w 1989 r. z dużymi organizacjami handlowymi, stworzył kryteria przyznawania produktom nieżywnościowym ekologicznego znaku towarowego – *Bra miljöval* (Trafny wybór ekologiczny). Od 1992 r. funkcjonuje ekologiczny znak towarowy *Falken* (Sokół), który informuje o oznaczonym nim produkcie, że spełnia on kryteria ekologiczne określone przez Związek Ochrony Przyrody. Kraje skandynawskie – Szwecja, Norwegia, Finlandia oraz Islandia – w 1989 r. wprowadziły wspólny znak towarowy. Szwecja posiada pięć głównych systemów ekologicznego znakowania wyrobów. W Szwecji działają też trzy instytucje przyznające ekoznak *Krav*. Zasadniczym celem udzielania ekoznakowania *Krav* jest stymulowanie rozwoju zrównoważonej konsumpcji[150].

Według zasady rozsądnych korzyści i kosztów, wszystkie wymogi ochrony i korzystania z zasobów środowiska powinny być rozpatrywane w świetle osiąganych korzyści i kosztów. Warunki związane z korzystaniem ze środowiska muszą być oparte na środowiskowej wycenie kosztów – ich poziom powinien być korzystny dla środowiska. Kosztów tych nie stanowią wydatki na środki podjęte w związku z realizacją zasady przezorności. Realizowane działania nie mogą powodować nadmiernie uciążliwych kosztów oraz nie mogą naruszać sfery wolności osobistej. Ponadto, warunki nałożenia tych kosztów mogą być surowe na tyle, aby nie zagrażały realizacji celów przyjętych przez rząd i Parlament w odniesieniu do realizowanej polityki ochrony środowiska. Zobowiązany podmiot, zgodnie z zasadą ciężaru dowodu, musi wykazać, że koszty środków ochronnych przewidziane na realizację celów ochrony środowiska nie są uzasadnione. Nie mogą one stanowić dla niego nadmiernego obciążenia. W przypadku, gdy działanie lub środek mogą powodować znaczną szkodę, nawet jeśli jest to niezbędne do podjęcia czynności wynikających z zasady przezorności, powinny być realizowane działania zgodnie z zasadami Kodeksu środowiska. Ta „zasada wstrzymania" ma zastosowanie do wszystkich działań i środków w zakresie przewidzianym do stosowania przepisów Kodeksu. Powinna ona być jednak ograniczona do absolutnego minimum, akceptowalnego poziomu zdrowia i ochrony środowiska, bez względu na gospodarcze znaczenie danego przedsięwzięcia. „Zasada wstrzymania" obowiązuje przy stosowaniu innych zasad określonych w Kodeksie, zwłaszcza wtedy, kiedy nie są one wystarczające do zapewnienia odpowiedniej ochrony przed niebezpiecznymi działaniami i środkami. Jeżeli w wyniku przeglądu takich działań lub środków organ uzna za konieczne zastosowanie „zasady wstrzymania", musi wtedy

[150] *En svensk strategi för hållbar utveckling- ekonomisk, social och miljömässig*, Stockholm 2004, s. 113.

podjąć decyzję o zakresie wprowadzenia zakazu działania lub jego przerwania. Szczególne powody skorzystania z tej zasady mogą być związane z utrzymaniem poziomu zatrudnienia. Jeśli działalność prowadzi do znacznego pogorszenia się warunków życia dużej liczby osób lub mogłoby spowodować znaczną szkodę dla środowiska, wówczas organ ochrony środowiska może zezwolić, w wyjątkowych okolicznościach, na wyłączenie stosowania tej zasady.

Zgodnie z przepisami Kodeksu szczególną ochroną objęte są obszary interesu narodowego. Określenie tych obszarów i ich wykorzystanie regulują także m.in. przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że mogą one korzystać z silniejszej ochrony prawnej. Niektóre obszary geograficzne, posiadające cenne walory przyrodnicze i kulturowe, zostały wyraźnie wymienione w tekście Kodeksu jako objęte kategorią interesu narodowego; są to: obszary, które są cenne dla turystyki i rekreacji, wybrzeża, obszary górskie, rzeki, które nie mogą być wykorzystane do celów elektrowni wodnych, oraz Sztokholmski Krajowy Park Miejski. W rozdziale 3 Kodeksu uregulowane zostały zagadnienia dotyczące zarządzania gruntami. W tym obszarze regulacji prawnej szczególne znaczenie mają normy jakości środowiska.

Są one przyjmowane w celu zniwelowania faktycznych lub potencjalnych problemów środowiska naturalnego. Ustanawiają minimalne standardy jakości środowiska w odniesieniu do ziemi, wody, powietrza lub innych elementów środowiska na danym obszarze geograficznym. Normy te wyznaczają także poziom zanieczyszczenia lub innych oddziaływań na życie ludzi i środowisko. Wielkości te są ustalane na podstawie kryteriów naukowych. Norma jakości środowiska wyraża określony stan środowiska naturalnego w odniesieniu do występowania zanieczyszczeń i innych skutków, np. takich jak hałas. Określa ona także dopuszczalne poziomy występowania chemicznych substancji w gruncie, wodach powierzchniowych lub podziemnych, w powietrzu i w środowisku jako całości. Jeżeli standardy jakości środowiska nie mogą być osiągnięte, organ ochrony środowiska może zdecydować o realizowaniu np. programu działań, który w tym celu musi być sporządzony. Programy tego rodzaju określają, jakie konkretne środki mają być podjęte i w jakim terminie. Normy jakości środowiska w szwedzkim prawie ochrony środowiska zostały przyjęte w odniesieniu do azotu, dwutlenku siarki i ołowiu. Standardy takie zostały wprowadzone do prawa wewnętrznego, zgodnie z przepisami prawa Unii dotyczącymi jakości powietrza.

Oceny oddziaływania na środowisko muszą być przygotowane przed uzyskaniem pozwolenia i powinny być dołączone do wniosku o wydanie pozwolenia. Ocena oddziaływania na środowisko ma zapewnić wybór najlepszego z możliwych wariantów przedsięwzięcia, według wytycznych dla decyzji podejmowanych z punktu widzenia ochrony środowiska i zdrowia ludzi. Procedura konsultacji odbywa się przed podjęciem decyzji dotyczącej inwestycji wywołującej negatywny wpływ na środowisko.

Regulację Kodeksu ochrony środowiska w Szwecji uzupełniają następujące ustawy: o leśnictwie z 1979 r., o myślistwie z 1987 r., o rybactwie z 1993 r., o kopalinach z 1991 r., o prawo planowania i zabudowy z 1987 r. oraz o kontroli zagrożeń wynikających z poważnych wypadków związanych z substancjami niebezpiecznymi z 1999 r. Łączne stosowanie przepisów wyżej wymienionych ustaw sektorowych oraz norm Kodeksu rodzi wiele problemów praktycznych[151]. Szczególne znaczenie dla skutecznej realizacji celów prawa ochrony środowiska w działalności inwestycyjnej ma ustawa – Prawo planowania i zabudowy z 1987 r. Reguluje ona zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie planowania zagospodarowania przestrzeni lądowej i wodnej oraz realizacji zabudowy. Wprowadzony w ustawie system planistyczny co do zasady nie opiera się na hierarchicznym układzie planów. Warto podkreślić, że w Szwecji centralnym organem odpowiedzialnym za planowanie zagospodarowania przestrzennego jest minister środowiska. Jego zadaniem jest prowadzenie polityki zmierzającej do oszczędnego wykorzystania terenów i ochrony środowiska.

W realizowanej w Szwecji polityce ochrony środowiska istotne znaczenie ma zasada zrównoważonego rozwoju. W 2002 r. rząd szwedzki przyjął „Narodową strategię zrównoważonego rozwoju". W dokumencie tym określona została wizja zrównoważonego społeczeństwa realizującego cele społeczne, kulturalne, ekonomiczne i ekologiczne. Cele te podporządkowane są naczelnej zasadzie zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

3.5. Prawo szwajcarskie

Szwajcaria od 1983 r. posiada kompleksową regulację prawa ochrony środowiska (USG). Jest to ustawa o ochronie środowiska z dnia 7 października 1983 r.[152] Akt ten składa się z 67 artykułów podzielonych na sześć tytułów. W rozdziale 1 tytułu pierwszego ustawy uregulowane zostały następujące zasady ogólne prawa ochrony środowiska: 1) zasada ochrony środowiska w celu zachowania zrównoważonego rozwoju; 2) zasada prewencji (zasada zapobiegania); 3) zasada: „zanieczyszczający płaci" oraz 4) zasada dostępu do informacji.

W rozdziale 2 tytułu pierwszego ustawy występują definicje podstawowych pojęć, takich jak: substancja, organizmy genetycznie modyfikowane, instalacja, zapobieganie katastrofie. Tytuł drugi reguluje prawo emisyjne; ponadto w tymże tytule znalazły się uregulowania dotyczące zagrożeń środowiska materiałami,

[151] **Ch. Zetterberg,** *Sweden*, [w:] **H. Somsen** (ed.), *Yearbook of International Environmental Law 2003*, vol. 3, Oxford 2003, s. 713.

[152] 814.01 Federal Act of 7 October 1983 on the Protection of the Environment (Environmental Protection Act, EPA). Korzystałem z tekstu tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http://www.admin.ch/ch/e/rs/814_01/index.html.

organizmami oraz odpadami. Tytuł trzeci obejmuje normy wyznaczające podział kompetencji pomiędzy Konfederację i Kantony. Czwarty tytuł normuje zagadnienia związane z odpowiedzialnością prawną za naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska. Piąty – tworzy podstawy odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko środowisku. Tytuł szósty zawiera przepisy końcowe.

Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska są powiązane z podstawami prawnymi systemu planowania przestrzennego. Zasady oraz organizację systemu planowania przestrzennego w Szwajcarii reguluje ustawa z dnia 22 czerwca 1979 r. o planowaniu przestrzennym (RPG), która weszła w życie 1 stycznia 1980 r. Postanowienia ustawy są uszczegółowione przez kantonalne ustawy o planowaniu przestrzennym i prawie budowlanym (*Raumplanungs – und Baugesetze*). W federalnej ustawie o planowaniu przestrzennym określone zostały zasady planistyczne (*planungsgrundsätze*). Obowiązują one władze publiczne federacji i kantonów w planowaniu zagospodarowania przestrzennego.

3.6. Prawo włoskie

Podstawę konstytucyjną systemu prawa włoskiego tworzy Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona 27 grudnia 1947 r. W treści ustawy zasadniczej Włoch brak jest przepisów, które w sposób bezpośredni odnoszą się do środowiska i jego ochrony[153]. Pojęcie „ochrona środowiska" występuje w treści art. 117, który wyznacza podział zadań pomiędzy państwo i regiony. Prawo do środowiska i jego ochrony można pośrednio wyprowadzić z treści art. 2. Bardziej rozbudowany zakres regulacji prawnych dotyczących bezpośrednio ochrony środowiska występuje na płaszczyźnie aktów prawnych o charakterze ogólnym.

We Włoszech obowiązuje dekret Prezydenta Republiki z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie standardów ochrony środowiska[154]. Składa się on z 318 artykułów tworzących sześć części podzielonych na poszczególne tytuły. Dekret ten stanowi wykonanie dyspozycji ustawy z dnia 15 grudnia 2004 r.[155] Struktura włoskiego dekretu w sprawie standardów ochrony środowiska wygląda następująco:

---

[153] Zob. szerzej na ten temat **B. Rakoczy,** *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 48–57.

[154] Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme In materia ambientale (pubblicato nella „Gazzetta Ufficiale" n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. N. 96). Opieram się na tekście tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http://www.sintai.sinanet.-apat.it/normativa/152_2006.pdf.

[155] Legge 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazion, „Gazzetta Ufficiale" n. 302 del 27 dicembre 2004, Suppl. Ordinario n. 187. Tekst tego aktu prawnego dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie: http://www.altalex.com/index.php?-idnot=2052.

Część 1. Przepisy regulujące wspólne zasady ogólne (art. 1–3).
Część 2. Przepisy dotyczące procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz postępowania w sprawie wydania zintegrowanego pozwolenia na korzystanie ze środowiska (IPPC) (art. 4–52).
Część 3. Przepisy dotyczące ochrony gleby oraz zwalczania pustynnienia i zarządzania zasobami wodnymi (art. 53–176).
Część 4. Przepisy wyznaczające podstawy gospodarki terenami i rekultywacji zdegradowanych gruntów (art. 177–266).
Część 5. Przepisy dotyczące ochrony powietrza i prawa emisyjnego (art. 267–298).
Część 6. Przepisy regulujące zasady naprawiania szkód w środowisku i wypłaty odszkodowań (art. 299–318).

Zgodnie z art. 2 dekretu, celem tej regulacji jest promowanie jakości życia; ma być on realizowany w ramach ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego oraz rozważnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Do celów szczegółowych tego dekretu należą: reorganizacja, koordynacja i integracja całości regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska we Włoszech. Tytuł pierwszy dekretu reguluje następujące zasady ogólne prawa ochrony środowiska: 1) zasadę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony; 2) zasadę zintegrowanej ochrony środowiska w celu promowania zrównoważonego rozwoju; 3) zasadę propagowania korzystania z instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w przygotowywaniu planów i programów państwowych, regionalnych i ponadnarodowych (zasada nadrzędności); 4) zasadę oceny wpływu na środowisko, planów i programów, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego; 5) zasadę zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli zanieczyszczeń, z uwzględnieniem celów szczegółowych, takich jak: zapewnienia pełnego wdrożenia dyrektyw w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; uproszczenie procedury oceny oddziaływania na środowisko, która musi uwzględniać analizę kosztów i korzyści środowiskowych, ekonomicznych i społecznych; wprowadzenie systemu odpowiednich czynności kontrolnych w celu zapewnienia zgodności z wymaganiami podanymi w ocenie. W art. 5 dekretu znalazły się definicje podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska, takich jak: postępowanie w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz dostarczanie informacji na temat takiej decyzji.

We Włoszech zadania państwa w dziedzinie ochrony środowiska wykonuje Ministerstwo Środowiska i Ochrony Terytorium oraz Akwenów Morskich. Poprzednie Ministerstwo Środowiska działało za pomocą „służb", które w zakresie kompetencji były zrównane z dyrekcjami generalnymi. W ramach ich właściwości pozostawały sprawy: zapobiegania skażeniom, rewilitalizacji śro-

dowiska, konserwacji przyrodniczej, ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji[156]. Duże zmiany obejmujące obszar działania Ministerstwa Środowiska zostały wprowadzone na podstawie dekretu ustawodawczego z dnia 31 marca 1998 r. D. Lgs. Nr 112/1998[157].

3.7. Prawo holenderskie

Holandia jako jedno z pierwszych państw w Europie wprowadziła regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska: w 1875 r. przyjęła ustawę o ograniczeniu wpływu zanieczyszczeń przemysłowych na otoczenie[158]. W Holandii obowiązuje skonsolidowana regulacja prawa ochrony środowiska w postaci ustawy o zarządzaniu środowiskowym z 1993 r.[159] Jest to akt prawny o zasadniczym charakterze dla holenderskiego prawa ochrony środowiska. W przepisach ogólnych regulacja ta odwołuje się do takich zasad prawa ochrony środowiska, jak: zasada prewencji, zasada przezorności, zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Ustawa składa się z 22 rozdziałów podzielonych na tytuły. Uregulowano w niej problematykę dotyczącą: spraw międzynarodowych, organów doradczych, planowania w ochronie środowiska, wymagań jakości środowiska, podziału na strefy środowiskowe, ocen oddziaływania na środowisko, pozwoleń i ogólnych zasad dotyczących lokalizowania instalacji, substancji i produktów, odpadów, zobowiązań związanych z raportowaniem i monitoringiem, procedur obowiązujących przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska, współdziałania na rzecz ochrony środowiska, postanowień finansowych oraz skargi do sądu administracyjnego.

Do podstawowych aktów prawnych regulujących ochronę środowiska w Holandii należą ponadto: ustawa o ochronie przyrody z 1998 r., ustawa z dnia 20 lipca 1961 r. – prawo leśne[160], ustawa o zarządzaniu wodami z 1989 r. oraz obowiązująca od 1 stycznia 2009 r. ustawa o pozwoleniach środowiskowych. Unormowania całego holenderskiego prawa ochrony środowiska obecnie są

---

[156] **J. Sługocki,** *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005, s. 63–64.

[157] Dekret ustawodawczy nr 112 z dn. 31.03.1998 r., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alleregioni ed agli Enki locali, In attuazione del capo I Della legge 15 marzo 1997, n. 59*, DL, nr 91 z 21.04.1998 r., dod. zw. nr 77.

[158] **R. Paczuski,** *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999, s. 20.

[159] Environmental Management Act. Text is based on the text of the Environmental Management Act as published in the Bulletin of Acts and Decrees 2002, no. 239, and later amended. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment Directorate-General for the Environment Strategy and Policy Affairs Directorate. Opierałem się na tekście tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http://www.eel.nl/documents/-EnvironmentalManagementActMay2004.pdf.

[160] Zob. **M. T. Cirelli, F. Schmithüsen,** *Trends in Forestry Legislation: Western Europe*, „FAO Legislative Study" [Zurych] 2000/10, s. 7.

w fazie głębokiej reformy. Przeprowadzana jest całkowita reorganizacja podstaw prawnych dotyczących ochrony środowiska w celu wprowadzenia nowego zintegrowanego i kompleksowego systemu prawa ochrony środowiska.

Istotne znaczenie dla konsolidacji prawa ochrony środowiska ma w Holandii polityka ochrony środowiska. „Narodowa polityka ochrony środowiska" z 1989 r.[161] określiła cele w ochronie środowiska na okres czterech lat. Dokument ten, wychodząc od poziomu globalnego, określił zadania krajowe oraz zadania, które miały być realizowane na szczeblu prowincjonalnym i lokalnym. Istotne znaczenie miało zintegrowanie i koordynacja zagadnień ochrony środowiska z rolnictwem, transportem i przemysłem. Celem nadrzędnym, który zamierzano osiągnąć do 2010 r., było zrównoważanie rozwoju zgodnie z wytycznymi wynikającymi z raportu Brundland[162]. W „Krajowej polityce ochrony środowiska" z 1993 r.[163] podstawowym celem był zrównoważony rozwój kraju. Ponadto w polityce ochrony środowiska zaplanowano do 1995 r. osiągnięcie 50% redukcji stosowania azotanów w odniesieniu do 1985 r.[164] W „Polityce ochrony środowiska" z 1997 r. nastąpiło rozdzielenie zagadnień wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, natomiast „Polityka ochrony środowiska" z 2001 r.[165] objęła swym zakresem szeroko rozumiane zagadnienia podejmowania działań na rzecz zrównoważenia.

Celem priorytetowym „Polityki ochrony środowiska" z 2001 r. był wymóg uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w ramach czterech głównych obszarów: energii, bioróżnorodności, rolnictwa oraz mobilności. Celem perspektywicznym, wyznaczonym do osiągnięcia na 2030 r., jest życie zdrowe i bezpieczne w odpowiednim środowisku, z czystą przyrodą, bez obniżenia poziomu różnorodności biologicznej oraz wielkości zasobów naturalnych. W dokumencie tym określono siedem problemów środowiskowych, które mogą stanowić przeszkodę w osiągnięciu celu perspektywicznego (w 2030 r.). Należą do nich: utrata bioróżnorodności, zmiany klimatyczne, nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, zagrożenia dla zdrowia, zagrożenia pochodzące od niebezpiecznych substancji, szkody dla jakości żywego środowiska oraz mogące powstać ryzyka, które nie podlegają pełnej

---

[161] *National Environment Policy Plan*: *To choose or Lose*, Minister of Housing, Physical Planning and Environment, HTK 1988–89, 21137/1, Haga 1989.

[162] **J. van der Straaten,** *The Dutch National Environmental Policy Plan: To Choose or to Lose*, „Environmental Politics" 1992/1, s. 45–70.

[163] *Environmental Policy of the Naetherlands*, Minister of Housing, Physical Planning and Environment, Haga 1994.

[164] Zob. **E. Wysocka,** *Zakres interwencjonizmu państwowego w planowaniu przestrzennym na przykładzie Holandii*, Warszawa 1995, s. 38–39.

[165] *National Environmental Policy Plan 4 „Where there is a will there is a Word-workin towards sustainability"*, Minister of Housing, Physical Planning and Environment, Haga 2001.

kontroli, związane z rozwojem genetyki, nanotechnologii oraz robotyki. Podstawą prawa i polityki ochrony środowiska w Holandii była zasada zrównoważonego rozwoju.

Duże znaczenie dla konsolidacji prawa ochrony środowiska w Holandii miał opracowany w 1990 r. przez Ministerstwo Rolnictwa „Plan polityki ochrony przyrody". W dokumencie tym założono utworzenie krajowej sieci ekologicznej obejmującej: 1) obszary zwłaszcza takie jak: parki narodowe i rezerwaty przyrody; 2) przyrodnicze obszary rozwojowe, takie jak np. obszary podmokłe oraz przewidziane do zalesienia; 3) korytarze ekologiczne, które łączą dwie kategorie terenów wcześniej wymienionych. W lipcu 2000 r. „Plan polityki ochrony przyrody" został zastąpiony dokumentem o nazwie „Przyroda dla ludzi, ludzie dla przyrody. Polityka dla przyrody, lasów i krajobrazu w XXI wieku"[166].

W Holandii sprawy ochrony środowiska należą do kompetencji dwóch ministrów: Ministra Rolnictwa, Przyrody i Jakości Żywności oraz Ministra Budownictwa, Planowania Przestrzennego i Środowiska. Pierwszy z wymienionych ministrów odpowiada za zarządzanie obszarami ochrony przyrody oraz rozwój wiejski. Główne zadania związane z ochroną środowiska realizuje natomiast Minister Budownictwa, Planowania Przestrzennego i Środowiska. To jemu podlega odpowiedzialny za ochronę środowiska Dyrektoriat Generalny Ochrony Środowiska. Organem doradczym Ministra jest Rada ds. Mieszkalnictwa, Planowania Przestrzennego i Środowiska. W jej skład wchodzą eksperci i przedstawiciele organizacji społecznych oraz administracji prowincjonalnej i gminnej. W Holandii obszar regulacji prawa ochrony środowiska jest powiązany ściśle z przepisami dotyczącymi planowania przestrzennego. Najważniejszym aktem prawnym wyznaczającym zakres i kompetencje władz publicznych, obejmującym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 20 lipca 2006 r. (*Wet op de Ruimtelike Ordening* – WRO). Weszła ona w życie 1 lipca 2008 r.

3.8. Prawo fińskie

W Finlandii obowiązuje ustawa z dnia 4 lutego 2000 r. o ochronie środowiska: *Environmental Protection Act*, która weszła w życie 1 marca 2000 r.[167] Wprowadziła ona do prawa fińskiego m. in. postanowienia dyrektywy UE

[166] *Nature for People, People for Nature. Policy dokument for nature, forest and landscape in the 21st century*, Ministra for Agriculture, Nature Managementand Fisheries, Haga 2000.

[167] Korzystałem z nieoficjalnego tłumaczenia tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej w języku angielskim na stronie: http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2000/en-20000086.pdf.

w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC), która zobowiązuje państwa członkowskie UE do zintegrowania kontroli emisji powodowanych przez przemysł. Ustawa fińska reguluje także ogólne działania w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom, które mają zastosowanie do wszystkich rodzajów działalności, powodujących lub mogących powodować szkody w środowisku. Ustawa odwołuje się do następujących zasad ogólnych prawa ochrony środowiska: 1) zasady zapobiegania szkodliwym skutkom lub ich ograniczania (zasada zapobiegania szkodliwemu oddziaływaniu i jego minimalizacji); 2) zasady wykonywania właściwej ochrony w sposób przezorny, aby zapobiec zanieczyszczeniu (zasada przezorności i opieki); 3) zasady stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT); 4) zasady stosowania najlepszych praktyk w celu zapobiegania zanieczyszczeniom (zasady najlepszego wykorzystania środowiska); 5) zasady „zanieczyszczający płaci" przewidującej zaangażowanie w działania, które stwarzają ryzyko spowodowania zanieczyszczenia, oraz obowiązek zapobieżenia szkodliwm skutkom lub ich zminimalizowania.

Omawiana ustawa o ochronie środowiska opiera się na zintegrowanym systemie zezwoleń środowiskowych. Dzięki integracji zagadnień związanych z wydawaniem zezwoleń środowiskowych i zapobieganiem zanieczyszczeniom przepisy tego aktu stworzyły podstawy skutecznego zapobiegania szkodom. Stało się to możliwe, ponieważ środowisko jest traktowane jako całość. Wnioski o zezwolenia środowiskowe są kierowane, zgodnie z prawem obowiązującym w Finlandii, do jednego organu. Wszystkie środowiskowe skutki działalności są oceniane w trakcie rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia lub zezwolenia. Rozwiązania technologiczne powinny służyć oszczędzaniu energii – powodując najniższe możliwe koszty w celu zmniejszenia emisji.

Ustawa normuje wyraźnie zintegrowany sposób ochrony środowiska oraz wymogi wydawania pozwoleń i warunków technicznego udzielania zezwoleń. Zgodnie z fińskim prawem ochrony środowiska, pozwolenia na korzystanie ze środowiska są wydawane przez władze regionalne oraz na szczeblu gminnym. Odrębne regulacje prawne w prawie ochrony środowiska obowiązującym w Finlandii obejmują zagadnienia dotyczące: ochrony i użytkowania gruntów, ochrony przyrody, kontroli i wykorzystania zasobów wodnych, zarządzania odpadami oraz odzysku odpadów. Ustawodawstwo działowe dotyczy również technologii genetycznych, chemikaliów, ochrony środowiska morskiego oraz ocen oddziaływania na środowisko, a także planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Podstawy prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego znajdują się w ustawie z dnia 5 lutego 1999 r. – Prawo zagospodarowania przestrzeni i zabudowy (*Maankäyttö – ja rakennuslaki* – Mjr). Ustawa ta weszła w życie w 2000 r. W zakresie kompetencji fińskiego ministra środowiska znajdują się sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

3.9. Prawo greckie

W Grecji obowiązuje ramowa ustawa o ochronie środowiska z dnia 16 października 1986 r.[168] W greckiej Konstytucji w art. 24 uregulowane zostało publiczne ogólne prawo do ochrony środowiska naturalnego i kulturowego oraz obowiązek państwa do podjęcia działań zapobiegawczych, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[169]. Do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska obowiązujących w prawie greckim należą: zasada zapobiegania, zasada przezorności oraz zasada zrównoważonego i trwałego rozwoju. Artykuł 24 Konstytucji Grecji nakłada na państwo obowiązek ochrony środowiska naturalnego. Przepis ten zawiera również postanowienia dotyczące specjalnej ochrony lasów, planowania przestrzennego i rozwoju obszarów miejskich. Zgodnie z treścią art. 1, podstawowym celem ramowej ustawy z 1986 r. jest zapobieganie zanieczyszczeniom i degradacji środowiska naturalnego poprzez stosowanie zespołu odpowiednich instrumentów prawa ochrony środowiska obejmujących: 1) ochronę zdrowia ludzkiego; 2) zapobieganie degradacji środowiska naturalnego; 3) promowanie zrównoważonego rozwoju oraz 4) zapewnienie możliwości odnowienia się zasobów naturalnych i racjonalnego wykorzystania nieodnawialnych lub ograniczonych zasobów środowiska; 5) utrzymanie równowagi przyrodniczej i zdolności reprodukcyjnej ekosystemów naturalnych oraz przywrócenia środowiska.

Przepisy tej ustawy mają na celu: ochronę wód powierzchniowych i wód podziemnych jako zasobów naturalnych i ekosystemów. Cele te są realizowane za pomocą różnych przepisów. Artykuły 3–6 ustawy regulują w szczególności kategorie działań związanych z potencjalnym niekorzystnym wpływem na środowisko, dla których wymagane jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Przepisy ustawy określają także warunki, które powinny być ustalone w zezwoleniach wydawanych przez organy administracji publicznej. W art. 9 i 10 wyznaczone zostały ogólne podstawy prawne dotyczące ochrony wszystkich rodzajów wód oraz monitorowania jakości wody poprzez sieć krajowych stacji monitorowania. Przepisy te określają także metody, częstotliwość pobierania próbek oraz szczegóły techniczne dotyczące monitorowania zanieczyszczeń wody. Standardy jakości są zróżnicowane w zależności od rodzaju wód, które mają być chronione, pożądanych zastosowań, sposobów użytkowania gruntów na danym obszarze oraz

[168] Korzystałem z tekstu tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej w języku greckim na stronie: http://www.biodiv-chm.gr/information/fol754874/fol263325/fol805931/N1650_86.pdf.

[169] Korzystałem z tekstu Konstytucji Grecji w języku angielskim, dostępnego na stronie: http://www.hri.org/docs/syntagma/. Zob. też **P. Patronos, V. Roumeliotou,** *Legal Framework for the Protection and Wise Use of Wetland Resources in Greece an Introduction*, Athens 2002, s. 1–2.

rodzaju zanieczyszczenia wód. Bardziej rygorystyczne normy jakości wody dotyczą obszarów poddanych szczególnej ochronie.

Grecka ustawa o ochronie środowiska odwołuje się do następujących zasad ogólnych prawa ochrony środowiska: 1) zasady zapobiegania zanieczyszczeniom i ogólnego zapobiegania degradacji środowiska naturalnego, wraz z regułą przezorności; 2) zasady bezpieczeństwa ekologicznego; 3) zasady zrównoważonego rozwoju; 4) zasady wykorzystania odnawialnych zasobów środowiska i ochrony zasobów nieodnawialnych; 5) zasady zachowania równowagi ekologicznej oraz 6) zasady zachowania i przywrócenia stanu środowiska.

3.10. Prawo francuskie

Francja należy do grupy państw członkowskich UE, które w systemach prawnych już w latach dwudziestych posiadały obowiązujące regulacje prawne dotyczące ochrony powietrza atmosferycznego[170]. W prawie francuskim funkcjonują także rozbudowane podstawy prawne zasad ochrony środowiska, takie jak: 1) zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz 2) zasada partycypacji publicznej w procesie podejmowania decyzji związanych z ochroną środowiska, zwłaszcza w procesie inwestycyjnym i w planowaniu przestrzennym[171]. Ponadto francuskie prawo ochrony środowiska opiera się na głównych zasadach ochrony prawnej środowiska obowiązujących w prawie UE oraz w prawie międzynarodowym. Analizując wymogi prawne ochrony środowiska w tym państwie, należy brać pod uwagę również regulacje niezwiązane bezpośrednio z prawem ochrony środowiska, takie jak np. prawo lotnicze oraz prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Najważniejszym źródłem prawa francuskiego jest Konstytucja zatwierdzona w referendum z 28 września 1958 r. Do podstawowych aktów prawnych regulujących ochronę środowiska, zaliczanych do konstytucyjnego bloku najważniejszych podstaw prawnych, należy Karta środowiska. Została uchwalona przez obie izby francuskiego parlamentu podczas wspólnego posiedzenia 28 lutego 2005 r. Jej postanowienia gwarantują prawo do życia w zdrowym środowisku. Poprzez przyjęcie tego aktu prawnego prawo do środowiska uzyskało równą rangę z innymi prawami obywatelskimi, takimi jak: prawo do ochrony zdrowia i opieki społecznej. Karta środowiska oprócz tego, że jest samodzielnym aktem prawnym, uzupełnia przede wszystkim system konstytucyjnych źródeł prawa we Francji; składa się ze wstępu oraz 10 artykułów.

---

[170] **A. Rest,** *Luftverschmutzung und Haftung in Europa*, Kehl, Strasburg, Arlington 1986, s. 11–15.

[171] **B. Dyszli,** *Information and Participation In French Environmental Law*, [w:] **M. Führ, G. Roller** (eds), *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, Frankfurt am Main, Berno, New York, Paris 1991, s. 19 i n.

Postanowienia Karty zawierają odniesienia do najważniejszych zasad prawnych ochrony środowiska, takich jak: zasada zrównoważonego rozwoju, zasada prewencji, zasada przezorności oraz zasada „zanieczyszczający płaci". W tekście Karty znalazło się szczególnie wyraźne odwołanie do zasady przezorności. Przepisy tego aktu zobowiązują władze publiczne do promowania zrównoważonego rozwoju, gwarantują prawo do życia w zrównoważonym środowisku oraz prawo do ochrony zdrowia. W Karcie zostały sformułowane także nakazy skierowane do podmiotów prawa, związane z obowiązkiem naprawiania szkód w środowisku.

Omawiana regulacja tworzy podstawy dla obowiązywania w prawie francuskim powszechnej zasady ponoszenia odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów prawa ochrony środowiska. Działania podejmowane zgodnie z zasadą nadrzędności wymagań ochrony środowiska i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska uzyskały priorytet w planowaniu wszystkich działań: społecznych, politycznych i gospodarczych, wykonywanych przez władze publiczne aktualnie oraz w przyszłości.

Zgodnie z art. 1 Karty, każdy ma prawo do życia w zrównoważonym środowisku. Zobowiązanie dla wszystkich do udziału w ochronie i wspieraniu działań na rzecz środowiska wynika z treści art. 2. Zasada prewencji, uzupełniona regułą przezorności, została uregulowana w art. 3. Powszechny obowiązek ochrony środowiska wynika również z treści art. 4. W art. 5 Karta odwołuje się do instrumentu ocen oddziaływania na środowisko jako głównego środka stosowania przez organy administracji zasady prewencji oraz zasady przezorności. Artykuł 6 zawiera dyrektywę skierowaną w szczególności do władz publicznych, aby w realizowanej przez siebie polityce uwzględniały wymagania zasady zrównoważonego rozwoju. Podstawa obowiązywania w prawie francuskim zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, które znajdują się w posiadaniu instytucji publicznych, wynika z treści art. 7. Zgodnie z treścią art. 8, edukacja i szkolenie w zakresie ochrony środowiska naturalnego mają przyczyniać się do wykonywania praw i obowiązków określonych w niniejszej Karcie. Według art. 9, zachowanie i rozwój środowiska powinny wspierać także badania naukowe i działalność innowacyjną. Warto podkreślić, że uchwalając Kartę, jej twórcy mieli ambicję, aby ten akt prawny zachęcał wszystkich do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska na szczeblu UE i międzynarodowym. Treść postanowień Karty Środowiska jest podstawą dla tworzenia wewnętrznego prawa ochrony środowiska obowiązującego we Francji. Omawiana regulacja stanowi przykład aktu określonego jako „*quasi*-kodeks zasad prawnych ochrony środowiska".

Uchwalenie Karty zapoczątkowało realizację idei małej kodyfikacji prawa ochrony środowiska we Francji. W praktyce proces ten rozpoczyna się właśnie od formułowania ogólnych zasad. Tendencję kodyfikacyjną wzmaga także rozrost przedmiotowy i podmiotowy prawa ochrony środowiska obowiązującego

we Francji. Kartę Środowiska zaliczam do najważniejszych umocowań prawnych ochrony środowiska w tym kraju, uniwersalnych regulacji prawnych ochrony środowiska. W porządku prawa wewnętrznego obowiązującego we Francji Karta zajmuje bardzo wysoką pozycję, obok ustawy zasadniczej. Włączone zostały do niej fundamentalne założenia prawa ochrony środowiska stanowiące wstęp do dalszej kodyfikacji tego prawa.

Sposób uregulowania w Karcie zasad prawnych ochrony środowiska można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: 1) teoretyczno-aksjologicznej – której odzwierciedleniem jest Preambuła Karty; 2) normatywnej – wynikającej z treści art. 1–9, oraz 3) pragmatycznej – odnoszącej się do funkcji zasad prawnych ochrony środowiska uregulowanych w Karcie. Karta nie zakłada stworzenia żadnej nowej koncepcji ochrony prawnej środowiska, a jedynie jest zbiorem najważniejszych norm-zasad prawnych, które obowiązywały w prawie francuskim przed jej uchwaleniem. Takie podstawowe zasady prawne, jak: zasada zrównoważonego rozwoju, zasada prewencji i zasada przezorności, wskazują wyraźnie, że twórcy Karty nie wybrali własnej koncepcji ochrony prawnej środowiska, lecz odwołali się do zasad, które posiadały ugruntowaną pozycję w systemie prawa francuskiego. Z drugiej strony, Karta nie zawiera żadnego postanowienia, które stwarzałoby przeszkodę w jej akceptacji na forum międzynarodowym lub europejskim. Jej postanowienia otwierają możliwość przeprowadzenia zmian w prawie ochrony środowiska w kierunku jego dalszej kodyfikacji. Podczas analizy przepisów tej regulacji wyłania się też ważna kwestia: czy kodyfikacja prawa ochrony środowiska powinna objąć taki właśnie katalog zasad ochrony prawnej środowiska, czy też inne zasady, które nie zostały wymienione w Karcie.

Poprzez odwołanie się do tych właśnie zasad wyznaczone zostały najważniejsze punkty odniesienia ochrony prawnej środowiska. W przepisach Karty podkreślony jest wyraźnie uniwersalizm podmiotowy prawa człowieka do środowiska. Gwarantuje ona generalnie obowiązywanie zasad ochrony prawnej środowiska w systemie prawa francuskiego. Patrząc na Kartę Środowiska jako całość w kontekście jej przedmiotu i celów tam sformułowanych, można zasadnie twierdzić, że jest ona bardzo ważnym przykładem legislacji w ochronie środowiska państw europejskich.

Obszerny Kodeks środowiska został we Francji uchwalony 27 lutego 2002 r.[172] Zastąpił on 14 ustaw sektorowych tzw. ustaw działowych. Księga pierwsza Kodeksu reguluje ogólne, podstawowe zasady prawa ochrony środowiska, prawo dostępu do informacji o środowisku oraz przepisy podatku ekologicznego. Przedmiotem ochrony kodeksowej we Francji są obszary naturalne, zasoby

[172] Korzystałem z tekstu tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej w języku francuskim na stronie: http://195.83.177.9/upl/pdf/code_40.pdf.

i siedliska, miejsca i krajobraz, jakość powietrza, gatunki roślin i zwierząt, a także różnorodność biologiczna i równowaga, które są częścią wspólnego dziedzictwa narodu. Ochrona środowiska powinna przyczynić się do osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju i zmierzać do zaspokojenia potrzeb w zakresie rozwoju i ochrony zdrowia obecnych pokoleń, bez uszczerbku dla zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania własnych potrzeb. Zasady prawa ochrony środowiska we francuskim Kodeksie środowiska zostały uregulowane w tytule pierwszym. Są to następujące zasady: 1) zasada przezorności; 2) zasada prewencji i naprawiania szkód u źródła ich powstania; 3) zasada wykorzystania najlepszych dostępnych technik oraz ekonomicznie akceptowalnych kosztów; 4) zasada: „zanieczyszczający płaci"; 5) zasada uczestnictwa (partycypacji) oraz 6) zasada zapewnienia indywidualnego prawa do zdrowego środowiska i przyczyniania się do zapewnienia harmonijnej równowagi między strefą miejską i obszarami wiejskimi.

Przepisy Kodeksu zobowiązują każdego do ochrony i przyczyniania się do ochrony środowiska. Instytucje publiczne i prywatne muszą we wszystkich swoich działaniach, spełniać te same wymagania. Warto podkreślić, że Francja była jednym z pierwszych państw, w których doszło do powołania Ministerstwa Ochrony Przyrody i Środowiska. Nowe ministerstwo zostało utworzone 27 stycznia 1971 r. Zasadniczą rolę w realizowaniu i organizowaniu ochrony środowiska w tym kraju odgrywają organy administracji rządowej stopnia centralnego i terenowego oraz organy samorządu terytorialnego[173]. We Francji do 1983 r. zasadniczy ciężar odpowiedzialności za realizację polityki ochrony środowiska spoczywał na państwie. Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1983 r.[174], zgodnie z zasadą subsydiarności, został przeprowadzony podział odpowiedzialności w tym zakresie między państwo, gminy, departamenty oraz regiony.

We Francji regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska uzupełniają przepisy z zakresu planowania przestrzennego. Do najważniejszych aktów prawnych regulujących zadania i kompetencje władz publicznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego należy ustawa o planowaniu i rozwoju z 1995 r., w dużej mierze znowelizowana w 1999 r. oraz uchwalony w 1954 r. Kodeks urbanistyczny (*Code de l'Urbanisme*), który był wielokrotnie nowelizowany.

---

[173] **A. Barczak,** *Wybrane kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska na przykładzie Francji*, [w:] **J. Sługocki** (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003, s. 304.

[174] Ustawa o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo. *Decentralisation des compétences. Répartition entre les communes, les départementes, les régions et l`État*, „Journall Officiel" 1983/1512.

3.11. Wpływ regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska na kształt systemu prawa ochrony środowiska w Polsce (uwagi *de lege ferenda*)

Aktem prawnym o charakterze szczególnym w systemie przepisów prawa ochrony środowiska jest ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.[175] Rolę tego aktu prawnego podkreśla również sam jej tytuł (Prawo ochrony środowiska). Podstawowym celem jej uchwalenia było przede wszystkim określenie zadań dla organów administracji publicznej oraz metod ich realizacji i funkcji państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Taki sposób wyznaczenia zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska odpowiada postanowieniom aktów prawnych i dokumentów z zakresu ochrony środowiska w prawie polskim, jak również w prawie UE oraz w prawie wewnętrznym większości państw członkowskich. Należy przypomnieć, że przepisy Układu Europejskiego z 1991 r. obligowały nasz kraj do dostosowania wewnętrznego systemu prawa do wymogów prawnych obowiązujących w ramach UE[176]. Dostosowanie oznaczało transpozycję i implementację dyrektyw. Państwa członkowskie i kraje przystępujące do UE miały możliwość wyboru rodzaju aktu prawnego, który będzie uchwalony przy uwzględnieniu sytuacji w danym państwie. Proces dostosowania prawa ochrony środowiska w Polsce odbywał się na wielu płaszczyznach. Najważniejsze prace dostosowawcze koncentrowały się przede wszystkim wokół ustawy p.o.ś. oraz programu dostosowania polskiego prawa w tej dziedzinie do prawa UE.

Z uwagi na konieczność kompleksowego uregulowania wspólnych zagadnień dla problematyki ochrony środowiska w ustawie, na początku okresu jej obowiązywania, znalazły się unormowania obejmujące oceny oddziaływania na środowisko, udział społeczeństwa oraz dostęp do informacji o środowisku. Ostateczny kształt ustawy p.o.ś. był efektem wieloletnich prac i analiz związanych z doświadczeniami w stosowaniu u.o.k.ś. i aktualnymi wówczas potrzebami dostosowania naszego prawa do wymogów prawa UE. Potrzebę wprowadzenia zmian do ustawodawstwa chroniącego środowisko potwierdzały również wcześniejsze liczne nowelizacje cząstkowe u.o.k.ś. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pojawiła się także konieczność dostosowania istniejących regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska do zmian w systemie ustrojowym administracji publicznej oraz przemian społeczno-ekonomicznych państwa. W latach 1994–1995 r. nastąpiła też ważna zmiana przepisów regulujących proces inwestycyjny w związku z wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym[177]. Istotne zdynamizowanie procesu zmian

[175] Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.

[176] Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Bruksela 16.12.1991 r. Układ został opublikowany w Załączniku do Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38 z późn. zm.

[177] Tekst jednolity Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.

w przepisach prawnych regulujących ochronę środowiska nastąpiło pod koniec lat dziewięćdziesiątych, w związku z procesem akcesji naszego kraju do UE i potrzebą dostosowania naszego prawa do standardów prawa wspólnotowego.

Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych, nowa regulacja ustawowa miała zapewnić spójność i uporządkowanie przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska. Nie wchodząc w szczegółowe rozwiązania tej ustawy, chciałbym skoncentrować się na roli i znaczeniu tej regulacji prawnej dla systemu prawa ochrony środowiska i dla wykształcenia w jego ramach zasad ogólnych tego systemu prawa. Na samym początku należy podkreślić, że jest to akt prawny posiadający bardzo duże znaczenie dla całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska w Polsce. Ustawa ta wprowadziła do systemu prawa polskiego postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony środowiska. Miało to i nadal ma szczególny walor, jeżeli uznamy omawianą regulację prawną za jedną z najważniejszych podstaw prawnych ochrony środowiska. Za pomocą tego aktu prawnego nastąpiła istotna systematyzacja w strukturze norm prawnych chroniących środowisko[178].

Omawiana ustawa zawiera katalog zasad ogólnych wyznaczających kształt prawa ochrony środowiska. W p.o.ś. zostały zawarte definicje podstawowych pojęć. Za pomocą tej regulacji nastąpiło na początku jej obowiązywania bez wątpienia znaczące uporządkowanie przepisów, które były do tej pory zawarte w różnego rodzaju aktach uchwalanych w mało skoordynowany sposób i rozproszonych w całym systemie prawa polskiego[179]. Usystematyzowanie oraz kompleksowe ujęcie ochrony prawnej pozwoliło również w sposób skuteczny realizować politykę ochrony środowiska. Z uwagi na to, że ustawa zawiera katalog zasad ogólnych, możliwe stało się planowanie strategii działań w ochronie środowiska. Miejsce poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w systemie aktów prawnych chroniących środowisko było zagadnieniem spornym. Uważam, że należałoby na przyszłość określić pożądaną pozycję ustawy p.o.ś. na tle wszystkich przepisów należących do systemu prawa ochrony środowiska. System prawa polskiego nie zna bowiem zróżnicowanej mocy obowiązującej ustaw zwykłych. Również ustawodawca nie nadał omawianej regulacji nadrzędnego charakteru wobec pozostałych ustaw, np. poprzez uchwalenie jej w formie kodeksu prawa ochrony środowiska. Jak wynikało z projektu ustawy p.o.ś., miała ona stanowić w intencji rządu swego rodzaju „małą konstytucję" polskiego prawa ochrony środowiska. Prace legislacyjne dotyczące tej regulacji opierały się na założeniu, według którego nowa ustawa miała być podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony

[178] **R. Paczuski,** *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 62.

[179] Na temat roli i znaczenia ustawy p.o.ś. zob. **M. Górski,** *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 32–34.

środowiska, porządkującym ten system niezależnie od formalnej równości aktów ustawowych. Celami zasadniczymi ustawy było: 1) stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości, a także 2) ujednolicenie wymagań i procedur. Projekt ustawy p.o.ś. wzorowany był na prawie budowlanym z 1994 r. Zgodnie z przyjętym założeniem, postanowiono „wyłączyć przed nawias" te normy, które posiadały charakter wspólny dla całości ustawy. Zawarte w tej ustawie zasady mają zastosowanie do wszystkich ustaw systemu prawa ochrony środowiska. Ten akt prawny wyznacza także ogólne zasady, zgodnie z którymi tworzone są regulacje szczegółowe dotyczące ochrony poszczególnych komponentów środowiska, takich jak: przyroda, zasoby wodne i odpady. Omawiana ustawa jest zasadniczo zgodna z najważniejszymi regulacjami prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska.

Rosnąca ilość przepisów prawa ochrony środowiska rodzi wciąż potrzebę rozważania odpowiedzi na pytania związane z metodą zmniejszenia ich liczby, poprawienia ich jakości, uchylenia pewnych przepisów oraz usprawnienia techniki legislacyjnej w ochronie środowiska[180]. Po przystąpieniu naszego kraju do UE problem nadmiernej ilości przepisów stał się jeszcze bardziej aktualny i chyba taki pozostanie nadal. Coraz bardziej widoczna staje się kwestia nieskuteczności lub co najwyżej słabej lub ograniczonej skuteczności norm prawnych chroniących środowisko. Proces ten postępuje niezależnie od wzrastającej liczby opracowań analitycznych dotyczących prawa ochrony środowiska jako całości, a także wybranych jego działów oraz instytucji i instrumentów prawnych. Z analiz tych wynika generalny wniosek, zgodnie z którym wewnętrzne prawo ochrony środowiska jest skonstruowane w sposób prawidłowy. Podobnie oceniane są najważniejsze zasady prawne służące do realizacji jego podstawowych celów, funkcji i zadań. Zgadzając się z większością takich poglądów, stawiam jednocześnie pytanie: dlaczego praktyka funkcjonowania prawa ochrony środowiska odbiega w sposób tak znaczący od doskonałości? Widzę zwłaszcza duży rozdźwięk pomiędzy literą prawa, a praktyką jego stosowania.

W procesie legislacyjnym obejmującym ochronę środowiska coraz częściej zagadnieniem dominującym staje się wprowadzenie jakiegoś przepisu lub aktu prawnego, z pominięciem skutków, jakie proces działania aktu prawnego spowoduje w całym systemie przepisów prawa. W systemie prawa ochrony środowiska mamy zasadniczo dobrze skonstruowane ustawy, które dotyczą całości zagadnień oraz poszczególnych składników środowiska. Zawierają one w swojej treści poprawnie zbudowane pod względem jurydycznym instrumenty prawne. Pojedyncze przepisy chroniące środowisko obarczone są jednak wieloma wadami. Konstrukcje prawne wynikające z prawa ochrony środowiska posiadają zbyt daleko idącą hermetyczność merytoryczną, co jest do pewnego stopnia usprawiedliwione coraz większą specjalizacją problematyki ochronnej w ramach systemu

[180] Zob. **J. Stochlak,** *Trzon polskiego prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2007/2, s. 55–72.

prawa ochrony środowiska. Skutkuje to jednak tym, że coraz bardziej specjalistyczne instrumenty prawa ochrony środowiska nie są zintegrowane z innymi gałęziami systemu prawa. Pod względem jurydycznym i merytorycznym są one prawidłowo zbudowane z punktu widzenia systemu prawa ochrony środowiska. Trudności pojawiają się wtedy, kiedy powinny być one stosowane w połączeniu z instrumentami innych działów prawa. W tym stanie rzeczy dość łatwo da się udowodnić konieczność jego zmiany. Nie znaczy to, że obowiązujący system prawa ochrony środowiska jest w całości wadliwy ani że nie ma on znaczących zalet.

Przedstawione fakty dowodzą jednak konieczności rozpoczęcia dyskusji nad analizą tych wad, aby wypracować i wprowadzić w przyszłości skuteczne rozwiązania. Analiza systemu prawa ochrony środowiska powinna dotyczyć m.in. negatywnych cech, przyczyn i skutków słabej skuteczności przepisów prawa ochrony środowiska. Główny powód wadliwości polskiego systemu prawa ochrony środowiska wynika z braku prawidłowej naukowej metodologii legislacyjnej przy tworzeniu aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska. Mam świadomość trudności i stopnia skomplikowania tych zagadnień. Uważam, że obecny stan regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska w systemie prawa polskiego wymaga pilnych zmian.

Poniżej chciałbym przedstawić kilka uwag ogólnych świadczących o braku spójności systemu przepisów prawa ochrony środowiska. W systemie tym występują przepisy, które można odnosić do tych samych stanów faktycznych. Rodzi to trudności przy ustaleniu, które z wielu obowiązujących norm prawnych regulują określoną sytuację prawną. Istnieją tu obok siebie sprzeczne lub niezgodne ze sobą akty prawne. Niezgodności lub sprzeczności przepisów są zwłaszcza widoczne po zestawieniu ze sobą różnych aktów prawnych rangi ustawowej. Często można spotkać przypadki, w których dana regulacja prawna wchodzi w zakres kompetencji innego aktu prawnego, co skutkuje sytuacjami nakładania się zakresu kompetencji różnych organów. Nagmiennie w systemie przepisów prawa ochrony środowiska tworzone są regulacje prawne o niepełnej postaci. Rodzi to określone trudności interpretacyjne. Stosowanie przepisów prawnych znajdujących się w danym akcie prawnym jest możliwe dopiero po uprzednim zbadaniu wszystkich aktów normatywnych z danej dziedziny prawa. Przykładem takiej cechy systemu polskiego prawa ochrony środowiska może być łączne stosowanie ustawy p.o.ś. oraz np. ustawy o odpadach. Niepełne i jednocześnie bardzo rozbudowane regulacje powodują również daleko idące problemy interpretacyjne. Wadliwości metodologiczne w sposobie uchwalania aktów normatywnych rodzą konieczność wielokrotnej regulacji prawnej tych samych zagadnień oraz późniejszych częstych zmian przepisów prawa.

W systemie prawa ochrony środowiska istnieją akty normatywne, które nie wywołują zamierzonych celów. Ustawodawca, wydając nowe przepisy, zmierza w sposób często nieskuteczny do osiągnięcia określonych zadań. Regulacje

prawne są zmieniane i nowelizowane bardzo często. Akty normatywne przewidują wydanie przepisów wykonawczych, które są następnie wydawane ze znacznym opóźnieniem lub w ogóle nie są wydawane. Ustawodawca uchwala akty prawne, które nie wywołują zamierzonych skutków prawnych, lub wywołują je, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Nadmierna mnogość przepisów prawnych stosowanych w ochronie środowiska powoduje możliwość występowania sporów, np. w zakresie kompetencji. To również sprzyja rozrostowi aparatu biurokratycznego oraz niepotrzebnemu powiększaniu się zakresu obowiązków przedsiębiorców w sferze sprawozdawczości. Labirynt norm prawnych w ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska zmusza praktyków do opanowania niesłychanie obszernego i różnorodnego materiału normatywnego. Duża ilość aktów prawnych nie jest możliwa do zrozumienia zwłaszcza przez osoby bez wykształcenia prawniczego, które dominują wśród stosujących w praktyce przepisy prawa ochrony środowiska.

Ten niekorzystny stan rzeczy stwarza kolejne bariery, m.in. w działalności przedsiębiorców. Nie należy zapominać o tym, że obfitość aktów normatywnych przewidujących obowiązki dla przedsiębiorców nie sprzyja procesom inwestycyjnym w naszym kraju, wciąż zaliczanym do tzw. „grupy państw i społeczeństw na dorobku". Przedsiębiorca stoi bardzo często przed dwiema głównymi możliwościami: albo traktować obowiązujące przepisy prawa ochrony środowiska jako fikcję, albo ponosić koszty specjalistycznej obsługi prawnej przeznaczonej do wyjaśniania, interpretowania, nadzorowania, kontrolowania, raportowania oraz wykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa ochrony środowiska. Często wybiera pierwszą możliwość. System prawa ochrony środowiska, np. w zakresie obowiązków regulujących działalność przedsiębiorców, tworzy niesłychanie trudny do opanowania i stosowania gąszcz norm prawnych obejmujący najróżniejsze dziedziny działalności gospodarczej.

Chaotyczność i mała przejrzystość przepisów prawa ochrony środowiska w Polsce osłabia sama w sobie podstawową ich funkcję. W regulacjach prawnych często tworzone są zbędne instytucje prawne, które mnożą niepotrzebne ogniwa i tak już niespójnego systemu. Konieczność odpowiedniej zmiany aktów normatywnych, regulujących zagadnienia związane bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska, wynika z postępującej zmiany stosunków społecznych, gospodarczych, a przede wszystkim jest uwarunkowana zmianami, jakie następują w prawie UE. Niektóre akty prawne chroniące środowisko szybciej się dezaktualizują niż w innych dziedzinach regulacji prawnej. Często zdarza się tak, że dane akty normatywne nie wywołują zamierzonych skutków prawnych, albo że oprócz skutków zamierzonych wywołują również inne, niezamierzone przez prawodawcę. Często są one bardzo niekorzystne dla wielu dziedzin naszej gospodarki, a także dla środowiska naturalnego. W takich sytuacjach powstaje konieczność szybkiej zmiany dopiero co wprowadzonych w życie aktów nor-

matywnych po to, aby regulacje te osiągnęły wyznaczone od samego początku procesu legislacyjnego cele. Z tego m.in. powodu skróceniu ulega okres *vacato legis*. A. Kasprzyk przedstawił statystyczne zestawienie długości okresu dostosowawczego w aktach normatywnych z zakresu ochrony środowiska, podkreślając znaczenie instytucji *vacato legis* dla efektywności prawa ochrony środowiska[181]. Zdaniem tego autora, instytucja ta ma kluczowe znaczenie dla efektywności prawa ochrony środowiska oraz poprawności koncepcji legislacyjnych[182]. Warto zwrócić uwagę, że pod koniec lutego 2006 r. został powołany przez premiera specjalny Międzyresortowy Zespół ds. Przeglądu Prawa w Zakresie Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pod przewodnictwem profesora Jana Szyszki[183]. Zespół dokonał przeglądu aktów prawnych pod kątem „ich spójności, wyeliminowania niejasności, sprawienia, by poszczególne ustawy z obszaru ochrony środowiska były jasne, przejrzyste i jak najmniej kontrowersyjne, by służyły obywatelom i rozwojowi, szczególnie terenów niezurbanizowanych"[184]. Niestety zakończony przegląd prawa i przyjęte założenia wyjściowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Mam wątpliwości, czy na takie rezultaty od początku można było realnie liczyć.

Wady regulacji prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska rodzą liczne negatywne skutki, takie jak: 1) trudności interpretacyjne obowiązujących norm prawnych oraz możliwość różnorodnej ich interpretacji; 2) zwiększenie prawdopodobieństwa naruszenia prawa obowiązującego i narażenia się na odpowiedzialność administracyjną, cywilną lub karną; 3) skłonność do omijania prawa obowiązującego oraz 4) obniżanie się społecznego znaczenia i autorytetu prawa ochrony środowiska. W tym stanie prawa ochrony środowiska w Polsce należy rozważyć możliwość opracowania metodologicznych zaleceń odnoszących się do sposobów opracowywania i redagowania aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, np. przez Komisję ds. Kodyfikacji Prawa Ochrony Środowiska.

Uważam, że warto obecnie rozpocząć dyskusję nad sposobem uproszczenia regulacji prawnych chroniących środowisko w Polsce. Doświadczenia związane z tworzeniem i obowiązywaniem najpierw ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a później ustawy Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego mogą być pożytecznie wykorzystane w takiej debacie. Należy zwrócić uwagę, że z inicjatywy Rady Europy przygotowany został modelowy projekt ustawy o ochronie środowiska, zbliżony w podstawowym zakresie do polskiej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

---

[181] **A. Kasprzyk,** *Instytucja vacatio legis w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska*, PiŚ 2008/4, s. 101–111.
[182] Tamże, s. 110.
[183] **J. Zyśk,** *Przegląd prawa zakończony*, PiŚ 2006/4, s. 4.
[184] Tamże.

W prawie UE również można wskazać na podejmowane liczne próby uproszczenia ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska[185]. Jedną z pierwszych udanych inicjatyw uproszczenia prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska było przyjęcie w 2000 r. Ramowej Dyrektywy Wodnej[186], która zastąpiła siedem dyrektyw dotyczących wód powierzchniowych, wód dla bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków, wód gruntowych oraz odprowadzania do środowiska wodnego substancji niebezpiecznych. Istotny krok w kierunku uproszczenia regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska nastąpił w komunikacie Komisji z czerwca 2002 r.[187] Z dokumentu tego wynika, że celem powinno być dobrze przemyślane, jasne, zrozumiałe i jak najprostsze otoczenie regulacyjne ochrony środowiska. Program lepszego stanowienia prawa jest narzędziem, które ma służyć osiągnięciu tego celu – zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i krajowej. Najważniejsze cele i działania na rzecz skuteczniejszych uregulowań prawnych instytucji UE zostały określone w „Planie działania Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa", a także w „Międzyinstytucjonalnym porozumieniu w sprawie lepszych praktyk prawodawczych", który został podpisany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w grudniu 2003 r.[188] W listopadzie 2006 r. Komisja przedstawiła strategiczny przegląd programu lepszego stanowienia prawa[189]. Komisja chce, aby program lepszego stanowienia prawa przyniósł rzeczywiste, długotrwałe i pozytywne skutki dla gospodarki oraz dla obywateli. Działania na rzecz uproszczenia, realizowane w UE od 2003 r., miały różną formę i zakres. Polegały one na doraźnej zmianie dyrektyw oraz na ponownym i całościowym opracowaniu regulacji sektorowych. Techniczne i metodologiczne aspekty uproszczenia regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska zostały określone w porozumieniach międzyinstytucjonalnych z listopada 2001 r.[190] oraz z grudnia 2003 r.[191]

Komisja Prawna Parlamentu na początku 2007 r. zaproponowała zawarcie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie szybszej metody pracy nad wszelkimi środkami służącymi uproszczeniu[192]. Uproszczenie na szczeblu prawa UE winno być przeprowadzane równolegle z odpowiednimi zmianami na szczeblu prawa krajowego. Komisja chce, aby korzyści wynikające z uproszczenia prawa UE nie zostały zaprzepaszczone wskutek uregulowań krajowych lub przeszkód natury technicznej. W związku z tym planuje się

[185] **A. Erechemla,** *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2008/3, s. 29 i n.
[186] Zob. **K. Równy,** *Skodyfikowanie prawa zasobów wodnych*, PiŚ 2005/2, s. 69.
[187] Plan działań: *Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*, COM (2002) 278 z 6.06.2002 r.
[188] Dz.Urz. C z 31.12.2003 r., s. 1.
[189] COM (2006) 689 w wersji ostatecznej.
[190] Dz.Urz. C 77 z 28.03.2002 r.
[191] Dz.Urz. C 321 z 31.12.2003 r.
[192] *Sprawozdanie w sprawie uproszczenia otoczenia regulacyjnego* (A6-0271/2007) z 2.07.2007 r.

wywrzeć większy nacisk na wdrożenie, egzekwowanie i ocenę prawodawstwa UE. Po przeprowadzeniu konsultacji z państwami oraz organizacjami gospodarczymi wyodrębniono pięć kategorii potrzeb dotyczących upraszczania prawa; są to: 1) poprawa przejrzystości i czytelności prawa; 2) aktualizacja i modernizacja ram prawnych; 3) ograniczenie kosztów administracyjnych; 4) poprawa spójności *acquis* oraz 5) poprawa proporcjonalności *acquis*.

W sprawozdaniu Komisji Prawnej Parlamentu w sprawie strategii w zakresie uproszczenia regulacyjnego[193] zaproponowano pięć sposobów przeprowadzania takich działań: 1) uchylenie, 2) kodyfikację, 3) przekształcenie, 4) zmianę podejścia prawnego oraz 5) szersze zastosowanie technologii informatycznych. Procedura uchylenia według dokumentu na polegać na usunięciu z porządku prawnego regulacji, które były przyjęte od 1957 r. i które na przestrzeni lat stały się nieaktualne lub straciły rację bytu ze względu na postęp techniczny lub technologiczny, zmiany w politykach UE, zmiany w egzekwowaniu ogólnych postanowień traktatowych lub wynikających z prawa międzynarodowego. Kodyfikacja, według Komisji, oznacza procedurę polegającą na unieważnieniu aktów, które mają zostać skodyfikowane, i zastąpieniu ich jednolitym aktem niepowodującym zmian w ich treści. Tekst skonsolidowany powinien być zdaniem Komisji przekształcony w jednolity akt prawny – spójny i zrozumiały.

Jak starałem się to wyżej wykazać, w prawie UE oraz w zdecydowanej większości wewnętrznych systemów prawa państw europejskich można wyraźnie obserwować proces integracji i uproszczenia przepisów prawa ochrony środowiska z akcentem na proces kodyfikacji tego prawa.

Na koniec tej części rozważań o charakterze ogólnym, przed sformułowaniem dalszych postulatów, chciałbym krótko przypomnieć historię ważnych prób kodyfikacji prawa oraz współczesne znaczenie tego pojęcia w piśmiennictwie. Koncepcje kodyfikacji prawa posiadają długie tradycje w ramach ogólnego procesu tworzenia prawa. Jedne z pierwszych prób ujednolicenia oraz systematyzacji przepisów prawa możemy odnaleźć w starożytnej Mezopotamii, Egipcie, Grecji oraz w Rzymie. Zbiory praw napisane pismem klinowym nazwano „kodeksami". Termin „kodeks" zaistniał w rzymskim prawie poklasycznym. Na początku *codex* oznaczał zespół dwóch lub więcej drewnianych tabliczek połączonych z jednej strony, służących w Rzymie do zapisania tekstu. Słowo „kodeks" było powszechnie stosowane od średniowiecza do początku XIX w.[194] Nowoczesna teoria kodyfikacji prawa zaistniała formalnie w XVIII w. Uważa się powszechnie, że kodyfikacja prawa stanowi najwyższą formę systematyzacji przepisów prawnych. Francuski termin *codification* pochodzi od łacińskich słów *codex* (księga, spis) i *facio* (czynię). Oznacza ujęcie określonej dziedziny w system pewnych zasad i norm nazywa-

[193] A6-0080/2006 z 23.03.2006 r.
[194] **W. Uruszczak,** *Europejskie kodeksy prawa doby renesansu*, CPH 1988/40 (1), s. 66.

nych kodeksami, zbudowanych przez usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych w jedną całość. Jest całościowym i w miarę możliwości wyczerpującym unormowaniem określonej rozległej dziedziny życia, opierającym się na jednolitych założeniach oraz na jednolitej metodzie regulacji prawnej. Powstałe przed XIX w. kodyfikacje prawa nie odpowiadały tym wszystkim wymogom. Kodyfikacja stanowi pewien idealny model realizowany przez ustawodawcę. R. David uważa, że „Kodyfikację, jej rację bytu i doniosłość można zrozumieć tylko w świetle historii"[195]. W takim ujęciu kodyfikacja jest historycznie ukształtowanym wyrazem technicznej systematyzacji przepisów prawa.

Podejmowanie świadomej działalności kodyfikacyjnej jako jeden z pierwszych zaproponował J. Bentham – uznał potrzebę stosowania nowoczesnego znaczenia terminu „kodyfikacja". Wprowadził rozróżnienie stanowienia kodeksów normujących kompleksowo daną dziedzinę od stanowienia zwykłych norm regulujących wąski zakres zagadnień[196]. Francuski *Code Civil* z 1804 r., określany jako Kodeks Napoleona, zapoczątkował etap wielkich kodyfikacji cywilnych. Inaczej było rozumiane pojęcie kodyfikacji prawa w Anglii. Odmienne podejście do kodyfikacji prawa wynikało z istniejącej różnicy w strukturze prawa pomiędzy prawem kontynentalnym a prawem angielskim.

W prawie angielskim nie było podziału na prawo publiczne i prywatne oraz na poszczególne gałęzie prawa. Istniało tam rozgraniczenie prawa na *common law* – prawo powszechne, oraz *equity law* – prawo słuszności. W Anglii przeciwnicy koncepcji kodyfikacji podnosili, że tworzy ona zamknięty system statycznego, sztywnego i autorytarnego prawodawstwa. W terminologii angielskiego języka prawniczego spotykamy pojęcie ustawy kodyfikującej (*codifying act*). Termin ten oznacza zebranie w jednym akcie prawnym całego prawa stanowionego i praktyki sądowej, w określonym zakresie, wraz poprawkami lub bez tych poprawek. Jest on ściśle łączony z pojęciem konsolidacji. Zasadniczym celem ustaw konsolidujących (*consolidation act*) jest ponowne uchwalenie dotychczasowego prawa stanowionego w bardziej zrozumiałej formie, bez dokonywania zmian w prawie obowiązującym. W ramach kodyfikacji i konsolidacji prawo może być rozszerzane, modyfikowane lub uchylane. Kodyfikacja „koordynuje i ujmuje w sposób metodyczny" zasady prawa, które mają charakter ponadczasowy, ale zasad tych sama z siebie nie tworzy[197].

Termin *code* w Stanach Zjednoczonych oznacza zbiór lub kompilację ustaw. W kodyfikacji gałęzi prawa cywilnego L. Petrażycki zaproponował oparcie jej na jednolitym i świadomie przyjętym programie działania[198]. Miało

[195] **R. David,** *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 32.
[196] **P. Schofield,** *Jeremy Bentham: Legislator of the World, Legal Theory at the End of the Millennium, Current Legal Problems*, wyd. M. Freeman, Oxford 1998, s. 51, 115–147.
[197] **M. D. Chalmers,** *Codification of Mercantile law*, „Law Quarterly Review" 1903/19, s. 11.
[198] **L. Petrażycki,** *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 218–220.

to, jego zdaniem, nastąpić dopiero po wcześniejszym wyraźnym sprecyzowaniu istoty i zadań danej gałęzi prawa.

Wielki kodyfikator prawa cywilnego R. Longchamps de Berier twierdził na początku lat dwudziestych, że „skodyfikowanie prawa jest dobrodziejstwem dla ludzkości, bo ułatwia poznanie i stosowanie prawa oraz wykrycie pewnych podstawowych myśli systemu prawnego. Zarzut, że kodyfikacja tamuje rozwój prawa, jest niesłuszny, bo ten może postępować za pośrednictwem judykatury, nauki i nowel, tj. ustaw zmieniających przestarzałe lub uzupełniających niewystarczające postanowienia kodeksu. Niewątpliwie jednak wydanie kodeksu przez pewien czas utrudnia swobodny rozwój prawa, gdyż wtedy i judykatura, i nauka mają skłonność do uważania go za niewzruszoną podstawę i trzeba dopiero wielkiego nacisku stosunków faktycznych, aby je do szukania nowych dróg, a nawet walki z kodeksem pobudzić. Dlatego powinno być staraniem układających kodeks, aby ta, bądź co bądź ujemna cecha kodyfikacji występowała jak najsłabiej. Przyczynić się do tego może unikanie kazuistyki i pozostawienie możliwie wielkiej swobody sędziemu. Reszty może dokonać samo społeczeństwo przez staranie się o wysoki poziom sądownictwa i pielęgnowanie nauki prawa na uniwersytetach i poza nimi”[199].

W piśmiennictwie polskim zagadnienia związane z teoretycznymi podstawami procesu kodyfikacji były przedmiotem pogłębionej analizy prowadzonej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Zdaniem H. Rota, „tak szeroko rozumiana «kodyfikacja», jako po prostu techniczna (urzędowa bądź prywatna) systematyzacja rzeczywiście funkcjonujących przepisów prawa, zarówno zwyczajowego, jak też w inny sposób stanowionego instytucjonalnie, jest zjawiskiem niejako «odwiecznym»”[200]. Autor ten odróżnia tak rozumianą „kodyfikację” od porządkowania przepisów prawnych, w ramach którego ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz inne akty prawne są łączone w pewne zbiory, bez zmiany ich treści, które nazywa inkorporacją (kompilacją) różnych przepisów, „z reguły dotyczących jakiejś wyróżnionej dziedziny życia społecznego”[201]. Według niego, „systematyczna inkorporacja jako najprostsza forma systematyzacji przepisów prawnych, mająca pewne znaczenie praktyczne (dydaktyczne, popularyzacyjne itp.)”, plastycznie obrazuje niekiedy dobre i złe strony ustawodawstwa[202]. Z tego wynika, że kodyfikacja jest zaliczana do najwyższych form systematyzacji przepisów prawnych. Formami pośrednimi, które nie należą do kodyfikacji są: inkorporacja, unifikacja, konsolidacja i nowelizacja. O. Joffe i M. Szargorodski uważają, że kodyfikacja zapewnia jedność,

[199] **R. Longchamps de Berier,** *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 15.
[200] **H. Rot,** *Kształtowanie systemu prawa*, t. III*: Więź pozioma systemu prawa*, AUW 1984/749, Prawo 124, s. 41.
[201] Tamże.
[202] Tamże, s. 42.

ponieważ kodeks jest ustawą organicznie spojoną w jedną całość we wszystkich częściach składowych[203]. H. Rot twierdzi, że kodyfikacja może być także rozumiana w procesie kształtowania prawa jako naukowy podział na gałęzie[204]. Rozwijając swoje wywody, H. Rot uważa, że „rola kodeksów polega przede wszystkim na integracji i unifikacji systemu prawa, a więc łączeniu tego, co bliskie [...][205]. Tak rozumiana kodyfikacja sprzyja, jego zdaniem, tworzeniu bardziej horyzontalnej wizji struktury obowiązującego prawa[206].

Po tych kilku uwagach wstępnych chciałbym przystąpić do dalszych rozważań nad kwestią bardziej szczegółową, jaką jest kodyfikacja prawa ochrony środowiska. Przeciwnicy kodyfikacji tego fragmentu systemu prawa twierdzą, że przeszkodą jest problem rozgraniczenia sfer regulowanych np. przez prawo ochrony środowiska i prawo administracyjne. Kwestia ta, w moim przekonaniu, istniała w pewnym natężeniu i w proporcjach pod koniec lat siedemdziesiątych, kiedy to przepisy prawne chroniące środowisko regulowały znacznie mniejszy od dzisiejszego zakres stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Rozwój współczesnego prawa ochrony środowiska ukazuje od pewnego czasu, a zwłaszcza po wejściu naszego kraju do UE, dużą dynamikę przyrostu materii normatywnej. Jak starałem się to wykazać we wcześniejszych rozważaniach, zwłaszcza doktryna niemieckiego prawa ochrony środowiska uporała się z odpowiedzią na trudne pod względem teoretycznym pytanie na temat samodzielności prawa ochrony środowiska i potrzeb jego kodyfikacji.

Problemem, który dostrzegam na drodze do przyszłej kodyfikacji prawa ochrony środowiska, jest to bardzo obszerny zakres materii normatywnej tego prawa, który może sprawiać wrażenie zbyt szerokiego na podjęcie prób jego kodyfikacji. Zarysowanie granic prawa ochrony środowiska, szczególnie na liniach stycznych z prawem administracyjnym, konstytucyjnym czy prawem cywilnym, jest również sprawą bardzo ważną do rozstrzygnięcia na początku. Należy podjąć próbę przynajmniej wstępnego uporządkowania bardzo złożonej legislacji dotyczącej prawa ochrony środowiska. Fundamentalne znaczenie dla dalszego rozważania kwestii przyszłej kodyfikacji prawa ochrony środowiska będzie miało sprecyzowanie stanowiska w sprawie przyjęcia określonego sposobu i form porządkowania przepisów prawnych chroniących środowisko. Na drodze tych poszukiwań nie uda się uniknąć bardzo trudnego problemu teoretycznego związanego z podziałem prawa na gałęzie. Zagadnienie to jest niezwykle ważne dla rozważania samej możliwości kodyfikacji prawa ochrony środowiska. J. Betham na problem ten zwracał uwagę już 200 lat temu, szukając

[203] **O. S. Joffe, M. Szargorodski,** *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 314.
[204] **H. Rot,** *Kształtowanie...*, s. 45
[205] Tamże.
[206] Tamże.

sposobu jego rozwiązania[207]. Dla celów dalszych rozważań przyjmuję tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako wyodrębniającego się obszaru obowiązującego prawa. Uważam, że prawo to różni się od innych gałęzi systemu ze względu na przedmiot regulacji prawnej rozumianej jako rodzaj stosunków społecznych podlegających normowaniu. W pracy niniejszej swoje zainteresowania skierowałem na przejawy procesu tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska, z jego zasadami prawnymi na czele. Świadoma refleksja metodologiczna nad tym procesem wydaje się potrzebna i celowa. Powinna ona obejmować zwłaszcza procesy doskonalenia prawa ochrony środowiska w postaci jego kodyfikacji. Podstawowym teoretycznym założeniem systemu prawa ochrony środowiska jest teza o wzajemnym powiązaniu wszystkich jego części składowych. Jedność i kompleksowość prawa ochrony środowiska powinna być odzwierciedleniem samej jedności środowiska. Związki i powiązania części składowych systemu prawa ochrony środowiska nie są stałe i niezmienne. Prawo ochrony środowiska syntetyzuje za pomocą zasad prawnych swoją treść ochronną.

Do rozległego obszaru prawa ochrony środowiska zaliczam np. przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa energetycznego, prawa geologicznego i górniczego. Włączeniu do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska powinny podlegać normy, za pomocą których następuje ingerencja w obszar korzystania z zasobów środowiska. Wskazuje na to przede wszystkim zakres ustawy p.o.ś., w której mamy przepisy odnoszące się do wszystkich zasobów środowiska. Koncepcja prawa ochrony środowiska jako wyodrębniającego się obszaru regulacji, posiadającego własny przedmiot ochrony, ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia wielu problemów teoretycznych z pogranicza prawa ochrony środowiska oraz innych gałęzi prawa. Pogląd ten wpływa także na sposób rozwiązania kwestii dopuszczalności posiłkowego stosowania przepisów prawa administracyjnego, prawa cywilnego oraz karnego w stosunkach podległych bezpośrednio prawu ochrony środowiska. Osobnego rozważenia wymaga sprawa poszukiwania kryterium podziału prawa w metodzie regulacji prawnej. Tworzywem współczesnego prawa ochrony środowiska jest duża ilość norm zaliczanych tradycyjnie do prawa publicznego.

Odrzucam model prawa ochrony środowiska jako działu wewnętrznego prawa administracyjnego. Tradycyjne rozróżnienie metod regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej nie jest wystarczającym argumentem ani za, ani przeciw wyodrębnieniu prawa ochrony środowiska. Mówiąc o dwóch podstawowych metodach regulacji prawnej – administracyjnoprawnej (władczej) i cywilnoprawnej (opartej na zasadzie równorzędności stron) – w prawie ochrony środowiska należy zwrócić szczególną uwagę na metodę kompleksową będącą pomostem metod stosowanych w prawie ochrony środowiska. Zastoso-

[207] **J. Betham,** *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, przeł. B. Nawroczyński, Warszawa 1958, s. 449.

wanie tej metody pozwala wyodrębnić zintegrowane obszary regulacji, takie jak prawo ochrony środowiska. Nie posiadają one jednorodnego kształtu. W prawie ochrony środowiska są stosowane metody regulacji właściwe dla innych gałęzi prawa. Koncepcja kompleksowej regulacji ochrony środowiska narusza konstrukcję systemu prawa opartego na podziale tradycyjnym, uwzględniającym występujące różnice w przedmiocie oraz metodzie regulacji prawnej. Czy wobec takich wątpliwości nie jest przedwczesna myśl o kodyfikacji prawa ochrony środowiska? Na podstawie przeprowadzonych rozważań wysuwam tezę, że prawo ochrony środowiska jako wyodrębniający się obszar regulacji prawa wymaga poważnego rozważenia potrzeb jego kodyfikacji.

Według J. Sommera, przeszkodą we wprowadzeniu kodyfikacji prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich UE jest mała systemowość prawa wspólnotowego[208]. Jasne stanowisko na temat kodyfikacji prawa ochrony środowiska zajmuje R. Paczuski. Jego zdaniem, „winna ona być uznana za podstawowy cel strategiczny w polityce ochrony środowiska państwa, któremu – w ramach ustalonego programu działania – winny być podporządkowane cele taktyczne i operacyjne dotyczące cząstkowych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska, by były to rozwiązania systemowe i spójne z kompleksową regulacja prawną"[209]. Autor ten słusznie uważa, że „rozwiązania prawne winny przybliżać, a nie oddalać osiągnięcie celu strategicznego, tzn. kodeksu jako docelowego modelu polskiego prawa ochrony środowiska"[210].

Oprócz zaprezentowanych prób podejmowania działań kodyfikacyjnych w niektórych państwach europejskich należy także zwrócić uwagę na realizowaną koncepcję ustaw wiodących. Ich celem jest wytyczenie głównych kierunków oraz zasad regulacji prawnej w pewnych działach życia społecznego czy też gospodarczego. Są to te dziedziny, które jeszcze nie są dojrzałe do realizacji procesu kodyfikacji[211]. Tworzenie ustaw wiodących pozostawia otwartą drogę dla konsekwentnego, dalszego ich rozwijania za pomocą ustaw dodatkowych, w kierunku kodyfikacji pewnego zbioru przepisów prawa[212]. Ustawy wiodące mające charakter ogólny tworzą regulacje prawne, które są wyodrębnione legislacyjnie, przedmiotowo, problemowo, podmiotowo i funkcjonalnie oraz

---

[208] **J. Sommer,** *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 93.

[209] **R. Paczuski,** *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa sozologicznego*, [w:] **A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska** (red.), *Prawo administracja obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 304.

[210] Tamże.

[211] **K. Schmidt,** *Die Zukunft der Kodifikationssidee. Rechtsprechung, Wissenschaft und Gesetzgebung vor den Getzeswerken des geltenden Rechts*, Heidelberg 1985, s. 65.

[212] *Raport o stanie prawa* 1985, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985, s. 52.

zbliżają się w swoim kształcie normatywnym do „małych kodyfikacji". Proces porządkowania prawa materialnego następuje głównie poprzez zespalanie materialnoprawnych przepisów oraz instrumentów prawnych, według kryterium przedmiotowego w ramach generalnych ustaw wiodących. Stanowią one wyodrębniony fragment zespołu przepisów prawnych tworzących bazę i punkt wyjścia dla określonego obszaru regulacji prawnej. Ustawa wiodąca w założeniu ma charakter kompleksowy, łączy bowiem w sobie elementy różnych metod regulacji prawnej, odpowiednio do przedmiotu ustawy.

Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska aktualnie tworzą rozbudowany systemem przepisów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż normy prawne z zakresu ochrony środowiska obejmują swym zasięgiem nowe rozległe obszary zagadnień dotychczas nienormowanych w przepisach ustawowych. W prawie ochrony środowiska można wyodrębnić cztery główne koncepcje legislacyjne: 1) kodeks ochrony środowiska; 2) ustawę ramową; 3) ustawę kompleksową oraz 4) zbiór ustaw[213]. J. Sommer uważa jednak, że w warunkach polskich nie ma przesłanek za „podążaniem w kierunku tworzenia kodeksu ochrony środowiska"[214]. Jest to spowodowane brakiem systematycznego opracowania w doktrynie oraz w orzecznictwie instytucji prawa ochrony środowiska. Zgadzam się z tym stanowiskiem jedynie częściowo. Prawdą jest, że obecnie polski dorobek teoretyczny dotyczący podstawowych instytucji prawa ochrony środowiska jest mały. Wynika to przede wszystkim, jak podkreśla to J. Sommer, z faktu, że zespół prawników w Polsce zajmujących się tymi sprawami jest niewielki. Myślę, że ten stan rzeczy nie zmieni się w najbliższym czasie i nie spowoduje poprawy w liczebności systemowych opracowań teoretycznych. Jednak podążanie w kierunku kodyfikacji tej dziedziny prawa może zmienić tak ukształtowaną sytuację na korzyść. Argumenty podnoszone w literaturze polskiej na temat braku przesłanek najpierw do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa, a następnie rozpoczęcia dyskusji na temat kodyfikacji tego zespołu przepisów prawa są podobne do argumentów, które pojawiały się w piśmiennictwie niemieckim w latach osiemdziesiątych. Oczywiście mam pełną świadomość różnic w stanach zawansowania teorii prawa ochrony środowiska w Niemczech i w Polsce. Uważam, że obecny stan tej teorii w Polsce oraz poziom regulacji prawnych chroniących środowisko pozwala rozważyć możliwość rozpoczęcia dyskusji na temat korzyści wynikających z kodyfikacji prawa ochrony środowiska w Polsce. Istotne znaczenie dla tej debaty, moim zdaniem, będzie miała aktualna ocena stanu obowiązywania ustawy p.o.ś. i dalszych perspektyw jej funkcjonowania w systemie przepisów prawa ochrony środowiska.

---

[213] **J. Sommer,** *Efektywność*…, s. 91.
[214] Tamże, s. 93.

Postulat związany z potrzebą kodyfikacji prawa ochrony środowiska zgłosił w połowie lat siedemdziesiątych m.in. J. Wróblewski. Jego zdaniem, „w świetle szczegółowych analiz racjonalnie uzasadniony jest postulat jednolitego ujęcia odpowiednich przepisów w ramach usystematyzowanego aktu prawnego. Kodyfikacja prawa o ochronie środowiska byłaby konsekwencją politycznej oceny doniosłości tego zagadnienia”[215].

Na koniec chciałbym wskazać na jeden z licznych przykładów postępującej destrukcji tego bardzo ważnego aktu prawnego w systemie prawa ochrony środowiska, jakim jest ustawa p.o.ś. Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych, ustawa p.o.ś. miała zapewnić spójność i uporządkowanie przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska. Ustawa ta była jednak od początku jej uchwalenia wielokrotnie nowelizowana. Częste zmiany przepisów prawa ochrony środowiska są procesem nieuniknionym, wynikającym ze specyfiki zagadnień tej materii prawa. Zmiany te nie powinny, moim zdaniem, naruszać podstaw systemowych kształtu regulacji prawnych, dla którego ustawa p.o.ś. ma decydujące znaczenie. Liczne nowelizacje ustawy p.o.ś., dotyczące zwłaszcza podstaw strukturalnych ustawy i zasad ogólnych, spowodowały dezintegrację całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Bardzo wyraźnym przykładem złej praktyki legislacyjnej może być umiejscowienie w systemie prawa ochrony środowiska regulacji prawnej zagadnień dostępu do informacji o środowisku i ocen oddziaływania na środowisko.

Podczas prac nad projektem ustawy p.o.ś. zostały z niego wyłączone przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku i ocen oddziaływania na środowisko. Zagadnienia te najpierw weszły w skład ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[216]. Wraz z wejściem w życie ustawy p.o.ś., regulacja o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowiska oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie została uchylona. W dniu 3 października 2008 r. Sejm uchwalił ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.u.i.ś.); weszła ona w życie 15 listopada 2008 r.

Ustawa ta obejmuje: 1) udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie (dotychczas uregulowane w art. 19–24a i art. 30 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – p.o.ś.); 2) udział społeczeństwa w ochronie środowiska (dotychczas uregulowany w art. 31–39 ustawy p.o.ś.); 3) strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów (dotychczas uregulowana w art. 40–45 ustawy p.o.ś.); 4) ocenę oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (dotychczas uregulowana w art. 46–57

[215] **J. Wróblewski,** *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974/12, s. 19–20.

[216] Dz.U. nr 109, poz. 1157 z późn. zm.

ustawy p.o.ś.); 5) postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko (dotychczas uregulowane w art. 58–69 ustawy p.o.ś.) oraz 6) komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko (dotychczas uregulowane w art. 394–399 ustawy p.o.ś.). Nowa ustawa przewidziała utworzenie nowych organów administracji rządowej w postaci Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Większość przepisów zawartych w omawianej ustawie została wprost przeniesiona z ustawy p.o.ś. Główne zmiany dotyczą przepisów regulujących postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, w tym również w kontekście transgranicznym. W pozostałym zakresie przepisy ustawy wprowadziły jedynie zmiany o charakterze porządkowym lub redakcyjnym, których celem było uściślenie brzmienia przepisów oraz ich dostosowanie do wymogów praktyki lub do wymagań prawa UE. Istotne znaczenie miały również zmiany, które wynikały z utworzenia nowych organów, takich jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. W zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć przepisy ustawy uwzględniają zarzuty Komisji Europejskiej, podniesione w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania w sprawie o naruszenie przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE.

Zdaniem J. Jendrośki, u.u.i.ś., ogólnie rzecz biorąc, stanowi postęp w stosunku do stanu obecnego w zakresie zgodności jej przepisów z prawem UE i powstała w celu wyeliminowania błędów powodujących niefunkcjonalność istniejącej dotychczas regulacji prawnej[217]. Regulacja ta wprowadziła także cały szereg zmian w ustawie p.o.ś. oraz w ustawie Prawo budowlane. Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy, decyzja o wyodrębnieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko z ustawy p.o.ś. do odrębnej regulacji ustawowej została podjęta ze względów pragmatycznych. Ja jednak tych względów nie dostrzegłem[218]. Celem podstawowym ma być ułatwienie stosowania przedmiotowych przepisów przez adresatów zawartych w nich norm. Jednym z argumentów takiego wyodrębnienia było to, że zagadnienia te w przeszłości stanowiły materię odrębnej ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. – o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na

[217] **J. Jendrośka,** *Nowa regulacja prawna dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, PiŚ 2008/3, s. 123–124.

[218] Zob. też opinie do projektu tej ustawy opublikowane w „Biuletynie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP" 2008/5, dotyczące druków sejmowych nr 767 oraz 768, Warszawa, wrzesień 2008 r.

środowisko[219]. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa ta obowiązywała przed wejściem w życie ustawy p.o.ś. Po uchwaleniu ustawy p.o.ś. materia ustawy z dnia 9 listopada została włączona do ustawy p.o.ś. Cofnięcia się do wzorów odrębnych regulacji prawnych tych zagadnień nie uzasadniają, moim zdaniem, względy pragmatyczne. Ponadto z katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska zostały wyłączone dwie zasady: zasada dostępu do informacji oraz zasada udziału społeczeństwa (zasada partycypacji publicznej). Ustawodawca, w moim przekonaniu, w ten sposób cofnął się do stanu systemu prawa ochrony środowiska z okresu przed wejściem w życie ustawy p.o.ś., czyli do okresu obejmującego rok 2001, i przekreślił prawie osiem lat obowiązywania tych przepisów w ramach ustawy p.o.ś. Powoływanie się w uzasadnieniu na fakt przyzwyczajenia się adresatów tych przepisów do samodzielnego funkcjonowania ustawy przez jeden rok, z pominięciem okresu znacznie dłuższego obowiązywania tych norm w ustawie p.o.ś., nie jest dla mnie zrozumiałe. Analizując strukturę podstawowych regulacji prawnych chroniących środowisko w państwach europejskich, mających formę kodeksu ochrony środowiska, ustaw wiodących lub ustaw kompleksowych, widać, że zagadnienia ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji znajdują się wewnątrz struktury tych aktów, a nie na zewnątrz. Zagadnienie to jest na tyle istotne i powiązane z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska regulowanymi w ustawie p.o.ś., że wyodrębnianie ich do ustawy cząstkowej powoduje rozbicie integracyjnej roli tej ustawy dla systemu prawa ochrony środowiska. Takie wyłączenie omawianej materii z ustawy p.o.ś. oceniam bardzo negatywnie, a wręcz jako mające szkodliwy wpływ na zespolenie wewnętrzne całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska w Polsce.

[219] Dz.U. nr 109, poz. 1157, z późn. zm.

ROZDZIAŁ 4

Zasady prawa w ujęciu doktryny i aktów normatywnych

4.1. Próby zbudowania definicji pojęcia „zasada prawa" w poglądach doktryny

Podjęcie próby zdefiniowania pojęcia zasad ogólnych prawa jako instytucji systemu prawa jest uwarunkowane trzema podstawowymi przyczynami: 1) problematyka ta jest ściśle związana z obowiązywaniem systemu prawa; 2) zagadnienie to jest przedmiotem rozważań filozofii[1] i teorii prawa oraz 3) pojęcie to jest używane przez ustawodawcę w tekstach aktów normatywnych[2]. Według tak zakreślonego schematu zbudowana została treść tej pracy. Wskazane powyżej przyczyny warunkują również układ zaprezentowanych rozważań dotyczących istoty pojęcia „zasada prawa". Do szerszego zbadania tego pojęcia niezbędne jest wskazanie jego podstaw w filozofii, która stanowi – jak starałem się to wykazać wcześniej – źródło kształtowania się pierwszych poglądów teoretycznych na temat zasad prawa.

Zasada prawa wynika z uogólnienia jakiegoś zagadnienia, którego jej treść dotyczy. Zasada ogólna jest kwintesencją pojęć ogólnych. Te pojęcia posiadają znaczenie poznawcze i są instrumentem głębszego poznania zjawisk ogólnych. Terminy ogólne są wykorzystywane do lepszego poznania i wykrycia specyficznych właściwości systemu prawa, jego gałęzi, a także nowych dyscyplin prawa. Wskazując na istotę i znaczenie metody pozytywnej, A. Comte uważa, że „jeśli z badań nad generaliami naukowymi utworzymy w taki sposób odrębny rozdział

[1] Odwołuję się do filozofii, by skorzystać m.in. z najważniejszych kategorii teorii poznania, ogólnej metodologii nauk, wraz z szeregiem pojęć z zakresu szczegółowej metodologii badania naukowego.

[2] Zagadnienia te wcześniej analizowałem m.in. w pracach: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3, s. 11–43; **tenże,** *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 185–190; **tenże,** *Zasady ogólne*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 41–69.

wielkiego dzieła naukowego, to rozszerzymy zastosowanie zasady podziału, która rozłącza specjalności"[3].

Na początku dalszych rozważań przyjmuję, że zasada prawa jest obiektywnie ukształtowaną wewnątrz systemu prawa instytucją, która wyznacza reguły zachowania typowych stosunków prawnych. Tak oznaczona zasada prawa charakteryzuje się względną samodzielnością i autonomicznością w ramach określonego systemu prawa. Zasada prawa usprawnia mechanizmy procesów: tworzenia prawa, stosowania prawa i jego interpretacji. Jednym z celów zasad prawa jest upraszczanie treści regulacji prawnych. Zdaniem H. Reichenbacha, istotą wiedzy jest uogólnienie. Poszukiwania naukowe są zazwyczaj sztuką poprawnego uogólniania[4]. Zasady, według tego autora, wydobywa się z wiedzy zdobytej w drodze uogólniania wielu poszczególnych faktów, łączonych następnie w zasady ogólne. Elementy nieistotne nie wchodzą do zakresu pojęć ogólnych. Źródła każdej dziedziny nauki wywodzą się właśnie z procesów uogólniania. H. Reichenbach uważa, że uogólnienie jest prawdziwą istotą tłumaczenia. Tłumaczenie danego faktu jest rozumiane jako subsumcja prawa ogólnego. To, że zasady interpretują fakty, wynika bezpośrednio z ich ogólnego charakteru. Posługiwanie się zasadami ogólnymi, by wyciągać wnioski dla udowodnienia nowych faktów, uzupełnia poznanie doświadczalne. Większy zakres zasad ogólnych wymaga zebrania dużej ilości badanego materiału. Nauka konstruuje „stałe zasady" i dąży do wytworzenia z tych zasad systemu wiedzy. Powinien on być zrozumiały i hierarchicznie zbudowany – tak samo jak system prawa.

Warto w tym miejscu, moim zdaniem, przedstawić analizę dotyczącą stosunku kilku podstawowych pojęć dających podstawę teoretyczną dla analizy definicji terminu „zasada prawa"; są to pojęcia: ogółu, szczegółu i prawa. Zasada jest ogólnie przyjętym twierdzeniem na podstawie oczywistości i doświadczenia. Zasada może w taki sposób określać, jak jest w rzeczywistości, stanowiąc jednocześnie punkt wyjścia dla jakiegoś działania. Może ona również wskazywać wprost, co robić lub czego nie wolno robić. W znaczeniu etymologicznym zasada może mieć sens niewzruszonej podstawy wynikającej z łacińskiego *principium*. Występuje ona jako coś, co ma charakter wstępny, początkowy, od którego zaczyna się dalsze działanie. Z uwagi na to, że zasady istnieją stale w życiu codziennym, w praktyce, zamiast operowania treścią zasad, posługujemy się ich nazwami. Jak zauważył T. Kotarbiński, w mowie ludzkiej stosowane są skróty zastępcze. Zdania te są tworzone i wypowiadane zamiast zdań pełnych, w których nie używa się nazw ogólnych. Dla zwiększenia obrazowości i w celu skrócenia wypowiedzi albo z przyzwyczajenia mówimy, zdaniem tego autora, o zdarzeniach i zjawiskach tak, jak gdybyśmy mówili

[3] **A. Comte,** *Metoda pozytywna w 16 wykładach*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961, s. 19.

[4] **H. Reichenbach,** *Powstanie filozofii naukowej*, przeł. H. Krahełska, Warszawa 1960, s. 9.

o przedmiotach. Według T. Kotarbińskiego, „Urzeczownikowianie wyrażeń skraca mowę i uplastycznia ją, zarazem jednak wzbudza złudne domysły dotyczące egzystencji obiektów [...]”[5]. Koncepcja reizmu T. Kotarbińskiego wskazywała na występujące różnice pomiędzy tym, co ogólne, a tym, co można traktować jako byt jednostkowy. Autor ten, wypowiadając się na temat uniwersaliów, napisał: „Realizm uznaje istnienie przedmiotów ogólnych (powszechników), pojęć ogólnych i nazw ogólnych; konceptualizm odrzuca istnienie przedmiotów ogólnych, uznając natomiast istnienie pojęć ogólnych i nazw ogólnych, uznaje zaś tylko istnienie nazw ogólnych”[6]. Dla określenia źródeł tworzenia zasad prawa istotne znaczenie na gruncie filozofii posiada etyka normatywna. Jest ona etyką wartościującą, której treść zwraca uwagę na konkretne wskazania: jak żyć, jak należy postępować oraz, którymi wartościami należy się kierować, wybierając je jako główne i naczelne. Zdaniem T. Kotarbińskiego, ludzie wciąż potrzebują mądrych rad i wskazań, jak żyć lepiej, szczęśliwiej, i nie przestają siebie oceniać nawzajem w kategoriach dobra i zła[7]. Wyrazem takich filozoficznych drogowskazów na gruncie prawa są właśnie zasady ogólne. Są one formułowane w ten sam sposób jak uogólnienia na gruncie filozofii.

Filozofia definiuje zasadę jako „to, co rozum odkrywa w wyniku analizy jako pierwotne lub to, co przyjmuje jako podstawę procesu syntezy”[8]. O istocie zasady decydują cztery podstawowe czynniki wiedzy: 1) podmiot, 2) przedmiot, 3) myśl i 4) byt. Przy takim ujęciu zasady można jej używać w zakresie upodmiotowionej czynności poznawczej. W tym znaczeniu zasada *principium* oznacza myśl, która jest sformułowana w określonym zdaniu. Z zasady występującej w postaci przesłanki wywodzą się w postaci wniosków inne pochodne myśli o zasadniczym charakterze. Zasada może też służyć jako podstawa do udowodnienia lub objaśnienia innych myśli. Może ona występować w znaczeniu przedmiotowym (rzeczowym) – wtedy odnosi się do bytu lub istnienia pewnej treści. Zasada widziana jako przyczyna może wywoływać pewne skutki. Dzięki temu może się stać zasadą metafizyczną, będącą podstawą pewnego bytu – istnienia czegoś, co jest równoznaczne z *principium essendi*[9].

Zasady w wyżej przedstawionym znaczeniu rozumiane są jako twierdzenia oczywiste i nieudowadnialne. Są one przyjmowane jako założenia w procesie rozumowania, dowodzenia, interpretacji i szukania przyczyn. W filozofii

[5] **T. Kotarbiński,** *Humanistyka bez hipostaz. Próba eliminacji hipostaz ze świata pojęć nauk humanistycznych*, „Myśl Filozoficzna” 1952/1, s. 257–270.

[6] **T. Kotarbiński,** *Elementy teorii poznania*, II wyd., Lwów 1929, Warszawa 1975, s. 17.

[7] Cyt. za **M. B. Jakubiak,** *Tadeusz Kotarbiński – filozof, nauczyciel, poeta*, Warszawa 1987, s. 157.

[8] **A. Podsiad, Z. Więckowski,** *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Warszawa 1983, s. 434.

[9] **H. Struve,** *Wstęp krytyczny do filozofii, czyli rozbiór zasadniczych pojęć o filozofii*, Warszawa 1903, s. 94–95.

występują także jako reguły rozumowania i reguły logiki[10]. Zasady te nie są odkrywane *a priori*, ponieważ pojawiają się jako doskonalenie pewnych nawyków zachowania się człowieka. Zasady w takim ujęciu mają charakter uniwersalny. Najpierw są one ustalane, a następnie uzyskują mniej lub bardziej szerokie uznanie jako zasady obowiązujące w danej dziedzinie. Polski termin „zasada" można zastąpić terminem *pryncyp* – od słowa *principium*. Oznacza on początek rozumiany jako zasada. Poprzez termin *principium*, zasadę można traktować jako początek, punkt wyjścia, źródło, pierwiastek początkowy, przyczynę, osnowę, podstawę, fundament dla pewnej innej pochodnej treści. W dawnej literaturze używano słowa „początek" dla oznaczenia łacińskiego terminu *principium* mającego swoje źródło w rozumie. Źródłem filozofii, zdaniem J. K. Szaniawskiego, jest rozum, który dostarcza zasad[11].

Przedstawiciele teorii prawa, nieco inaczej niż w filozofii, próbowali wskazać własne metody definiowania pojęć prawnych, poprzez odwołanie się do zasad logiki. Problematyka definiowania najważniejszych pojęć w prawie ma swoje korzenie również w logice. W nauce tej rozróżnia się zdania ogólne i zdania szczegółowe. Zdaniem H. Struve, każda myśl, choćby najbardziej wyodrębniona co do swej treści szczegółowej, posiada zawsze coś wspólnego z innymi myślami. Podobnie – stwierdza tenże autor – jest z wszelkim bytem szczegółowym. Nie ma bowiem szczegółu bez pewnej treści ogólnej. W takim ujęciu, jego zdaniem, nie możemy wyobrazić sobie takiej treści zasady ogólnej, która by jako treść ogólna nie odnosiła się do pewnego szeregu szczegółów i nie stanowiła ich wspólnej zasady[12]. Uważa on, że aby dowieść czegoś, często odwołujemy się do pewnych prawd i pojęć ogólnych, które nazywane są aksjomatami, z których dane twierdzenie wynika logicznie. W tym miejscu dochodzimy do tego punktu rozważań, w którym pojawia się potrzeba zbudowania definicji pojęcia „zasady prawa". Na zagadnienie definicji jako jednego z problemów logiki zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu już Sokrates[13].

Przechodząc do definicji „zasady prawa" na gruncie nauki, należy określić cele tej definicji. Definicja określa podobieństwa lub różnice zachodzące między przedmiotami i pojęciami. W ten sposób oznacza się przedmiot definiowany oraz myśl przewodnią definicji. Słowo „definicja" występuje w dwóch podstawowych znaczeniach. Mówimy więc o definicji realnej i definicji nominalnej. Definicjami nazywa się często definicje realne, wśród których definicje nominalne stanowią kategorię o całkowicie odmiennym charakterze[14]. R. Robinson uważa, że definicja powinna być esencją tego, co jest definiowane[15]. M. Prze-

[10] Zob. **A. Zinowjew,** *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976, s. 26.
[11] **J. K. Szaniawski,** *Co jest filozofia? Niektóre myśli służyć mogące do porozumienia się względem odpowiedzi na to pytanie*, Kraków 1802, s. 5.
[12] **H. Struve,** *Wstęp…*, s. 95.
[13] Patrz: **W. Tatarkiewicz,** *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1970, s. 63–66.
[14] Szerzej zob. **K. Ajdukiewicz,** *Język i poznanie*, t. 2, Warszawa 1978, s. 226–247.
[15] **R. Robinson,** *Definition*, Oxford 1962, s. 143.

łęcki, wyodrębniając definicje projektujące, uważa, że cechy definicyjne powinny być cechami, które są istotne dla danego zakresu pojęciowego. Cechy istotne danej klasy przedmiotów stanowią wyznaczniki, od których zależą, na mocy praw przyrodniczych, liczne inne właściwości danej klasy, istotne z punktu widzenia spełniania pewnych zadań[16]. T. Pawłowski przez cechy istotne danego zbioru przedmiotów rozumie takie cechy, od których zależą liczne inne własności tych przedmiotów[17].

Jak wynika z tego przeglądu stanowisk doktryny na temat samego pojęcia „definicja" w nauce formułowane są teorie, których zasadniczym celem jest oznaczenie istoty przedmiotów za pomocą definiowanych w nich nazw[18]. Terminy prawne w takim ujęciu powinny być objaśniane w kontekście warunków określających sposoby posługiwania się nimi. Definicja przede wszystkim wyznacza granice i sposoby rozróżnienia pewnych kategorii rzeczy opisywanych słowami. Wskazuje ona w ten sposób na różnice między kategoriami tych pojęć. Zdaniem H. L. A. Harta, warunkiem definiowania jest to, że musi istnieć rodzina przedmiotów bądź *genus*, w stosunku do którego istnieje pewność ich natury. Wewnątrz tego zbioru definicja umieszcza to, co jest definiowane[19]. Niejednokrotnie te same formy słowne mają zastosowanie do samej definicji pojęcia, jak również są pomocne przy poznaniu przyczyn, genezy i celu danej definiowanej instytucji prawnej i funkcjonującej w ramach systemu prawa. Trudności ze zrozumieniem terminu prawniczego lub prawnego powstają najczęściej na tle używanych do jego zdefiniowania słów języka potocznego[20]. Próby wyjaśnienia takich pojęć prawnych, jak zasada, reguła czy kanon, wykazują brak związku z ich potocznym znaczeniem. Termin prawny nie zawsze koresponduje z jego odpowiednikiem języka potocznego. Często wyrażenia definiujące nie są też równoważne z definiowanymi terminami prawnymi i jego źródłami. Dlatego, poszukując definicji zasady prawa oraz zasady prawa ochrony środowiska, rozpocząłem od wskazania źródeł tego pojęcia.

Sposób myślenia o przyrodzie, wyrażający się w myśleniu przyrodniczym opartym na pojęciu praw przyrody, stał się początkiem myślenia najpierw o prawie ochrony przyrody, a później o prawie ochrony środowiska i jego zasadach. „Poszukiwanie jedynej zasady jest błędnym ognikiem, który gaśnie wobec nauki pozytywnej. Ta bowiem stwierdza nie jedyne, powszechne prawo

[16] **M. Przełęcki,** *Prawa a definicje*, [w:] **J. Pelc, M. Przełęcki, K. Szaniawski** (red.), *Prawa nauki*, Warszawa 1957, s. 69.

[17] **T. Pawłowski,** *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986, s. 54.

[18] Zob. **W. Patryas,** *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 127.

[19] **H. L. A. Hart,** *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 30.

[20] Zob. **K. Vasak,** *Pour les droits de l'Homle de la troisieme generation: les droits de solidarite. Lecon inaugurale. Dixieme Session d'Enseignement, Strasburg, 2–27 juillet 1979*, s. 1–7); **N. Singh,** *Wright to Environment and Sustainable Development as a Priniciple of International Law*, „Studia Diplomatica" 1988/41/ 1, s. 45–61.

wszechrzeczy, lecz szereg faktów niedających się wzajem do siebie sprowadzić, jako szereg zasad i szereg praw"[21]. Prawa przyrody były poznawalne, o ile sama nauka mogła poznać przyrodę. Człowiek, obserwując zasady rządzące przyrodą, naśladując powtarzające się tam działania, starał się stworzyć w ten sposób pierwsze zasady dotyczące ochrony przyrody, a później prawa ochrony przyrody i prawa ochrony środowiska. Prawa przyrody są poznawalne w drodze doświadczenia. „Jakkolwiekbyśmy odokładnili nasze prawa przyrody i jakkolwiek daleko posunęlibyśmy się w szczegółowym poznaniu stosunków pomiędzy zjawiskami, nie wróżyłoby to jeszcze możności ujęcia całej przyrody *in concreto* w karby praw bezwzględnie ją wyznaczających. W ogóle poza obrębem nauki nie możemy nic o przyrodzie twierdzić z uzasadnieniem należytym, nauka zaś o tyle tylko przyrodę poznaje, o ile potrafi sformułować prawa względnie wyznaczające zjawiska"[22]. E. Boutroux poszukuje praw przyrody jako reguł względnych będących zasadami ogólnymi przybliżającymi nas do idealnego prawa przyrody – to jest do zasady naczelnej posiadającej wartość teoretyczną i praktyczną. W swoich dociekaniach wokół pojęcia prawa przyrody autor ten przy naukowym objaśnianiu przyrody dochodzi do wniosku, że każda wyodrębniona przez naukę dziedzina podlega interwencji wyższej jakiejś dziedziny, która ma wpływ szczególny na wyznaczenie jej zakresu. Nauka, tworząc zasady poznania przyrody, nie może być ostateczną instancją, która nakazuje cele i dyktuje wartości. Dla E. Bourtouxa tą ostateczną instancją, do której odwołują się wszystkie zasady oparte na pojęciu prawa przyrody, jest ludzkość. Ludzkość żyje w środowisku naturalnym. Tworzy ona, jego zdaniem, za pomocą zasad, wartości i cele odpowiednie dla swojej specyficznej natury i tego środowiska. Autor uważa, że zasady stworzone przez naukę są tylko narzędziem pomocniczym, doradczym w urzeczywistnianiu wartości i osiąganiu celów. Jego zdaniem, sama nauka jest taką ludzką wartością i celem.

W zasadach prawa ochrony środowiska odnajdujemy punkty widzenia rzeczywistości, idee przewodnie oraz nienaruszalne prawidłowości, dla których wzorem jest natura otaczająca człowieka, czyli środowisko. Moim zdaniem, właśnie w realizowanych działaniach ochronnych na rzecz przyrody i środowiska odnaleźć można praźródło pierwszych zasad tego prawa. Przyjmując założenie, według którego definicja zasady prawa mieści się w pojęciu natury rzeczy, należy wyjaśnić, co dzięki temu możemy osiągnąć. „Odwoływanie się do natury rzeczy w istocie ujawnia nader prostą i oczywistą prawdę, że prawodawca, choćby dysponujący formalnie nieograniczonymi kompetencjami normodawczymi, z konieczności praktycznej, prakseologicznej, ekonomicznej, socjologicznej, politycznej jest w swoich działaniach prawodawczych faktycznie w mniejszym czy większym stopniu ograniczony"[23].

---

[21] **E. Boutroux,** *Pojęcie prawa przyrody w nauce i filozofii współczesnej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902, s. XV.

[22] Tamże, s. XXVII.

[23] **Z. Ziembiński,** *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, s. 52.

Aktualnie zagadnieniom zasad ogólnych prawa poświęconych jest wiele opracowań naukowych – zarówno z zakresu teorii prawa, jak również dotyczących szerokiej analizy przepisów prawa materialnego i procesowego[24]. Skupiają się w tej problematyce aspekty filozoficzne, teoretycznoprawne z szeroko rozumianą praktyką stosowania prawa. W procesie rozumowania prawniczego wykorzystującego zasady ogólne istotną rolę odgrywa również analogia. W tym schemacie myślowym występuje wiele podobnych cech oraz własności, które są następnie ujmowane w formie zasad ogólnych. Zasadę ogólną stosujemy wtedy, kiedy w dwóch lub w kilku normach prawnych odnajdujemy wspólne ich zastosowanie. Można postawić pytanie, co zyskujemy przez połączenie kilku norm prawnych w jedną zasadę ogólną, skoro znajomość zastosowania pojedynczych przepisów prawa często ma większe znaczenie praktyczne niż znajomość zasad ogólnych. W innych przypadkach, znając zasady ogólne, możemy lepiej zrozumieć treść pojedynczych przepisów prawa. Czy jednak jest możliwa szczegółowa znajomość przepisów prawa bez znajomości jego zasad ogólnych? Czy poznanie praktyki stosowania prawa będzie skuteczne bez znajomości zasad ogólnych prawa? Na tak sformułowane pytania na pewno nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Nie widzę pełnej i szczegółowej znajomości prawa z danej dziedziny bez postrzegania tych przepisów jako przypadków szczegółowych zasad ogólnych prawa.

Stosunek zasad ogólnych do pojedynczych norm prawa jest nieustannym procesem odkrywania „wielości w jedności" oraz „jedności w wielości". Jest to faktyczny, a zarazem twórczy proces poznawania prawa i jego stosowania na podstawie zasad ogólnych. Większość zasad ogólnych prawa, wcześniej już sformułowanych, powtarza się *mutatis mutandis* w nowych regulacjach prawnych. Praktyczne wykorzystanie nauki prawa w dużej mierze zależy od stopniowo zdobywanej wiedzy na różnych płaszczyznach ogólności, wynikających z zasad prawa. Nauka prawa w poważnym stopniu przyczyniła się do stworzenia podstaw teorii zasad prawa. Postęp nauki prawa przejawia się w odkrywaniu nowego znaczenia zasad ogólnych, ze wskazaniem na ich głębokie i subtelne różnice w interpretacji prawa. W normach prawa, mimo pozornych różnic w ich treści, możemy zobaczyć ostatecznie te same podstawowe zasady obowiązujące w całym systemie prawa. Przywilejem nauki prawa są próby łączenia przepisów z danej dziedziny, właśnie w zasady ogólne. F. Maciejowski dostrzega w nauce prawa poświęconej zasadom prawa, istotny wpływ na rozwój całego systemu

[24] **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński,** *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; **Cz. Marzysz, A. Matan, Z. Tobor** (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz, Katowice 2007; **W. Dawidowicz,** *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 156; **S. Biernat,** *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1979, s. 52 i n.; **L. Schaff,** *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953, s. 146 i n.

prawa i źródeł prawodawstwa. Warto przypomnieć poglądy tego autora na temat zasad prawa przedstawione w 1860 r.: „Uczoność prawnicza wydobywa i wykazuje zasady prawa, które już to z wydarzających się działań bezprawnych, już znowu z zawiązujących się stosunków same w ukryciu urobiły się pośród ludzi naród składających; bo jak mowa narodowa w pierwiastku swoim tworząc się wywiązuje zasady w skrytości przed używającemi jej i dopiero uczoność mównicza wydobywając one z ukrycia, wskazuje mówiącym, tak też prawne zasady tworzą się w ukryciu z stosunków społecznych i dopiero uczoność prawnicza wydobywa je, porządkuje”[25]. J. J. Delsol uważa, że „prawo jest ogółem zasad porządkujących wzajemne między ludźmi stosunki wedle idei sprawiedliwości”[26]. Ogół zasad ustalonych przez praktykę sądową nazywa jurysprudencyą. Autor ten, przedstawiając obszerny wykład na temat zasad Kodeksu Napoleona (k.N), twierdzi, że „w przedstawieniu zasad, tudzież spornych kwestyi dawaliśmy zawsze pierwszeństwo jak najprostszemu sposobowi wykładania, i o poparcie dla głoszonych przez nas prawideł, udawaliśmy się raczej do zdrowego rozsądku, niżeli do sztucznych dyalektycznych wywodów”[27]. H. D. Thoreau, uzasadniając funkcjonowanie zasady obywatelskiego nieposłuszeństwa, twierdził, iż prawo nigdy w najmniejszym stopniu nie wpływało na to, że ludzie stawali się bardziej sprawiedliwi. Przeciwnie, szacunek, jakim ludzie je darzą, powoduje, iż nawet ci sprawiedliwi stają się na co dzień niesprawiedliwi[28].

Charakterystyczne jest to, że wielu autorów publikujących pod koniec XVIII stulecia w Polsce, w tytułach swoich prac używało często określenia „zasady prawa”. Przedstawiając swoje poglądy na temat wykładni, J. J. Delsol twierdzi, że „Wykładni naukowej dokonują prawoznawcy, a powaga jej zależy wyłącznie od zasad logicznych, na jakich oparta została”[29]. W. Andrychiewicz, dostrzegając potrzebę wykształcenia filozoficznego dla prawników uważa, że ten rodzaj edukacji prawnika polega na poznaniu zasad i metod pozwalających na zrozumienie woli prawodawcy. Jest ona traktowana jako poznanie sposobu, w jaki najlepiej można przystosować zasady[30]. A. Okolski we wstępie do monografii *Zasady prawa cywilnego* formułuje tezę wyjściową dotyczącą dalszej analizy zasad prawa[31]. W uzasadnieniu zasad filozofii prawa H. Ahrens

[25] **F. Maciejowski,** *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1861, s. 21–22.
[26] **J. J. Delsol,** *Zasady Kodeksu Napoleona w związku z nauką i jurysprudencyą*, Warszawa 1873, s. 1.
[27] Tamże.
[28] **H. D. Thoreau,** *Życie bez zasad. Eseje*, przeł. H. Cieplińska, Warszawa 1983, s. 199.
[29] Tamże, s. 27.
[30] **A. Suligowski,** *Wstęp*, [w:] **A. Suligowski** (red.), *Studya Władysława Andrychiewicza*, Warszawa 1903, s. 3.
[31] **A. Okolski,** *Zasady prawa cywilnego obowiązujące w królestwie polskim*, Warszawa 1885, s. 3.

posługuje się pojęciem „idei prawa". Jego zdaniem, „Te idee bezwzględnie, wzajemnie się wywołujące i uzupełniające, zdają się mieć spólną pochodzistość"[32]. Autor ten, analizując pojęcie prawa, stwierdza, że jest ono prawidłem (normą) naszego zachowania się względem innych osób. Prawo jako prawidło (zasada) czynnego zachowania się jest więc pojęciem względnym. Wyraża stosunek działalności człowieka do jakiegokolwiek przedmiotu. H. Ahrens uważa, że zgodnie z jedną z naczelnych zasad porządku prawnego, każda osoba wyznacza sobie „godziwe cele życia i sama też przede wszystkiem troszczyć się powinna o stworzenie wszystkich do tego potrzebnych warunków"[33]. Twierdzi on, że w prawie niemieckim istnieje fundamentalna zasada uwzględnienia przy określeniu każdego stosunku prawnego innych stosunków. Zgodnie z nią, „każde założenia prawne, brane są odrębnie, same w sobie, i jednostronnie przeprowadzone aż do najdalszych swych następstw"[34]. Samo słowo „zasada" występuje w cytowanych dawnych opracowaniach w wielu znaczeniach. Było ono także terminem języka potocznego, który temu pojęciu przypisywał następujące znaczenia: norma, reguła, kanon, wzór. W wielu opracowaniach pojęcie „zasada prawa" używane jest zamiennie z terminem reguła prawa. W. Bitner dla oznaczenia zasad prawa używa pojęcia „pewniki prawa"[35].

Jego zdaniem, „w dobie powszechnego kryzysu pojęć prawnych, a jednocześnie w dobie walki o nowe formy organizacji społecznej i państwowej ludzkości" niezbędne jest zbadanie zagadnienia, czy istnieją i mogą być sformułowane „pewniki prawa", które mogłyby być podstawą norm prawa stanowionego[36]. Rozważania na temat „pewników prawa" uzasadnia on interesem nauki i społeczeństwa, zaś istnienie „pewników prawa" tłumaczy w następujący sposób. „Jeżeli w postępowaniu ludzkiem odnajdziemy pewne czyny konieczne, niezależne od klimatu, narodowości, epoki historycznej, poglądów filozoficznych i religijnych, to czyny te, stanowiąc niezmienną podstawę stosunków człowieka ze światem, będą prowadziły do pewnej jednostajności w życiu ludzi i ludów, będą krzepły w formę analogicznych sposobów postępowania, będą się utrwalały jako fundament porządku społecznego, umożliwiającego istnienie i rozwój ludzkości"[37]. Jego zdaniem, zasady jako konieczność celowa, a nie ontologiczna, „stoją niżej w hirarchji prawa i mogą być wykryte przez analizę logicznych wniosków wynikających z przyjęcia pewników prawa lub przez porównanie dziejów rozmaitych społeczeństw"[38].

---

[32] **H. Ahrens,** *Encyklopedia prawa czyli rys organiczny nauk prawnych i politycznych, na podstawie filozofji prawa osnuty*, Petersburg 1862, s. 9–10.
[33] Tamże, s. 26.
[34] Tamże, s. 470.
[35] **W. Bitner,** *Pewniki prawa. Studium o koniecznych zasadach prawa i państwa*, Warszawa 1932, s. 12.
[36] Tamże.
[37] Tamże, s. 34.
[38] Tamże, s. 65–66.

Z przedstawionych wyżej poglądów widać, że zasada może oznaczać tezę określającą prawo przyrody, może być podstawą oparcia czegoś na czymś, może być wreszcie okolicznością występowania bądź nasilenia jakiegoś zjawiska[39]. Istniejące zasady prawa natury były odkrywane przez człowieka jako obiektywny porządek rzeczy w sytuacji, gdy zachodzi jakieś działanie. Wcześniej pisałem, jak poznanie zasad natury *physis* w starożytności było wykorzystywane do tłumaczenia prawa[40]. Pierwotnie zasady były związane z szukaniem odpowiedzi na pytanie o początek wszechrzeczy rozumiany jako praźródło poznania natury. Najczęściej spotykanym stanowiskiem jest założenie, zgodnie z którym, przez zasady rozumie się tylko te wzory postępowania, które są powszechnie akceptowane i występują z pewnym nasileniem w ramach obowiązującego systemu norm.

Za pomocą zdań są formułowane zasady praktyczne występujące jako sposoby postępowania i zachowania się ludzi. Zasada jako punkt wyjścia (*principium*) wskazuje, jak należy postępować, może być też wyrażeniem określającym interpretacje pewnych wartości. Zasada najczęściej posiada postać przesłanki praktycznej określającej, jak należy postępować, aby osiągnąć wskazany za pomocą pewnych wartości cel. Zasada praktyczna staje się w ten sposób racją dla ludzkiego działania opartego na wartościach. Główna zasada praktyczna ukierunkowuje cały proces rozumowania praktycznego[41]. Zdaniem M. Zirka-Sadowskiego, dla wykazania tezy pokazującej, jak „wpływowe poglądy filozoficzne budowane przez prawników starają się ukryć lub zminimalizować swoje związki z systemami filozoficznymi", pomocna może być koncepcja prawa natury J. Finnisa[42]. P. Łabieniec, omawiając strukturę wspólnoty społecznej Finnisa, pokazuje cztery jej porządki[43]. „Pierwszy z nich – to porządek będący przedmiotem badań przez «nauki przyrodnicze», obejmujący związki między ludźmi jako materialnymi obiektami w przestrzeni i jako żywymi organizmami"[44]. Istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu prawa ochrony środowiska i jego zasad ma koncepcja dobra wspólnego Finnisa. Zdaniem P. Łabieńca, kluczowa dla zrozumienia istoty prawa jest koncepcja dobra wspólnego (*common good*). Uważa on, że dobro wspólne odgrywa istotną rolę w wielu doktrynach prawa naturalnego, a w szczególności w doktrynach tomistycznych[45].

---

[39] **J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiecki,** *Słownik języka polskiego*, t. 8, Warszawa 1927, s. 260; **W. Doroszewski** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968, s. 757–758.

[40] **F. Solmsen,** *Aristotle's System of the Phisical Word*, New York 1960, s. 92–117.

[41] **J. Finnis,** *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 73.

[42] **M. Zirk-Sadowski,** *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 161.

[43] **P. Łabieniec,** *Prawo rozumu. O teorii prawa naturalnego Johna Finnisa*, Łódź 2004, s. 31 i n.

[44] Tamże.

[45] Tamże.

Mając na uwadze treść przedstawionych wyżej poglądów, można postawić tezę, zgodnie z którą trudności w zdefiniowaniu pojęcia „zasada prawa" wynikają ze złożoności i dużej niejednorodności tego terminu. W różnych bowiem przedziałach czasu i miejscach pewne kategorie działań były przedmiotem zasad, w innych przypadkach nie były. Na początku dalszych rozważań spróbuję scharakteryzować współczesne elementy, które składają się na pojęcie „zasady prawa" oraz wykazać, czy istnieje możliwość wyodrębnienia cech typowych dla tego terminu.

W społeczeństwie relacje między jednostkami oraz między jednostką a grupą społeczną są przedmiotem reglamentacji. Nakazy i zakazy mają najczęściej charakter prawny, obyczajowy, moralny, religijny lub stanowią konglomerat tych podstaw, np. zasady dobrego wychowania, zasady etyki. Należy podkreślić, że nie wszystkie formułowane w ten sposób zasady posiadają jednokierunkowe oddziaływanie. Niektóre zasady pozostają w stosunku do siebie w konflikcie czy wręcz są sprzeczne ze sobą. Zasady mogą też występować w formie nakazów bądź zakazów. Zasada może być formułowana w postaci kategorycznej i hipotetycznej. Forma kategoryczna zasady oznacza, że nakaz bądź zakaz wyrażany jest bez żadnych uzasadnień uwzględniających cel, któremu ma służyć zachowanie się zgodne z zasadą. W postaci hipotetycznej zachowanie motywowane jest za pomocą wyznaczenia pewnego celu. Nakazy i zakazy zawarte w zasadach mogą posiadać charakter kategoryczny (bezwzględny), który nie dopuszcza wyjątków, lub mogą być formułowane za pomocą zaleceń. Zasady mogą być również wyodrębniane ze względu na system kontroli społecznej, z którego pochodzą. W takim znaczeniu możemy mówić o zasadach prawa, moralności, religii, etyki, kultury i dobrego wychowania. Zasady zawierają również oceny; dotyczą one najczęściej człowieka oraz jego zachowania. Ocena zawarta w zasadzie może być porównaniem czynu z określoną normą. Najczęściej jednak ocena odzwierciedla pewien stan faktyczny. Zasady często wskazują na wzory typowego, powtarzającego się i powszechnie akceptowanego postępowania. Tego rodzaju zasady muszą być zgodne z normami oraz ocenami występującymi w określonym systemie moralnym, etycznym lub prawnym. Zasady mogą wreszcie odzwierciedlać pewną normę postępowania lub stanowić wyraz określonej koncepcji postępowania, zgodnie z akceptowanymi wartościami. Każdy system zasad przewiduje sankcje. Sankcja wytwarza przekonanie o tym, że dana osoba postępuje sprzecznie z obowiązującymi zasadami.

W nauce teorii prawa trwa dyskusja na temat charakteru zasad prawa. Termin ten może oznaczać pewien typ instytucji prawnej dotyczącej wskazanej dziedziny prawa. Mogą to być również określone rozwiązania instytucjonalne charakteryzowane jako zasady prawa. W języku prawniczym zasada prawa nie musi oznaczać dyrektywy postępowania. Może to być nazwa pewnego sposobu ukształtowania instytucji prawnej. Najczęściej spotykanym znaczeniem terminu „zasada prawa" jest ujęcie jej w formie określonego rodzaju dyrektywy postę-

powania. Pojęcie „zasady prawa" w znaczeniu dyrektywalnym może być rozszerzone na sytuacje, w których zasada prawa będzie sprowadzała się do stworzenia wypowiedzi oceniającej[46]. Zasada prawa nie konkretyzuje najczęściej adresata i nie określa wypadków jej zastosowania. Może wskazywać wytyczne, jakimi powinny kierować się podmioty np. stosunku prawnego. Treść i systemowe części zasady prawa nie mają też charakteru dowolnego. Zależą one od natury i cech regulowanych stosunków prawnych.

Zapoznając się z polskimi opracowaniami teoretycznymi poświęconymi problematyce zasad ogólnych prawa, można wskazać na dwa główne kierunki myśli prawniczej związanej z tym tematem. Jest to koncepcja J. Wróblewskiego oraz myśl teoretyków prawa S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego oraz Z. Ziembińskiego. W kwestiach podstawowych nie ma między tymi koncepcjami fundamentalnych różnic. Pojawiają się dopiero przy analizie zagadnień szczegółowych. Teoretyczny model J. Wróblewskiego wskazuje na istotę zasad prawa w oparciu o metodę sprawozdawczą uwzględniającą znaczenie tego terminu nadane w doktrynie. Autor wyróżnia zasady prawa i postulaty systemu prawa[47]. System prawa w tym znaczeniu jest zespołem norm prawnych, które obowiązują w ramach struktury państwa i bazują na wspólnych zasadach powiązanych ze sobą szeregiem zależności. Takie ujęcie systemu prawa sprzyja analizowaniu jego drogi ewolucyjnej i występujących w nim przeobrażeń. Struktura systemu prawa opartego na zbiorze norm prawnych ukierunkowuje jego analizę na prawne reguły postępowania. System prawa powinien być badany z uwzględnieniem dynamiki przeobrażeń, które w nim występują i są jedną z jego cech charakterystycznych. Do systemu prawa należą wszystkie gałęzie prawa zróżnicowane pod względem przedmiotowym i posiadające swoiste cechy właściwe danej regulacji prawnej.

System prawa budowany jest na podstawie kryteriów określających jego kształt, co w konsekwencji rzutuje na jego genezę i źródła. Zasadami prawa

[46] Zob. **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński,** *Zasady…*, s. 25.

[47] **J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259. Według J. Wróblewskiego, Beseler jako jeden z pierwszych autorów niemieckich w monografii *Volksrecht und Juristenrecht*, (1843), wymienił prawo ludowe jako nowe źródło prawa, obok prawa prawniczego *juristenrecht*. Autor ten uważa, że każdy naród musi posiadać środki zawarte w prawie ludowym, które może tworzyć zwyczaje i prawo obowiązujące wszystkich. Besler twierdzi, że prawo ludowe samo w sobie stanowi źródło prawa. Nadrzędną wartością dla niego jest twórczość bezpośrednia narodu przejawiająca się w kształtowaniu stosunków prawnych. W etycznym i moralno-prawnym charakterze narodu widział on czynnik prawa, stanowiący rozwinięcie pojęcia „natury rzeczy". Beseler podkreśla pokrewieństwo pojęcia natury rzeczy z prawem ludowym. Uważa, że istnieje niezbędny obowiązek uznania narodu za organiczny czynnik tworzenia prawa dotyczącego potrzeb narodu. Wypaczeniem jego teorii prawa ludowego było traktowanie ludu jako bezpośredniego źródła prawa i władzy, uczynienie go prawodawcą, sędzią i podmiotem interpretującym prawo.

można nazwać te normy prawne, którym przypisuje się zasadniczą rolę w tworzeniu całego systemu prawa, jego poszczególnych fragmentów, jak również pojedynczych instytucji[48]. Zasady prawa w takim znaczeniu są więc wynikiem badania systemu prawa, natomiast nie wynikają z niego bezpośrednio. Analizy systemowe nad całością prawa pozwalają odkryć wewnętrzny mechanizm działania poszczególnych zasad prawa oraz ich wzajemne oddziaływanie na siebie. Pojęcie systemu prawa jest różnie rozumiane w poszczególnych dyscyplinach nauki prawa. Różnice te wynikają z tradycji oraz specyficznego podejścia do metod i zadań nauk szczegółowych. Systemowa analiza posiada także dużą wartość teoretyczną, ponieważ pozwala na wykazanie wewnętrznej jedności prawa oraz oddziaływania na siebie zasad prawa. Ujęcie systemowe polega na budowaniu wiedzy o przedmiocie, który w ten sposób zostaje uporządkowany w określony sposób, w postaci zbioru wzajemnie powiązanych elementów stanowiących układ pewnej całości. Każdy system posiada podstawowe zasady treściowe i formalne, na których się opiera. W systemie cecha obiektywności oznacza zgodność z ogólnymi zasadami prawa. System składa się z zasad ściśle ze sobą powiązanych – na tyle mocno, że tworzą one jednolitą całość nazywaną systemem.

Zasadami systemu prawa J. Wróblewski nazywa normy prawa obowiązującego, które z uwagi na swoje znaczenie mogą być uznawane jako podstawowe dla całego systemu prawa lub jego części. Przykładem zasady systemu prawa w takim znaczeniu jest zasada praworządności. Zasada ta ma bardzo szerokie zastosowanie. Powinna bowiem być realizowana na etapie tworzenia prawa, stosowania oraz w związku z dokonywaniem wykładni przepisów prawa obowiązującego. Zdaniem J. Wróblewskiego, zasadami systemu prawa są normy wynikające z przepisów prawa obowiązującego albo takie, które można z nich wyinterpretować[49]. O podstawowym ich charakterze może przesądzać miejsce w hierarchii systemu prawa, waga zagadnień regulowanych daną normą lub jej znaczenie dla określonej instytucji prawa. Przy założeniu, że zasady systemu należą do zbioru norm obowiązujących, można wskazać taką ich kategorię, która ma charakter zasad wyodrębnionych w oparciu o pewne kryteria. Należą do nich: miejsce normy w systemie prawa, w konstytucji oraz w akcie ustawodawczym. W takich przypadkach zasada jest wprost normą prawną.

Innym sposobem wyodrębnienia zasad systemu prawa w koncepcji J. Wróblewskiego jest przyjęcie założenia, według którego zasada łączy wiele norm, wskazując na kierunek działań legislacyjnych i interpretacyjnych w systemie prawa. Zgodnie z tym stanowiskiem, zasady systemu prawa nie mogą być wyprowadzane z norm obowiązujących, lecz wynikają z ustroju społeczno-politycznego oraz stosunków społecznych występujących w określonym czasie.

[48] **L. Morawski,** *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 166.
[49] Tamże, s. 262.

Czy rzeczywiście jest tak – jak twierdzi J. Wróblewski – że zasady systemu prawa wynikają między innymi ze stosunków społecznych? Każdy stosunek społeczny zawiera w sobie dwa podstawowe elementy: fizyczny i psychiczny, które są ściśle ze sobą złączone.

A. Dupreel wskazuje na trzy cechy stosunków społecznych[50]. Jego zdaniem, są one: wielorakie, różnorodne i przenikające się wzajemnie. Stosunki społeczne są wielorakie – tak samo jak różnorodne są podmioty, pomiędzy którymi one zachodzą. Fakt wzajemnego przenikania się stosunków społecznych może uprawniać nas do stwierdzenia, że opierają się one na wspólnych zasadach prawa. Różnorodność stosunków społecznych rodzi także konieczność podzielenia ich na poszczególne rodzaje i gatunki. Przy porządkowaniu takiego zbioru stosunków społecznych pomocne mogą się okazać właśnie zasady prawa. Przenikanie się wzajemne stosunków społecznych oznacza, że granice pomiędzy nimi są bardzo niewyraźne i że stosunki te wzajemnie na siebie nachodzą. Rzeczywistość społeczna, w której one występują, jest zatem porządkowana za pomocą zasad systemu prawa w ujęciu J. Wróblewskiego. Zasady te pełnią funkcję dopełniającą w odniesieniu do stosunków społecznych. Członkowie społeczeństwa najczęściej kierują się w swoim postępowaniu zasadami prawa, zaś one wynikają z samej istoty stosunków społecznych. Podmioty społeczeństwa zgadzają się na narzucenie sobie pewnych zasad prawa odgrywających rolę ogniwa łączącego ich we wzajemnych stosunkach. Z chwilą powstania stosunku społecznego, w zachowaniu się ludzi można zaobserwować skłonność do ustępstw stających się po pewnym czasie prawidłowością.

Zasada prawa powstaje tylko wtedy, gdy spełniane są czyny charakterystyczne dla danego stosunku społecznego. Stosowanie się do zasady prawa wynika przede wszystkim z chęci wywołania skutków przez nią określonych. Koncepcja zasad prawa J. Wróblewskiego przyjmuje semiotyczny model wykładni prawa. Zasadami prawa w ścisłym rozumieniu, według tego autora, są wyłącznie normy obowiązującego prawa pozytywnego. Szczególna pozycja przypisywana jest zasadom prawa ze względu na pewne kryteria formalne, jak np. miejsce normy w porządku prawnym. Od zasad prawa określonych w powyższy sposób J. Wróblewski odróżnia wszelkie reguły, które nie są normami prawa pozytywnego. Reguły te zalicza on do postulatów systemu prawa odzwierciedlających koncepcje dotyczące tworzenia prawa oraz będące jednocześnie wskazówkami dla działalności legislacyjnej. Postulaty te wynikają z przyjęcia pewnych założeń materialnych związanych z ustrojem społeczno-gospodarczym funkcjonującym w określonym czasie. Reguły te nie mogą jednak być zaliczone do zasad prawa, gdyż może to „prowadzić na niebezpieczne tory nihilizmu prawnego lub prawa natury do odstępowania od prawa obowiązującego w procesie jego stosowania”[51]. Postulaty systemu prawa,

[50] **E. Dupreel,** *Traktat o moralności*, przeł. Z. Glinka, Warszawa 1969, s. 23.
[51] Tamże, s. 258.

według J. Wróblewskiego, jako wskazówka dla ustawodawcy w porównaniu z zasadami prawa mają większą rolę w procesie tworzenia prawa, niż w procesie wykładni i stosowania prawa.

W drugim modelu teoretycznym zasad prawa S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziembiński wyróżniają generalnie dwie kategorie zasad prawa: 1) zasadę prawa w rozumieniu opisowym oraz 2) zasadę prawa w sensie dyrektywalnym[52]. Zasada prawa w ujęciu opisowym jest typem określonej instytucji prawnej. Istnienie tej kategorii zasad wynika z rozumienia obowiązujących norm prawnych. Ustawodawca, biorąc za podstawę wartości moralne, etyczne, polityczne lub prakseologiczne, tworzy pewien wzór regulacji oparty na zasadzie prawa[53]. W takim ujęciu zasady prawa zasadniczą rolę odgrywają w niej prawa i obowiązki, które formalnie przysługują jednostkom jako członkom społeczności. Podstawą dla wyodrębnienia tej kategorii zasad prawa może być stosunek prawny. Nasuwają się tu od razu pytania: dlaczego człowiek podporządkowuje się zasadom prawa? Czy człowiek jest biernym podmiotem wykonującym bez dyskusji to, co nakazuje zasada prawa? Zasada prawa nie powstałaby, gdyby nie fakt godzenia się adresatów na jej przestrzeganie w ramach prawa obowiązującego. Zasada prawa traci więc swój nieujawniony charakter i zaczyna funkcjonować w procesie stosowania prawa[54]. W tym znaczeniu zasada nie jest nazwą dyrektywy lub oceny. Takie wzory nie są też wiążące dla ustawodawcy i nie stanowią norm prawa obowiązującego. Jako przykłady zasad prawa w znaczeniu opisowym można wymienić zasadę prawdy materialnej i zasadę kontradyktoryjności.

Inaczej jest z zasadami prawa w sensie dyrektywalnym. Są to metody postępowania, które mają moc wiążącą w stosunku do podmiotów prawa. Tworzą one dwie podgrupy. W pierwszej znajdują się zasady określające budowę systemu norm prawnych, np. dyrektywy wykładni i reguły kolizyjne. Są one formułowane przez doktrynę i stąd występuje ich uwarunkowana moc wiążąca. Stają się one prawnie obowiązujące tylko wtedy, gdy mają swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa lub dają się z nich bezpośrednio wyinterpretować.

W drugiej podgrupie funkcjonują zasady określające dyrektywy postępowania, które można wyróżnić na tle innych norm prawnych z uwagi m.in. na ich nadrzędność merytoryczną nad innymi przepisami prawa obowiązującego, ze względu na wagę zagadnień, które są regulowane za ich pomocą, czy też z powodu szerokiego ich zastosowania w całości systemu prawa. Kryteria wyodrębniające zespół zasad prawa określonej gałęzi nie stanowią dostatecznie jasnej i klarownej koncepcji przesądzającej o możliwości zaliczenia pewnych

[52] Opieram się na założeniach zawartych w publikacji **S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Z. Ziembińskiego,** *Zasady*…, s. 23–79.

[53] Zob. **J. Wróblewski,** *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ 1965, ser. I/42, s. 29.

[54] Na temat braku precyzji w formułowaniu ogólnych zasad ustawowych zob. **J. Sługocki,** *Administracyjnoprawna regulacja działalności kulturalnej i ochrony zabytków*, [w:] **J. Sługocki** (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 129.

norm do katalogu tych zasad. Tocząca się dyskusja oraz spory powstające na tym tle w doktrynie dowodzą złożoności tego zagadnienia. Zdaniem cytowanych autorów, podział na zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym i opisowym ma podstawowe znaczenie dla wskazania roli, jaką odgrywają te dwie kategorie zasad w procesie tworzenia i stosowania prawa. Dyrektywalne ujęcie zasad jest szczególnie przydatne we wskazaniu nadrzędności pewnej kategorii norm w stosunku do pozostałych. Opisowe wyodrębnienie zasad jest istotne zwłaszcza dla charakterystyki obowiązującego systemu prawa. Autorzy w swoich rozważaniach przyjmują semiotyczny model wykładni prawa. Koncepcja ośrodka poznańskiego dla uniknięcia wieloznaczności proponuje też przyjęcie na przyszłość pewnej konwencji terminologicznej, w której pojęcie „zasady prawa" zostałoby zastrzeżone tylko dla wypowiedzi o charakterze dyrektywnym. Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego, koncepcja J. Wróblewskiego, jak również model S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziembińskiego nie są w stosunku do siebie rozbieżne, natomiast dostarczają odmiennych wyników wykładni[55].

Zasada prawa wskazuje na pewną prawidłowość stosowania przepisów. Jej adresaci stosują się do niej wtedy, jeżeli chcą osiągnąć skutek przez nią określony. Ponadto zasady prawa posiadają często pewną treść samoistną, jak choćby omawiana dalej zasada zrównoważonego rozwoju. Możemy postawić pytania: w jaki sposób powstają zasady? Czy istnieje system zasad prawa? W jakim stopniu możemy mówić o trwałości zasad prawa? To ostatnie pytanie jest bezpośrednio związane ze stabilnością samego prawa. Podstawowe zasady stanowią rdzeń danego systemu prawa. System takich zasad prawa pozwala uniknąć rozproszenia przepisów, porządkuje prawo, ułatwia jego stosowanie oraz wprowadza element stabilizacji i zaufania do prawa obowiązującego.

A. Wolter uważa, że oprócz norm prawnych istnieją normy społeczne, zwane zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie jest obowiązkiem obywatelskim i które posiadają ogólne znaczenie dla wszelkiego rodzaju stosunków społecznych[56]. Stosowanie zasad współżycia społecznego na gruncie prawa cywilnego znajduje odzwierciedlenie w konkretnych normach prawnych. Zasady współżycia społecznego jako normy społeczne zawierają reguły postępowania ludzkiego, powstające i rozwijające się w społeczeństwie. Zasady współżycia społecznego są typem norm społecznych odmiennym od norm prawnych. Pod względem treści, zasady te mogą pokrywać się z przedmiotem norm prawnych, uzupełniając i bliżej precyzując ich znaczenie. Poprzez odwołanie się do zasad współżycia społecznego normy prawne mogą być stosowane

[55] **T.Gizbert-Studnicki,** *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 6–8.

[56] **A. Wolter,** *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 60.

w sposób bardziej elastyczny. Zasady te odgrywają też ważną rolę w procesie wykładni prawa[57].

Na reprezentowane poglądy przedstawicieli teorii prawa odnoszące się do problematyki zasad prawa wyraźny wpływ miały dwie doktryny prawne: pozytywizmu prawniczego i prawa natury. Poglądy przedstawicieli prawa natury oraz zwolenników tego prawa zaprezentowałem już wcześniej. Zdaniem M. Zirka-Sadowskiego, „pozytywizm prawniczy ujmowany jako doktryna prawnicza niemal programowo jest antymetafizyczny. Głównym zarzutem, który stawia koncepcjom prawa natury, to właśnie opieranie się przez nie na założeniach filozoficznych, które zagrażają legalizmowi prawa pozytywnego i równości wobec prawa"[58]. Polska kultura prawna – według tego autora – „jest zdominowana przez model myślenia o prawie charakterystyczny dla pierwotnego pozytywizmu prawnego […]"[59].

Szkołę pozytywistyczną reprezentował m.in. J. Austin. W jego ujęciu prawo jest faktem realnym, tworzonym przez państwo. Normy prawne są traktowane w podobny sposób do interpretacji zjawisk przyrodniczych. Prawo pozytywne jest materiałem dla konstruowania systemu logicznego, zwartego i bezsprzecznego. Według tegoż autora, prawo jest normą wydaną w celu kierowania rozumną istotą przez drugą rozumną istotę, wyposażoną w określony zakres władzy[60]. W poglądach J. Austina prawo pozytywne, nazywane prawem w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest przeciwstawiane regułom. Ich bezpośrednim źródłem nie jest władza suwerenna.

W obrębie doktryny pozytywizmu powstały dwa kierunki: angielski i kontynentalny. Nurt angielski nawiązywał do poglądów T. Hobbesa i doktryny J. Austina, i stworzył tzw. analityczną jurysprudencję szkoły oksfordzkiej reprezentowaną przez H. L. A. Harta[61]. Pozytywizm prawniczy w ujęciu H. L. A. Harta opiera się na pięciu podstawowych tezach. Pierwsza teza jego poglądów głosi, że pozytywizm jest teorią nauk prawnych, która wskazuje prawo pozytywne jako przedmiot prawoznawstwa i uznaje za narzędzie metodę formalno-dogmatyczną. Zgodnie z drugą tezą, pozytywizm prawniczy jest teorią powstawania prawa i jego istoty. Prawo jest definiowane jako wyraz woli suwerena.

---

[57] Tamże.

[58] **M. Zirk-Sadowski,** *Pozytywizm prawniczy a filozoficzna opozycja podmiotu i przedmiotu poznania*, [w:] **J. Stelmach** (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 83.

[59] Tamże. Na temat pierwotnego pozytywizmu prawniczego zob. też **M. Zirk-Sadowski,** *Wprowadzenie…*, s. 174 i n.

[60] **J. Austin,** *Lectures on Jurisprudence: The Philosophy of Positive Law*, New York 1879, s. 86.

[61] **H. L. A. Hart,** *Analytical Jurisprudence in Mid-Twentieth Century*: *A Reply to Professor Bodenheimer*, „University of Pennsylvania Law Review" 1957/7, s. 953–975. Jurysprudencja analityczna była angielską wersją pozytywizmu prawniczego. W koncepcji H. L. A. Harta odnajdujemy krytykę doktryny, że prawo jest rozkazem nieograniczonego prawnie suwerena, popartym groźbą kary. Por. **M. Zambani,** *Law and Politics. A Dilema for Contemporary Legal Theory*, Berlin, Heidelberg 2003, s. 36.

Trzecia teza pozytywizmu prawniczego w ujęciu tego autora dotyczy działań prawników, a w szczególności sędziów. Proponuje on koncepcję stosowania prawa jako dedukcyjnego wyprowadzania konkluzji z ogólnych przepisów oraz pewnych przesłanek faktualnych, w ramach tzw. „mechanicznej koncepcji stosowania prawa". Czwarta teza odwołuje się do teorii związku pomiędzy prawem a moralnością. Zdaniem H. L. A. Harta, związek ten nie ma znaczenia dla definicji prawa. Piąta teza jest postulatem posłuszeństwa prawu, niezależnie od jego treści. H. L. A. Hart nie akceptuje w szczególności mechanicznej koncepcji stosowania prawa, która zawiera się w tezie, że prawa trzeba słuchać, bez względu na jego treść. W poglądach tego autora widoczny jest wyraźnie związek z pozytywizmem, na płaszczyźnie stosunku prawa do moralności. Krytyka pozytywizmu dotyczy najczęściej stosunku prawa i moralności.

Zarzut kierowany pod adresem pozytywistów prawniczych dotyczy propagowania amoralizmu prawa polegającego na dopuszczaniu prawa o dowolnej treści moralnej[62]. Pozytywizm prawniczy generalnie nie dopuszcza dokonania oceny prawa w oparciu o zasadę sprawiedliwości. Kryteria oceny prawa z punktu widzenia zasady sprawiedliwości są natomiast możliwe na gruncie prawa natury. Pozytywizm prawniczy jest zaprzeczeniem związku prawa i moralności mającego znaczenie dla definicji prawa. Wyznaczenie zakresu prawa jest niezależne od jego stosunku do moralności.

Aby rozwiązać ten problem treści prawa oraz stosunku prawa i moralności, H. L. A. Hart zaproponował: „minimum treści praw natury". Koncepcja ta, nazwana przez jej autora „minimum prawa natury", nie jest teorią prawnonaturalną. H. L. A. Hart metodę objaśniania w definiowaniu pojęć prawnych przedstawił jako koncepcję badania tzw. reguł użycia wyrażeń[63].

Drugi nurt został zapoczątkowany w szkole niemieckiej przez K. Bergbohma[64]. Głosił on tezę, że teoria prawa powinna zajmować się obiektywnie istniejącym prawem pozytywnym, opartym na faktach prawotwórczych.

Dyskusję z pozytywistami kończyła polemika R. Dworkina z H. L. A. Hartem, w której Dworkin skrytykował poglądy Harta zawarte w *Pojęciu prawa*. Polemika ta przyczyniła się do powstania w ramach pozytywizmu dwóch nurtów: 1) tzw. pozytywizmu „miękkiego" stojącego na stanowisku, że w realnie funkcjonujących systemach prawnych wartości moralne „inkorporowane są do prawa jako przesłanki jego obowiązywania", oraz z pozytywizmu „twardego" – sprowadzającego obowiązywanie prawa do tezy o istnieniu pewnych obiek-

[62] Jaskrawym przykładem kształtowania świadomości prawnej poprzez pozytywizm prawniczy może być np. prawo w Niemczech hitlerowskich. Trzecia Rzesza regulowała większą ilość spraw, w tym również najważniejszych, za pomocą niepublikowanych lub tajnych zarządzeń i instrukcji. W praktyce stosowania prawa nie było odchyleń od tych norm.

[63] **H. L. A. Hart,** *Definition and theory in jurisprudence. Inaugural lecture in the University of Oxford*, Oxford 1959, s. 13.

[64] **K. Bergbohm,** *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*, Leipzig 1892, s. 21. Por. **M. Stolies, T. Dunlap,** *A history of public law in Germany 1914–1945*, Oxford 2004, 153.

tywnych i sprawdzalnych „faktów" społecznych, uznawanych jako jego źródło[65]. Teorie prawa natury zakładają lub stwierdzają obowiązywanie określonych zasad uznawanych jako słuszne lub sprawiedliwe, które nie są wynikiem działania człowieka. Rozstrzygnięcie ich prawdziwości jest możliwe na podstawie naturalnych zdolności człowieka. Zasady te są nazywane „zasadami naturalnymi" lub „prawami natury". Charakterystyczne jest w nich m.in. to, że wyznaczają przedmiot zasad i norm zachowania się człowieka, poprzez wskazanie, jak powinien on postępować. Zasady tworzą kryterium oceny innych zasad oraz norm postępowania zawartych w prawie pozytywnym. W ramach naczelnych zasad systemu prawa możemy wyodrębnić, ze względu na ich treść, takie, które są niezmienne. Odzwierciedlają one naturę świata, społeczeństwa i człowieka. Przykładem może być zasada zrównoważonego rozwoju[66].

W. Lang i J. Wróblewski, szukając uzasadnienia dla prawdziwości zasad i wartości uznawanych za prawa natury, wyodrębnili dwa przeciwstawne sobie typy teorii prawa natury: „teorie intuicjonistyczne" i „teorie naturalistyczne"[67]. Teorie intuicjonistyczne przewidują, że wartości są poznawalne na drodze intuicji będącej racjonalnym wglądem w „istotę rzeczy". Założenie to dowodzi obowiązywania zasad prawa natury za pomocą odwołania się do takich wartości, jak: „naturalne poczucie słuszności", „uznanie moralne", „powszechna świadomość moralna", „zdrowy rozsądek wspólny wszystkim ludziom" oraz „podstawowe struktury myślowe właściwe rozumowi ludzkiemu i oczywistości zasad naturalnych[68]. Teoria prawa naturalnego podkreśla, że można rozpoznać warunki i zasady prawidłowego osądu praktycznego, dobrego porządku w stosunkach między ludźmi oraz w postępowaniu każdej jednostki. Nauka prawa bez wyodrębnienia zasad pozbawiona zostałaby kryteriów, w oparciu o które jest możliwe budowanie pojęć ogólnych.

Teorie naturalistyczne traktują zasady prawa natury jako prawdziwe twierdzenia odnoszące się do rzeczywistości lub jej opisu. Zasady praw natury wywodzone są z empirycznych praw, natury człowieka lub natury porządku społecznego. Stanowią one „powszechnie uznawane zasady postępowania, które mają podstawę w elementarnych prawdach dotyczących ludzkich istot, ich naturalnego środowiska oraz celów"[69].

---

[65] Tak. **T. Pietrzykowski,** *„Miękki" pozytywizm i spór o regułę uznania*, [w:] **J. Stelmach** (red.), *Studia…*, s. 98–99.

[66] **K. Opałek, J. Wróblewski,** *Aksjologia – dylemat między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa natury*, PiP 1966/9, s. 256.

[67] **W. Lang, J. Wróblewski,** *Podstawowe kierunki współczesnej amerykańskiej teorii i filozofii prawa*, [w:] **W. Lang, J. Wróblewski** (red.), *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 46 i n.

[68] Por. **W. K. Frankena**, *On Defining and Defending Natural Law*, [w:] **S. Hook** (red.), *Law and Philosophy*, New York 1964, s. 206.

[69] Tamże.

Zagadnienie prawa naturalnego oraz jego funkcji w życiu człowieka przedstawiane jest w literaturze na dwóch płaszczyznach: opisowej i filozoficznej. Płaszczyzna opisowa analizuje prawo naturalne w świetle uwarunkowań kulturowych życia ludzkiego. Na płaszczyźnie filozoficznej prawo naturalne jest fragmentem całościowej wizji świata, oparte jest na poznaniu podstawowych zasad, z których zbudowany jest cały porządek naturalny. Problematyka prawa naturalnego jest ściśle powiązana z zasadami moralnymi. Wtórnie odnosi się ona do porządku społeczno-prawnego. Zwolennicy prawa naturalnego uważają, że człowiek jest zdolny do interpretowania naturalnego układu rzeczy – dobra i zła. Rozróżnianie dobra i zła w postępowaniu człowieka jest związane z pojmowaniem naturalnego prawa tkwiącego w nim samym[70]. Naczelna zasada prawa naturalnego sprowadza się do określenia: „czyń dobro".

Przedstawicielem amerykańskiej koncepcji prawa natury w jej umiarkowanej wersji jest L. L. Fuller. Zdaniem R. Tokarczyka, prace Fullera zawierają „połączenie szacunku dla tradycji ze świadomością potrzeby ciągłej innowacji, umiłowanie zdrowego rozsądku, konsekwentne dążenie do formułowania ogólnych ideałów z zachowaniem respektu dla wymagań praktyczności […]"[71]. W jego teorii prawa natury podstawowym założeniem jest akceptacja roli rozumu ludzkiego w tworzeniu i działaniu instytucji prawnych. Uważa on, że istnieją zasady mądrej architektury społecznej, które są dane w sposób obiektywny i posiadają niezmienny charakter. Definicja prawa według L. L. Fullera jest jedną z postaci porządku społecznego. Określa on prawo „jako przedsięwzięcie polegające na poddawaniu ludzkiego postępowania rządom reguł"[72]. W swoich rozważaniach wyodrębnia wewnętrzną i zewnętrzną moralność prawa wiążącą się z rozróżnieniem materialnego i procesowego prawa natury. Naczelną zasadą materialnego prawa natury stał się postulat otwartości kanałów międzyludzkiej komunikacji. Najważniejszym elementem koncepcji L. L. Fullera jest teoria wewnętrznej moralności prawa stanowiąca „proceduralną wartość prawa natury"[73]. Na uwagę zasługują też sformułowane przez tego autora postulaty wewnętrznej moralności prawa. Powinny, jego zdaniem, istnieć zasady mające charakter ogólny. Kategoryczność tego postulatu modyfikuje funkcjonowanie zasad prawnych związanych z ekonomiczną interwencją działalności państwa. Zasady muszą być ogłaszane w taki sposób, aby możliwe było zapoznanie się z ich treścią przez każdego zainteresowanego. Zasady retroakcyjne muszą mieć jedynie wyjątkowy charakter, ograniczony do kontekstu zasad o charakterze prospektywnym. Jasność zasad należy traktować jako jeden z najważniejszych elementów techniki legislacyjnej. System prawa powinien

[70] **M. A. Krąpiec,** *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975, s. 11.
[71] **R. Tokarczyk,** *Klasycy praw natury*, Lublin 2009, s. 302.
[72] **L. L. Fuller,** *Moralność prawa*, przeł. A. Amsterdamski, Warszawa 1978, s. 13.
[73] Tamże.

być niesprzeczny. Racjonalność decyzji prawodawczych powinna eliminować sytuacje, kiedy prawo wymaga tego, co nie jest możliwe. Prawo, według tych zasad, nie może ulegać częstym zmianom. Zgodność działania organów państwa z obowiązującymi zasadami powinna mieć charakter nadrzędny i „zajmować centralną pozycję" w wewnętrznej moralności prawa.

L. L. Fuller twierdzi, że dla bezkonfliktowego współżycia ludzi konieczny jest zbiór zasad utrzymujący pokój i sprawiający, iż ludzie będą postępować sprawiedliwie wobec siebie nawzajem i skutecznie współpracować ze sobą. Ze względu na konfliktowość natury ludzkiej i różnice w poglądach na temat katalogu zasad, „konieczne jest ustalenie konkretnego działania, dzięki któremu zasady te mogą być deklarowane autorytatywnie, na przykład poprzez zarządzenie jakiegoś prawodawczego zespołu lub orzeczenie sądu"[74]. Zasada prawa, w ujęciu tego autora, przesądza o istocie samego prawa i jego strukturze. W poglądach na temat zasad prawa L. L. Fuller idzie znacznie dalej: uważa mianowicie, że zasady prawa tworzą w państwie demokratycznym pewną harmonię i ład funkcjonowania jego podstawowych instytucji. Wyodrębnia zasady i reguły. Reguły, w przeciwieństwie do zasad, odnoszą się do wyspecjalizowanych działań mało znanych opinii publicznej. Ich rola sprowadza się, zdaniem tego autora do wyjaśniania zasad prawa. Jednak ze względu na brak absolutnego charakteru formułowanych zasad należy wyznaczyć sędziów uprawnionych do dokonywania wiążącej ich interpretacji i autorytatywnego wskazania ich zastosowania do konkretnych sytuacji regulowanych prawem.

Stanowisko transcendentne w sporze filozofii prawa natury z pozytywizmem prawniczym zajmują koncepcje J. Rawlsa i R. Dworkina. Ważna z punktu widzenia przedmiotu rozważań jest koncepcja J. Rawlsa dotycząca norm i reguł postępowania jako elementów instytucji społecznych. Instytucja jest szczególnym zespołem norm i reguł postępowania, kategorią normatywną dającą się zdefiniować jedynie za pomocą terminów normatywnych. Instytucję J. Rawls określa jako publiczny system reguł, wyznaczający funkcje i stanowiska oraz związane z nim prawa, obowiązki, kompetencje i immunitety. Instytucja może występować w dwóch postaciach: 1) jako przedmiot abstrakcyjny będący możliwą formą postępowania, wyrażoną za pomocą systemu reguł, oraz 2) jako realizacja działań wyróżnionych przez normy. Normy konstytutywne J. Rawls traktuje jako „reguły praktyk społecznych"[75]. Zwraca uwagę, że normy definiujące praktykę są powszechnie znane i rozumiane jako definitywne. W ten sposób reguły definiują praktykę, stanowiąc jednocześnie przedmiot zasady utylitaryzmu. Reguła, będąc uogólnieniem dużej liczby decyzji podejmowanych przez jednostki, generalizuje doświadczenia decyzyjne. Reguła rozumiana jako uogól-

[74] **L. L. Fuller,** *Anatomia prawa*, przeł. R. Tokarczyk, Lublin 1993, s. 15.

[75] **J. Rawls,** *A Theory of Justice*, Cambridge 1972, s. 55; **tenże,** *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2010.

niające podsumowanie wydanych decyzji jest wtórna w odniesieniu do konkretnych przypadków. J. Rawls rozróżnia konstytutywne reguły instytucji wyznaczające instytucjonalne prawa i obowiązki od strategii i maksym wskazujących najlepszy sposób wykorzystania instytucji dla realizacji szczegółowych celów. System prawa autor ten definiuje jako przymusowy porządek reguł publicznych adresowanych do racjonalnych osób w celu regulowania ich zachowań oraz zapewnienia strukturalnych ram współpracy społecznej[76].

Za najbardziej reprezentatywną koncepcję prawa w ramach nurtu tzw. „nowej jurysprudencji analitycznej" uważana jest teoria R. Dworkina. Idee tego głośnego filozofa prawa powstawały na kanwie jego polemiki z dwiema głównymi teoriami prawa powstałymi na gruncie doktryny prawa: 1) realizmem prawniczym i 2) pozytywizmem prawniczym. Pytanie: co to jest prawo? R. Dworkin łączy z zagadnieniem uzasadnienia decyzji sądowej. Swoją krytykę pozytywizmu oparł na trzech założeniach: 1) prawo jest zbiorem specjalnych reguł służących bezpośrednio lub pośrednio do określenia, jakie zachowanie będzie ukarane lub poddane przymusowi. Należy odróżnić reguły prawne od pozornych reguł prawa oraz od innych reguł społecznych traktowanych jako reguły moralności, które są przestrzegane, ale niezagwarantowane przymusem państwowym; 2) prawo jest wyczerpane w obowiązujących regułach prawnych oraz 3) obowiązek prawny musi być objęty obowiązującą regułą prawną, przewidującą działanie lub zaniechanie. Brak obowiązującej reguły prawnej jest tożsamy dla niego z brakiem obowiązującego prawa. Koncepcja R. Dworkina opiera się na podstawowym założeniu, zgodnie z którym prawo jako zespół dyrektyw postępowania składa się z norm (reguł) postępowania oraz z zasad i wskazówek (*principles and policies*) o charakterze politycznym, a także z innych standardów.

Teoria R. Dworkina jest w opozycji wobec ogólnej koncepcji H. L. A. Harta, J. Austina i H. Kelsena, którzy uważają, że prawo składa się wyłącznie z reguł postępowania. Analizując pojęcie prawa podmiotowego i obowiązku prawnego, stwierdza on, że należy brać pod uwagę doniosłą rolę zasad w procesie podejmowania decyzji prawnych. Dla R. Dworkina możliwe są tutaj dwa rozwiązania. Po pierwsze – zasady prawne można traktować w taki sposób, w jaki podchodzimy do norm prawnych *sensu stricto*. Konsekwencją tego jest twierdzenie, że niektóre zasady prawne mają charakter prawnie wiążący i muszą być brane pod uwagę przez sędziów podejmujących decyzje związane z realizacją praw i obowiązków prawnych. Według takiego rozumowania, prawo obejmuje zarówno zasady, jak również i normy. Po drugie – można zaprzeczać twierdzeniu, że zasady prawne są wiążące prawnie tak jak normy prawne. Sędzia, rozstrzygając tzw. trudne przypadki (*hard cases*), przekracza granice

[76] Tamże, s. 235.

norm prawnych i odwołuje się do tych przepisów, z których korzysta swobodnie, według własnego uznania[77].

Pojęcie „spraw trudnych", według tego autora, nie musi oznaczać spraw skomplikowanych w znaczeniu potocznym. Sprawy takie muszą być jakoś rozstrzygnięte, zwłaszcza w sytuacji braku wystarczających podstaw w prawie pozytywnym. Teoria pozytywizmu (konwencjonalizmu) mówi, że sędzia, stosując swobodne uznanie, może rozstrzygnąć sprawę arbitralnie. R. Dworkin nie podziela tego poglądu i twierdzi, że sędzia zawsze – zarówno w sprawach trudnych, jak również tam, gdzie znajduje reguły – nie jest wolny, lecz związany w swojej decyzji. Zgodnie z pierwszym rozwiązaniem zaproponowanym przez R. Dworkina, zasady prawne mają wiążący charakter dla sędziów. W orzeczeniach opartych na zasadach prawnych, tam gdzie normy prawne nie dają jednoznacznego sposobu rozstrzygnięcia, sędziowie orzekają o egzekwowaniu istniejących wcześniej praw i obowiązków strony. Decyzję sędziego, według R. Dworkina, stanowi zastosowanie wiążących zasad prawnych. Uważa on, że w każdej sprawie istnieje jedno jedyne trafne rozstrzygnięcie, do którego sędzia może dotrzeć w racjonalny sposób. Zasady prawa pomagają w rozstrzyganiu spraw trudnych. W takim znaczeniu zasady nie eliminują reguł, tylko je wspomagają. Podstawową tezą teorii R. Dworkina jest twierdzenie, że zasady prawne tworzą integralny składnik prawa i posiadają charakter dyrektyw o wiążącym charakterze. W ramach systemu prawa odgrywają one odmienną rolę w stosunku do norm prawnych. Teoria działania prawa zaproponowana przez tego autora jest koncepcją podejmowania decyzji instytucjonalnych określanych przez niego jako teoria polityczna. Zasady mogą mieć charakter moralny, polityczny lub ekonomiczny. Tak rozumiane zasady są instrumentem pracy sędziego, który mu pomaga w podjęciu prawidłowego rozstrzygnięcia.

R. Dworkin różnicuje zasady prawa i dyrektywy polityczne. Argumentacja opierająca się na zasadzie prowadzi do usprawiedliwienia decyzji politycznej przynoszącej korzyści osobie lub grupie osób. Argumentacja, której podstawą jest dyrektywa polityczna, polega na usprawiedliwieniu decyzji. Podstawową funkcją zasad prawa i norm postępowania jest ustanawianie praw i obowiązków. Przedstawiona przez tego teoretyka koncepcja praw obejmuje normy, zasady

[77] Atak R. Dworkina na pozytywizm prawniczy koncentruje się na tzw. trudnych przypadkach (*hard cases*) – wskazuje na rolę uznania w celu zanegowania jego istnienia za pomocą wiążących podejmującego decyzję *principles* i *policies*. Dyskusja wywołana tym atakiem spowodowała wykształcenie się w ramach pozytywizmu dwóch odmian tego kierunku myślenia: tzw. pozytywizmu „miękkiego" i pozytywizmu „twardego". W pozytywizmie „miękkim", w ramach realnie istniejących systemów prawnych, wartości moralne inkorporowane są do prawa jako kryteria jego obowiązywania. Pozytywizm „twardy" stał na stanowisku niezależności prawa od moralności – przyjmował, że obowiązywanie prawa można sprowadzić do potwierdzenia istnienia obiektywnych i weryfikowalnych „faktów społecznych" traktowanych jako źródło prawa. Por. **R. Alexy,** *Zur Struktur der Rechtsprinzipien*, [w:] **B. Schilcher, P. Koller, B.-C. Funk** (Hrsg.), *Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts*, Wien 2000, s. 31.

prawa i niebędące źródłem praw i obowiązków dyrektywy polityczne. R. Dworkin uważa, że zasady można respektować częściowo, tzn. do pewnego stopnia. Zasady mają charakter pozaprawny. Nie mogą być traktowane jako obowiązujące lub nie. Zasady istnieją w normatywnej strukturze społecznej. Nie posiadają formalnej postaci i z tego powodu nie jest możliwe podanie ich katalogu w układzie hierarchicznym. Jedynie przy rozstrzyganiu konkretnych przypadków zasady mogą być porządkowane. Wyznaczone zasady powinny zmierzać do uzasadnienia i potwierdzenia przyjętych reguł[78]. R. Dworkin proponuje „ogólną teorię prawa" wraz z częścią normatywną ustalającą standardy postępowania sędziego, który orzeka w trudnych sprawach. Jego koncepcja nie jest pozbawiona również sprzeczności. Z jednej strony – zasady nie są elementami prawa i nie obowiązują, ale z drugiej strony, jednocześnie, odgrywają fundamentalną rolę w praktyce prawniczej. Odpowiadając na pytanie: jakie są zasady prawa naturalnego? J. Finnis twierdzi, że istnieje pewien zbiór podstawowych zasad praktycznych, wskazujący na podstawowe formy rozwoju ludzkiego jako na dobra, do których człowiek ma dążyć, oraz które ma realizować. Zasady stosują wszyscy, którzy jednocześnie zastanawiają się, jak należy postępować[79]. P. Łabieniec, analizując teorię J. Finnisa na tle sporu między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa naturalnego, uważa, że spór ten jest ciągle żywy, jednakże postępuje proces zbliżania się do siebie tych dwóch doktryn[80]. W sporze przedstawicieli dwóch wielkich filozofii prawa pojawia się rozróżnienie pojęć zasady prawa i reguły prawa. W następnym punkcie tego rozdziału wskażę na różnice tych dwóch terminów.

4.2. Zasada prawa a reguła prawa w poglądach doktryny

Rozważania teoretyczne na temat zasad prawa prezentowane przez R. Dworkina, w sposób istotny wzbogacają koncepcje R. Aleksy'ego i H. L. A. Harta. Wśród norm prawnych wyróżniają oni zasady i reguły. Poglądy R. Dworkina wykształciły się na płaszczyźnie jego polemiki z teoriami realizmu prawniczego i pozytywizmu prawniczego[81]. Idealizm prawniczy reprezentowany w amerykańskiej nauce prawa zakładał istnienie prawa jako abstrakcyjnego systemu reguł powiązanych logicznymi związkami. Według H. L. A. Harta, amerykańska doktryna prawa uwagę koncentruje na procesie sądowym. Model prawa – zdaniem tego teoretyka – oparty na rozkazie suwerena popartym przymusem nie jest zdolny do odtworzenia rysów systemu norm. Jedną z cech

[78] **R. M. Dworkin,** *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 133.
[79] Tamże.
[80] **P. Łabieniec,** *Prawo*…, s. 69 i n.
[81] Zob. szerzej na ten temat: **J. Zajadło,** *Pięćdziesiąta rocznica debaty Hart Fuller*, PiP 2008/7. s. 5–19; **T. Banaszkiewicz,** *Inkluzywny pozytywizm prawniczy (geneza, rozwój, główne idee)*, PiP 2010/1, s. 10–24.

prawa wewnętrznego jest to, że występują w nim reguły prawne, które różnią się od nakazów sposobem powstawania. Pojęcie reguły określa, co trzeba zrobić, aby ustanowić prawo. Działanie zgodnie z regułami umożliwia przeciwstawianie się prawodawcy.

Dla przedstawienia złożoności systemu prawa H. L. A. Hart wyróżnia dwa odmienne wzajemnie powiązane typy reguł. Pierwszy jest określany jako „podstawowe lub pierwotne". W tym typie reguł ludzie zostają zobowiązani do czynienia jednych rzeczy i powstrzymywania się od dokonywania innych, niezależnie od swojej woli. Reguły drugiego typu posiadają wtórny charakter wobec reguł pierwszego typu. W drugim rodzaju reguł, ludzie mogą, przez uczynienie lub powiedzenie czegoś, ustanowić nowe reguły pierwotne, odwoływać się lub modyfikować stare reguły, mogą też określać różne sposoby ich zasięgu działania. Reguły pierwotne generalnie nakładają obowiązki, natomiast reguły wtórne określają kompetencje publiczne oraz uprawnienia prywatne. Za pomocą reguł wtórnych dochodzi do stworzenia lub zmiany obowiązków lub powinnego zachowania. Zdaniem H. L. A. Harta, połączenie obu tych rodzajów reguł jest kluczem do prawoznawstwa[82]. Podstawowym celem rozumienia i wygłaszania reguł jest nakładanie obowiązków. Źródłem reguł może być zwyczaj. O zaliczeniu reguł do sfery moralności społecznej decyduje rodzaj dezaprobaty wyrażany w przypadku jej naruszenia. Werbalnym wyrażeniem dezaprobaty może być uczucie wstydu, wyrzutów sumienia lub poczucia winy. Istotne jest w takiej sytuacji wyznaczenie granicy pomiędzy prawem i moralnością. Presja społeczna stojąca za regułą ma charakter pierwotny. Według cytowanego autora, reguły, za którymi stoi silne oddziaływanie społeczne, traktowane są jako ważne, ponieważ towarzyszy im wiara w to, że są niezbędne do utrzymania życia społecznego opartego na pewnych wartościach. Taką wartością w prawie ochrony środowiska może być zrównoważony rozwój. Reguły odwołują się do obowiązku lub powinności. Postępowanie zgodne z regułami może pozostawać w konflikcie z interesem indywidualnym. Ważnym elementem obowiązywania reguł – zdaniem tego autora – jest nacisk społeczny.

Postawy wobec reguł akceptowanych w społeczeństwie mogą być rozpatrywane z zewnętrznego i wewnętrznego punktu widzenia. W społeczeństwie funkcjonującym na podstawie reguł prawa jego zdaniem powstają konflikty pomiędzy tymi, którzy reguły akceptują i dobrowolnie stosują, oraz tymi, którzy reguły odrzucają. Reguły muszą nakładać pewne ograniczenia. Tak rozumiane reguły, posiadające charakter pierwotny, obarczone są licznymi wadami. H. L. A. Hart proponuje, aby do reguł pierwotnych dodać reguły wtórne. Dzięki temu nastąpiłoby przekształcenie rządu pod regułami pierwotnymi w system prawa. Przekształcenie to nazywa „krokiem od świata przedprawnego do świata prawnego"[83]. Wyraźny jest też według tego autora proces przemian reguł niepisanych w reguły pisane.

[82] **H. L. A. Hart,** *Pojęcie…*, s. 117.
[83] Tamże, s. 134.

Alternatywą dla rozpoznawania przepisów prawa na podstawie tekstu aktu prawnego może być odwołanie się do ogólnych postanowień zawartych w regułach pierwotnych. Reguły mogą być wydane przez organ władzy, mogą być także przyjęte na mocy praktyki zwyczajowej lub powstać w drodze decyzji sądowych. Aby uniknąć statyczności, którą charakteryzują się reguły pierwotne, można wprowadzić „reguły zmiany", które upoważniają pojedyncze osoby lub ciała kolegialne do wprowadzenia nowych reguł pierwotnych. Teoria reguł H. L. A. Harta traktuje reguły społeczne danej grupy jako tworzone przez daną postać praktyki społecznej, która obejmuje wzory zachowania przestrzegane stale przez większą część grupy oraz charakterystyczną postawę normatywną w odniesieniu do tych wzorów postępowania. Zdaniem R. Dworkina, ujęcie reguł w koncepcji H. L. A. Harta jest wadliwe. Reguły są umownymi praktykami społecznymi tylko wtedy, gdy powszechna zgodność z nimi w danej grupie jest częścią powodów, dla których reguły są akceptowane przez indywidualnych członków zbiorowości. H. L. A. Hart, odpowiadając na krytykę R. Dworkina o pominięciu w swoich rozważaniach problematyki zasad prawa, przyznaje mu tylko częściowo rację. Uważa, że zasady prawne są rozumiane przez teoretyków prawa w sposób bardzo zróżnicowany. Jego zdaniem, występuje wiele odrębności między zasadami i regułami prawa: „zasady są, względem reguł, pojemne, ogólne czy też jakoś niedookreślone w tym sensie, że często to, co mogłoby zostać uznane za wielość różnych reguł, da się przedstawić jako egzemplifikacje czy konkretyzacje pojedynczej zasady"[84]. Zasady odnoszą się do pewnego celu, zamiaru lub wartości, i w ten sposób przyczyniają się do uzasadnienia i wyjaśnienia reguł.

Zasady charakteryzują się ogólnością i celowością. H. L. A. Hart uważa, że zasady prawne w ujęciu R. Dworkina różnią się od reguł tylko cechą doniosłości zasad, a nie ich obowiązywania. W sytuacji konfliktu zasad wygrywa ta z nich, która posiada większy ciężar gatunkowy. Zasada o mniejszym ciężarze gatunkowym może być pominięta i nie musi być brana pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. W przypadku reguł tego rodzaju stany kolizyjne nie występują, ponieważ reguły nie posiadają ciężaru gatunkowego. Zdaniem R. Dworkina, jeśli dwie reguły pozostają w sprzeczności, jedna z nich musi być nieważna. Aby podjąć decyzję co do ważności jednej z reguł, należy się odwołać do okoliczności innych niż same te reguły[85]. H. L. A. Hart nie akceptuje przeciwieństwa pomiędzy zasadami i regułami prawnymi. Według R. Dworkina, reguły prawne są tym, co w naszym systemie prawnym nazywamy normami prawnymi. Zasady prawne w takim ujęciu teoretycznym wyrażają akceptowane w danym społeczeństwie wartości i jednocześnie są dyrektywami, które nie należą do systemu prawnego. Reguły w tym ujęciu charakteryzują się tym, że muszą być realizowane w pełni całkowicie i kompleksowo. W przeciwieństwie

[84] Tamże, s. 347.
[85] **R. Dworkin,** *Biorąc*…, s. 65.

do reguł, zasady mogą być realizowane częściowo. Istnieje również możliwość ograniczenia realizacji pewnej zasady ze względu na konieczność urzeczywistnienia innej zasady.

Różnie przedstawiają się też sposoby rozstrzygania konfliktu zasad i konfliktu reguł. Konflikt reguł jest rozstrzygany za pomocą derogacji. Konflikt zasad jest usuwany poprzez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich. Kiedy jedna z zasad jest zrealizowana w większym stopniu, a druga w mniejszym, wówczas powinniśmy dążyć do racjonalnego wykorzystania obu zasad. Stosujący prawo organ rozważa, czy istnieją argumenty przemawiające za zastosowaniem zasady, czy przeciw jej zastosowaniu. Rozważenie argumentów za i przeciw stosowaniu zasady jest szczególnie wyraźne przy konflikcie różnych zasad. Rozstrzygnięcie tego konfliktu może nastąpić w ten sposób, że interpretator skorzysta z zasady istotniejszej z jego punktu widzenia, wyłączając tym samym zastosowanie innej zasady, którą uzna za mniej ważną. Może zastosować obie konfliktowe zasady przy wykorzystaniu reguł proporcjonalności. Na stosowanie reguł proporcjonalności zwracał uwagę w swoich orzeczeniach np. Trybunał Konstytucyjny.

R. Dworkin uznaje zasady prawne jako odrębny rodzaj norm, różniący się od reguł prawa. Sędziowie powołują się na zasady dla uzasadnienia stosowania reguły. Autor ten przedstawia reguły prawne jako reguły typu: „wszystko albo nic". Reguła może być albo spełniona, albo nie, natomiast nie może być zrealizowana lub niezrealizowana częściowo. Według niego, błąd pozytywizmu prawniczego polega na tym, że teoria ta ujmuje prawo jako składające się wyłącznie z reguł typu: „wszystko albo nic". Jego zdaniem, pozytywizm prawniczy prowadzi do sztucznego wyizolowania prawa z normatywnej struktury społecznej.

Normatywna struktura społeczna zawiera m.in. zasady prawa. W ujęciu R. Dworkina odróżnienie reguł od zasad dokonuje się w ramach zbioru standardów, przy jednoczesnym braku zdefiniowania pojęcia standardu. Nie analizuje on jednak struktury standardów i nie wyznacza pojęcia hipotezy i dyspozycji. W procesie stosowania prawa spełnienie hipotezy reguły rodzi tę okoliczność, że organ stosujący prawo ma obowiązek orzec konsekwencje określone w dyspozycji. Normy charakteryzujące się takimi właściwościami są regułami. Zasadą, według R. Dworkina, jest norma stanowiąca argument, którym jest powstanie określonej konsekwencji prawnej. Zasada też nie tworzy automatycznych konsekwencji prawnych, które wystąpią pod warunkiem stworzenia okoliczności przewidzianych przez zasadę. Charakter zasady prawnej posiada np. norma mówiąca o tym, że nikt nie może uzyskać korzystniejszej sytuacji prawnej przez postępowanie niezgodne z prawem lub moralnością. Związek zasad prawa z zasadami moralnymi jest tutaj bardzo wyraźny. Zdaniem T. Czeżowskiego, „Powiedzieć o kimś, że jest człowiekiem bez zasad moralnych, to odmówić mu charakteru. Człowiek bez zasad moralnych jest złym człowiekiem, jeżeli

w swym postępowaniu zmierza do złych celów, a lekkomyślnym, jeżeli zmierza do celów bezwartościowych"[86]. Kolejną różnicę między zasadami, a regułami R. Dworkin dostrzega w tym, że zasady posiadają wymiar „wagi" albo „ważności", którego nie mają reguły. Reguły, obowiązując w ramach porządku prawnego, posiadają jednakową moc. Zasady w różnych okolicznościach posiadają różną wagę, a także w odmiennym stopniu są uwzględniane w procesie podejmowania decyzji. Przy założeniu, że reguła może obowiązywać lub nie, wszystkie obowiązujące reguły są w jednakowym stopniu ważne.

Zasady są obowiązujące, ale posiadają różną moc lub wagę. R. Dworkin uważa, że reguły prawa nie mogą być rozpoznane w oparciu o kryteria ustalone przez regułę uznania występującą w praktyce orzeczniczej sądów. Jego zdaniem, zasady prawa mogą być rozpoznane jedynie za pomocą konstruktywnej wykładni. Schemat rozróżnienia reguł i zasad zmodyfikował i doprecyzował w swojej koncepcji R. Alexy[87]. Zakwestionował on stosowanie w praktyce, w odniesieniu do reguł kryterium: „wszystko albo nic". Według niego, nie jest możliwe wskazanie koniecznego i wystarczającego warunku stosowania reguły. W teorii R. Alexy'ego do reguł zalicza się takie normy, które mogą zostać wypełnione albo niewypełnione. Zasady dodaje do norm optymalizacyjnych nakazujących realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, z uwzględnieniem prawnych i faktycznych możliwości. Zasady mogą być spełnione w różnym stopniu. Według tego autora, w zasadach zawarte są przepisy formułujące podstawowe prawa obywatelskie w zakresie, w jakim nakładają one na organy państwa obowiązek działania lub zaniechania. Zgodnie z jego poglądami, żadna norma postępowania nie może posiadać jednocześnie właściwości zasad i reguł. Norma postępowania jest albo zasadą, albo regułą.

Odróżnienie zasad i reguł odnosi on do norm, a nie do przepisów prawnych. Zasada lub reguła powstaje jako norma wyinterpretowana z tekstu prawnego, nigdy zaś nie jest nią fragment tego tekstu. R. Alexy uważa, że zasady przedstawiają tzw. idealną powinność. Jak wynika z analizy orzecznictwa, zasady nie posiadają niczym nieograniczonego kształtu. Z tego powodu ich zakres może być zawężony ze względu na potrzebę ochrony innych zasad lub wartości chronionych przez prawo[88]. W koncepcji R. Aleksy'ego zarówno reguły prawne,

---

[86] **T. Czeżowski,** *Główne zasady nauk filozoficznych*, Wrocław 1959, s. 215.

[87] **R. Alexy,** *Zum Begriff des Rechtsprinzips*, „Rechtstheorie" 1979/1, s. 63 i n.; **tenże,** *Rechtsregeln und Rechtsprinzipien*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilophie" 1985/25, s. 15 i n. Na temat odróżnienia reguł i zasad w odniesieniu do koncepcji R. Dworkina zob. **R. J. Yanal,** *Hart, Dworkin, Judges and New Law*, „The Monist" 1985/68, s. 388 i n.; **A. Peczenik,** *Talking Laws Seriously*, „Cornell Law Review" 1983/58, nr 5, s. 660 i n.; **R. L. Caplan,** *Professor Dworkin's Jurisprudence*, „The American Journal of Jurisprudence" 1977/22, s. 133 i n.

[88] Zob. orzeczenia TK o prawie własności – wyrok z 12.04.2000 r. (K8/98), OTK 2000/3/87; o prawie do prywatności – orzeczenie z 24.06.1997 r. (K 21/96), OTK 1997/2/23; o prawie do sądu – wyrok z 10.05.2000 r. (9K21/99), OTK 2000/4/109.

jak i zasady prawne uznawane są za normy prawne, zgodnie z terminologią polskiego prawoznawstwa. Cechą charakterystyczną reguł jest to, że wypełnienie ich nie dopuszcza jakichkolwiek odstępstw od wyrażonych w nich nakazów i zakazów. Reguła prawna może być zrealizowana w całości albo w ogóle nie może być urzeczywistniona. Reguły mogą wyprowadzać identyczne konsekwencje z odmiennych faktów. Zasady prawne charakteryzują się występowaniem nakazów optymalizacyjnych, co oznacza, że wyrażane w nich nakazy lub zakazy mogą być zrealizowane tylko w pewnym zakresie[89].

Rozwiązywanie kolizji reguł dotyczy przede wszystkim ich obowiązywania. W procesie takim tylko jedna z kolidujących reguł uznawana jest za obowiązującą. Podstawowym założeniem jest to, że w systemie prawa nie mogą obowiązywać dwie reguły, jeżeli pomiędzy nimi zachodzi kolizja. Kolizja między dwiema regułami może być usunięta przez odwołanie się do tzw. reguł kolizyjnych o charakterze metanorm. Kolizje te należy rozstrzygać *in abstracto* w oderwaniu od stanu faktycznego. Problem kolizji zasad jest związany bezpośrednio z zagadnieniem ich hierarchii. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest określenie *in abstracto* klasyfikacji ważności zasad w ramach danego systemu prawnego. Założenie istnienia takiej hierarchii pozwoliłoby bowiem przyjąć, że zasady niższej rangi miałyby zastosowanie wtedy, gdy nie zachodziłaby kolizja z zasadami posiadającymi wyższą pozycję. Według R. Alexy'ego, zbudowanie takiej hierarchii nie jest możliwe ze względu na to, iż w procesie stosowania prawa nie występuje tego rodzaju hierarchia, a ponadto nie dąży się do jej ustalenia. Uważa on, że rozstrzyganie kolizji zasad następuje *in concreto*, biorąc pod uwagę określony stan faktyczny. Usuwanie kolizji między zasadą a regułą następuje w ten sposób, że pierwszeństwo przyznaje się regule. Według takiego rozwiązania reguła wyznacza zakres możliwości dla wykonania zasady. Współczesne systemy prawne, zdaniem R. Alexy'ego, zawierają zarówno zasady, jak i reguły[90].

Omówienie najważniejszych różnic w rozumieniu pojęć „zasada prawa" i „reguła prawa" przedstawiłem na podstawie cytowanych wyżej poglądów R. Dworkina, H. L. A. Harta oraz R. Alexy'ego. Wyodrębnienie tych dwóch pojęć uważam za konieczne wprowadzenie do kontynuowania dalszych analiz dotyczących celów zasad ogólnych w prawie administracyjnym oraz w prawie ochrony środowiska. Cele zasad ogólnych w prawie administracyjnym są realizowane zgodnie z zasadami i regułami prawa. Ochrona środowiska jest jednym z podstawowych celów realizowanych przez administrację za pomocą zasad ogólnych prawa administracyjnego oraz prawa ochrony środowiska.

---

[89] **R. Alexy,** *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main 1978; **tenże,** *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 71; **tenże,** *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Juris" 2000/13; **L. Morawski,** *Zasady prawne – komentarz krytyczny*, [w:] **J. Stelmach** (red.), *Studia…*; por. **T. Gizbert-Studnicki,** *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3, s. 18 i n.

[90] Tamże, s. 26.

4.3. Cele i charakter prawny zasad ogólnych w prawie administracyjnym

Ustalenie celu zasad ogólnych w prawie administracyjnym ma duże znaczenie praktyczne dla ukazania sposobu działania zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów ich realizacji. Cel, pojmowany ogólnie, oznacza miejsce, kierunek, do którego się zmierza, dąży, oraz to, co się chce osiągnąć w związku z podejmowanym działaniem. Spełniać cele – to tyle, co wykonywać swoje zadania zgodnie z określonym przeznaczeniem[91]. Cel jest związany z przemyślanym działaniem w ramach pewnej struktury czynności zorganizowanych w określony sposób. Zadaniem J. Zieleniewskiego, „Cel działania to dotyczący przyszłości, antycypowany przez podmiot działający, stan jakichś rzeczy pod pewnymi względami, który jako dla podmiotu działającego pod jakimś względem cenny (pożądany), wyznacza kierunek i strukturę jego działania zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy"[92]. Z przytoczonej powyżej definicji celu wynika, że jest to zamiar adresowany do przyszłości i polega na podejmowaniu działań, których rezultatem jest skutek rzeczowy lub występujący w postaci pewnego stanu lub procesu[93]. Na każdym etapie działania administracji powinny być uwzględniane jej ustawowe cele i zadania[94]. Cel jest związany z ogólnymi wynikami zamierzonych działań. W odróżnieniu od celów, zadania wyrażają konkretyzacje celów, wskazując jednocześnie sposoby i środki ich osiągnięcia. Dla realizacji celów konieczne jest także skorzystanie z niezbędnych środków działania. Za jeden z najważniejszych takich środków uważam zasady ogólne[95]. Służą one osiągnięciu określonego celu bądź wykonaniu konkretnego zadania wyznaczonego do realizacji przez administrację. Dla skuteczności działania niezbędna jest również konkretyzacja celu w treści normy prawnej. Cele działania administracji powinny być określone w sposób jednoznaczny. Biorąc pod uwagę zakres zadań administracji publicznej i okres planowanych działań, można wyodrębnić następujące rodzaje celów: 1) cele krótkookresowe; 2) cele długookresowe; 3) cele strategiczne oraz 4) cele nadrzędne. K. Piłejko zaznacza, że na „realizację celu rzadko składa się czyn prosty, a zazwyczaj – splot lub pasmo działań, czyli działania złożone z czynów powiązanych ze sobą i następujących po sobie w oznaczonym porządku czasowym"[96].

---

[91] **S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka,** (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, s. 68.

[92] **J. Zieleniewski,** *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 206.

[93] **M. Jełowicki,** *Nauka administracji, zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 119.

[94] Na temat podziału zadań administracji w ochronie środowiska zob. **A. Barczak,** *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 46–51.

[95] Zagadnienia te wcześniej analizowałem w pracy: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne w prawie administracyjnym*, [w:] **A. Kaźmierska-Patrzyczna, P. Korzeniowski,** *Prawo i postępowanie administracyjne*, Łódź 2004, s. 1–36. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań.

[96] **K. Piłejko,** *Prakseologia. Nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 153.

Struktura administracji publicznej jako organizacji składającej się z poszczególnych podmiotów administracji przesądza o konieczności podejmowania działań wspólnych przy realizacji celów. Tu uwidacznia się istotna rola zasad ogólnych prawa administracyjnego jako swojego rodzaju drogowskazów przy podejmowaniu działań przez administrację publiczną. Termin „administracja" jest odnoszony w zależności od kontekstu – do fragmentu działalności państwowej polegającej na bezpośrednim praktycznym realizowaniu funkcji państwa (określenie przedmiotowe) lub też do pewnego zespołu podmiotów składających się na aparat administracji (określenie podmiotowe).

W okresie międzywojennym w nielicznych opracowaniach dotyczących przedmiotowej problematyki ich autorzy odwołują się do poszczególnych zasad prawa, nie wchodzą jednak w szczegółową analizę celów omawianych tam zasad ogólnych[97]. Komitet Organizacyjny Pierwszego Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych przedmiotem obrad pierwszego zjazdu Kongresu uczynił następujące zagadnienia: 1) stosowanie zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawnych w prawie administracyjnym, na tle judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego; 2) ustawodawca a zasady naukowej organizacji oraz 3) zagadnienie wspólnych zasad w różnych działach administracji państwowej.

W referacie pochodzącym z tego okresu T. Hilarowicz przedstawił koncepcję przeniesienia na grunt prawa administracyjnego osiągnięć nauki prawa cywilnego w zakresie zasad ogólnych[98]; dostrzegał, iż mniejszy jest dorobek nauki młodej dziedziny prawa administracyjnego od dorobku nauki prawa cywilnego. Zdaniem T. Hilarowicza, do rozwiązania wielu problemów na gruncie prawa administracyjnego pomocą może być przyjęcie w drodze analogii rozwiązań, które wypracowała nauka i orzecznictwo dotyczące prawa cywilnego. W tej propozycji jej autor odwołuje się do zasad prawa. Jego zdaniem, zasady ogólne powinny wyrażać pewne stałe cechy systemu prawa i wynikać ze wszystkich obowiązujących przepisów łącznie. Tak określone zasady muszą być wyprowadzone z treści norm obowiązujących. Zasady te miały w zależności od potrzeb funkcjonować jednocześnie – jako wypowiedzi opisowe i jako wypowiedzi normatywne[99]. Zasady ogólne, stworzone na podstawie metody konstrukcyjnej, stanowią ogólne podstawy prawniczego myślenia w administracji i posiadają trwałe znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. Metoda kon-

[97] Zob. **T. Hilarowicz,** *Ogólne zasady teorji administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego. Dodatek: Tematy do ćwiczeń administracyjnych*, Warszawa 1924, s. 30–31 i 57–58; **A. Mogilnicki,** *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1939.

[98] **T. Hilarowicz,** *Kwestia stosowania zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawnych w drodze analogii w prawie administracyjnym*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych. Referaty zgłoszone na kongres*, Warszawa 1929, s. 82–102.

[99] **T. Hilarowicz,** *Ogólne…*, s. 26.

strukcyjna bardzo obszerny materiał normatywny prawa administracyjnego porządkuje „do zasadniczych linij prawnych”[100]. Autor ten konsekwentnie stwierdza, że analogiczne stosowanie w nauce prawa administracyjnego pojęć prawa prywatnego nie zaciera granic między prawem publicznym a prawem prywatnym. Decydujące znaczenie ma według tych poglądów metoda prawnicza jako właściwa metoda naukowa pozwalająca ocenić, czy i na ile pojęcia i zasady wypracowane na gruncie prawa prywatnego możliwe są do zastosowania analogicznie na płaszczyźnie prawa administracyjnego. Nie zgadzam się z poglądem głoszonym przez T. Hilarowicza, który nie zapominając o różnicach pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym, widzi analogię między czynnościami prywatnoprawnymi a czynnościami publicznoprawnymi. Nie przekonuje mnie również proponowane przez autora zastąpienie nazwy „metoda cywilistyczna” nazwą „metoda prawnicza”. Propozycja ta zakłada więc analogiczne stosowanie w teorii administracji pojęć, niektórych przepisów oraz zasad ogólnych wypracowanych przez doktrynę prawa cywilnego. T. Hilarowicz wymienia następujące zasady ogólne postępowania administracyjnego: 1) zasadę hierarchii i subordynacji; 2) zasadę postępowania z urzędu oraz 3) zasadę właściwości władz. Ze względu na fragmentaryczne uregulowanie w tym okresie postępowania administracyjnego, luki w prawie obowiązującym powinny być wypełniane – zdaniem T. Hilarowicza – zasadami teorii[101].

W latach 1919–1939 niewiele opracowań teoretycznych poruszało problematykę zasad prawa administracyjnego. Wynikało to głównie z tego, iż prawodawca w tym okresie posługiwał się terminem „zasady ogólne” w sposób dość swobodny. Rozdział trzeci Konstytucji uchwalonej przez sejm 17 marca 1921 r. (Konstytucji marcowej), zatytułowany „Władza wykonawcza”, zawiera przepisy dotyczące administracji[102]; organizację administracji państwowej charakteryzowała zasada dekoncentracji (art. 66). Oznaczała ona wyposażenie w niektóre kompetencje organów terenowych administracji państwowej. Celem zasady zespolenia było zebranie (zespolenie) organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem. Takie rozwiązanie polegało na połączeniu określonych działów administracji w kompetencjach starosty na szczeblu powiatu oraz wojewody na szczeblu województwa. Z przepisów Konstytucji marcowej wynikała również zasada udziału obywateli, powoływanych w drodze wyborów, do wykonywania zadań administracji państwowej[103].

Przepisy dotyczące administracji w Konstytucji kwietniowej[104] zawarte były w rozdziale X zatytułowanym „Administracja państwowa”. Administracja była

[100] Tamże, s. 29.
[101] Tamże, s. 57.
[102] Dz.U.R.P. nr 44, poz. 267 z późn. zm.
[103] **J. Malec, D. Malec,** *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 156–157.
[104] Dz.U.R.P. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

służbą publiczną. Do jej składu, oprócz administracji rządowej, dołączono także samorząd terytorialny i gospodarczy. Konstytucja kwietniowa uporządkowała usytuowanie sądownictwa administracyjnego, kończąc tym samym spór na temat charakteru prawnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA). W Konstytucji marcowej przepis o NTA znajdował się w rozdziale III o władzy wykonawczej, a w Konstytucji kwietniowej – w rozdziale IX poświęconym wymiarowi sprawiedliwości.

T. Bigo, wypowiadając się na temat związku norm Konstytucji Polskiej z 1935 r. z przepisami prawa administracyjnego, wskazuje na „zasadę zwierzchnictwa Prezydenta R.P." realizowaną w stosunku do administracji[105]. Jego zdaniem, postanowienia Konstytucji z 1935 r., poprzez wyznaczenie administracji pozycji w systemie funkcji państwowych, miały fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia celów prawa administracyjnego. Porównując przepisy Konstytucji marcowej z przepisami Konstytucji kwietniowej, autor ten przedstawił katalog zasad opartych na przepisach prawa wyznaczających konstytucyjne ramy dla funkcjonowania administracji: 1) zasadę hierarchicznego podporządkowania w administracji rządowej i odpowiedzialności ministrów za władze podległe; 2) zasadę zespolenia administracji (art. 66 Konstytucji marcowej); 3) zasadę dekoncentracji (art. 66); 4) zasadę udziału czynnika społecznego (art. 66); 5) zasadę ograniczenia toku instancji administracyjnej (art. 71) oraz 6) zasady odpowiedzialności państwa i urzędników za szkody (art. 121)[106].

J. Starościak przedstawił następujący katalog zasad postępowania administracyjnego ogólnego na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r.[107]: 1) zasadę prawdy materialnej; 2) zasadę oficjalności; 3) zasadę uwzględniania interesów stron; 4) zasadę ograniczonej jawności; 5) zasadę bezpośredniości; 6) zasadę nieformalności; 7) zasadę koncentracji oraz 8) zasadę trwałości decyzji administracyjnej. W tymże rozporządzeniu – o postępowaniu przymusowym w administracji, zostały wyróżnione przepisy znajdujące się w rozdziale III pt. „Zasady postępowania"[108]. Normy zawarte w tym akcie prawnym nie przedstawiają spójnej konstrukcji normatywnej, na podstawie której mogły być wyodrębnione przepisy posiadające zasadniczy charakter. Przesłanki uznające daną normę za zasadniczą często nie posiadały racjonalnego uzasadnienia. Istotne znaczenie miało jednak to, że powstał mechanizm polegający na nadawaniu zasadniczego charakteru grupom przepisów[109].

---

[105] **T. Bigo,** *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936, s. 5.

[106] Tamże, s. 13.

[107] **J. Starościak, L. Bar,** *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1950, s. 14–15.

[108] Dz.U.R.P z 1928 r., nr 36, poz. 342 z późn. zm.

[109] **M. Baumgart, H. Habel,** *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 13 i 15.

Termin „zasada prawa" przewidywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Warte podkreślenia jest to, że wprowadzone zostały do postępowania przed NTA niektóre zasady prawa o ustroju sądów powszechnych, dotyczące SN. Ponadto ujednolicono terminologię zawartą w prawie o NTA i regulacjach dotyczących SN[110]. Nową konstrukcją rozporządzenia było wprowadzenie księgi zasad prawnych, gdzie miały być wpisane rozstrzygnięcia składów zwiększonych oraz Zgromadzenia Ogólnego, wydane jako konsekwencja rozpoznania przekazanych tym organom zagadnień prawnych. Instytucja księgi zasad prawnych była wzorowana na regulacji prawnej dotyczącej SN, unormowanej w prawie o ustroju sądów powszechnych[111]. Poprzedni stan prawny dotyczący NTA nie zawierał ustawowego nakazu prowadzenia księgi zasad prawnych[112]. L. Erlich postulował wprowadzenie instytucji księgi zasad prawnych jako rozwiązania celowego i słusznego, które miało służyć stworzeniu na gruncie polskiego prawa publicznego teorii precedensów wzorowanej na prawie anglosaskim[113]. Artykuł 11 ust. 1 tego rozporządzenia uznaje za zasady prawa uchwały zgromadzenia ogólnego kolegium, które zostały wpisane do księgi zasad prawnych. Tego typu zasady prawne wiązały wszystkie składy orzekające do momentu odstąpienia od nich przez Zgromadzenie Ogólne[114]. Uprawnienia składów powiększonych zostały zmniejszone. Brak możliwości samodzielnego odstąpienia od uchwalonej przez siebie tezy miał się przyczynić do ujednolicenia charakteru orzecznictwa NTA.

W okresie od 1922 r. do 1928 r. NTA wydał dużą ilość orzeczeń, w których tezy miały postać ogólnych zasad postępowania przed organami administracji[115]. Taka praktyka NTA przyczyniła się do ustalenia w późniejszym okresie zasadniczych norm postępowania administracyjnego, a zwłaszcza prawa strony do uczestniczenia w postępowaniu i składania wyjaśnień, zasad postępowania

[110] Dotyczyło to regulaminu Sądu Najwyższego na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dn. 15.07.1929 r., w sprawie wydania regulaminu Sądu Najwyższego Dz.U.R.P nr 53, poz. 427.

[111] Art. 40 § 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928, Prawo o ustroju sądów powszechnych Dz.U.R.P. z 1928 r., nr 12, poz. 93 z późn. zm., miał identyczne brzmienie jak art.11 ust.1 i 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U.R.P. 1932, nr 94, poz. 806 z późn. zm.

[112] Ustrój NTA był ściśle wzorowany na ustroju Trybunału wiedeńskiego, którego regulamin przewidywał prowadzenie księgi judykatów (*Judikatbuch*).

[113] **L. Ehrlich,** *Jednostajność w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Uwagi z powodu nowego regulaminu*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1923, s. 253 i n.

[114] Identyczne rozwiązanie przewidywał przepis art. 40 § 3 prawa o ustroju sądów powszechnych (u.s.p.) w stosunku do zasad prawnych uchwalonych w SN.

[115] Tak: **D. Malec,** *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1928 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa, Kraków 1999, s. 205.

dowodowego, elementów decyzji oraz możliwości uchylenia decyzji z urzędu[116]. Ważnym elementem działalności orzeczniczej NTA było posiłkowe stosowanie w odniesieniu do wszystkich stanów faktycznych, które nie były regulowane przepisami postępowania administracyjnego, przepisów postępowania cywilnego w związku z postanowieniami materialnego prawa cywilnego[117]. Organy administracji, oprócz związania treścią wyroku w konkretnej sprawie, były również obligowane do stosowania uchwalanych przez Trybunał zasad prawnych w sprawach analogicznych. Analiza orzecznictwa potwierdza istnienie takiego obowiązku. Wypowiedzenie zapatrywania prawnego w pewnej sprawie „nie skutkuje samo przez się nieważnością sprzecznych z tym zapatrywaniem prawomocnych orzeczeń w podobnych sprawach"[118].

W okólniku z dnia 19 lutego 1930 r. Prezes Rady Ministrów uznał, że choć poglądy wyrażone w wyroku uchylającym wiążą administrację tylko w konkretnej sprawie, będącej przedmiotem wyroku, to „jest jednak rzeczą oczywistą, że władze administracyjne dążąc do legalności swych decyzji i mając na uwadze możliwość ich zaskarżenia, winny jako materiał interpretacyjny uwzględniać przede wszystkim zasady prawne, ustalone w wyrokach NTA w analogicznych sprawach"[119]. W akcie tym zobowiązano ministrów do wprowadzenia nakazu adresowanego do podległych im urzędów, dotyczącego regularnego zapoznawania się z zasadami prawnymi i wyrokami NTA, oraz „aby stosowały przyjęte przez Trybunał zasady prawne przy rozstrzyganiu spraw analogicznych". Efektem tego zalecenia było wydanie przez Ministra Skarbu zarządzenia, w którym przypomniano urzędnikom o obowiązku stosowania zasad prawnych, jednakże „z uwzględnieniem sytuacji wyjątkowych, w których NTA przy orzekaniu tej samej materii, przy innym stanie faktycznym zajmuje stanowisko odmienne"[120]. Taka sytuacja oznaczała konieczność wstrzymania się ze stosowaniem tez wyroków do czasu, kiedy NTA zajmie stanowisko w analogicznej sprawie. Równolegle wprowadzony został obowiązek każdorazowego zawiadamiania ministra o przypadkach, w których niemożliwe było zastosowanie się do orzecznictwa Trybunału. Zalecenia o podobnej treści zawierały okólniki

[116] Tak: **R. Hausner,** *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1933/15, s. 415, 416; także **A. Chmurski,** *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych*, z. 2, Warszawa 1929, s. 418.

[117] Wyrok z dn. 14.11.1927 r., „Zbiór wyroków" nr 1302; zagadnienie to analizował również **T. Hilarowicz,** *Ogólne*..., s. 82–102.

[118] Wyrok z dn. 7.09.1934 r. (l. rej. 8689/32) „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1935, poz. 974.

[119] Okólnik nr 8 z dn. 19.02.1930 r. w sprawie wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1932, s. 3, 4.

[120] Okólnik z dn. 26.06.1930 r., „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1932, s. 4, 5.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów wydawane w kolejnych latach.

Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 1930 r. zwracał uwagę na konieczność stosowania orzeczeń Trybunału o charakterze zasadniczym[121]. Na wojewodów został nałożony obowiązek wydawania zarządzeń nakazujących przekazywanie wydziałom ogólnym urzędów wojewódzkich wszystkich otrzymanych wyroków NTA. Miały one być tam poddane analizie, a następnie ogłoszone w formie okólnika opublikowanego w Dzienniku Wojewódzkim. Minister Spraw Wewnętrznych w okólniku z 1930 r. przypominał, że nieprzestrzeganie zasad prawnych ustalonych przez NTA „absorbuje siły i pracę zarówno urzędu, jak i NTA, podkopuje prestiż władzy, z drugiej zaś strony naraża obywateli na zbędne koszta [...]"[122]. Orzecznictwo NTA – jak wówczas pisano – zasługuje dziś na wysoką ocenę[123]. Szczególne praktyczne znaczenie miało orzecznictwo dotyczące zasad postępowania administracyjnego.

Negatywną ocenę działalności Trybunału z przyczyn politycznych spotkać można w toczącej się w pierwszych latach powojennych dyskusji na temat powołania sądownictwa administracyjnego[124]. Trudno zgodzić się z poglądem reprezentowanym przez K. Ziemskiego, który uważa, że w latach 1919–1939 „nie sformułowano katalogu zasad postępowania ogólnego przed organami administracji[125]. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, będące ogólnym zbiorem norm proceduralnych, stało się wzorem dla formułowanych później zasad ogólnych prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Analiza przepisów z lat 1918–1939 pozwala zauważyć wyraźny kierunek uznawania zasadniczego charakteru przepisów, które regulowały pewne zagadnienia w sposób ogólny, mających postać zasad ogólnych. W okresie międzywojennym w tworzeniu podstaw dla normatywnego i teoretycznego wyodrębnienia

[121] Okólnik nr 9 z dn. 23.01.1930 r. *w sprawie wykorzystania orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego o charakterze zasadniczym*, „Zbiór Zarządzeń MSW" 1932, cz. II, s. 1513, 1514.

[122] Tamże.

[123] **J. S. Langrod,** *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków, Warszawa 1938, s. 144; **B. Wasiutyński,** glosa, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1935, s. 79, 80.

[124] **B. Walawski,** *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa" 1945/23, 24; **E. Iserzon,** *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1945/1–3; **T. Bigo,** *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracji" 1946/4–5; omówienie dyskusji przedstawił: **M. Wyrzykowski,** *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 41–74.

[125] **K. M. Ziemski,** *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 30. Zob też **tegoż** autora rozważania na temat próby zdefiniowania pojęcia formy prawnej działania administracji publicznej, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138–142.

zasad ogólnych prawa administracyjnego wykorzystano dotychczasowe osiągnięcia nauki z innych dziedzin prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego.

Pomimo swoistych cech prawa cywilnego wykorzystanie dorobku ogólnoteoretycznego, dotyczącego problematyki zasad ogólnych prawa, okazało się możliwe na gruncie prawa cywilnego. Przy tego rodzaju skorzystaniu z osiągnięć teorii prawa uwzględniono odmienność i różnorodność prawa administracyjnego w całym systemie prawa. Odmienność regulacji administracyjnoprawnej wynika z trzech zasadniczych założeń: 1) prawo administracyjne reguluje ogromną ilość stosunków społecznych zróżnicowanych pod względem przedmiotowym i podmiotowym; 2) w prawie administracyjnym są reprezentowane wszystkie kategorie aktów normatywnych; 3) prawo administracyjne nie jest systemem norm wewnętrznie spójnym.

Bogata literatura na temat zasad prawa powstała we Francji oraz w krajach, w których obserwowany jest istotny wpływ francuskich teorii prawniczych[126]. We francuskim prawie administracyjnym brak jest powiązania ogólnej zasady prawa z konkretną normą prawa pozytywnego[127]. F. Fleiner przedstawił teorię opartą na założeniu, zgodnie z którym każda dziedzina prawa posiada niewyartykułowane twierdzenia oparte na ogólnych założeniach teoretycznych skupionych wokół zasad nadrzędnych[128]. Zasada nadrzędna jest uogólnieniem wielu norm prawnych. Nie stanowi ona pojedynczej normy i nie jest konsekwencją logiczną wynikającą z innych norm, jest natomiast nową normą zbudowaną z pewnego zbioru norm uznanych za zasadnicze dla danej dziedziny prawa. W tak zbudowanej zasadzie mającej charakter normatywny wyeliminowane zostają elementy nieistotne. Powoduje to sytuację, w której norma-zasada posiada szerszy zasięg oddziaływania niż pozostałe normy. F. Fleiner podkreśla, że zasadę ogólną można stworzyć jedynie na podstawie norm prawnych.

Według J. S. Langroda, pojęcie zasad oznacza: „a) wielkie zasady dobra powszechnego charakteryzujące prądy cywilizacyjne, w szczególności np. prawo inspiracji rzymskiej, b) elementarne zasady konstrukcyjne o charakterze ogólnoprawnym, wysnute z troski o prawidłowość systematyczną, c) logiczne rozwiązania techniczne, reasumujące pod postacią aforyzmów względnie formuł szkolnych pewne tezy, dotyczące wykładni prawa, a wysnute z tekstów, z doktryny lub wręcz ze zdrowego rozsądku”[129]. Uważa on, że sędzia administracyjny powinien mieć możliwość uzupełniania tych wszystkich reguł, „których z natury

[126] Zob. **R. Dawid,** *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965; **A. Grisel,** *Droit administratif suisse*, Neuchatel 1971.

[127] **J. Rivero,** *Droit administratif*, Paris 1973, s. 75; **G. Vedel,** *Droit administrative*, Paris 1973, s. 778.

[128] **F. Fleiner,** *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, VIII wyd., Tübingen 1928, s. 56.

[129] **J. St. Langrod,** *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1: *Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 56. Reprint: **J. St. Langrod,** *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003.

rzeczy nie jest w stanie ustalić i zdefiniować pozytywnie ustawodawstwo"[130]. Sędzia zwyczajny, jego zdaniem, wyrokuje na zasadzie litery ustawy, korzystając przy tym z ogólnych reguł, „pod które podciąga szczególne wypadki konkretnego życia"[131].

Zdaniem K. Biskupskiego, „zasady ogólne prawa administracyjnego nie mogą być prawem. Gdyby były prawem, nie mogłyby spełniać swej roli polegającej na korygowaniu obowiązującego porządku prawnego. W skład ich winny wejść pewne zasady etyki, moralności oraz inne zasady, wypracowane przez teoretyków". Zasady te „powinny być korektorem obowiązującego porządku prawnego"[132]. Cytowany autor proponuje rozwiązanie, w którym następuje oderwanie zasad prawa administracyjnego od prawa administracyjnego i od prawa jako całości w ramach wszystkich dziedzin. Zgodnie z pośrednim i bardziej elastycznym stanowiskiem, zasady są formułami charakteryzującymi określony typ rozwiązań instytucjonalnych. Są to kierunkowe działania ujęte w syntetyczny wyraz rozwiązań przyjętych w danej dziedzinie prawa[133]. M. Strogowicz przedstawił zasady procedury jako podstawy danej dziedziny prawa. „Podstawy procesu są [...] przewodnimi, nadającymi kierunek, założeniami [...] podstaw procesu [...] nie należy przedstawiać jak jakieś oderwane, aprioryczne założenia, z których drogą logicznej dedukcji można wyprowadzić wszystkie formy i instytucje procesowe. Podstawy procesu to założenia określające proces, urzeczywistniające się w procesie i nierozłącznie związane z nim"[134]. M. Święcicki uważa, że „Zasada prawa różni się od innych norm sposobem funkcjonowania (mechanizmem prawnym) i adresatami. Można je dzielić na wytyczne kierunkowe działalności legislacyjnej i rządzenia państwem oraz wskazówki interpretacyjne"[135]. Proponując określone zasady, autor ten wskazuje na konkretne przepisy prawa wyrażające ich treść. Zasada prawa w proponowanym przez niego ujęciu ma swoją podstawę w przepisach prawa obowiązującego, nie jest jednak powtórzeniem tego przepisu.

Jednym z kierunków badawczych w naukach prawnych jest poszukiwanie pewnych reguł wspólnych dla rozwiązań prawnych w poszczególnych gałęziach lub w całym systemie prawa. Reguły te A. Jaroszyński nazywa zasadami ogólnymi[136]. Istnienie takich zasad, jego zdaniem, może mieć istotny wpływ na

---

[130] **J. St. Langrod,** *Zarys sądownictwa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 19.

[131] Tamże, s. 18.

[132] Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN nad referatem **J. Starościaka,** *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, PiP 1966/6, s. 1076.

[133] Zob. **M. Madey, A. Stelmachowski,** *Podstawy i zasady prawa gospodarczego*, PUG 1974/6, s. 7.

[134] **M. Strogowicz,** *Proces karny*, Warszawa 1952, s. 66.

[135] **M. Święcicki,** *Zasady prawa pracy*, „Nowe Prawo" 1968/3, s. 335.

[136] **A. Jaroszyński,** *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 74.

sytuację prawną obywatela. „Wszystko bowiem to, co służy spoistości systemu prawnego, zarówno w fazie prawotwórczej, jak i w prawie obowiązującym, przyczynia się do racjonalnego kształtowania owej sytuacji oraz lepszego funkcjonowania określających ją gwarancji prawnych. Istotne jest, jak można formułować zasady ogólne prawa administracyjnego i jakie konkretne zasady da się skonstruować”[137]. Zasada może występować jako: 1) norma prawna; 2) norma będąca wnioskiem z innych norm oraz 3) postulat. Zdaniem cytowanego autora, trudno wskazać na gruncie prawa administracyjnego normy prawne o zasadniczym znaczeniu dla pozostałych rozwiązań prawnych, posiadające charakter zasad ogólnych. Wpływ na przyjęcie określonej teorii zasad ogólnych prawa administracyjnego mają swoiste cechy tego prawa. Istotne znaczenie odgrywają tutaj trzy podstawowe okoliczności. Po pierwsze – na gruncie prawa administracyjnego występują regulacje prawne wielu rodzajów stosunków społecznych posiadające pomiędzy sobą zróżnicowane związki rzeczowe. Po drugie – w prawie administracyjnym występuje wiele kategorii aktów normatywnych. Po trzecie – instrumenty prawne z zakresu prawa administracyjnego były wprowadzane na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Przedstawione przez siebie okoliczności A. Jaroszyński ilustruje przypuszczeniem, że być może „prawo administracyjne jest jeszcze w stopniu niedostatecznym systemem wewnętrznie spójnym”[138]. Stanowisko, zgodnie z którym zasada ogólną jest normą będącą wynikiem zabiegów interpretacyjnych w ramach zespołu norm obowiązujących, zdaniem A. Jaroszyńskiego, nie jest możliwe do przyjęcia. W tym przypadku trudno, według niego, zaakceptować koncepcję, gdzie norma niewyrażona bezpośrednio mogłaby w procesie interpretacji stanowić podstawę rozstrzygnięcia[139].

W zasadach prawa administracyjnego postulaty teoretyczne powstające dzięki wykorzystaniu aparatury naukowej łączą w sobie poglądy doktryny z praktyką stosowania prawa. A. Jaroszyński uważa, że w prawie administracyjnym, odmiennie niż w innych gałęziach prawa, nie występują normy, które by miały zasadnicze znaczenie dla pozostałych rozwiązań prawnych. Autor ten twierdził, że trudno też jest mówić o zasadach ogólnych prawa administracyjnego jako o normach prawnych. Nie odrzuca on jednak *a priori* możliwości przekształcenia konkretnej normy prawa w zasadę ogólną. W tendencjach kodyfikacyjnych widzi natomiast możliwość wyodrębnienia norm mających charakter zasad ogólnych. A. Jaroszyński na gruncie prawa administracyjnego nie dopuszcza ewentualności powstania zasady ogólnej wskutek zabiegów interpretacyjnych z jakiegoś zespołu norm obowiązujących. Wątpliwa do zaakceptowania, jego zdaniem, jest koncepcja, w której norma niewyrażona bezpośrednio, a utworzona w drodze rekonstrukcji z innych norm byłaby

[137] Tamże.
[138] Tamże, s. 81.
[139] Tamże.

samodzielną postawą działania w prawie administracyjnym. Jednak nie wyklucza on możliwości, aby wnioski, do których prowadzi analiza prawa pozytywnego, mogły uzyskać rangę zasady ogólnej. W ten sposób nie powstanie zasada-norma, natomiast będzie to jeden z elementów umożliwiających wyznaczenie postulatu uznawanego za zasadę ogólną. A. Jaroszyński stawia istotne, moim zdaniem, pytanie dotyczące możliwości uznawania logicznego wniosku z obowiązującego prawa od razu za zasadę ogólną. Odpowiadając na nie, stwierdza, że występowanie w prawie pozytywnym normy na tyle zasadniczej, że będącej automatycznie zasadą ogólną, powoduje sytuację, w której staje się ona częścią składową obowiązującego prawa. Wygodniejszy stan, jego zdaniem, powstaje wtedy, gdy zasada ogólna jest produktem pracy myślowej, której tylko jeden z elementów stanowi wnioskowanie. Występują też sytuacje, w których logiczne następstwo obowiązujących norm prawnych nie powinno zostać uznane za zasadę ogólną, ponieważ nie odpowiadałoby to aktualnym poglądom na rolę danej instytucji w mechanizmie prawnym. A. Jaroszyński uważa, że wariantem zasad ogólnych są postulaty teoretyczne. W prawie administracyjnym powstają one drogą „recepcji godnych tego wniosków z norm prawnych i praktyki, przez przetworzenie ich i uogólnienie za pomocą całej aparatury naukowej”[140]. Zasady ogólne kształtują się na płaszczyźnie rozbieżności pomiędzy ustaleniami naukowymi a treścią norm obowiązujących i praktyką stosowania prawa. A. Jaroszyński jednak, moim zdaniem, mało konsekwentnie dochodzi do konkluzji, zgodnie z którą generalnie zasadą ogólną prawa administracyjnego może być norma prawna, jak również postulat teoretyczny. Ze względu na brak norm mających charakter zasad ogólnych, nauka prawa administracyjnego oraz praktyka odwołują się często do postulatów uwzględniających ocenę stanu normatywnego i formujących kierunek dla legislacji. W swojej koncepcji zasad ogólnych prawa administracyjnego A. Jaroszyński uznał dwojaki charakter zasad – jako normy prawnej oraz jako postulatu teoretycznego. Podział ten został następnie przeniesiony na grunt teoretycznych rozważań na temat prawa ochrony środowiska i jego odrębności w systemie prawa.

Kwestia obowiązywania zasad ogólnych prawa administracyjnego rodzi konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie: w jakich sytuacjach i które podmioty powinny być nimi związane? Odpowiadając na tak postawione pytanie, A. Jaroszyński zwraca uwagę na to, że stosowanie zasad ogólnych obejmuje etap tworzenia norm prawa administracyjnego oraz jego realizacji. Zasady ogólne, mające charakter postulatów, najlepiej nadają się do wprowadzenia do obowiązującego prawa, a późniejsze ich zastosowanie stanowi wykonywanie norm prawnych. Za jeden z najważniejszych warunków zastosowalności zasad ogólnych autor ten uznaje to, że cechuje je abstrakcyjność polegająca na całkowitym ich oderwaniu od obowiązującego porządku prawnego w postaci

[140] Tamże, s. 85.

wytworu przemyśleń ich twórcy. Podmiot stosujący więc normę prawa administracyjnego posiada margines swobody umożliwiający mu zweryfikowanie własnego działania w oparciu o nieobowiązującą w znaczeniu normatywnym zasadę ogólną. To zagadnienie staje się szczególnie istotne w sytuacji oceny ważności podjętych działań prawnych, które nie są zgodne z zasadą ogólną nieposiadającą normatywnego charakteru. Na tle tak zarysowanego stanu faktycznego może powstać konflikt pomiędzy normą prawną a zasadą ogólną, której treść mogłaby przesądzić o danym rozstrzygnięciu. Postacią kwalifikowaną tej sytuacji może być stan, w którym wykonanie normy jest zupełnie sprzeczne z zasadą ogólną. Zdaniem tegoż autora, jest to okoliczność, w której uznanie istnienia danej zasady ogólnej nie pozwala na zastosowanie normy w konkretnej sytuacji.

A. Jaroszyński rozważa także zagadnienie wzajemnego stosunku zasad ogólnych prawa administracyjnego oraz podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego. Uważa on, że przydatność zasad ogólnych prawa administracyjnego wynika głównie z samej uniwersalności podstawowych zasad administracji. Zasady administracji mają zastosowanie w realizacji wszystkich zadań państwa, „znajdują odbicie w organizacji wszelkich jego ogniw, zarówno o charakterze ściśle państwowym, jak też politycznym i społecznym”[141]. Zasady ogólne prawa administracyjnego są dla tego autora „kategorią pochodną od pryncypiów ustrojowych, powinny je konkretyzować, mają jednak zastosowanie tylko przy realizacji określonej grupy zadań państwowych przez oznaczone podmioty”[142]. W swojej koncepcji nie jest on do końca konsekwentny. Z jednej strony widzi zasadę prawa administracyjnego jako pochodną od naczelnych zasad ustroju politycznego, a z drugiej strony uważa, że powinna ona konkretyzować te naczelne zasady. Ten podwójny charakter zasad prawa administracyjnego nie jest moim zdaniem do pogodzenia z postulatem autora – wprowadzenia zasad o takim kształcie do prawa obowiązującego.

Według Z. Janowicza, „zasady ogólne postępowania administracyjnego odnoszą się po części także do procesu stosowania, w tym wykładni prawa materialnego”[143]. S. Rozmaryn przez zasady ogólne k.p.a. rozumie określone normy prawa pisanego, ustanowione w rozdziale I k.p.a. w art. 4–12. Zawarte tam zasady ogólne stanowią katalog zamknięty. Autor ten zaproponował cztery cechy przesądzające o ogólnym charakterze tych zasad; stwierdził, iż: 1) zasady ogólne to przepisy wyjęte przed nawias, wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Obowiązują one we wszystkich stadiach postępowania i stanowią wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Cechą typową dla tych zasad jest również i to, że są one stosowane z każdym przepisem k.p.a.; 2) zasady ogólne nie tworzą nowych samoistnych instytucji postę-

[141] Tamże, s. 89.
[142] Tamże, s. 90.
[143] **Z. Janowicz,** *Kodeks postępowania administracyjnego*, *Komentarz*, Warszawa, Poznań 1992, s. 59.

powania administracyjnego, lecz są normami, które powinny być realizowane z wykorzystaniem istniejących rozwiązań prawnych; 3) najważniejsze instytucje k.p.a. mogą konkretyzować treść zasad ogólnych; 4) zasady ogólne mogą być również pomocne w procesie wypełniania luk w przepisach k.p.a. J. Borkowski trafnie uzasadnia tezę, zgodnie z którą „zasady ogólne ustanawiają szczególnie doniosłe, wiążące dyrektywy w zakresie wykładni przepisów prawa materialnego i przepisów procesowych”[144].

E. Smoktunowicz uważa, że zasady prawa wywodzą się z określonych przepisów prawa i nie muszą być ich dosłownym powtórzeniem. Zasady ogólne powinny być budowane w sposób zwięzły, z wykorzystaniem elementów najistotniejszych dla danej instytucji prawa[145]. Większość zasad powinna być formułowana w procesie wykładni prawa przez naukę i orzecznictwo. Autor ten, omawiając zagadnienia wykładni prawa administracyjnego twierdzi, że „w orzecznictwie sądowym i doktrynie zostały wypracowane zasady i dyrektywy, które obiektywizują i racjonalizują proces ustalenia znaczenia prawa”[146]. Zasada powstała w procesie wykładni prawa nie charakteryzuje się dużą ścisłością. Treść zasady jest pośrednio ukryta w samym jej sformułowaniu. Zasadę konkretyzują przede wszystkim przepisy prawa, na podstawie których została stworzona. Podobnie jest, zdaniem E. Smoktunowicza, z zasadami prawa zaproponowanymi przez prawodawcę w tekście aktu prawnego. Dla wyznaczenia treści takich zasad decydujące znaczenie mają przepisy szczegółowe rozwijające zasadę, a nie reguły językowe[147]. Przy formułowaniu zasad prawa szczególnie istotna jest rola nauki prawa administracyjnego, która dostarcza wiele cennych wskazówek praktyce i działalności legislacyjnej na temat sposobów rozstrzygania wielu problemów interpretacyjnych.

E. Olejniczak-Szałowska, dokonując analizy stanu prawnego oraz zasad i trybu przeprowadzenia referendum lokalnego, zwraca uwagę na konieczność respektowania zasady podmiotowości członków wspólnoty samorządowej uprawnionych do udziału w referendum. Istotą tej zasady, według tej autorki, jest m.in. to, że rozwiązania prawne powinny gwarantować członkom wspólnoty wpływ na określenie przedmiotu referendum oraz prawne środki kontroli nad przebiegiem procesu referendalnego i procesu realizacji rozstrzygnięcia[148].

Istota zasad ogólnych prawa administracyjnego była przedmiotem rozważań J. Starościaka. Określił on je jako wnioski ogólne z przepisów prawa i ich

---

[144] **J. Borkowski**, *Dział 1, art. 6–16*, [w:] **J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 64.

[145] **E. Smoktunowicz,** *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969, s. 105.

[146] **E. Smoktunowicz,** *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 18.

[147] **E. Smoktunowicz,** *Analogia…*, s. 105.

[148] **E. Olejniczak-Szałowska,** *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 155.

stosowania, które wiążąc się z innymi zasadami regulującymi zachowanie człowieka, „stanowią tak ścisłe zespolenie tych różnych zasad, że stają się płaszczyzną przejściową od prawa ku normom etyki i moralności działania organów administracyjnych, płaszczyzną wiązania różnych przejawów świadomości społecznej z postanowieniami prawa”[149]. Autor ten wskazuje na cztery źródła ustalenia zasad ogólnych prawa administracyjnego: 1) dyrektywy polityczne, 2) praktyka administracyjna, 3) orzecznictwo sądowe, 4) teoria prawa[150]. Jako punkt wyjścia dla swych rozważań J. Starościak przyjmuje również założenie, zgodnie z którym żaden system prawa nie formułuje tak kompletnie przepisów prawa, aby regulowały one całość działania administracji i wyczerpywały sprawy w układzie stosunków pomiędzy organem administracyjnym oraz adresatem działalności administracyjnej. W takich okolicznościach funkcjonowania systemu prawa, zasady wypracowują założenia normatywnego kształtowania tych stosunków i wyjaśniają wątpliwości, które powstają na tle stosowania prawa w procesie administrowania. Zasady ogólne służą także pomocą w procesie interpretacji wzajemnego powiązania szczegółowych przepisów prawa administracyjnego określających problematykę działalności organów państwa oraz obywateli. Autor ten postuluje, aby z zasad ogólnych utworzyć oś całego systemu źródeł prawa administracyjnego. Odnosząc się do przedstawienia koncepcji zasad ogólnych w nieskodyfikowanym dziale prawa, J. Starościak uważa, że należy się zbliżyć do pozycji podsumowania teorii źródeł prawa i do wyciagnięcia wniosków z rozwiązywania zagadnień bardziej szczegółowych. W dziale prawa skodyfikowanego zasady te stanowią założenia wstępne dla rozwiązań szczegółowych. Jego zdaniem, zasady „stanowią niezbędne dopełnienie norm prawnych odnoszących się bezpośrednio do konkretnego przypadku. Jako zasady nie są one konkretnymi przepisami prawa, lecz zgeneralizowaną treścią zespołu norm, choć poszczególne przepisy prawne mogą w sposób względnie ścisły reprezentować treść poszczególnych zasad ogólnych prawa administracyjnego”[151].

Zasada ogólna prawa administracyjnego dotyczy całości zakresu działania administracji. Z tego powodu nie istnieje możliwość wyliczenia zasad ogólnych prawa administracyjnego[152]. Zdaniem J. Starościaka, w kształtowaniu się stosunków organ administracyjny – jednostka (obywatel lub osoba prawna) spełniają

[149] **J. Starościak,** *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 141.
[150] Tamże, s. 139 i n.
[151] Tamże, s. 132 i n.
[152] Zdaniem J. Starościaka, wyliczenie takie jest utrudnione ze względu na konieczność uprzedniego ustalenia, jakie założenia określonej gałęzi prawa można traktować jako posiadające charakter zasadniczy. Ten zasadniczy charakter nie ma raz na zawsze ustalonego znaczenia, zmienia się on bowiem w zależności od powiązania z konkretnym układem stosunków społecznych. Tezy traktowane w pewnym okresie jako mniej istotne, w innym mogą nabrać charakteru „zasadniczego”. Na tego rodzaju trudności przy określaniu charakteru zasadniczego pewnych tez wskazuje **J. Wróblewski,** *Prawo obowiązujące*…., s. 24.

one rolę zbliżoną do tej, jaką na gruncie prawa cywilnego spełniają zasady współżycia społecznego[153]. Według tego autora działalność orzecznicza sądów i naczelnych organów administracji może być traktowana jako wyjaśniająca, a nie tworząca prawa, i w tym właśnie rozumieniu może ona formułować, a nie tworzyć zasady ogólne prawa administracyjnego. Istotne znaczenie, jego zdaniem, w kształtowaniu się stylu działania administracji odgrywa legislacja administracyjna w dziedzinie prawa administracyjnego.

Opierając się na takim założeniu, J. Starościak przedstawił dwie postacie zasad ogólnych prawa administracyjnego. W pierwszej postaci mamy wyraźnie ustawowo sformułowane zasady ogólne, według których powinny działać organy administracyjne w zakresie unormowanym przez daną ustawę. Tego rodzaju zasady znajdują się we wstępach do ustawy bądź we wstępnych jej artykułach. Ich celem podstawowym jest ułatwienie zrozumienia danego aktu normatywnego oraz uproszczenie interpretowania przepisów w nim zawartych, poprzez wyjaśnienie założeń podstawowych, na jakich oparta jest dana regulacja. Zdaniem J. Starościaka, w tej postaci zasady ogólne są wyraźną normą prawną o szczególnym charakterze. „Tak rozumiane i ujmowane zasady ogólne, których typowym, a jednocześnie najbardziej wyraźnym przykładem są zasady ogólne k.p.a., jako fragment ustawy są normą obowiązującą tylko w zakresie stosowania danej ustawy”[154]. Z drugiej jednak strony, patrząc na treść tych zasad, nietrudno zauważyć, że dzięki swemu ogólnemu ujęciu formułują one często treść, która ma o wiele szerszy zakres oddziaływania niż sam przedmiot tylko jednej regulacji prawnej. Przy ustawowym formułowaniu dyrektyw funkcjonowania administracji następuje nadanie mocy prawnej zasadzie ogólnej ukierunkowanej na pewną płaszczyznę działania administracji. W drugiej postaci zasad prawa mamy do czynienia z normami stanowiącymi wykładnik sposobu działania całej administracji. J. Starościak traktuje ten mechanizm jako drugą możliwość wytwarzania się lub narastania zasad ogólnych. Wyciągając wnioski ze swych rozważań, autor ten przyjmuje założenie mówiące, że ustawa, formułując prawną dyrektywę funkcjonowania administracji, nadaje jej moc prawną w określonym przez siebie zakresie. Z tego natomiast wynika fakt jedności systemu prawa oraz niezbędność stosowania jednolitych i zbliżonych

[153] Zagadnienie zasad współżycia społecznego w prawie cywilnym było przedmiotem licznych analiz w literaturze: **J. Litwin,** *Zasady współżycia społecznego w orzecznictwie SN*, NP 1953/12; **S. Grzybowski,** glosa, OSPIKA 1958, poz.135; **Z. Ziembiński,** *Treść i funkcje zasad współżycia społecznego*, RPEiS 1960/4; **A. Wolter,** *Prawo cywilne*, Warszawa 1963, s. 60; **S. Grzybowski,** *Zasady współżycia społecznego*, PiP 1963/8–9. J. Starościak uważa, że znaczna rozbieżność pojęć zasad współżycia społecznego i zasad ogólnych prawa administracyjnego powoduje, że literatura z zakresu zasad współżycia społecznego może posiadać tylko ograniczone zastosowanie przy omawianiu zagadnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego z uwagi na podkreślaną przez tego autora odrębność prawnych konstrukcji kryjących się pod tymi pojęciami.

[154] **J. Starościak,** *Podstawy…*, s. 136.

zasad funkcjonowania administracji. Intensywność tego wpływu zależy od różnicy pomiędzy oddaleniem treści normy prawnej od sfery działania organu administracji. Określając wpływ przepisów prawa administracyjnego na tworzenie się zasad działania administracji, J. Starościak dostrzega również w tym zakresie istotną rolę norm innych działów prawa i sposobu stosowania przepisów w praktyce. Tak aktualizowana legislacja jest jednym ze źródeł tworzenia zasad ogólnych. Określając natomiast charakter zasad ogólnych, J. Starościak wskazuje na różne punkty widzenia w analizie dotyczącej zasad ogólnych.

Zdaniem Z. Kmieciaka, „obserwowane współcześnie zjawisko odwoływania się do różnie ujmowanych zasad prawa administracyjnego jest jakąś próbą ustalenia ogólnych reguł (konstrukcji) typowych dla wyróżnionego reżimu prawnego. Wzmiankowane zabiegi mają zatem – w szerszej skali – walor porządkujący i zmierzają w istocie do odtworzenia zrębów części ogólnej prawa administracyjnego”[155]. Autor ten uważa, że zasady prawa administracyjnego można analizować na czterech płaszczyznach: 1) jako „reguły wynikające z postanowień konstytucyjnych albo rekonstruowane przy uwzględnieniu ich treści na podstawie innych przepisów wchodzących w skład systemu prawa”; 2) jako uogólnienia „pewnych rozwiązań prawnych”, a nawet „jako wzorce zachowania, które nie są unormowane wyraźnie przez prawo, lecz są uznawane za wiążące; 3) jako typ ukształtowania instytucji prawnej oraz 4) jako postulaty zawierające syntetyczne oceny i określające pożądany stan rzeczy”[156]. Według Z. Kmieciaka, przykładem próby uporządkowania elementarnych reguł postępowania administracyjnego i nadania im praktycznego wymiaru są zalecenia zawarte w rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977 r. Celem Rady Europy jest dążenie do większej unifikacji prawa administracyjnego opartego na fundamentalnych i jednomyślnie rozumianych zasadach ogólnych[157].

M. Stahl, analizując strukturę i funkcjonowanie aparatu wykonawczego władzy lokalnej, wyodrębnia następujące zasady ogólne: „1) zasadę samodzielności organizacyjnej władzy lokalnej oraz zasadę elastyczności struktur administracji terenowej; 2) zasadę samodzielności w zakresie obsady organów wykonawczych o właściwości ogólnej i szczególnej; 3) zasadę samodzielności władzy lokalnej w sferze spraw służbowych; 4) zasadę kolegialności zarządu lokalnego; 5) zasadę dochodzenia do stanowisk w drodze wyboru; 6) zasadę niełączenia funkcji radnego z funkcją organu wykonawczego; 7) zasadę oparcia funkcjonowania aparatu administracyjnego w sferze spraw samorządowych na zasadzie samodzielności w ramach nadzoru ograniczonego do legalności działania; 8) zasadę rozgraniczenia kompetencji organów […]; 9) zasadę łączenia wykonywania

[155] **Z. Kmieciak,** *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35–36.
[156] Tamże, s. 38.
[157] **Z. Kmieciak,** *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 103.

funkcji zleconych administracji państwowej na szczeblu podstawowym […] oraz 10) zasadę egzekwowania odpowiedzialności organów wykonawczych za całokształt realizowanych zadań z zakresu administracji zdecentralizowanej"[158]. Autorka ta, badając wpływ zasad ogólnych na przekształcenia ustrojowe w administracji, zwraca uwagę na problem trudności z wyróżnieniem pojęcia „zasada" oraz kategoryzacją zasad[159]. Jej zdaniem, „problem wyróżnienia i kategoryzacji zasad ustrojowych musi być rozpatrywany w odniesieniu do zasad ogólnych prawa, zasad prawa administracyjnego i zasad konstytucyjnych oraz zasad prawa europejskiego (w szerokim rozumieniu tego pojęcia)[160]. Cytowana autorka twierdzi, że zasady ogólne funkcjonują na różnych płaszczyznach swojego oddziaływania, dzięki temu przenikają się wzajemnie. Tak zarysowana pozycja zasad sprawia, że mają one dynamiczny i otwarty charakter. Powoduje to, że „proces ich tworzenia nie może być uznany za zakończony"[161]. Na podobne trudności w realizowaniu zasad obejmujących funkcje władz regionalnych i lokalnych zwraca uwagę J. Sługocki. Jego zdaniem, zasadą ogólną jest podział sfer odpowiedzialności, kompetencji i środków pomiędzy organami centralnymi, organami regionalnymi oraz samorządem lokalnym[162].

Z. Duniewska, analizując fikcję powszechnej znajomości prawa w kontekście zasady *ignorantia iuris*, uważa, że byt prawny zasady prawa ugruntowany jest w sposób naturalny i „związany jest z przypisywaniem jej roli aksjomatu prawnego, łączonego nierozerwalnie z autorytetem, funkcjami i skutecznością prawa"[163].

Autorzy Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska i M. Stahl wyodrębniają następujące zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji: 1) zasadę demokratycznego państwa prawnego; 2) zasadę legalności i zasadę równości wobec prawa; 3) zasadę proporcjonalności; 4) zasadę jawności administracji; 5) prawo do sądu; 6) zasady postępowania administracyjnego; 7) zasadę pomocniczości; 8) zasady centralizacji i decentralizacji; 9) zasadę kompetencyjności; 10) dualizm i monizm w administracji; 11) zasadę zespolenia administracyjnego oraz 12) zasadę sprawności działań administracji (zasadę efektywności)[164].

---

[158] **M. Stahl,** *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 181–182.

[159] **M. Stahl,** *Wpływ zasad ogólnych na przekształcenia ustrojowe w administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, [w:] **L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca** (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 239 i n.

[160] Tamże.

[161] Tamże, s. 251.

[162] **J. Sługocki,** *Funkcje władz regionalnych i lokalnych w sferze kultury w kontekście europejskim*, [w:] **J. Sługocki** (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003 s. 336.

[163] **Z. Duniewska,** *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 115.

[164] **Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl,** *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 91–149.

Przedstawiona powyżej odmienność stanowisk na temat zasad prawa administracyjnego jest charakterystyczna dla dyskusji na temat kształtu zasad prawa w teorii prawa oraz w naukach szczegółowych prawoznawstwa. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego przyjmuje się powszechnie, że w skład prawa administracyjnego wchodzą zasady prawa.

Wybrane poglądy niektórych przedstawicieli teorii prawa administracyjnego z jednej strony ukazują różnorodność istniejących koncepcji na temat zasad prawa administracyjnego, a z drugiej strony wskazują wyraźnie na kierunek postulowanych zmian w prawie administracyjnym. Propozycje polegają m.in. na szukaniu modelu konsolidacji części ogólnej tego prawa zawierającej zasady ogólne. Przykładem takiej tendencji mogą być etapy prac nad opracowaniem przepisów ogólnych prawa administracyjnego[165]. D. R. Kijowski stawia w tym obszarze badań dwa ważne pytania: 1) „czy istnieje obecnie uzasadniona potrzeba wprowadzenia w życie ustawy zawierającej przepisy prawa mogące spełniać w procesie stosowania materialnego prawa administracyjnego rolę części ogólnej tej gałęzi prawa oraz 2) jaki powinien być zakres i sposób uregulowania zagadnień mających w tym procesie znaczenie podstawowe, a charakteryzujących się tym, że pojawiają się one w nim nadal w każdej, rozpoznawanej sprawie"[166]. Odpowiedź na te pytania autor widzi w poglądach doktryny prawa administracyjnego. Jej przedstawiciele uczestniczyli w procesie tworzenia trzech projektów legislacyjnych dotyczących przepisów ogólnych prawa administracyjnego.

Prace związane z przygotowaniem pierwszego projektu ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego" zakończyły się w 1988 r. Szukając uzasadnienia dla konieczności wprowadzenia do systemu prawa tego typu regulacji prawnej, autorzy projektu ustawy podkreślali m.in. to, że z uwagi na niemożliwość skodyfikowania prawa administracyjnego, jego obszerność, resortowe rozproszenie, zmienność i różnorodność, konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnej zawierającej zasadnicze instytucje prawne, wspólne dla wszystkich stosunków w administracji. Jednym z istotnych założeń ogólnych projektu było zwiększenie pewności prawa. W projekcie tym nie było postanowień, które występowały równocześnie w innych obowiązujących regulacjach prawnych. Przepisy projektu zostały podzielone na siedem rozdziałów.

Na uwagę zasługuje największa część projektu z 1988 r. umieszczona w rozdziale IV, który obejmował przepisy od art. 14 do art. 26. W normach tych

---

[165] Por. **J. Borkowski,** *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] **E. Bojanowski** (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, *Rowy, 10–12 października 1988 r*., Gdańsk 1993, s. 7–8. Zob. także pierwszy projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, tamże, s. 258 i n.

[166] **D. R. Kijowski,** *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn RPO. Materiały", Warszawa 2008/60, s. 18.

znalazły się propozycje uregulowania dwudziestu sześciu zasad załatwiania spraw administracyjnych[167]. Zasada uregulowana w art. 14 projektu poszerzała zakres zasady uregulowanej w art. 7 k.p.a. Projektowany przepis miał pełnić funkcję zasady interpretacyjnej prawa. Celem projektowanych rozwiązań miało być doprowadzenie do równorzędnego uwzględniania przez organy administrujące zarówno interesu ogólnego, jak również interesów indywidualnych. Propozycja zawarta w projekcie miała także rozszerzać zakres podmiotowy interesów, którymi powinna kierować się administracja. Zastrzeżenia związane z ujęciem tego zagadnienia w treści art. 7 k.p.a. były komentowane w doktrynie[168]. W art. 15 projektu znalazła się zasada przekrojowego połączenia stosowania prawa materialnego przy załatwianiu spraw administracyjnych z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju politycznego państwa. Zasada wynikająca z treści tego artykułu nakazywała stosowanie przepisów zgodnie z celami aktu, w którym się one znajdowały. Zasada uregulowana w art. 16 projektu miała zwiększyć stabilność, pewność i przewidywalność sytuacji prawnej obywateli. W sytuacji wątpliwości w zakresie znaczenia pojęć, które były użyte w przepisach prawa, należało stosować takie pojęcia w znaczeniu, które nadawano im w akcie „normatywnym o zbliżonym przedmiocie regulacji prawnej". W art. 17 autorzy projektu zwrócili uwagę na to, że niedopuszczalność analogii powinna być ograniczona do sytuacji, w których tego rodzaju działanie prowadziłoby do: naruszenia właściwości organu, ustanowienia jakiegokolwiek obowiązku, zmiany, zniesienia, wygaśnięcia lub ograniczenia uprawnień podmiotów występujących w sprawie z zakresu administracji państwowej lub też do ograniczenia prawem chronionej ich samodzielności. Artykuł 18 projektu regulował zasadę walidacyjną. Zgodnie z jej treścią, w sprawach wszczętych, ale niezakończonych rozstrzygnięciem co do istoty lub w inny sposób, należało stosować przepisy nowego aktu prawnego. Nie mogło to jednak prowadzić do ustanowienia dla kogokolwiek dodatkowych obowiązków, ograniczenia istniejących praw lub prawem chronionego zakresu samodzielności, chyba że przepisy nowego aktu normatywnego stanowiły inaczej. Jak wynikało z treści art. 18 § 2 pierwszego projektu, w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej stwierdzenie skutków prawnych powstałych z mocy samego prawa miało następować na podstawie przepisów aktów normatywnych, które obowiązywały w dniu powstania stwierdzonych skutków prawnych. Warto zwrócić uwagę na treść zasady wprowadzonej w art. 20 tego projektu. Przewidywała ona, że jeżeli z przepisu prawa wynikało, że organ administracji państwowej miał podejmować działanie na podstawie uznania, to powinien być zobowiązany do załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem podmiotu, który występował w spra-

[167] Projekt ustawy z dn. 25.04.1988 r. – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, opublikowany w: **E. Bojanowski** (red.), *Legislacja*…, s. 259 i n.

[168] Por. **J. Borkowski,** *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] tamże, s. 12–13.

wie. Zwolnieniem od tej dyrektywy postępowania mogła być sytuacja, w której załatwienie naruszałoby prawo lub interes społeczny albo też nie występowałyby faktyczne możliwości zrealizowania przyznanego prawa lub nałożonego obowiązku. Postanowienia art. 22 projektu regulowały zagadnienia związane z zasadą obowiązku udzielania informacji. Z treści art. 23 projektu wynikała zasada zakazu wyłączania jakiegokolwiek przedmiotu rozstrzygnięcia. Według tej zasady, organ administracji państwowej, którego akt został pozbawiony mocy prawnej przez organ administracji państwowej lub przez sąd, nie mógłby przed ponownym rozpatrzeniem tej sprawy wyłączyć jakiegokolwiek przedmiotu rozstrzygnięcia z tej sprawy, która mogłaby spowodować bezprzedmiotowość postępowania lub inny zakres załatwienia sprawy co do jej istoty. Jedynym wyjątkiem od tego miała być sytuacja zmiany przepisów prawnych, w której z nowych przepisów prawnych wynikałby wprost obowiązek takiego wyłączenia. Artykuł 24 projektu definiował sytuacje związane z wypełnieniem się warunku zawieszającego i rozwiązującego. Zgodnie z treścią art. 24 § 1 projektu, organ administracji państwowej mógłby podjąć działanie z zastrzeżeniem warunku, jeżeli tak stanowił przepis powszechnie obowiązujący.

Druga wersja projektu: „Przepisy ogólne prawa administracyjnego" pochodzi z 15 września 1997 r.[169] Uzasadniając potrzebę uchwalenia takich przepisów, podkreślano wtedy konieczność i celowość wprowadzenia do porządku prawnego RP części ogólnej prawa administracyjnego[170]. Za największe problemy prawa administracyjnego uznano: rozproszenie tego prawa, dużą zmienność, brak jednolitości oraz niekompletność przepisów.

Zdaniem B. Kudryckiej, największą wartością „proponowanych przepisów w projektowanej ustawie jest to, iż zharmonizowane są one z zasadami konstytucyjnymi oraz zasadami ogólnymi k.p.a."[171] Autorka ta uważa, że ustawa ta wprowadza wyraźny ład w rozproszonych przepisach prawa materialnego[172].

Największy zakres zmian w stosunku do pierwszego projektu został wprowadzony do rozdziału regulującego załatwianie spraw z zakresu administracji publicznej. W drugim projekcie zrezygnowano z zasady wyważania interesów. W treści art. 20 wśród interesów, które należało uwzględniać w działalności organów administracji publicznej, nie wymieniono interesu państwowego. W nowym projekcie nakaz kierowania się zasadami ustroju i celami państwa

[169] *Projekt ustawy z dnia 15.09.1997 r. Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] **E. Smoktunowicz, S. Iwanowski, J. Mieszkowski, A. Miru, J. Radwanowicz, J. Smoktunowicz, J. Święcki,** *Prawo administracyjne*. *Materiały źródłowe*, Białystok 1997, s. 327–336.

[170] Omawiany projekt został przygotowany jako materiał do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez E. Smoktunowicza.

[171] **B. Kudrycka,** *W sprawie projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] **A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska** (red.), *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 202.

[172] Tamże.

określonymi w Konstytucji zastąpiono zobowiązaniem do poszanowania wartości chronionych przez Konstytucję i działaniem z wykluczeniem kolizji z innymi aktami ustawodawczymi. Ustalenie znaczenia przepisu prawa na podstawie wykładni językowej miało być dopuszczalne tylko wówczas, gdy brak było jakichkolwiek wątpliwości co do takiego językowego znaczenia. Zagadnienia dotyczące analogii regulował art. 21. Zgodnie z treścią tego przepisu, organ administracji w zakresie nieunormowanym przepisami prawa właściwymi dla danej sprawy mógł stosować przepisy innych aktów prawnych w drodze analogii, pod warunkiem, że nie godziło to w interes społeczny, nie prowadziło do ustanowienia obowiązku lub ograniczenia praw. Te ograniczenia miały nie dotyczyć stosowania w drodze analogii przepisów proceduralnych. Stosowanie analogii miało być zasadą, a nie wyjątkiem. Nowym uregulowaniem w projekcie była treść art. 23. Przewidywał on, że jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem się strony korzystne dla niej skutki prawne, a charakter sprawy na to pozwala, organ administracji publicznej miał prawo miarkować te skutki. Artykuł 24 wprowadzał do polskiego prawa administracyjnego instytucję „układu administracyjnego" w postaci pewnego rodzaju umowy administracyjnej pomiędzy organem a stroną. Z treści art. 26 projektu wynikała zasada nakazująca organom administracji publicznej i pracownikom ich urzędów kierowania się w działaniu bezstronnością. Artykuł 27 regulował zasadę proporcjonalności. Zgodnie z postanowieniami art. 28 projektu, pracownik administracji publicznej, o ile nie będzie to kolidowało z wyraźnym przepisem prawa, został zobowiązany do uwzględnianiu w swoim działaniu powszechnie uznanych norm moralnych oraz norm etyki zawodowej urzędników administracji publicznej. Drugi projekt zmienił wersję zasady domniemania na rzecz zastosowania formy decyzji administracyjnej w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej. Zgodnie z treścią art. 30 projektu, miała obowiązywać „zasada załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej". Według tej zasady, w razie wątpliwości, indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej należało załatwiać co do zasady w drodze decyzji administracyjnej. Utrzymano także zasadę, według której w drodze decyzji administracyjnej należało rozstrzygać każdą sprawę, której pozytywne załatwienie miałoby nastąpić w innej formie niż decyzja lub postanowienie, a którą organ administracji zamierzał załatwić w całości lub w części odmownie. Treść art. 34 projektu przewidywała zasadę, zgodnie z którą organ administracji nie mógł wywodzić ujemnych skutków prawnych dla adresatów swych działań prawnych, jeśli byłyby następstwem niewykonania obowiązków ciążących na organach administracji publicznej. Z art. 35 projektu wynikała zasada, według której wszelkie niejasności lub wątpliwości dotyczące stanu prawnego i faktycznego nie mogły być rozstrzygane na niekorzyść strony. Artykuł 40 projektu regulował „zasadę decyzji dotyczącej wielkich grup osób". Zgodnie z treścią tak projektowanego przepisu, jeżeli „decyzje lub inne czynności prawne organu administracji

publicznej dotyczą wielkich grup osób i może być prawdopodobne, że imienne zawiadomienia o tych czynnościach mogą nie dotrzeć we właściwym czasie do niektórych stron, organ ten powinien ponadto wezwać wszystkie strony za pomocą publicznego obwieszczenia lub w inny przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania". W rozdziale szóstym drugiego projektu uregulowano zasady odpowiedzialności za szkody spowodowane działaniem administracji i jej funkcjonariuszy.

Trzeci projekt, z 2008 r., „Przepisy ogólne prawa administracyjnego", zawiera 51 artykułów usystematyzowanych w siedmiu rozdziałach. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ta regulacja normatywna ma: „posiadać znaczenie praktyczne", stanowić podstawę „porządkowania zamierzeń prawodawcy przy tworzeniu kolejnych aktów prawnych dotyczących działania administracji publicznej", „ma także służyć wzmocnieniu założeń jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej, przyczyniać się do doskonalenia kryteriów kontroli podejmowanej przez sądy administracyjne w sprawach sądowoadministracyjnych […]"[173].

W rozdziale IV projektu uregulowane zostały podstawowe zasady załatwiania spraw. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika też, że przepisy te „służą z jednej strony zwieńczeniu stosowania pozostałych regulacji projektu ustawy, z drugiej zawierają autonomiczne dyrektywy mające zapewnić, przy ich wykorzystaniu, prawidłowe zakończenie postępowania w sprawach i uzyskanie zgodnego z prawem finalnego efektu"[174]. W art. 18 ust. 1 projektu znalazły się następujące zasady „załatwiania spraw": 1) zasada równego traktowania wszystkich podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej w jednej sprawie; 2) zasada równego traktowania wszystkich podmiotów biorących udział w odrębnych sprawach, pod warunkiem, że są podobne pod względem stanu prawnego i faktycznego; 3) zasada odstąpienia od utrwalonej praktyki załatwiania spraw ze względu na szczególne okoliczności; 4) zasada ochrony zaufania państwa i prawa jako podstawy systemu prawnego oraz 5) zasada dbałości o społeczną akceptację zamierzonych rozwiązań. Zdaniem D. R. Kijowskiego, w art. 18 ust. 1 pkt 1–3 „zamieszczono enumerację obowiązków, których wykonanie ma zapewnić traktowanie wszystkich adresatów działań organów administracyjnych zgodnie z zasadą równości w ramach jednej sprawy dotyczącej wielu podmiotów oraz w odrębnych sprawach dotyczących różnych podmiotów, ale podobnych do siebie na tyle, ażeby można było zachować w ich rozstrzyganiu jednolitą linię polityki administracyjnej"[175]. Według cytowanego

[173] **D. R. Kijowski,** *Przepisy…*, s. 67. Tekst trzeciego projektu ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego" opublikowany został w 2008 r., w Biuletynie RPO – materiały, z. 60, s. 53–66.

[174] Tamże, s. 87.

[175] Tamże, s. 89.

autora, celem zasad załatwiania spraw jest ujednolicenie standardu gwarancji ochrony interesu jednostki i racji interesu publicznego. Powstaje pytanie: czy jednak gwarancje takiego standardu nie powinny wynikać przede wszystkim z zasad ogólnych k.p.a.? Uważam, że szczególnie regulacja kodeksowa powinna zabezpieczać prawa podmiotu w pełnym zakresie, bez potrzeby wprowadzania gwarancji uzupełniających i doprecyzowujących, w tym przypadku normy k.p.a. Zasada wyrażona w treści art. 20 projektu uzupełnia i rozwija w dobrym kierunku zasadę reglamentacji. Artykuł 21 projektu reguluje zasady: bezstronności (obiektywizmu) i etyki działania organów administracji publicznej i pracowników urzędów. Zasada odpowiedzialności organu za skutki zaniechania wykonania obowiązków prawnych i faktycznych została uregulowana w art. 22 projektu. Z zasady tej wynika zakaz pogarszania sytuacji adresata tych działań. W art. 23 określone zostały zasady dotyczące sposobów interpretacji i stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 24 projektu, ciężar dowodu obciąża tego, kto ma uzyskać korzyść w danej sprawie. Artykuł 25 projektu reguluje „zasadę stwierdzania skutków powstałych z mocy samego prawa" oraz „zasadę miarkowania skutków". Z treści art. 26 projektu wynika „zasada zakazu interpretowania niejasności i wątpliwości dotyczących stanu prawnego jako okoliczności niekorzystnych dla uczestnika sprawy". W art. 28 projektu dopuszczono stosowanie przepisów prawa cywilnego dotyczących warunku w kwestiach nieuregulowanych w przepisach odrębnych. Ma to dotyczyć sytuacji, w których organ administracji publicznej wydał akt lub podjął czynność z zastrzeżeniem warunku. Propozycja dotycząca treści art. 31 ust. 1 projektu przewiduje zasadę „załatwiania spraw przez organ administracji w formie przewidzianej ustawą". W art. 31 ust. 2 znalazła się „zasada prymatu decyzji" w odmowie załatwienia sprawy w całości lub części, jeżeli przepisy prawa ustanawiają formę działania organu administracji publicznej inną niż decyzja lub postanowienie.

Katalog „Podstawowych zasad załatwiania spraw", który znalazł się w rozdziale IV projektu, ma swoje źródła w zasadach ogólnych prawa cywilnego i prawa karnego – zarówno materialnego, jak i procesowego. Stosowanie posiłkowe zasad prawa cywilnego do prawa administracyjnego ma w polskim systemie prawnym swoją tradycję, zwłaszcza praktyka taka była stosowana, o czym wcześniej pisałem, po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. Nie oceniam negatywnie szukania inspiracji do tworzenia zasad ogólnych załatwiania spraw administracyjnych w zasadach ogólnych innych gałęzi prawa. Rodzi się tu pytanie: Czy taka propozycja nie będzie jednak za trudna dla organów administracji publicznej stosujących dotychczas w sposób dość hermetyczny przepisy k.p.a.? Moim zdaniem, lepiej by było dla organów administracji publicznej i podmiotów, gdyby kompleksowy katalog zasad ogólnych załatwiania spraw znalazł się w k.p.a., a nie poza nim.

Ze wszech miar pozytywnie oceniam kontunuację podejmowania wysiłków przez zespół ekspercki[176] do opracowania projektu na rzecz idei wprowadzenia do systemu prawa polskiego regulacji przepisów ogólnych dotyczących prawa administracyjnego. Takie przepisy są niezbędne i dobrze by było, gdyby stały się one prawem obowiązującym. Zasadniczym celem wprowadzenia w życie tych norm jest ich „poprawienie poprzez uzupełnienie przepisów dotychczas obowiązujących nowymi przepisami". Stawiam jednak pytanie: Czy nie lepiej poprawić i uzupełnić to, co już obowiązuje i do czego jesteśmy „przyzwyczajeni" niż wprowadzać w życie nową odrębną regulację prawną? W związku z tym nasuwa się następne pytanie: czy umieszczanie tych zasad poza kodeksem postępowania administracyjnego będzie rozwiązaniem, które przyniesie oczekiwane rezultaty? Projektowane przepisy mają głównie charakter przepisów proceduralnych. Mają one także w założeniu uzupełniać przepisy już obowiązujące. Wiem, jak bardzo reprezentujący organy administracji publicznej są „przyzwyczajeni" do obowiązywania i stosowania k.p.a. Czy pojawienie się w systemie prawa administracyjnego kolejnej, a zarazem bardzo ważnej ustawy spowoduje, że będzie ona stosowana z równą determinacją równolegle z przepisami k.p.a.? Mam co do tego poważne wątpliwości. Tymi wątpliwościami dzielę się nie dlatego, że nie popieram idei wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów ogólnych prawa administracyjnego, ale dlatego, że chciałbym, aby ta słuszna koncepcja stała się obowiązującym prawem stosowanym przez organy administracji. Z różnych powodów dwa wcześniejsze projekty nie zyskały akceptacji pozwalającej na uchwalenie projektów. Uważam, że można byłoby rozważyć możliwość umiejscowienia przepisów ogólnych prawa administracyjnego w k.p.a. zamiast pozostawienia ich poza regulacją kodeksową w odrębnej ustawie. Tytuł projektu ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego" może mylnie sugerować, że mamy do czynienia z regulacją szeroką obejmującą prawo materialne i procesowe. Z treści projektu wynika jednak, że są to głównie przepisy procesowe. W związku z tym może lepiej byłoby je nazwać „Przepisy ogólne postępowania administracyjnego" zamiast „Przepisy ogólne prawa administracyjnego". Przemawiają za tym, moim zdaniem, argumenty wynikające z systemowości prawa postępowania administracyjnego. Kodyfikacja w swoim podstawowym założeniu stanowi kompleksowe i wyczerpujące uregulowanie pewnej dziedziny życia. Prawodawca jako swój cel nadrzędny powinien przyjmować dążenie do objęcia jednym kodeksem całej gałęzi prawa. Pozostawianie poza kodeksem np. zasad ogólnych nie będzie sprzyjało pełności i kompleksowości k.p.a. Zdaję sobie sprawę, że takie rozwiązanie, polegające na

[176] Zespół ekspercki przy Rzeczniku Praw Obywatelskich ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego powołany 14.06.2006 r. w składzie: prof. dr hab. Dariusz Ryszard Kijowski – Przewodniczący, prof. dr hab. Janusz Borkowski, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, Bogusław Gruszczyński, prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak, dr hab. Jerzy Świątkiewicz, Magdalena Kuruś – Sekretarz Zespołu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

„włączeniu" tych przepisów do treści obowiązującego k.p.a., może być jednak o wiele trudniejsze do zrealizowania niż wprowadzenie w życie ustawy zawierającej przepisy ogólne. Uważam, że warto taki trud podjąć, mając na względzie tak wiele dobrej pracy już wykonanej.

4.4. Stanowiska doktryny na temat charakteru prawnego zasad ogólnych prawa ochrony środowiska

Stanowiska przedstawicieli doktryny na temat zasad prawa ochrony środowiska są podzielone w zależności od okresu, w jakim były one postulowane. Można tutaj wyodrębnić trzy podstawowe cezury czasowe: 1) okres od przyjęcia Deklaracji sztokholmskiej podczas Konferencji ONZ w Sztokholmie w 1972 r. do czasu uchwalenia u.o.k.ś.; 2) okres od uchwalenia u.o.k.ś. do czasu uchwalenia ustawy p.o.ś. oraz 3) okres od czasu uchwalenia ustawy p.o.ś. do chwili obecnej.

Analiza problematyki zasad prawa ochrony środowiska w literaturze jest powiązana zwykle z rozważaniami ogólnymi dotyczącymi systemu prawa ochrony środowiska oraz jego struktury. Ponadto nie wszyscy analizujący zagadnienia prawa ochrony środowiska w ujęciu systemowym poruszają problematykę zasad prawa ochrony środowiska. Część autorów widzi tę problematykę w kontekście ogólnych zagadnień teorii prawa lub teorii prawa administracyjnego, a niektórzy zasady ochrony środowiska odczytują jako głównie zasady polityki ochrony środowiska. Zdecydowana mniejszość przedstawicieli zajmujących się zagadnieniami teoretycznymi prawa ochrony środowiska postrzega zasady prawa ochrony środowiska jako samodzielną instytucję ogólną tej dyscypliny prawa. Poniżej przedstawiam najbardziej reprezentatywne poglądy grupy autorów zajmujących się problematyką zasad ochrony środowiska.

Przed wejściem w życie u.o.k.ś. K. Kocot, analizując zagadnienia zasad ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, wyprowadza ich treść głównie z postanowień Deklaracji sztokholmskiej. Jego zdaniem, do podstawowych zasad współczesnego prawa międzynarodowego można zaliczyć: zasadę ochrony środowiska, zasadę wyłącznie pokojowego wykorzystania technik zmiany środowiska oraz zasadę wykorzystywania wspólnego dziedzictwa ludzkości dla celów wyłącznie pokojowych[177]. K. Wolfke, przedstawiając postulaty rozwoju kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska, również odwołuje się do zasad wymienionych w Deklaracji sztokholmskiej[178].

---

[177] **K. Kocot,** *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa, Wrocław 1977, s. 90–100.

[178] **K. Wolfke,** *Międzynarodowe prawo środowiska. (Tworzenie i egzekwowanie*), Wrocław 1979, s. 58–69.

Po wejściu w życie u.o.k.ś. na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska, a w szczególności w oparciu o przepisy u.o.k.ś., L. Jastrzębski wyznaczył dwie grupy zasad[179]. Oparł swoją propozycję na zakresie oddziaływania tych zasad. Do grupy pierwszej zaliczył zasady ogólne systemu prawa odnoszące się do wszystkich dziedzin prawa. W drugiej grupie umieścił zasady dotyczące pewnego fragmentu systemu prawa, skonkretyzowane w obrębie prawa administracyjnego regulującego zagadnienia związane z ochroną środowiska. Zasadami ogólnymi całego systemu prawa są według L. Jastrzębskiego: 1) zasada planowanego i racjonalnego kształtowania środowiska; 2) zasada obowiązku ochrony środowiska skierowana do: organów państwowych, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych, obywateli. Do zasad części systemu prawa należą: 1) zasada obowiązku niepogarszania stanu środowiska oraz przywracania go do stanu właściwego; 2) zasada wykorzystywania technologii, materiałów oraz stosowania produktów umożliwiających ochronę środowiska; 3) zasada odpowiedzialności z tytułu naruszenia elementów środowiska oraz 4) zasada uwzględnienia ochrony środowiska w działalności naukowej i dydaktycznej[180]. Zasady należące do pierwszej grupy autor odnosi do całego systemu prawa i wszystkich jego gałęzi, a w szczególności w stosunku do prawa administracyjnego. W drugiej grupie zostały wymienione zasady bardziej szczegółowe, dotyczące tej części prawa administracyjnego regulującego zagadnienia ochrony środowiska. L. Jastrzębski uważa, że u.o.k.ś. zawiera normy prawne o szczególnej konstrukcji[181]. Część z nich obejmuje zakres całego prawa administracyjnego, inne zaś ograniczają się jedynie do samej ustawy.

Zbiór zasad zaproponowany przez L. Jastrzębskiego jest moim zdaniem zbyt rozbudowany. Chciałbym tutaj powołać się na pogląd E. Smoktunowicza, który twierdzi, że zasady powinny pełnić rolę instrumentu umożliwiającego właściwe rozumienie przepisów prawa należących do danej gałęzi, który będzie jednomyślnie uzasadniał zastosowanie ewentualnie wykładni rozszerzającej lub zwężającej[182]. W sytuacji, kiedy katalog zasad jest obszerny, tracą one swoją podstawową rolę, o której pisałem wcześniej. Ocena tej koncepcji w moim przekonaniu jest ponadto utrudniona, gdyż jej autor nie uzasadnia w sposób szczegółowy, na czym polega „zasadniczy charakter" zaproponowanych przez niego zasad oraz nie powołuje się na przepisy prawne, z których te zasady zostały wyinterpretowane. Bardzo trafnie określił proces wykładni prawa administracyjnego E. Smoktunowicz w słowach: „Przepisy prawa są aktami woli. Wykładnia ich ma sprawić, by były one także aktami rozumu"[183]. Dla

[179] **L. Jastrzębski,** *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 215.
[180] **L. Jastrzębski,** *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 57–58.
[181] Tamże, s. 38.
[182] **E. Smoktunowicz,** *Analogia*…, s. 164.
[183] **E. Smoktunowicz,** *Orzecznictwo...*, s. 17.

przykładu: zasady kompleksowości ochrony środowiska, priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą, na początku nie wynikały *expressis verbis* z konkretnych przepisów prawa dotyczących ochrony środowiska. Stanowiły wtedy pewnego rodzaju postulaty postępowania.

E. Radziszewski w komentarzu do u.o.k.ś. przyjmuje założenie, według którego „ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska nie tylko formułuje zasady ochrony, lecz także tworzy system zapewniający ich przestrzeganie". Jego zdaniem, przepisy ustawy realizują treść m.in. następujących zasad: 1) zasady integracji działalności gospodarczej z ochroną środowiska; 2) zasady uwzględniania ochrony i kształtowania ochrony środowiska w planach zagospodarowania przestrzennego oraz w przepisach i działalności organów administracji państwowej oraz 3) zasady stosowania środków ekonomicznych w ochronie i kształtowaniu środowiska[184].

Według A. Walaszek-Pyzioł, dyrektywalny charakter mają zasady-cele i zasady-środki[185]. Te propozycje dotyczące zasad prawa opierają się również na założeniach S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziembińskiego. Zasada-cel to według A. Walaszek-Pyzioł norma mająca zasadniczy charakter i wyznaczająca dla swoich adresatów pewien stan, do którego są oni zobowiązani dążyć. Zasada-środek to inaczej norma umożliwiająca realizację zasady celu polegającego na osiągnięciu pewnego wyznaczonego stanu. W moim przekonaniu teoretyczne rozróżnienie zasady prawa mającej charakter dyrektywalny na dwa typy – tj. zasada-cel i zasada-środek – będzie niepotrzebne, przy założeniu, że zasada powinna mieć swoje odzwierciedlenie w normach prawa obowiązującego. Przepis prawa mający charakter zasady powinien być formułowany na tyle jasno i precyzyjnie, aby nie zachodziła konieczność przeprowadzania szerokiej jego wykładni.

W oparciu o przepisy u.o.k.ś. A. Walaszek-Pyzioł wyróżniła siedem zasad ochrony i kształtowania środowiska; są to:1) zasada niepogarszania stanu środowiska; 2) zasada oszczędnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi; 3) zasada powszechności ochrony środowiska; 4) zasada kompleksowości ochrony środowiska; 5) zasada priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą; 6) zasada uwzględnienia aktualnego stanu wiedzy w celu ochrony środowiska oraz 7) zasada planowanego stosowania ochrony i kształtowania środowiska. Pierwsza z wyżej wymienionych zasad ma charakter zasady-celu, pozostałe natomiast to zasady-środki. Katalog zaproponowanych reguł uzupełnia dodatkowo zasada odpowiedzialności majątkowej za pogorszenie stanu środowiska naturalnego. A. Walasek-Pyzioł w swojej koncepcji zasad postuluje przyję-

[184] **E. Radziszewski,** *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 22.

[185] **A. Walaszek-Pyzioł,** *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1982/9, s. 96 i n.

cie odpowiedzialności niezależnie od szkody, bez względu na winę podmiotu, który spowodował naruszenie stanu środowiska, oraz niezależnie od tego, czy takie działanie lub zaniechanie było bezprawne. Postulat nadania charakteru normatywnego zasadzie: „zanieczyszczający płaci" zrealizowany został później w ustawie „Prawo ochrony środowiska" oraz w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[186], o której będę pisał dalej. Zasada ta odgrywa dużą rolę w procesie wykładni całego systemu prawa ochrony środowiska.

R. Paczuski z u.o.k.ś. wyprowadził sześć zasad prawa dotyczących ochrony środowiska[187].

1. Zasada legalności wynikała z art. 4, 7, 8 i 111 u.o.k.ś. Oznacza ona, że wszelkie działania, które są związane z eksploatacją bądź z korzystaniem z elementów środowiska, powinny być regulowane przepisami prawa. Dotyczy to np. działalności produkcyjnej, wydobywczej, handlowej, usługowej, takiej jak budownictwo oraz planowanie przestrzenne.

2. Zasada planowości określona była w art. 5 i 7 u.o.k.ś. Ochrona środowiska musi obejmować działania zaplanowane. Dotyczy to przede wszystkim administracji publicznej, gdyż na niej spoczywa podstawowy obowiązek planowania procesów gospodarczych, określania strategii rozwoju kraju oraz podejmowanie różnego rodzaju działań stymulujących ten rozwój. Czynności te mieszczą się w ramach polityki państwa, realizowanej w stosunku do danej dziedziny życia obywateli. Przepisy prawa dotyczące ochrony środowiska w wielu przypadkach odwołują się bezpośrednio do procesu planowania, np. klasyfikacja prawna wód, plany urządzenia lasu. Przykłady takie można odnaleźć również w innych aktach prawnych bezpośrednio niezwiązanych z ochroną środowiska, takich jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy też Prawo budowlane.

3. Zasada kompleksowości sformułowana została w art. 1 i 2 u.o.k.ś. Punktem wyjścia dla wyznaczenia zakresu tej zasady jest twierdzenie, że środowisko stanowi pewną całość, kompleks powiązanych i oddziaływających na siebie wzajemnie elementów. Jest to zakres ochrony prawnej. Środowisko będące przedmiotem ochrony o złożonej strukturze wielu elementów wchodzących w jego skład musi być chronione jako całość. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny uwzględniać relacje zależności, które zachodzą między nimi. Zachwianie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może spowodować bezpośrednio negatywne skutki dla środowiska jako całości. Środki, za pomocą których jest realizowana ochrona środowiska, a więc rozwiązania prawne, organizacyjne, techniczne, technologiczne, nie mogą powodować sytuacji, w których ochrona jednego z zasobów

[186] Dz.U. nr 75, poz. 493 z późn. zm.
[187] **R. Paczuski,** *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 64–67.

środowiska będzie się np. odbywała kosztem ochrony innych. Zasada kompleksowości jest uregulowana obecnie w art. 5 p.o.ś.

4. Zasada zachowania równowagi przyrodniczej miała swoje odzwierciedlenie m.in. w art. 2, art. 3 pkt 1–3 i art. 7 w związku z art. 9 u.o.k.ś. Oznacza ona, że środowisko naturalne może istnieć i funkcjonować niezależnie od człowieka, gdyż rządzi się swym własnym systemem praw przyrody. O środowisku można mówić w różnym znaczeniu. Z. Blok wyróżnia dwa rodzaje środowiska[188]: 1) środowisko abiotyczne obejmuje środowisko fizyczne, które składa się z rzek, dolin, lodowców, oraz 2) środowisko biotyczne, w skład którego wchodzą wszystkie organizmy zwierzęce i roślinne. W obu rodzajach środowiska istnieje pewien stan równowagi przyrodniczej, od zachowania którego zależy skuteczność działań ochronnych podejmowanych przez człowieka. Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny wymaga coraz częściej ingerencji człowieka w przyrodę, której powinien dokonywać z całkowitym poszanowaniem praw natury nią rządzących. Do tego zaś potrzeba gruntownej wiedzy na temat funkcjonowania świata przyrody i zasad w nim obowiązujących, która powinna być wykorzystywana przy podejmowaniu decyzji związanych z eksploatacją np. surowców naturalnych, planowaniem rozwoju miast, lokalizacją inwestycji przemysłowych. Wiedzę taką w podstawowym i niezbędnym zakresie powinni moim zdaniem posiadać obywatele korzystający na co dzień ze środowiska. Upowszechnienie tych informacji i zasad ochrony w społeczeństwie powinno być jednym z ważnych zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Od stopnia świadomości społecznej w tym zakresie będzie bowiem zależała skuteczność ochrony środowiska.

5. Zasada gospodarności wyprowadzona została z art. 2 w zw. z art. 9 u.o.k.ś. Zakłada ona ekonomizację działań podejmowanych w związku z gospodarczym wykorzystaniem zasobów środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. R. Paczuski uważa, że zasadę tę określają dwa podstawowe kryteria: 1) kryterium oszczędności oraz 2) kryterium wydajności. Jest to niezwykle ważne uzupełnienie zasady podstawowej. Warunki te niejako wyznaczają zakres samej formule oraz wskazują kierunki jej funkcjonowania. W działalności gospodarczej realizowanej w ramach systemu gospodarki scentralizowanej te czynniki były często pomijane, co w konsekwencji spowodowało wiele negatywnych skutków w stanie środowiska, które są odczuwane obecnie. Mając doświadczenia z niedalekiej przeszłości, należałoby, moim zdaniem, bardziej konsekwentnie realizować tę zasadę aktualnie w powiązaniu z zasadą materialnej odpowiedzialności zanieczyszczającego środowisko. Tymczasem pod koniec lat osiemdziesiątych oraz na początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzono szereg ustaw związanych z funkcjonowaniem nowego modelu działalności

[188] **Z. Blok,** *Ochrona środowiska ważnym problemem społecznym z uwagi na skalę i charakter zagrożenia*, [w:] **Z. Blok** (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987, s. 9.

gospodarczej, które całkowicie pomijały zasadę ekonomizacji działań dotyczących gospodarczego wykorzystania środowiska. Przykładem może być nieobowiązująca ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r.[189]

6. Zasada interpretacji funkcjonalnej wychodziła z założenia, że ochrona środowiska jest obowiązkiem organów administracji publicznej i organizacji społecznych oraz wszystkich obywateli. Reguła ta została wymieniona w preambule u.o.ś., w przepisach mających charakter norm organizacyjnych, tj. art. 10–12, 64–67 oraz 99–103.

R. Paczuski uważa, że zasady polityki ochrony środowiska UE są „wyrazem pragmatycznego podejścia do rozwiązywania niektórych problemów ochrony środowiska UE oraz konceptualizacji programowanych działań służących osiąganiu priorytetowych celów polityki UE, określanych w programach działań Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska, które są przygotowywane przez Komisję i uchwalane przez Radę […]"[190]. Autor ten powszechnie stosowaną nazwę „zasady" zastępuje terminem „reguły". Jego zdaniem, zasady polityki ochrony środowiska „były i są nadal praktycznymi zaleceniami, wskazującymi na rozwiązania optymalne dla większości przypadków lub typowych warunków"[191]. Według niego, zasady polityki ochrony środowiska UE można traktować tylko jako „pewne koncepcje rozwiązywania wybranych problemów ochrony środowiska w ustanowionych przez Wspólnotę programach działaniach, będących podstawowym narzędziem kształtowania polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska"[192]. Opowiada się przeciwko uznawaniu tych zasad za zasady stosowania obowiązującego prawa. Uważa, że zasady te nie są to „precyzyjne ujęcia redakcyjne natury prawnej"[193]. Koncepcja R. Paczuskiego, dotycząca zasad polityki ochrony środowiska traktowanych w oderwaniu od zasad prawa ochrony środowiska, nie znajduje się w grupie większości przedstawicieli doktryny formułujących swoje poglądy na temat zasad prawa ochrony środowiska. Większość autorów utożsamia bowiem katalog zasad polityki ochrony środowiska z katalogiem zasad prawa ochrony środowiska. A. Kiss i D. Shelton uważają, że prawo ochrony środowiska opiera się na generalnych zasadach prawa stanowiących podstawowe fundamenty jego rozwoju[194].

L. Mering, omawiając źródła polskiego prawa ochrony środowiska oraz zasady ochrony środowiska, nie podejmuje zagadnienia charakteru prawnego zasad ochrony środowiska[195]. W katalogu zasad prawa ochrony środowiska

[189] Ustawa z dn. 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.
[190] **R. Paczuski,** *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999, s. 45.
[191] Tamże, s. 48.
[192] Tamże.
[193] Tamże.
[194] **A. Kiss, D. Shelton,** *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 36.
[195] **L. Mering,** *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami Wspólnot Europejskich*, Sopot 1999, s. 47–63.

wymienia: 1) zasadę zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego; 2) zasadę niedopuszczalności pogarszania stanu środowiska; 3) zasadę racjonalnego i oszczędnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi; 4) zasadę powszechności ochrony środowiska; 5) zasadę kompleksowej ochrony środowiska; 6) zasadę uwzględniania aktualnego stanu wiedzy w celu podjęcia skutecznych środków w ochronie środowiska oraz 7) zasadę planowości ochrony środowiska[196]. Autor ten uważa, że poza zasadami ogólnymi ochrony środowiska występują zasady szczegółowe w ustawach sektorowych, takich jak np. ustawa o odpadach, ustawa „Prawo wodne" oraz ustawa o lasach.

M Górski na gruncie u.o.k.ś. zwraca uwagę na konsekwencje wynikające z „przyznania zasadom charakteru «zasad prawa» dla interpretacji i stosowania przepisów, wobec których zasady te miałyby być właśnie «ogólnymi zasadami prawa» w rozumieniu teorii prawa"[197]. Jego zadaniem, „propozycja przyjęcia określonego katalogu zasad musi być w należyty sposób uzasadniona – poprzez wykazanie podstawowego i normatywnego charakteru proponowanych zasad"[198]. Autor ten rozumie charakter normatywny jako „wyprowadzenie danej zasady z konkretnych wskazanych przepisów"[199]. Jego zdaniem, „można mówić o wyłanianiu się nowej gałęzi prawa i gałąź ta powinna mieć swoje zasady ogólne"[200].

Na podstawie przepisów ustawy p.o.ś. M. Górski i A. Barczak podkreślają „uniwersalny (międzynarodowy) charakter zasad ujętych w art. 5–7 ustawy"[201]. Wyżej wymienieni przedstawiciele doktryny uważali, że z przepisów u.o.k.ś. można było odczytać zasady mające charakter zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Stanowisko takie budziło w tym czasie jednak szereg uzasadnionych wątpliwości[202]. Pojawiały się one zwłaszcza przy porównaniu ustawy z 1980 r. z innymi aktami prawnymi tej samej rangi. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w rozdziale I tego aktu zostały zawarte zasady ogólne ustawy, a nie, jak to można było wtedy błędnie odczytać z tytułu tego rozdziału, zasady ogólne dziedziny prawa ochrony środowiska.

Po wejściu w życie ustawy p.o.ś. w sposób zasadniczy zmieniło się otoczenie normatywne zasad prawa ochrony środowiska. Zasady te uzyskały charakter

---

[196] Tamże.

[197] **M. Górski,** *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 118.

[198] Tamże.

[199] Tamże.

[200] **M. Górski,** *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska*, [w:] **A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska** (red.), *Prawo*…, s. 63.

[201] **M. Górski, A. Barczak,** *Prawo ochrony środowiska Zasady ogólne w ustawie P.O.Ś.*, [w:] **J. Sługocki** (red.), *Prawo*…, s. 203.

[202] Tak m.in. **M. Górski,** *Ochrona jako zadanie…*, s. 120 i n. Zob. też **tenże**, *Systemy polskiego prawa ochrony środowiska i kierunki jego pożądanych modyfikacji. Materiały X polsko-niemiecko-tureckiego seminarium „Ochrona Środowiska"*, Warszawa, Zielona Góra 1995, s. 84 i n.

normatywny i zostały wymienione wprost w ustawie p.o.ś. – w art. 5–12 ustawy. Autorzy pierwszego komentarza do tej ustawy J. Boć, M. Górski i J. Jendrośka katalog zasad prawa ochrony środowiska wyprowadzili z treści art. 5–12 ustawy p.o.ś.[203] Ograniczając się do komentarza treści poszczególnych zasad prawa ochrony środowiska, nie sformułowali jednak wniosków o charakterze ogólnym, dotyczących zasad prawa ochrony środowiska oraz ich roli w systemie tego prawa. J. Boć przedstawił cztery warunki konceptualizacji porządku prawnego dotyczącego zasad ogólnych ochrony środowiska: 1) w ochronie środowiska nie powinno się formułować zasad ogólnych, które nie mają związku z przedmiotem ochrony prawnej, natomiast są właściwe dla całości prawa administracyjnego lub całego systemu prawa polskiego; 2) zasady ogólne ochrony środowiska muszą mieć bezwzględnie prawny charakter; 3) zasady ogólne powinny posiadać „charakter uniwersalny", który będzie dotyczył całego przedmiotu ochrony, nie tylko pewnego fragmentu. Zasada taka musi służyć ustaleniu prawnego znaczenia przedmiotu regulacji we wszystkich czynnościach zmierzających do ochrony praktycznej; 4) zasada powinna być wyodrębniona zgodnie z tą samą metodą rozumowania, która jest również stosowana przy tworzeniu katalogu zasad. Są to bardzo słuszne postulaty, które w pełni podzielam[204].

Potrzebę przekształcenia tego rodzaju zasad w normy prawa obowiązującego uzasadniał przed wejściem w życie ustawy p.o.ś. M. Górski[205]. Normatywne określenie zasad prawa ochrony środowiska, zdaniem tego autora, przyczyniłoby się do ujęcia przepisów ochronnych w spójny system. Wątpliwości te potwierdza analiza orzecznictwa SN i NSA z zakresu prawa ochrony środowiska, dokonana przez W. Radeckiego[206].

J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Wieczorek uważają, że zasady będące jednocześnie normami prawnymi mogą być uznawane za elementy systemu prawa[207]. Autorzy ci twierdzą, że elementami systemu prawa nie są zasady w rozumieniu opisowym oraz zasady odnoszące się do konstrukcji systemu prawa. Nie dotyczy to tych zadań, które mają pokrycie w przepisach prawa lub zasadach, które można wyodrębnić poprzez wnioskowanie „z norm o normach"[208].

J. Sommer uważa, że analizując zasady ogólne zawarte w ustawie o ochronie przyrody, szukamy norm lub zespołów norm, którym można przyznać cechę

---

[203] **J. Boć, M. Górski, J. Jendrośka,** *Komentarz do art. 5-12*, [w:] **J. Jendrośka** (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 94–116. Por. odpowiednio **J. Boć, K. Nowacki,** *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami*, [w:] **H. Lisicka** (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008, s. 31–38.

[204] **J. Boć,** *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989/8–9, s. 7 i 8.

[205] **M. Górski,** *Ochrona jako zadanie...*, s. 118 i n.

[206] **W. Radecki,** *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 25.

[207] **J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek,** *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 127.

[208] Tamże.

doniosłości, w wielu znaczeniach przypisywanych pojęciu „zasada prawa". Jego zdaniem, zasady ogólne zawarte w ustawie „Prawo ochrony środowiska" mają także zastosowanie w prawie ochrony przyrody, przy założeniu, że ich znaczenie praktyczne zależy od treści poszczególnych zasad. Autor ten szczególne znaczenie przypisuje zasadzie przezorności i zasadzie prewencji. Twierdzi, że są to zasady o charakterze uniwersalnym w tym znaczeniu, że proklamowane zostały w wielu narodowych systemach prawa ochrony środowiska oraz w traktatach międzynarodowych[209].

J. Ciechanowicz-McLean zasady korzystania ze środowiska wywodzi z treści poszczególnych przepisów ustawy p.o.ś. Jej zdaniem, ustawa w art. 4 wprowadza jako ogólną zasadę powszechne korzystanie ze środowiska. Z treści pozostałych przepisów autorka wyprowadza: 1) zasadę zwykłego korzystania ze środowiska; 2) zasadę szczególnego korzystania ze środowiska; 3) zasadę „zanieczyszczający płaci"; 4) zasadę uspołecznienia procesu decyzyjnego w dziedzinie ochrony środowiska oraz 5) zasadę prawa do informacji o środowisku i jego ochronie[210]. Zasady korzystania ze środowiska są jej zdaniem zbiorem „dyrektyw postępowania mających na celu ochronę środowiska", które obowiązują wszystkich korzystających ze środowiska[211].

A. Przyborowska-Klimczak, analizując zagadnienie zasad międzynarodowego prawa ochrony przyrody uważa, że „ustalenie katalogu i treści zasad międzynarodowego prawa ochrony przyrody stwarza trudności, których pierwotną przyczynę stanowi wieloznaczność terminu „zasada"[212]. Autorka zgadza się z poglądami przedstawicieli teorii prawa, którzy twierdzą, że „określanie zasad jako «ogólne», «naczelne» lub «podstawowe» często nie ma istotnego i wymiernego znaczenia, bowiem przymiotniki te stosowane są dość dowolnie i niekonsekwentnie, nawet przez tego samego posługującego się nimi przedstawiciela doktryny"[213]. W katalogu zasad międzynarodowego prawa ochrony przyrody wymienia: 1) zasadę suwerenności państwa nad jego zasobami naturalnymi; 2) zasadę zrównoważonego rozwoju; 3) zasadę prewencji oraz 4) zasadę przezorności[214].

D. Lebowa uważa, że zasady ogólne prawa ochrony środowiska są „wytycznymi pomocnymi w działalności prawodawczej, jak i w procesie stosowania

---

[209] **J. Sommer,** *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] **W. Radecki** (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 91, 95.

[210] **J. Ciechanowicz-Mclean,** *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 24–27; **J. Ciechanowicz-Mclean,** *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 22–24.

[211] Tamże, s. 26.

[212] **A. Przyborowska-Klimczak,** *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 137.

[213] Tamże.

[214] Tamże, s. 144–196.

i wykładni norm prawa ochrony środowiska"[215]. Jej zdaniem, zasady ogólne „powinny mieć „charakter uniwersalny", a nie dotyczący tylko ochrony jednego elementu środowiska"[216].

L. Knopp, analizując zagadnienia międzynarodowego, europejskiego i niemieckiego prawa ochrony środowiska, uważa, że istnieją wspólne zasady prawa występujące równolegle w tych trzech systemach prawa. Do takich zasad zalicza on m.in.: 1) zasadę: „zanieczyszczający płaci", 2) zasadę wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz 3) zasadę prewencji[217].

W zaprezentowanym powyżej, wybranym zestawie poglądów przedstawicieli doktryny można wyodrębnić dwie grupy: 1) grupę postulatów doktryny dotyczących formułowania zasad znajdujących się poza systemem prawa oraz 2) grupę poglądów na temat zasad w ujęciu normatywnym (zasady prawne). Dostrzegam duże znaczenie „zasad-postulatów" formułowanych w doktrynie prawa. Często wyznaczają one pierwszy etap do przekształcenia ich w zasady prawne przez prawodawcę. Przykładem takiej ewolucji od „zasady-postulatu" do zasady prawa może być zasada zrównoważonego rozwoju.

Zasada prawna ugruntowana w normach obowiązujących jest realizowana w procesie stosowania prawa. Interpretacja tak wyznaczonej zasady ma też swoje oparcie w orzecznictwie sądowym, które poszerza możliwości jej realizowania. Zasady prawa niemające swojego źródła w przepisach prawa obowiązującego, moim zdaniem, można traktować jako postulaty skierowane pod adresem ustawodawcy. Nie umniejsza to całkowicie ich roli. Zasady będące postulatami mogą mianowicie sygnalizować potrzebę zmiany przepisów prawa lub stanowić propozycję wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w polityce legislacyjnej z danej dziedziny. Takie zasady ochrony prawnej w znaczeniu normatywnym odróżniam od „zasad-postulatów". Zasady prawa przyczyniają się do ujednolicenia stosowanych przepisów prawa ochrony środowiska. Porządkują one w sposób generalny system prawa ochrony środowiska, co w przypadku regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska w Polsce jest celem niezwykle pożądanym.

Wyrazem takiego założenia są zasady ogólne zawarte w ustawie p.o.ś., której analizie poświęciłem rozważania w części II tej rozprawy. Na podstawie przepisów ustawowych dotyczących ochrony środowiska wyodrębniłem następujący katalog zasad prawa ochrony środowiska: 1) zasada zrównoważonego rozwoju; 2) zasada kompleksowości (zasada kompleksowej ochrony środowiska); 3) zasada zintegrowanej ochrony środowiska; 4) zasada reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska; 5) zasada prewencji; 6) zasada przezorności;

---

[215] **D. Lebowa,** *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] **J. Stelmasiak,** *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 27.

[216] Tamże.

[217] **L. Knopp,** *International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law. A Guide for International Study Programs*, Berlin 2008, s. 28–29.

7) zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasada „zanieczyszczający płaci"); 8) zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania; 9) zasada dostępu do informacji o środowisku oraz 10) zasada partycypacji publicznej.

Tak nakreślony zbiór zasad prawnych ochrony środowiska usystematyzowałem według grup zasad. Podstawowym kryterium, które uwzględniłem w podziale zasad na grupy, jest ich spójność merytoryczna wynikająca z podstawowych celów każdej zasady w ramach grupy, do której ona została zaliczona. Katalog zasad prawnych ochrony środowiska tworzy pięć grup zasad. Pierwsza grupa zawiera zasadę zrównoważonego rozwoju. Druga grupa obejmuje zasady kompleksowej ochrony środowiska; zaliczam do niej: zasadę kompleksowości, zasadę zintegrowanej ochrony środowiska oraz zasadę nadrzędności wymagań ochrony środowiska. Trzecią grupę tworzy jedna zasada reglamentacji sektorowej w ochronie środowiska. Czwarta grupa obejmuje zasady prewencyjnej ochrony środowiska; tworzą ją zasady: prewencji, przezorności oraz materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasada „zanieczyszczający płaci"). Piąta grupa obejmuje zasady jawności informacji o środowisku i jego ochronie; w jej skład wchodzą dwie zasady: dostępu do informacji o środowisku oraz partycypacji publicznej.

W zakresie problematyki badawczej dotyczącej zasad prawnych ochrony środowiska wciąż jeszcze zbyt duże jest rozproszenie tematyczne. Propozycja podziału zasad na grupy jest jedynie wstępną próbą porządkowania tej niezwykle złożonej materii. Po ponad trzydziestu latach tworzenia systemu prawa ochrony środowiska w Polsce i nauczania o nim wiele problemów dotyczących zasad prawnych ochrony środowiska wymaga jeszcze prowadzenia prac badawczych. Stwierdzić należy dużą dysproporcję między bardzo poważnymi osiągnięciami naukowymi w dziedzinie badania problematyki zasad prawnych ochrony środowiska a ich wprowadzeniem do praktyki. Przyczyn tego jest wiele. Niekiedy sami teoretycy formułują wyniki badań w sposób nieinspirujący ich wdrażanie. Często wyniki nie są też na tyle zweryfikowane, by istniała możliwość ich realizacji. Najistotniejszy jednak jest brak sprzężenia zwrotnego między teorią a praktyką, może nawet nie tyle bezpośredniego, ile pośredniego. Mankamentem stanu obecnego jest także brak szerokiej dyskusji nad obecnym stanem polskiego prawa ochrony środowiska. Nie chodzi tutaj tylko o polemikę w płaszczyźnie wąskoempirycznej, lecz głównie o polemikę z koncepcjami ogólnymi prawa ochrony środowiska. Tez naukowych szczególnie nadających się do generalnej dyskusji o kształcie zasad prawnych ochrony środowiska jest wiele.

Tych kilka refleksji, sygnalizujących zaledwie problem, wskazuje na wielkie rezerwy, jakimi dysponujemy w kształtowaniu treści zasad prawnych ochrony środowiska. Spór wokół tego, czy istnieje prawo ochrony środowiska jako samodzielna dyscyplina prawa, jest ważny zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Teoretycznie – gdyż sięga on w istotę nauki prawa ochrony środowiska,

praktycznie – bo jego rozstrzygnięcie wyznacza pewien sposób stosowania prawa ochrony środowiska, z jego zasadami prawnymi na czele. Równocześnie to wszystko nie zwalnia z obowiązku rzetelnej analizy naukowej ujęć i proponowanych rozwiązań. Tym właśnie pragnę się zająć w dalszej części pracy.

Proponuję dokonanie podziału katalogu zasad prawa ochrony środowiska na dwie kategorie zasad: 1) zasady-wartości oraz 2) zasady funkcjonalne. Do zasad-wartości zaliczam: 1) zasadę zrównoważonego rozwoju oraz 2) grupę zasad kompleksowej ochrony środowiska. Do kategorii zasad funkcjonalnych zaliczam: 1) zasadę reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska; 2) grupę zasad prewencyjnej ochrony środowiska oraz 3) grupę zasad jawności informacji o środowisku i jego ochronie. Zaproponowany podział zasad prawnych ochrony środowiska opieram na kryteriach: 1) celu; 2) funkcji oraz 3) instrumentów realizacji zasad prawa ochrony środowiska. Powyższe cechy wyróżniające kategorie i grupy zasad zostaną omówione w drugiej części pracy.

Wyrażając stosunek wzajemny tych dwóch kategorii zasad prawnych ochrony środowiska, przyjmuję, że zasada-wartość ma charakter nadrzędny wobec zasady funkcjonalnej. Jeżeli chcemy osiągnąć cel wynikający z zasady wartości, to powinniśmy posługiwać się zasadami funkcjonalnymi oraz instrumentami służącymi do ich realizacji. Zasada-wartość przyjmuje jako swoją podstawę założenia szersze niż wynikające z zasady funkcjonalnej. Zasada funkcjonalna stanowi natomiast środek do osiągnięcia założonych celów nadrzędnych (horyzontalnych) płynących z zasady-wartości. Nakaz określonego zachowania stanowiący podstawę dla zasady funkcjonalnej powinien prowadzić do osiągnięcia założonego celu, który wyznacza treść wynikająca z zasady-wartości.

4.5. Zasady prawa ochrony środowiska wynikające z przepisów Konstytucji

Jak starałem się to wykazać powyżej, w nauce polskiej oraz w nauce europejskiej reprezentowane są poglądy uzasadniające istnienie katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Zasady tego rodzaju występują ponadto w ustawodawstwach wielu państw[218]. Na początku chciałbym przypomnieć krótką genezę polskich norm konstytucyjnych poświęconych ochronie środowiska, które zapoczątkowały proces tworzenia się podstaw prawnych dla obowiązywania zasad prawa ochrony środowiska w systemie prawa.

W Polsce 10 lutego 1976 r. przeprowadzono nowelizację konstytucji i wprowadzono do jej tekstu dwa artykuły[219]. Z treści art. 12 ust. 2 wynikało, że

[218] Zob. analizę ustawodawstwa niemieckiego i austriackiego w opracowaniu **K. Nowackiego,** *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227, s. 53 i n.

[219] Dz.U. nr 7, poz. 36 z późn. zm.

„Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe". Na podstawie art. 71 „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony". Nowelizacja Konstytucji z grudnia 1989 r. uchyliła art. 12 ust. 2, natomiast utrzymano w mocy art. 71 ustawy zasadniczej, gdzie nazwę PRL zastąpiono wyrazami Rzeczpospolita Polska[220]. A. Walaszek-Pyzioł, opierając się na art. 71 Konstytucji, sformułowała wówczas zasadę powszechności ochrony środowiska wobec obywateli.

W Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. podstawowe normy dotyczące ochrony środowiska są zawarte w art. 5, 74 i 86. Z treści tych przepisów wynika generalna zasada ochrony środowiska. Zgodnie z art. 5 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Przepis ten odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju, analizie której jest poświęcona dalsza część rozważań. W odniesieniu do polskiej konstytucji można postawić dwa pytania: 1. Jakie uprawnienia przysługują obywatelowi na podstawie art. 74 Konstytucji? 2. W jakim zakresie art. 74 Konstytucji wyznacza podstawę prawa do środowiska?

Poglądy na temat zapewnienia jednostce prawa do środowiska są podzielone. W. J. Katner[221] oraz J. Sommer[222] uznawali charakter prawny obowiązującego poprzednio, podobnej treści, art. 71 Konstytucji z 1952 r. określającego obywatelskie prawo do środowiska. Stanowisko takie wydawało się wtedy w pełni uzasadnione. W. J. Katner ma zastrzeżenia co do uznania prawa do korzystania z wartości środowiska jako dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Stoi on na stanowisku, że powinno się traktować prawo jednostki do środowiska jako przedmiot ochrony w ujęciu cywilistycznym[223]. Proponuje on konstrukcję prawa podmiotowego o charakterze bezwzględnym[224].

Zdaniem K. Drzewickiego, dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego podmiotu. Autor ten uważa, że Deklaracja sztokholmska w treści zasady 1 przyjmuje „formułę podmiotowego indywidualizmu"[225]. Artykuł 74 Konstytucji odwołuje się do obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Uważam, że w ramach tego pojęcia mieści się również prawo do korzystania

[220] Dz.U. nr 19, poz. 101 i Dz.U. nr 75, poz. 444 z późn. zm.

[221] **W. J. Katner,** *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie, czy także podmiotowe prawo cywilne*, St. Pr.-Ek. 1990/45, s. 41.

[222] **J. Sommer,** *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław 1987, s. 33.

[223] **W. J. Katner,** *Prawo człowieka…*, s. 35.

[224] Tamże, s. 48.

[225] **K. Drzewicki,** *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, PiP 1985/11–12, s. 61.

z wartości środowiska. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest pojęciem szerokim[226]. Oznacza ono, moim zdaniem, utrzymywanie pewnego poziomu ochrony, który pozwoli m.in. na korzystanie przez człowieka z wartości środowiska i jego zasobów. Bezpieczeństwo ekologiczne nie może być utożsamiane tylko i wyłącznie z samym środowiskiem. Obejmuje ono działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć wpływ na środowisko[227]. Jest to stan, w którym podczas normalnej eksploatacji zasobów środowiska nie zostaną przekroczone ustalone w przepisach prawnych poziomy zanieczyszczeń.

Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie optymalnych warunków zdrowia ludzi przez: 1) ocenę narażenia ludzi na szkodliwe działanie zanieczyszczeń; 2) opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku. Bezpieczeństwo ekologiczne, na podstawie art. 74 Konstytucji, obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Polityka realizowana przez administrację publiczną ma zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Polega ona na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska; 2) optymalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi; 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym oddziaływaniom na środowisko oraz 4) przywracaniu do stanu właściwego. Zgodnie z art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej, działania te są obowiązkiem władz publicznych.

Odpowiadając na drugie z wcześniej postawionych pytań, należy stwierdzić, że art. 74 Konstytucji stanowi podstawę prawną dla realizowania przez państwo polityki ochrony środowiska. W tym znaczeniu przepis ten stanowi rodzaj zobowiązania ze strony państwa. R. Paczuski, koncentrując się na badaniu konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska, uważa, że bezpieczeństwo ekologiczne stanowi kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju[228]. Na podstawie przepisów Konstytucji autor ten wskazał dwa podstawowe kierunki polityki państwa zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne powiązane z realizacją zasad: prewencji i zrównoważonego rozwoju. Zdaniem tego autora są to: 1) „zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska" oraz 2) „zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska".

Obowiązek dbałości o stan środowiska jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym[229]. Wyraża on w tym zakresie funkcję państwa. Uważam, że

---

[226] Zob. **Z. Bukowski,** *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, OŚPiP 2003/2 (32), s. 26–28.

[227] Zob. w tej kwestii: **M. Pietraś,** *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 6–50.

[228] **R. Paczuski,** *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 121.

[229] **A. Młynarska-Sobaczewska,** *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] **D. Górecki** (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s.101.

obowiązek ochrony środowiska powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych funkcję państwa. Ustawa konstytucyjna określa ogólne cele i zadania dla administracji publicznej, m.in. w dziedzinie stosunków społecznych, gospodarczych i innych. Konkretyzacja ich następuje w przepisach ustawowych oraz w aktach wykonawczych. Za pomocą tego rodzaju przepisów prawnych jest realizowana polityka ochrony środowiska. Zwiększa się też liczba ustaw regulujących ochronę poszczególnych elementów środowiska. Na tle tych przepisów art. 74 Konstytucji wyznacza kierunek aktywności państwa o charakterze pewnego kompleksu działań mających na celu ochronę środowiska. W ten sposób przede wszystkim państwo przyjmuje obowiązek ochrony środowiska i utrzymania go na odpowiednim poziomie dla zapewnienia możliwości korzystania z niego przez obywateli. Artykuł 86 Konstytucji nakłada natomiast na obywatela obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia się jego stanu[230].

Aby prawidłowo określić charakter prawny art. 74 i 86 Konstytucji, należy, moim zdaniem, ustalić adresatów tych norm prawnych. Jak już wcześniej zostało to dowiedzione, art. 74 wyznacza jedno z podstawowych praw obywatela w państwie, a mianowicie prawo do bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Możliwość korzystania z tych praw zapewnia m.in. administracja publiczna. Aby normy te nie oznaczały jedynie deklaracji politycznej, a wiązały się z realną możliwością korzystania z wartości środowiska, muszą być podejmowane różnego rodzaju działania składające się na politykę ochrony środowiska. W połowie lat siedemdziesiątych liczne akty prawne odwoływały się do koncepcji praw trzeciej generacji, określanych mianem praw solidarnościowych. Obok klasycznych praw podmiotowych jednostki powstała konstrukcja normatywna, której fundamentem były zadania państwa w polityce społecznej opartej na solidarności między ludźmi[231]. Prawa trzeciej generacji, opierające się również na takich założeniach, okazały się w dużej mierze postulatami politycznymi trudnymi do egzekwowania na gruncie normatywnym. Trudna do sprecyzowania jest także koncepcja prawa podmiotowego do środowiska. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie formułuje obywatelskiego prawa do środowiska.

W moim przekonaniu art. 74 ustawy zasadniczej akcentuje przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska znajdujący się po stronie administracji. Zdaniem Z. Bukowskiego, art. 74 ust. 2 określa konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne[232]. Przyjęcie takiej interpretacji nie może jednak oznaczać, że z obowiązku tego zwolnieni są, choćby częściowo,

---

[230] Zob**. J. Boć,** *Art. 74*, [w:] **J. Boć** (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 134–135.

[231] **P. Kowalski,** *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989, s. 112.

[232] **Z. Bukowski,** *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002, s. 15.

obywatele. Powinność dbałości o stan środowiska nakłada art. 86 Konstytucji. Sądzę jednak, że obowiązek ochrony środowiska powinien wyglądać inaczej, gdy będzie kierowany np. do organów administracji publicznej, a inaczej, kiedy jego adresatem staną się obywatele. Inne bowiem zadania do spełnienia w związku z ochroną środowiska ma państwo, a inne – pojedynczy jego obywatel. Organy administracji są zobowiązane do zagwarantowania swoim obywatelom życia w środowisku odpowiadającym obowiązującym standardom. Wykonanie tego obowiązku jest możliwe dzięki realizowaniu polityki ochrony środowiska za pomocą różnych instrumentów, takich jak prawo czy środki ekonomiczne.

Z art. 74 Konstytucji można w drodze wykładni wyinterpretować ogólny cel ochrony środowiska. Celem tym jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wykonywanie obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne wynika także z realizacji innych konstytucyjnych zasad[233]. Artykuł 86 Konstytucji określa, iż: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa". Z artykułu tego wynika jasno, że adresatem obowiązku dbałości o stan środowiska jest każdy. Jest to szerokie określenie zakresu podmiotowego normy konstytucyjnej. Uważam, że podmiotem odpowiedzialnym będzie zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Jednak w przypadku osób prawnych obowiązek ten spoczywa na organach reprezentujących osobę prawną, np. na zarządzie.

Dbanie o stan środowiska zakwalifikowane zostało do obowiązków konstytucyjnych, obok takich powinności, jak wierność Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzeganie prawa czy też obowiązek do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Z treści art. 86 Konstytucji wynika, że podmioty obowiązane do dbałości o stan środowiska będą ponosiły odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska. Zasady tej odpowiedzialności będą określone w ustawach. Podniesienie nakazu dbałości o stan środowiska do rangi normy konstytucyjnej oznacza postęp w stosunku do regulacji obowiązujących w przeszłości. Artykuły 74 i 86 Konstytucji odzwierciedlają też aktualne koncepcje ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz w regulacjach UE. Strona przedmiotowa dotyczy całości środowiska, tzn. wszystkich jego elementów. Jest to bazowe pojęcie dla wyjaśnienia znaczenia tej zasady. Zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś., środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz

[233] Zob. **S. Wrzosek,** *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, OŚPiP 1999/3, s. 30–41.

oraz klimat". Taka definicja środowiska, którą zawiera p.o.ś., odnosi się do zakresu ochrony środowiska.

Koncepcja prawa człowieka do środowiska, odzwierciedlona w art. 74 Konstytucji, pojawiła się podczas Konferencji sztokholmskiej Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, w czerwcu 1972 r. W przyjętej wówczas Deklaracji zasad stworzono tezę stanowiącą, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie". Uznano jednocześnie, że „Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń"[234]. Wówczas to po raz pierwszy sformułowano na takim szczeblu prawo człowieka do środowiska o odpowiedniej jakości oraz nałożono na niego obowiązek jego ochrony. Zostało ono uznane za podstawowe prawo obywatela. Wyrazem przyjęcia tej idei na gruncie ustawodawstwa wewnętrznego w Polsce było przekształcenie tej Deklaracji w normę konstytucyjną w 1976 r. Ukonstytuowanie się prawa człowieka do środowiska było wtedy, jak sądzę, decyzją polityczną, a nie wynikającą z merytorycznej analizy istniejącego ustawodawstwa. Wymiana poglądów na ten temat oraz publiczne dyskusje rozpoczęły się dopiero po roku 1976. W tym czasie zaczęto rozważać, co właściwie oznacza to prawo i jak należy je interpretować w kontekście całego polskiego systemu normatywnego.

W. Radecki uważa np., że w zakresie korzystania z wartości środowiska przyrodniczego mieści się możliwość: oddychania czystym powietrzem, a przynajmniej takim, które nie stanowi zagrożenia dla zdrowia; używania czystej wody, spożywania nieskażonych produktów żywnościowych, a także zaspokajania potrzeb człowieka w zakresie turystyki i w celach wypoczynkowych[235]. J. Sommer uważa natomiast, że zakres prawa do środowiska, wyznaczany m.in. przez W. Radeckiego, wynika z prawa do ochrony zdrowia. J. Sommer ogranicza znaczenie prawa do środowiska do możliwości korzystania z wartości niezeszpeconego krajobrazu. Prawo to powinno być uzupełnione o możliwość korzystania z elementów tworzących wartościowy krajobraz, w postaci np. dostępności do parków krajobrazowych, lasów, zieleni oraz wód[236].

Prawo do środowiska powinno obejmować wszystkie jego elementy składowe. Niezbędne bowiem jest kompleksowe ujęcie tego prawa, bez wyróżnienia jakiegokolwiek z elementów środowiska. Nie jest moim zdaniem uzasadnione traktowanie prawa do korzystania z jednego komponentu środowiska jako nadrzędnego wobec pozostałych. Ważnym elementem składającym się na treść

---

[234] **K. Kocot, K. Wolfke,** *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972, s. 88.

[235] **W. Radecki,** *Obywatelskie prawo do środowiska w konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 103–104.

[236] **J. Sommer,** *Prawo do środowiska*…, s. 56.

zasady powszechności ochrony środowiska wobec obywateli jest obowiązek jego ochrony, powiązany z prawem do środowiska. Obywatelom przyznaje się prawo do korzystania z wartości środowiska, ale jednocześnie z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek ochrony. W chwili obecnej, przy dynamicznym rozwoju cywilizacji i gospodarki, ochrona środowiska powinna być obowiązkiem każdego. Pominięcie tego nakazu ochrony w konsekwencji może spowodować niemożność realizacji prawa do środowiska. Należy podkreślić, że prawo to jest jednocześnie uwarunkowane obowiązkiem jego ochrony.

W części pierwszej omówiłem szereg ogólnych problemów związanych z systemem prawa ochrony środowiska i jego zasadami prawa. Posłużą one jako podstawa do rozwinięcia dalszych rozważań. W drugiej części pracy będę analizował charakter prawny poszczególnych zasad prawa ochrony środowiska oraz wybranych instrumentów prawnych ich realizacji w systemie prawa ochrony środowiska.

CZĘŚĆ II

TYPOLOGIA ZASAD PRAWNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA ORAZ INSTRUMENTÓW SŁUŻĄCYCH ICH REALIZACJI

ROZDZIAŁ 5

Zasada zrównoważonego rozwoju

5.1. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym

Badanie przedstawionego na koniec poprzedniego rozdziału katalogu zasad prawa ochrony środowiska zaczynam od pierwszej zasady w grupie zasad-wartości[1], jaką jest zasada zrównoważonego rozwoju. Punktem wyjścia jest wyjaśnienie samego określenia „zrównoważony rozwój"[2]. Dostrzegam w nim cztery zasadnicze elementy wymagające zdefiniowania na początku prowadzenia dalszych rozważań; są to: 1) rozwój, 2) rozwój gospodarczy, 3) rozwój społeczny oraz 4) wymagania ochrony środowiska. Rozwój oznacza „zdarzenie konstrukcyjne (konstrukcję), w którym przedmiot w fazie późniejszej posiada przynajmniej jedną cechę w wyższym stopniu lub jest pod jakimś względem bardziej złożony niż w fazie początkowej"[3]. Rozwój gospodarczy to proces „zmian w gospodarce wywołany rozwojem sił wytwórczych i pociągający za sobą zmiany w stosunkach produkcji"[4]. Rozwój społeczny jest „całokształtem zmian, jakim ulega dane społeczeństwo (lub nawet społeczeństwo ludzkie w ogólności)"[5]. Wymagania ochrony środowiska wyznaczają standardy, które muszą być spełnione przy podejmowaniu wszelkich działań ochronnych w określonym czasie, w stosunku do środowiska jako całości lub w odniesieniu

---

[1] Zagadnienie filozoficznych wartości zasady zrównoważonego rozwoju analizował m.in. **Z. Hull,** *Filozofia zrównoważonego rozwoju*, [w:] **A. Popławski** (red.), *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Monografie PAN" [Lublin] 2003/16, s. 18.

[2] Zagadnienia dotyczące polityki ochrony środowiska analizowałem wcześniej w mojej pracy, patrz: **P. Korzeniowski,** *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, zwłaszcza na s. 115–155. Zagadnienia te wcześniej analizowałem także m.in. w pracy **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 41–69. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

[3] **T. Pszczołowski,** *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978, s. 212.

[4] *Encyklopedia PWN*, t. 4, Warszawa 1987, s. 46.

[5] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 5, Warszawa 1996, s. 616.

do jego poszczególnych elementów w warunkach określonego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego[6].

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się w wyniku rozpoznania środowiskowych kosztów rozwoju zagrażających warunkom życia. Koncepcja zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu polegającym na zapewnienia właściwych form gospodarowania, pozwalających na zahamowanie procesów narastania zagrożeń podważających perspektywy rozwoju. Zrównoważony rozwój nadaje procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości. Powinien on także zapewniać rzeczywistą poprawę jakości życia ludzi. Zasada zrównoważonego rozwoju „zakłada, że obecnie trwające procesy rozwoju gospodarczego z jednej strony zapewniają osiąganie wymienionych celów, ale mogą prowadzić do globalnego załamania”[7]. Zdaniem T. Borysa, „w identyfikacji określonej koncepcji rozwoju podstawową rolę odgrywają zasady”[8].

Zgodnie z założeniami Pierwszego raportu Medowsów z 1972 r. zatytułowanego „Granice wzrostu”, przygotowanego dla Klubu Rzymskiego, zagrożenia dla przyszłości świata są spowodowane kumulacją negatywnych następstw ekspansji przemysłowej oraz eksplozji ludnościowej[9]. Dokument ten wskazał na konieczność przyjęcia w świecie tzw. koncepcji wzrostu zerowego w celu osiągnięcia i utrzymania równowagi globalnej. Stan równowagi miał sprowadzać się do tego, że liczba ludności i kapitał powinny mieć charakter stały[10]. Wnioski, które znalazły się w tym Raporcie, zwracały ponadto uwagę na konieczność ograniczenia wzrostu gospodarczego. W 1974 r. ukazał się kolejny „Raport rzymski”, w którym przedstawiono wizję tzw. wzrostu ograniczonego. Miał on doprowadzić co najmniej do złagodzenia drastycznych różnic w poziomie rozwoju między Północą a Południem. Raporty przygotowane w latach siedemdziesiątych dla Klubu Rzymskiego oraz dla ONZ szczegółowo rozwijały koncepcje przedstawione także w innych dokumentach poruszających problematykę wzrostu gospodarczego.

---

[6] **F. Piontek** (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1: *Teoria i kształcenie*, Białystok 2001, s. 22.

[7] **Z. Sadowski,** *Ekorozwój a wzrost gospodarczy*, [w:] **B. Poskrobko** (red.), *Sterowanie ekorozwojem*, t. 1: *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, Białystok 1998, s. 13.

[8] **T. Borys,** *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 69.

[9] W 1968 r. doszło do utworzenia Klubu Rzymskiego będącego stowarzyszeniem grupującym uczonych, przemysłowców i nauczycieli z wielu krajów świata. Tworzyli oni w ramach tego stowarzyszenia nowe idee dotyczące przyszłego modelu świata. Zob, też **D. Meadows, D. Meadows, J. Randers,** *Beyond the Limits. Globar Collapse or a Sutainable Future*, Chelsea Green Publishing Company, White River Junction, VT 1992; przekł. polski: *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995, s. 129.

[10] **D. H. Meadows** i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973, s. 181–182.

Uczeni kanadyjscy z Instytutu GAMMA przedstawili rozbudowaną koncepcję zawierającą pojęcie tzw. społeczeństwa konserwacyjnego. Miało to być społeczeństwo, którego organizacja będzie przywiązywała dużą wagę do takich celów, jak: ograniczenie marnotrawstwa w procesie przetwarzania przemysłowego, osiągnięcie większej harmonii z naturą, podejmowanie decyzji z uwzględnieniem głębszej perspektywy czasowej[11]. Autorzy tego pomysłu zaproponowali trzy modele tego typu społeczeństwa. Pierwszy model kładzie nacisk na wzrost przy oszczędnym gospodarowaniu; opiera się na zasadzie: „produkować więcej, zużywać mniej". Drugi model wskazuje na stan obfitości i stabilizacji ustalony na wysokim poziomie; opiera się na zasadzie: „produkować tyle samo, zużywać mniej". Trzeci model odwołuje się do koncepcji postprzemysłowego społeczeństwa konserwacyjnego; opiera się na zasadzie: „produkować mniej, zużywać mniej i jednocześnie produkować coś innego"[12]. Zrównoważony rozwój powinien zatem zaspokajać bieżące potrzeby, bez uszczerbku dla możliwości realizacji potrzeb przyszłych pokoleń.

Współcześnie zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza koncepcję programową całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Zasada ta może być badana na trzech płaszczyznach prawa: 1) prawa wewnętrznego; 2) prawa UE[13] oraz 3) prawa międzynarodowego. Została ona sformułowana i następnie wprowadzona w życie głównie za pośrednictwem ONZ. Po raz pierwszy termin „zrównoważony rozwój" pojawił się na konferencji w Sztokholmie w 1972 r., jednakże pojęcie to nie zostało wówczas precyzyjnie określone. Definicję tego terminu uszczegółowiono później, tj. w 1975 r., na II Sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP). Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano wtedy jako „taki przebieg nieuchronnego rozwoju gospodarczego, który nie naruszałby w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie doprowadziłby do degradacji biosfery, który godziłby prawa przyrody, ekonomiki i kultury"[14]. W Karcie belgradzkiej z 1975 r. zostało sformułowane pojęcie środowiska jako układu stosunków przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych, w których żyje człowiek[15]. Taka definicja środowiska nawiązywała do zasady zrównoważonego

[11] **K. Valaskakis, S. P. Sindell, J. G. Smith, I. Fitzpatrick-Martin,** *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988, s. 106.

[12] Tamże, s. 25–26.

[13] **K. Równy,** *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2000/2, s. 66–67.

[14] Cyt. za: **Z. Kozak,** *O pojęciach rozwoju zrównoważonego i ekorozwoju*, [w:] **J. M. Dołęga, J. W. Czartoszewski** (red.), *Ochrona środowiska w filozofii i teologii*, Warszawa 1999, s. 257.

[15] Zob. **A. Papuziński,** *Edukacja ekologiczna jako instrument polityki ekologicznej. (Uwagi na marginesie Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej. Przez edukację do zrównoważonego rozwoju)*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000, s. 115.

rozwoju przez połączenie w jednej treści elementów przyrodniczych z ekonomicznymi i społecznymi. Raport Sekretarza Generalnego ONZ „W sprawie międzynarodowych aspektów prawa do rozwoju jako prawa człowieka", opracowany w 1979 r. na wniosek Komisji Praw Człowieka, podkreślił potrzeby związane z utrzymaniem „ekologicznego zdrowego rozwoju"[16].

Na kształtowanie się międzynarodowego pojęcia zrównoważonego rozwoju duży wpływ miała treść dwóch dokumentów międzynarodowych: Światowej strategii ochrony przyrody z 1980 r. oraz Światowej karty przyrody z 1982 r. Pierwszy z nich, opracowany w 1980 r. przez ekspertów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (IUCN), zawiera definicję ekorozwoju rozumianego jako przekształcenie biosfery oraz wykorzystanie zasobów ludzkich, finansowych, a także wartości przyrody żywej i nieożywionej dla zaspokojenia potrzeb ludzi oraz polepszenia poziomu ich życia[17]. Głównym celem tego dokumentu było „dopomożenie w szybszym osiągnięciu zrównoważonego rozwoju poprzez zachowanie żywych zasobów"[18]. Celem Światowej strategii ochrony przyrody było przyczynienie się do trwałego rozwoju przez ochronę żywych zasobów przyrody[19]. W dokumencie tym zaznaczono, że ochrona przyrody powinna „przenikać wiele dziedzin ludzkiej aktywności"[20].

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że założenia te legły później u podstaw zasady nadrzędności ochrony środowiska, której jednym z protoplastów był polski uczony J. G. Pawlikowski. Ochrona żywych zasobów, według założeń Strategii, posiada trzy cele szczegółowe: 1) utrzymanie podstawowych procesów ekologicznych i systemów będących ostoją życia; 2) zachowanie różnorodności genetycznej; 3) zapewnienie trwałego użytkowania gatunków i ekosystemów. Osiąganie tychże celów ochrony powinno uwzględniać następujące zasady: 1) zasadę integracji; 2) zasadę zachowania możliwości swobodnego wyboru; 3) zasadę łączenia leczenia z zapobieganiem. „W takiej sytuacji strategie powinny rozsądnie łączyć leczenie z zapobieganiem, atakować bieżące problemy, ale i przygotowywać ludność i władze do uprzedzenia i unikania przyszłych problemów"[21].

---

[16] *The International Dimension of the Right to Developement as a Human Right with Other Human Rights Based on International Co-operation, Including the Right to Peace, Taking into Account thr Requirements of the New International Economic Order and the Funedamental Human Needs*, Raport of Secretary-General, 2 January 1979, E/CN. 4/133, s. 105.

[17] Tekst tego dokumentu opublikowany został przez LOP w przekł. R. Olaczka, wyd. LOP, Warszawa 1985, s. 39

[18] *World Conservation Strategy*, *International Union for Conservation of Nature and Natura Resources*, United Nations Environment Programme, World Wildlife Fund, IPE, vol. 23, s. 420–505.

[19] *Światowa strategia ochrony przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, Warszawa 1985, s. 10.

[20] Tamże, s. 15.

[21] Tamże, s. 70.

Integracja ochrony przyrody z rozwojem może następować zwłaszcza poprzez instrumenty nadające polityce ochrony środowiska charakter kompleksu działań. Takiemu podejściu sprzyjają mechanizmy koordynujące ponadresortową politykę ochrony oraz narodowe mierniki i systemy oceny rezultatów ochrony. Do instrumentów tych zalicza się: podatki, opłaty, bodźce finansowe, planowanie przestrzenne oraz dobór racjonalnych metod użytkowania zasobów środowiska. Postanowienia Strategii przedstawiają uwarunkowania oraz priorytety działań ochronnych. W wytycznych zrównoważonego użytkowania żywych zasobów zwrócono uwagę na to, że zakres eksploatacji gatunków i ekosystemów należy dostosować do możliwości ich odtworzenia. W związku z tym postulowano też zredukowanie nadmiernego wykorzystania żywych zasobów do poziomu zapewniającego ich utrzymanie. Ograniczone miało być również przypadkowe ich pozyskiwanie[22]. W cytowanym dokumencie określono także ważne dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju – obowiązkowe działania dotyczące prawodawstwa ochronnego[23]. Istotną rolę przewidziano dla rozwoju prawa międzynarodowego. Za najważniejszą formę działalności na płaszczyźnie międzynarodowej uznano tworzenie międzynarodowego prawa ochrony przyrody oraz instrumentów służących wprowadzaniu go w życie. Do zespołu środków prawnych gwarantujących ochronę żywym zasobom przyrody zaliczono międzynarodowe konwencje i porozumienia[24]. Jako instrumenty wdrażania Strategii wymieniono główne konwencje uzgodnione w latach osiemdziesiątych. Należą do nich: Konwencja ramsarska – o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Ramsar, 2 lutego 1971 r.)[25], Konwencja waszyngtońska – o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (ang. *Convention of International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* – CITES, Waszyngton, 3 marca 1973 r.)[26] oraz Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Bonn, 23 czerwca 1979 r.)[27]. Powinny one być traktowane jako instrumenty wdrażania „Strategii". Państwa i organizacje międzynarodowe zostały zobowiązane do uczestniczenia w opracowywaniu nowych porozumień międzynarodowych oraz do tworzenia „miękkiego" prawa ochrony przyrody. Ogłoszenie Światowej strategii ochrony przyrody miało duży wpływ na ukształtowanie się treści pojęcia zrównoważonego rozwoju, a później zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada zrów-

[22] **F. Burhenne-Guilmin, C. de Klemm, M. Forster, B. Lausche,** *Legal Implementation of the WSC – Problems and Progress*, „Environmental Policy and Law" 1986/16, s. 192–193.
[23] *Światowa…*, s. 90.
[24] Tamże, s. 114–115.
[25] Dz.U. z 1978 r., nr 7, poz. 24 z późn. zm.
[26] Dz.U. z 1991 r., nr 27, poz. 112 zał. Dz.U. z 2003 r., nr 11, poz. 14, uzup. Dz.U. z 2004 r., nr 112, poz. 1.
[27] Dz.U. z 2003 r., nr 2, poz. 17.

nowaŜonego rozwoju została włączona do dokumentów Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Rezolucje uchwalone w 1980 r. i 1981 r. wzywały do takiego korzystania z zasobów przyrody, które by pozwalało zapewnić utrzymanie naturalnych procesów i różnorodności form życia oraz zachować właściwą równowagę pomiędzy rozwojem i ochroną środowiska.

Kolejnym ważnym dokumentem dla ustalenia treści zasady zrównoważonego rozwoju jest Światowa karta przyrody z 1982 r. Jest ona aktem zdecydowanie mniej obszernym i skromniej rozbudowanym pod względem merytorycznej zawartości niż Światowa strategia ochrony przyrody. Postanowienia Karty określają generalne standardy korzystania przez człowieka z zasobów przyrody[28]. W dokumencie tym wymieniono dwadzieścia cztery zasady, które zostały podzielone na trzy grupy: 1) zasady ogólne; 2) reguły funkcjonalne i 3) reguły implementacyjne.

Zasad mających postać obowiązków o charakterze ogólnym jest pięć: 1) poszanowanie przyrody i nieosłabianie jej istotnych procesów; 2) nienarażanie na niebezpieczeństwo możliwości genetycznej życia na Ziemi; 3) stosowanie zawartych w „Karcie" zasad ochrony do wszystkich obszarów na kuli ziemskiej; 4) użytkowanie ekosystemów i organizmów w sposób umożliwiający utrzymanie ich optymalnej i trwałej produktywności bez narażania współistniejących z nimi ekosystemów lub gatunków oraz 5) zabezpieczenie przyrody przed zniszczeniami powodowanymi przez wojnę lub inne działania[29].

W regułach funkcjonalnych wymienionych w Karcie znalazły się głównie wytyczne kierunkowe, które powinny być wykorzystywane w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przyjęcie Karty w formie uroczystej proklamacji i użycie w jej treści zwrotów w formie nakazującej i zobowiązującej nadało jej szczególny charakter wśród rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Światowa karta przyrody uzupełnia Światową strategię ochrony przyrody. Wraz z Deklaracją sztokholmską łącznie te trzy dokumenty tworzą tzw. „międzynarodową konstytucję środowiska światowego"[30].

Na koncepcję zrównoważonego rozwoju powoływano się następnie m.in. w 1987 r. w raporcie G. H. Brundtland „Nasza wspólna przyszłość", ogłoszonym przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju (*World Commission on Environment and Development* – WCED)[31]. Raport G. H. Brundtland

[28] **W. E. Burhenne, W. A. Irwin,** *The Word Charter for Nature. A Background Paper*, Berlin 1983, s. 5–39. Autorzy omawiają proces prac nad Kartą oraz debatę z tym związaną na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ poprzedzającą jej uchwalenie.

[29] *Światowa Karta Przyrody*, „Przyroda Polska" 2001/1.

[30] Por. **V. Koester,** *From Stockholm to Brundtland*, „Environmental Policy and Law" 1990/20, 1–2, s. 15; **L. K. Caldwell,** *International Environmental Policy. Emergence and Dimensions*, Durham, North Carolina 1984, s. 80.

[31] *Our Common Future*, The Word Commission on Environment and Development, Oxford, New York 1987, s. 6; wyd. polskie raportu w przekł. U. Grzelońskiej i E. Kolankowskiej, *Nasza*

wyjaśnia pojęcie zrównoważonego rozwoju, wymienia jego elementy składowe oraz wskazuje zakres i metody jego stosowania. Był on pierwszym międzynarodowym dokumentem tej rangi, w którym została podjęta próba szczegółowego zdefiniowania tego pojęcia[32]. Dokument został usystematyzowany według trzech tytułów: 1) „Wspólne sprawy", 2) „Wspólne wyzwania" i 3) „Wspólne wysiłki"[33]. Zgodnie z Raportem, zrównoważony rozwój jest to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, bez narażania przyszłych pokoleń na niemożność zaspokojenia ich potrzeb. Wyznacza on pewne granice ludzkiej aktywności. Nie mają one jednak charakteru bezwzględnego, gdyż wynikają z obiektywnych czynników, takich jak: obecny stan rozwoju technologii i organizacji społecznej oraz zdolności biosfery do wchłaniania efektów działalności człowieka. Raport wskazuje na cztery podstawowe składniki koncepcji zrównoważonego rozwoju; są to: 1) międzypokoleniowa sprawiedliwość; 2) zrównoważone, umiarkowane wykorzystanie zasobów; 3) wewnątrzpokoleniowa sprawiedliwość; 4) zintegrowanie ochrony środowiska i rozwoju.

Tak definiowany zrównoważony rozwój nie może być postrzegany jako stan stabilności, ale raczej jako proces zmian. W takim postępowaniu eksploatacja zasobów, działalność inwestycyjna, postęp technologiczny oraz struktura instytucjonalna powinny być podporządkowane celowi zaspokajania potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Istotnym warunkiem realizacji zrównoważonego rozwoju jest też zachowanie gatunków i ekosystemów jako niezbędnych zasobów dla utrzymania życia na Ziemi. Konserwatorska koncepcja ochrony przyrody została zastąpiona „zasadą przewidywania" i „zasadą zapobiegania" (zasadą prewencji, *anticipate and prevent*).

W konstrukcji pojęcia zrównoważonego rozwoju dostrzeżono, a następnie i wykorzystano powiązania pomiędzy przyrodą a rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Zwrócono też uwagę na konieczność podejmowania działań zapobiegawczych u źródła powstawania zagrożeń. Omawiany dokument mimo politycznego charakteru stanowi istotny element dla teoretycznego uzasadnienia zasady zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska. Dokonano w nim gruntownej oceny stanu środowiska oraz

---

wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991, s. 71. Warto też przypomnieć, że autorka Raportu G. H. Brundtland była przewodniczącą Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, trzykrotnie też była premierem Norwegii w latach 1981, 1986–1989, 1990–1996.

[32] **V. Lowe,** *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, [w:] **A. Boyle, D. Freestone** (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999, s. 25.

[33] Raport **G. H. Brundtland,** *Nasza…*, s. 71 (tekst anglojęzyczny: *Report of the World Commission on Environment and Development*, „Our Common Future", United Nations, 2005, World Summit Outcome.

wskazano najważniejsze przyczyny przyszłych zagrożeń. W opracowaniu tym zaproponowano ponadto konkretne działania mające na celu pogodzenie rozwoju gospodarczego i społecznego z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Była to ważna propozycja działań koniecznych do podjęcia w związku z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju[34]. W Raporcie Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju z 1987 r. uznano, że nadrzędnym celem jest zapewnienie godnego życia dla obecnego i przyszłych pokoleń. Jego realizacja ma nastąpić przez zaspokajanie podstawowych potrzeb materialnych i zagwarantowanie warunków rozwoju potencjału tkwiącego w ludziach[35]. Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 r. głównym przedmiotem obrad była koncepcja zrównoważonego rozwoju. Stała się ona podstawą wszystkich przyjętych na tej konferencji aktów prawnych i dokumentów. Dokumentami rozwijającymi treść zasady zrównoważonego rozwoju są: Deklaracja z Rio, Globalny program działań – Agenda 21 i Deklaracja o ochronie lasów.

Deklaracja z Rio, pierwotnie miała być nazwana Kartą Ziemi. W preambule nawiązywała do treści Deklaracji sztokholmskiej i wskazywała na dążenie do tego, aby za pomocą porozumień międzynarodowych zapewnić wprowadzenie „integralności światowego systemu środowiska i rozwoju". Deklaracja z Rio stwierdzała, że jedyną drogą osiągnięcia długotrwałego wzrostu gospodarczego jest łączenie go z ochroną środowiska[36]. Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawia się kilkanaście razy w całej treści 27 zasad zawartych w tej Deklaracji. Zgodnie z zasadą 4, koniecznym warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest traktowanie ochrony środowiska jako integralnej części procesów rozwojowych i nierozpatrywanie jej w oderwaniu od tych procesów. W dokumencie tym zostały wymienione składniki zrównoważonego rozwoju. Postanowienia Deklaracji z Rio znalazły także swoje odzwierciedlenie w innym obszernym dokumencie – Agenda 21.

Dokument ten jest programem politycznym, a liczba 21 symbolizuje XXI w. Jest to program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju świata w XXI stuleciu. Jego treść opiera się na 27 zasadach Deklaracji z Rio i zawiera apel skierowany do społeczności międzynarodowej – o wspieranie działań służących trwałemu zrównoważonemu rozwojowi świata. W Agendzie 21 rok 1995 wyznaczony został jako termin dla wprowadzenia ekorozwoju (nazywanego już wówczas rozwojem trwałym i zrównoważonym) na poziomie samorządu terytorialnego. Zdaniem S. Kozłowskiego, „Agenda 21 daje podstawę do podjęcia działań, wytyczenia celów, sposobów postępowania, stosownie do odmien-

[34] **M. Khalid,** *The place of Nature Mangement and Sustainable Development in the Brundtland Report*, [w:] **W. D. Verwey** (ed.), *Nature Management and Sustainable Development*, Amsterdam, Springfield, VA, Tokyo 1989, s. 12.

[35] *Nasza wspólna przyszłość…*, s. 72.

[36] **M. Keating,** *Szczyt Ziemi Globalny. Program działań*, Warszawa 1994, s. 12.

nych uwarunkowań, możliwości i priorytetów poszczególnych państw, ale w zgodzie z zasadami przyjętymi w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju. Proces ten stanowi początek ogólnoświatowej współpracy, której zadaniem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju"[37]. Celem tego dokumentu jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego. Wskazane tu zostały kierunki, w których powinno się zmierzać, aby zapewnić przyszłym pokoleniom spokojne warunki życia na Ziemi, rozumiane jako zrównoważony rozwój. W tym sensie uznano, że konieczne będzie skoordynowanie działań na rzecz ochrony środowiska z zagadnieniami społecznymi i ekonomicznymi. Zgodnie z Agendą 21, uwarunkowania demograficzne, konsumpcyjne i technologiczne stanowią główne siły wyznaczające zmiany w środowisku. Dokument ten określa także założenia dotyczące polityki i programów ochrony środowiska, które powinny zmierzać do osiągnięcia równowagi między konsumpcją, liczbą ludności i zdolnością Ziemi do podtrzymywania na niej życia. Przedstawione tam zostały także propozycje rozwiązań obejmujących zwalczanie degradacji środowiska lądowego, powietrza, wód; zachowanie lasów i różnorodności gatunków żyjących na Ziemi. W rozdziale 15. Agendy 21 dotyczącym problematyki ochrony różnorodności biologicznej podkreślono, że przewidziane w tym dokumencie działania powinny przyczyniać się do poprawy ochrony różnorodności, zapewnienia trwałego użytkowania zasobów biologicznych i wspierania uregulowań zawartych w Konwencji o różnorodności biologicznej. Zwrócono też uwagę, że bioróżnorodność ulega zmniejszeniu wskutek niszczenia siedlisk, nadmiernej eksploatacji, emisji zanieczyszczeń atmosferycznych, niewłaściwej introdukcji obcych gatunków roślin i zwierząt. Rozdział 28 uregulował powołanie Komisji Zrównoważonego Rozwoju w celu zapewnienia efektywnego wdrażania postanowień Szczytu Ziemi z Rio i potrzeby wzmocnienia międzynarodowej współpracy, zracjonalizowania procesu podejmowania międzynarodowych decyzji oraz dokonania oceny postępu we wdrażaniu Agendy 21 na wszystkich szczeblach administracyjnych. W 1992 r., w czasie 47. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w rezolucji nr 47/191 został ustalony zakres działań tej Komisji oraz jej skład. Pierwsza sesja Komisji odbyła się w czerwcu 1993 r.

Zgodnie z treścią tego dokumentu współpraca pomiędzy państwami powinna się odbywać według zasad prawa międzynarodowego, a także zasad działania wyspecjalizowanych agend ONZ, organizacji rządowych i pozarządowych oraz grup społecznych. Musi się ona koncentrować na takich zagadnieniach, jak: tworzenie i wzmacnianie międzynarodowych systemów wymiany danych i informacji dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju; regularne przygotowywanie sprawozdań dotyczących tych zagadnień; rozwój współpracy technicznej i naukowej, a także wymiana technologii.

[37] **S. Kozłowski,** *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 66.

Kolejnym dokumentem przyjętym podczas Konferencji w Rio, opierającym swoje założenia na zasadzie zrównoważonego rozwoju, jest Deklaracja o ochronie lasów. Zgodnie z nią, zasoby i obszary leśne powinny być wykorzystywane w sposób zapewniający ich zachowanie oraz zaspokojenie potrzeb społecznych, gospodarczych, ekologicznych, kulturalnych i duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Deklaracja zwraca szczególną uwagę na wielofunkcyjność lasów. Wytyczne działań na rzecz zrównoważonego rozwoju dotyczą: utrzymywania złożonych i unikalnych procesów ekologicznych zachodzących we wszystkich rodzajach lasów; prawidłowego gospodarowania ich zasobami; zwiększania powierzchni obszarów leśnych, przy jednoczesnym zapewnieniu wszechstronnej ochrony lasów. Głównym celem Deklaracji jest wspomożenie zarządzania lasami, ochrona i prawidłowy rozwój. Cele te dotyczą wszystkich rodzajów lasów naturalnych oraz sadzonych, obejmują także ich położenie we wszystkich regionach geograficznych oraz strefach klimatycznych.

Przełomowe znaczenie dla ustalenia kształtu zasady zrównoważonego rozwoju posiada Konwencja o różnorodności biologicznej[38]. Umowa ta kładzie nacisk na przejście od ochrony fragmentów przyrody do ochrony całości, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony omawianą w dalszej części pracy. Posiada jednocześnie wymiar globalny, regionalny, lokalny i krajowy. Zasoby żywe na kuli ziemskiej zostały uznane za dobro całej ludzkości. Opierając się na tym założeniu, cała społeczność międzynarodowa jest zobowiązana do aktywnego uczestniczenia w ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń. Państwa rozwinięte ekonomicznie, a ubogie pod względem przyrodniczym, powinny pomagać w zachowaniu różnorodności biologicznej państwom bogatym przyrodniczo, ale ubogim pod względem ekonomicznym. Kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisów tej Konwencji ma pojęcie różnorodności biologicznej. Zgodnie z art. 2 Konwencji, „różnorodność biologiczna" oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na Ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią; dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów[39].

---

[38] Publ. Dz.U. z 2002 r., nr 184, poz. 1532; W. Radecki uważa, że Konwencja o różnorodności biologicznej nie należy do kategorii *self-executing* i jej wdrożenie uzależnione jest od istnienia odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego. Zob. **W. Radecki,** *Problemy implementacji międzynarodowego prawa ochrony przyrody w Polsce*, [w:] **K. Lankosz** (red.), *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Porównawczego Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, 27–28 września 1995 r.*, Kraków 1996, s. 297–305.

[39] Przed Konwencją o bioróżnorodności na pojęcie bioróżnorodności powoływał się art. 15 Konwencji o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego z kwietnia 1992 r. Konwencja ta nie wyjaśniała znaczenia tego pojęcia. Zob. też **I. Kögel, G. Ingram,** *Biodiversity or „Geneti-*

Zdaniem T. Swansona, bioróżnorodność odnosi się do naturalnego zapasu materiału genetycznego w obrębie ekosystemu wyznaczonego przez aktualną ilość genów występującą w tym ekosystemie[40]. Zgodnie z Krajową strategią ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej, „różnorodność biologiczna oznacza zmienność genetyczną (bogactwo puli genowej) każdej żyjącej populacji oraz skład gatunków i zróżnicowanie systemów ekologicznych występujących na Ziemi"[41]. E. O. Wilson różnorodność biologiczną interpretuje jako „zróżnicowanie organizmów, rozpatrywane na wszystkich poziomach organizacji przyrody, poczynając od odmian genetycznych w obrębie gatunku, poprzez rodzaje, rodziny oraz jeszcze wyższe jednostki systematyczne, a także rozmaitość ekosystemów – zarówno zespołów organizmów żyjących w określonych siedliskach, jak również samych warunków, w których one żyją"[42]. M. Holdgate i B. Giovannini uważają, że bioróżnorodność stanowi sumę genetycznego, gatunkowego i ekosystemowego bogactwa naszej planety, zasadniczą podstawę ewolucji, a także nieustającej adaptacji do zmieniających się warunków. Podstawowym przejawem życia jest różnorodność przyrody będąca impulsem do dalszego jej zróżnicowania. Bioróżnorodność wynika ze złożonych procesów, w których jedne gatunki są zastępowane przez inne, w celu powstawania nowych form życia[43]. Naturalne biocenozy powstały w wyniku ewolucyjnych zmian, które prowadziły jednocześnie do powstania nowych gatunków i zasiedlenia przez nie nowych środowisk[44].

Podstawowym celem omawianej Konwencji, wynikającym z treści art. 1, jest ochrona różnorodności biologicznej, umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści pochodzących z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym odpowiedni dostęp do tych zasobów i transfer stosowanych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii wraz z odpowiednim ich finansowaniem. Cele Konwencji obejmują także restytucję i utrzymanie różnorodności biologicznej oraz nakazują umiarkowane użytkowanie jej elementów, a także sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych. Zasady ochrony różnorodności biologicznej, na które powołuje się ten akt prawny, są zgodne

cally Coded Function": The Importance of Definitions, „Review of European Community & International Environmental Law" 1993/2/2, s. 121.

[40] **T. Swanson,** *Global Action for Biodiversity*, London 1997, s. 7.

[41] **A. Liro, M. Metler, W. Nowicki, A. Weigle,** *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998, s. 1.

[42] **E. O. Wilson,** *The Diversity of Life*, London, New York 1992; cyt. za: **A. Liro, M. Melter, W. Nowicki, A. Weigle,** *Krajowa…*, s. 1.

[43] **M. Holdgate, B. Giovannini,** *Biodiversity Conservation: Foudations for the 21st Century*, [w:] **A. F. Krattiger, J. McNeely, W. H. Lesser, K. R. Miller, Y. Hill, R. Senanayake** (eds), *Widening Perspective in Biodiversity*, Geneva 1994, s. 4.

[44] **K. Stępczak,** *Ekologia stosowana*, [w:] **J. Strzałko, T. Mosso-Pietraszewska** (red.), *Kompendium wiedzy o ekologii*, Warszawa, Poznań 1999, s. 372.

z zasadami prawa międzynarodowego[45]. Z treści art. 3 Konwencji wynika, że zgodnie z Kartą NZ i zasadami prawa międzynarodowego, państwa mają suwerenne prawo wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z własną strategią ochrony środowiska.

Przepisy tej regulacji uwzględniają zasadę dobrego sąsiedztwa[46]: w art. 5 wskazano na obowiązek współpracy i współdziałania między państwami-stronami, bezpośrednio lub przez odpowiednie organizacje międzynarodowe. Istotne znaczenie ma współpraca w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową. W omawianej umowie znalazło się też zobowiązanie państw do opracowania krajowych strategii, planów i programów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów. Przepisy Konwencji sformułowały dla państw dwa nakazy postępowania. Po pierwsze – nakaz podejmowania działań na rzecz restytucji zniszczonych obszarów i przeciwdziałanie takim procesom, jak: niszczenie lasów, chemizacja gruntów rolnych, erozja i zasolenie gleb, zanieczyszczenie mórz i oceanów. Po drugie – nakaz rozpoznania i ograniczenia ludzkiej działalności, która wywiera negatywny wpływ na zasoby różnorodności biologicznej. Na państwa nałożono obowiązek ochrony zasobów *in situ* oraz *ex situ*.

Ochrona *in situ* sprowadza się do ochrony ekosystemów i naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymania i restytucji zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. W odniesieniu do gatunków udomowionych lub hodowanych jest to ochrona w otoczeniu, w którym rozwinęły one swoje specyficzne właściwości. Sposobem realizacji tej ochrony jest tworzenie obszarów chronionych, ochrona ekosystemów, ich kontrola i promocja. Strony Konwencji na obszarach nieobjętych ochroną prawną przyrody powinny podejmować takie działania, aby w planowaniu przestrzennym nie dochodziło do naruszania równowagi funkcjonowania najważniejszych przyrodniczo ekosystemów. Wynika z tego m.in. obowiązek uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym[47].

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia stosowania zasady zrównoważonego rozwoju jest wyznaczenie zakresu dla pojęcia ekosystem. Zgodnie z art. 2 Konwencji ekosystem stanowi dynamiczny kompleks roślin, zwierząt i mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną. Należy pamiętać o dużym zróżnicowaniu ekosystemów. Konwencja wprowadziła do międzynarodowego prawa ochrony środowiska nowe postanowienia dotyczące różnorodności genetycznej. Z treści art. 2 wynikają dwa ważne pojęcia: 1) „materiał genetyczny" i 2) „zasoby genetyczne". Każda

[45] **J. Gilas,** *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 107.
[46] **G. Grabowska,** *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996/1, s. 19–30.
[47] **A. Kiss, D. Shelton**, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 8–12, 137–141.

ze stron Konwencji powinna utrzymywać środki umożliwiające rozpoznanie i kontrolowanie zagrożeń wynikających z użytkowania oraz uwalniania żywych, zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów, które powodując negatywne skutki w środowisku, mogą wpływać na ochronę oraz umiarkowane użytkowanie różnorodności biologicznej i jej elementów lub stanowić zagrożenie dla ludzkiego zdrowia[48].

Z inicjatywy Komisji do spraw Zrównoważonego Rozwoju opracowany został „Raport grupy ekspertów na temat identyfikacji zasad prawa międzynarodowego dotyczących zrównoważonego rozwoju". We wrześniu 1995 r. zakończono prace nad tym dokumentem, a następnie zaprezentowano go podczas IV sesji Komisji, która odbyła się w kwietniu 1996 r. Raport odwołuje się do dziewiętnastu zasad usystematyzowanych w pięciu grupach. W pierwszej grupie znalazła się zasada współzależności i integracji; w drugiej przedstawiono osiem zasad wraz z koncepcjami dotyczącymi środowiska i rozwoju; w trzeciej znalazły się zasady dotyczące współpracy międzynarodowej. Następne grupy obejmują zasady związane z podejmowaniem decyzji, jawnością postępowania, dostępem do informacji, ocenami oddziaływania na środowisko. W grupie dziewiętnastej wyodrębnione zostały zasady dotyczące kontrolowania i wypełniania zobowiązań międzynarodowych. Raport analizuje także szczegółowo wszystkie zasady. W doktrynie był on oceniany jako udana próba kompleksowego ujęcia zasad związanych ze zrównoważonym rozwojem[49]. Zdaniem A. Przyborowskiej-Klimczak, „zaprezentowana w raporcie systematyka i dobór zasad nie są oparte na czytelnych kryteriach, co sprawia, iż utworzony w ten sposób katalog jest niejednorodny i zestawiony dość przypadkowo"[50].

Kolejny etap w ewolucji koncepcji zasady zrównoważonego rozwoju jest związany z XIX sesją specjalną Zgromadzenia Ogólnego ONZ, która miała miejsce w Nowym Jorku, 23–28 czerwca 1997 r. Sesja ta została określona jako „Szczyt Ziemi + 5". Zakończyła się ona przyjęciem ważnego dokumentu o nazwie: „Program dalszej realizacji Agendy 21", który oprócz oceny działań ostatnich 5 lat od Konferencji w Rio zawierał także nakreślenie planu działań na okres 1998–2002.

Po 30 latach od Konferencji w Sztokholmie i 10 latach od Konferencji w Rio de Janeiro zorganizowana została w Johannesburgu trzecia światowa Konferencja ONZ nazwana Szczytem pod hasłem „Zrównoważony rozwój Ziemi". Światowy Szczyt na temat zrównoważonego rozwoju odbył się w Johannesburgu i trwał od 26 sierpnia do 4 września 2002 r. Zgromadzenie Ogólne

[48] **J. Ciechanowicz,** *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, PiP 1997/6, s. 48.

[49] **M. M. Kenig-Witkowska,** *Koncepcja „sustainable development" w prawie międzynarodowym*, PiP 1998/8, s. 48. Jej zdaniem, Raport był „najbardziej dojrzałym wynikiem prac Komisji".

[50] **A. Przyborowska-Klimczak,** *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 167.

Narodów Zjednoczonych wezwało wszystkie kraje do przygotowania raportu oceniającego postępy we wdrażaniu Agendy 21 w okresie ostatnich 10 lat. Realizacja celu Szczytu miała zapewnić równowagę pomiędzy rozwojem ekonomicznym, rozwojem społecznym i ochroną środowiska jako składnikami zrównoważonego rozwoju. Konferencja „Rio + 10" miała przyjąć założenia dotyczące podjęcia działań i wskazać na wykonanie konkretnych zadań niezbędnych do wdrażania Agendy 21. Na spotkaniu tym dokonano także podsumowania dotychczasowych założeń związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Szczyt w całości był poświęcony zagadnieniom łączącym się z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Dyskusje, które się tam toczyły na siedmiu sesjach, skoncentrowane były wokół inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Koffiego Annana, określanej skrótem WEHAB. Nazwa ta pochodziła od pierwszych liter słów: *water*, *energy*, *health*, *agriculture*, *biodiversity*[51].

Trzecia plenarna sesja poświęcona była problemom bioróżnorodności i zarządzania ekosystemami[52]. Zwrócono tam uwagę na to, że bioróżnorodność i ekosystemy stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżono zależność pomiędzy ochroną i wykorzystaniem bioróżnorodności a problemem ubóstwa. Podczas Szczytu w Johanesburgu przyjęto dwa podstawowe dokumenty: Deklarację polityczną[53] i Plan implementacji Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju[54]. W Deklaracji politycznej sformułowano wspólne stanowisko uczestników Szczytu wobec wyzwań i perspektyw urzeczywistnienia koncepcji ochrony środowiska wynikającej z zasady zrównoważonego rozwoju. Wymienione tam zostały główne zagrożenia związane z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju dla środowiska.

Uszczegółowienie koncepcji tej zasady nastąpiło podczas 70. konferencji Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących zrównoważonego rozwoju. Przyjęcie Deklaracji było wynikiem prac przygotowawczych Komitetu Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego ds. Prawnych Aspektów Zrównoważonego Rozwoju[55]. W Deklaracji uregulowano siedem zasad: 1) obowiązku zapewnienia przez państwa zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych; 2) sprawiedliwości i wykorze-

[51] **V. Barral,** *Johannesburg 2002: Quoi de neuf pour le développment durable?*, „Revue Générale de Droit International Public" 2003/107/2, s. 422.

[52] *Report of the Word Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002*, Doc. A/CONF. 199/20, United Nations, New York 2002.

[53] *Political Declaration*, [w:] *Report…*, s. 1–5.

[54] Tamże, s. 6–73.

[55] **M. M. Kenig-Witkowska,** *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących zrównoważonego rozwoju, przyjęta na 70. Konferencji International Law Association (New Delhi, 2002). (Komunikat naukowy)*, [w:] **K. Równy, J. Jabłoński** (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002, s. 43.

nienia ubóstwa; 3) wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności; 4) przezorności w podejściu do zdrowia ludzkiego, zasobów naturalnych i ekosystemów; 5) udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji i wymiaru sprawiedliwości; 6) dobrego rządzenia oraz 7) integracji i współzależności.

5.2. Zasada zrównoważonego rozwoju w poglądach doktryny

W teoretycznym definiowaniu zrównoważonego rozwoju istotne znaczenie mają dwa główne elementy: 1) stosunek zrównoważonego rozwoju do wzrostu gospodarczego[56] oraz 2) cechy charakterystyczne zrównoważonego rozwoju. W literaturze występuje bardzo wiele definicji zrównoważonego rozwoju. Większość z nich została sformułowana poza udziałem doktryny prawa ochrony środowiska. Warto, moim zdaniem, dokonać gruntownej analizy pojęcia zasady zrównoważonego rozwoju w polityce i prawie ochrony środowiska. Definicje zrównoważonego rozwoju zaproponowane przez ekonomistów wnoszą wiele elementów poznawczych w prawniczej interpretacji zasady zrównoważonego rozwoju. Rozwój zrównoważony i trwały jest odpowiednikiem angielskiego terminu *sustainable development*, który na początku był tłumaczony jako rozwój samopodtrzymujący. W chwili obecnej często stosowane jest określenie „zrównoważony rozwój". Ekonomiści stosują także termin „rozwój trwały"[57]. Pojęcie ekorozwoju pojawiło się w języku polskim w końcu lat osiemdziesiątych – jako odpowiednik *sustainable development*. W polskiej praktyce językowej od tego czasu stosowane były trzy zasadnicze interpretacje językowe tego pojęcia, zwracające uwagę na takie cechy, jak: zrównoważoność, trwałość i samopodtrzymywanie się rozwoju[58]. W literaturze prawniczej najczęściej występuje pojęcie zrównoważonego rozwoju odpowiadające terminologii aktów normatywnych, z konstytucją na czele. Zdaniem T. Bajerowskiego, „rozwój zrównoważony jest procesem, a nie stanem, prawidłowy przebieg każdego procesu wymaga kontroli oraz sterowania różnymi czynnikami. Proces rozwoju zrównoważonego musi więc być procesem wyboru linii rozwoju, opartym na minimalizowaniu strat oraz maksymalizowaniu korzyści – procesem optymalizacji"[59]. Autor tej definicji zwraca uwagę na proces optymalizacji relacji zachodzących pomiędzy stratami i korzyściami. Punktem wyjścia dla rozwoju zrównoważonego jest właściwe gospodarowanie zasobami ekonomicznymi.

---

[56] Przez wzrost gospodarczy rozumie się powiększanie wielkości rocznej produkcji dóbr i usług w kraju. **G. F. Stanlake,** *Podstawy ekonomii*, przeł. E. Nojszewska, Warszawa 1992, s. 12.

[57] **J. Śleszyński,** *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 260.

[58] **Por. T. Borys,** *Agenda 21 w regionie sudeckim*, „Gospodarka w Sudetach" 1997/5, s. 3.

[59] **T. Bajerowski,** *Obraz rozwoju zrównoważonego w portretach fazowych*, [w:] **B. Poskrobko** (red.), *Sterowanie ekorozwojem*, t. 1, Białystok 1998, s. 127.

Zrównoważony rozwój jest próbą zintegrowanego ujmowania problemów społecznych i ekologicznych na świecie, równoczesnej ochrony praw podmiotowych człowieka i ochrony środowiska przyrodniczego. Ekorozwój można zdefiniować jako pożądany społecznie, uzasadniony ekonomicznie i dopuszczalny ekologicznie model rozwoju gospodarczego. Winien on realizować trzy podstawowe cele: 1) ma być sprawiedliwy dla wszystkich ludzi na Ziemi; 2) ma być sprawiedliwy dla przyszłych pokoleń; 3) ma być sprawiedliwy wobec istot pozaludzkich[60]. Z. Sadowski uważa, że „Pojęcie ekorozwoju zrodziło się z rozpoznania narastających ekologicznych kosztów rozwoju, których wzrost w skali światowej zagraża warunkom życia następnych pokoleń. Ma ono oznaczać taki zrównoważony typ rozwoju, w którym zagrożenia te ulegają eliminacji dzięki świadomemu nakierowaniu działań gospodarczych ludzi na ochronę środowiska naturalnego"[61]. Jego zdaniem, wprowadzony do języka polskiego termin „ekorozwój" jako odpowiednik angielskiego *sustainable development* nie jest zbyt fortunny, ponieważ ogranicza pojmowanie zagrożeń przyszłości do czynników ekologicznych i w ten sposób zawęża problematykę. Nie wyczerpuje to listy zagrożeń, przed którymi należy szukać zabezpieczenia w realizowaniu koncepcji ekorozwoju.

Interesującą definicję rozwoju zrównoważonego z ekonomicznego punktu widzenia sformułowali D. W. Pearce i R. K. Tuner; stwierdzili, że „polega on na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, chroniąc jednocześnie oraz zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w okresie długim. Rozwój gospodarczy musi wówczas oznaczać nie tylko wzrost dochodów *per capita*, ale także poprawę innych elementów dobrobytu społecznego. Powinien on obejmować również niezbędne zmiany strukturalne w gospodarce, jak i całym społeczeństwie"[62]. Trwałość oznacza utrzymywanie zasobów środowiska w stanie nieuszczuplonym. Na stan środowiska składa się kapitał przyrodniczy. Trwałe gospodarowanie zasobami środowiska polega na przyjęciu takich metod postępowania, dzięki którym możliwe jest utrzymywanie tych zasobów na stałym poziomie, z uwzględnieniem w tym procesie pojęcia wzrostu gospodarczego.

D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli twierdzą, że „Pojęcie wzrostu gospodarczego i rozwoju gospodarczego używane są często zamiennie, ale mają one jednak nieco odmienne znaczenia. Wzrost gospodarczy jest to rozszerzanie się zdolności danego kraju do produkcji towarów i usług pożądanych przez ludzi. Ponieważ zdolności wytwórcze gospodarki zależą przede wszystkim od ilości i jakości występujących w niej zasobów, jak również od poziomu techniki,

[60] **D. W. Pearce,** *Foundations of an Ecological Economics*, „Ecological Modelling" 1987/38, s. 9–18.

[61] **Z. Sadowski,** *Ekorozwój*…, s. 13.

[62] **D. W. Pearce i R. K. Tuner,** *Economics of Natural Resources and the Environment*, New York 1990; cyt. za: **T. Borys,** *Pojęcie i struktura wewnętrzna koncepcji ekorozwoju*, [w:] **T. Borys** (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Białystok 1999, s. 70.

wzrost gospodarczy musi wiązać się z rozszerzaniem się i ulepszaniem tych czynników produkcji. Szczególnie ważnymi czynnikami są także akumulacja kapitału dzięki oszczędnościom i inwestycjom, doskonalenie ludzkich umiejętności oraz postęp techniczny. Na rozwój gospodarczy składają się czynniki strukturalne oraz inne zmiany towarzyszące wzrostowi gospodarczemu. Obejmuje on, ale i wykracza poza doskonalenie techniki i umiejętności, a więc poza czynniki pobudzające wzrost gospodarczy. Gospodarka może wykazywać wzrost gospodarczy bez gospodarczego rozwoju, ale nie odwrotnie"[63].

S. Kozłowski wskazuje na szerokie i wąskie ujęcie rozwoju zrównoważonego. Szerokie ujęcie rozwoju zrównoważonego zostało pominięte w dokumentach Konferencji w Rio de Janeiro, czego wyrazem był brak: utworzenia pozarządowej Rady Ziemi (*Earth Counsil*), powołania Światowej Federacji Ekologicznej jako organu legislacyjnego i kontrolnego ONZ, ustanowienia Światowej Konstytucji Ekologicznej jako podstawowego aktu prawnego w zakresie ochrony środowiska, utworzenia Światowego Banku Ekologicznego celem sponsorowania nowych struktur organizacyjnych oraz inwestycji środowiskowych, powołania Światowego Trybunału Ekologicznego właściwego do orzekania w przypadku naruszenia obowiązujących przepisów chroniących środowisko oraz utworzenia Światowej Policji Ekologicznej stojącej na straży przestrzegania Światowej konstytucji ekologicznej. Zdaniem tego autora, podczas Konferencji w Rio de Janeiro zaprzepaszczono szansę wdrożenia założeń zasady zrównoważonego rozwoju. Był to okres najlepszy do zrealizowania tej koncepcji, zwłaszcza że lata późniejsze przyniosły spadek zainteresowania tą problematyką. Wąskie ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju ma swoje odzwierciedlenie w treści Agendy 21. Dokument ten postuluje, aby nie naruszając podstawowych uwarunkowań liberalnego kapitalizmu, podjąć działania na rzecz poprawy stosunków społeczno-ekologicznych, szczególnie w krajach trzeciego świata[64].

J. Jerzmański zwraca uwagę na problem odrębnego zakwalifikowania zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa międzynarodowego i europejskiego. Jego zdaniem, istnieje podstawowa wątpliwość, „czy mamy tu do czynienia z zasadą, czy nie lepiej jest mówić o koncepcji zrównoważonego rozwoju, której realizacja jest celem społeczności międzynarodowej"[65].

Z. Bukowski pojęcie zrównoważonego rozwoju widzi bardziej jako „cel do osiągnięcia w kategoriach politycznych niż w sensie normatywnym"[66]. Zdaniem

---

[63] **D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli,** *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s. 958.

[64] **S. Kozłowski,** *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] **B. Poskrobko** (red.), *Sterowanie…*, s. 96.

[65] **J. Jerzmański,** *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] **W. Radecki** (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 382–383.

[66] **Z. Bukowski,** *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Zrównoważony…*, s. 117–118.

tego autora zrównoważony rozwój jest jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi[67]. Uważa on, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć do zasad prawnych w znaczeniu dyrektywalnym o wiążącym prawnie charakterze[68].

Według A. Jaworowicz-Rudolf, zasada zrównoważonego rozwoju „zyskała […] rangę zasady ogólnej systemu prawa i ma ona charakter ustrojowy"[69].

Zdaniem J. Sommera, „zasada zrównoważonego rozwoju postuluje określone ułożenie stosunków między rozwojem ekonomicznym i społecznym oraz ochroną środowiska. […] W idei zrównoważonego rozwoju chodzi o stworzenie trwałych i sprawiedliwych podstaw bytu ludzi, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, przez zrównoważenie rozwoju społecznego i ekonomicznego ze zużyciem zasobów środowiska oraz poprawę jego jakości, tam gdzie to jest konieczne"[70]. Stwierdza on, że treść koncepcji rozwoju zrównoważonego nie ma znaczenia prawnego, oraz że dzięki tej koncepcji następuje otwarcie systemu prawnego na pozaprawne wartości (etyczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne).

R. Paczuski uważa, że „aby zasada zrównoważonego rozwoju (o której mowa w art. 5 Konstytucji RP) była jednoznacznie rozumiana i powszechnie stosowana, wymaga odpowiedniej wykładni"[71]. Autor ten dostrzega istotny problem prawny związany z treścią normatywną tej zasady. W związku z tym zadaje trzy pytania: 1) czy zasadę zrównoważonego rozwoju można uznać za podstawową zasadę prawną (ustrojową)?, 2) co oznacza jej treść w całym systemie prawnym RP? oraz 3) czy zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawową zasadą polityki państwa? Jego zdaniem, odpowiedzi na te pytania powinni udzielić konstytucjonaliści, którzy generalnie pomijają w swoich analizach omawianą problematykę. Analizując stan prawny obowiązujący w Polsce przed wejściem i po wejściu w życie ustawy p.o.ś. oraz treść podstawowych dokumentów dotyczących polityki ochrony środowiska, autor ten dochodzi do ogólnego wniosku, iż nie realizuje ona zasady zrównoważonego rozwoju[72].

W przedstawionych wyżej poglądach na temat pojęcia i zasady zrównoważonego rozwoju charakterystyczne jest kompleksowe ujęcie problematyki

---

[67] **Z. Bukowski,** *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 37.

[68] Tamże, s. 45.

[69] **A. Jaworowicz-Rudolf,** *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa*, „Prace z Zakresu Ekonomii i Politologii" [Kielce] 2001/4, s. 46.

[70] **J. Sommer,** *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Zrównoważony…*, s. 80.

[71] **R. Paczuski,** *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] **K. Równy, J. Jabłoński** (red.), *Zasada…*, s. 39.

[72] Tamże, s. 41–42.

stanowiącej treść zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska. Tendencja ta została utrwalona w politycznym i normatywnym znaczeniu zasady zrównoważonego rozwoju.

5.3. Zasada zrównoważonego rozwoju w dokumentach politycznych i aktach prawnych w Polsce

Zasada zrównoważonego rozwoju jest główną zasadą polityki ochrony środowiska[73]; polityka ta zaś jest jednym z najważniejszych instrumentów prawa ochrony środowiska, którego podstawą jest zrównoważony rozwój. Według A. Lisowskiej, zasada zrównoważonego rozwoju jest pryncypium odnoszącym się do procesów, celów oraz działań dotyczących środowiska naturalnego i szeroko pojętych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych[74]. Jej zdaniem, możliwość zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju determinowana jest m.in. skutecznym wprowadzeniem w życie zasady subsydiarności. Autorka ta uważa, że zasada zrównoważonego rozwoju jest próbą połączenia potrzeb i aspiracji ludzi z możliwościami środowiska naturalnego i wypełnianymi względem ludzi funkcjami[75]. Na obecnym etapie badań nad polityką ochrony środowiska w Polsce można stwierdzić, że podobnie jak polityka zagraniczna, społeczna, gospodarcza, również i ona znalazła się wśród priorytetowych celów działalności władz publicznych. Wychodząc z takiego założenia, należałoby ustalić znaczenie samego pojęcia „polityka", które będzie pomocne przy analizie zagadnień teoretycznych dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju jako instrumentu tej polityki.

K. Opałek przedstawia definicję „polityki" jako „działalność wytyczoną przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (organizacji) zmierzającą do realizacji ustalonych celów za pomocą określonych środków". Polityka w tym znaczeniu może być polityką państwa, partii lub organizacji społecznej. Jej realizacja dotyczy szerszego bądź węższego zakresu. Można też, jego zdaniem, mówić o polityce w sensie działań politycznych. W innym ujęciu przywołany autor określa politykę jako „sferę wzajemnych stosunków i oddziaływań wspierających, konfliktowych i kompromisowych pomiędzy państwem a innymi organizacjami, dotyczących celów i środków działalności państwa oraz

[73] Zagadnienia dotyczące polityki ochrony środowiska analizowałem wcześniej w mojej pracy: [**P. Korzeniowski**], *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, zwłaszcza s. 115–155. Zagadnienia te wcześniej analizowałem także m.in. w pracy **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony*…, s. 41–69. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

[74] **A. Lisowska,** *Prawne podstawy ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Zrównoważony*…, s. 236 i n.

[75] Tamże.

charakteru władzy państwowej". Zdaniem K. Opałka są to stosunki polityczne[76]. W procesie podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej występuje silne powiązanie prawa z polityką[77].

Zasady prawa, będące jednocześnie w niektórych przypadkach zasadami polityki ochrony środowiska, należą do podstawowych i najważniejszych instrumentów jej realizacji. Pojęcie „polityka ochrony środowiska" nie jest terminem nowym na gruncie polskiego systemu politycznego. Od 1968 r., w następstwie inicjatyw realizowanych na rzecz ochrony środowiska na forum ONZ, również w Polsce zaczęły być podejmowane działania mające na celu opracowanie i wdrożenie polityki ochrony środowiska. Postanowienia Deklaracji sztokholmskiej z 1972 r. zobowiązywały administracje lokalne i rządowe wszystkich państw do prowadzenia polityki na rzecz ochrony środowiska. W 1970 r. powołany został Polski Komitet Ochrony Środowiska Człowieka[78] – rządowy organ koordynacji międzyresortowej. Działalnością naukowo-badawczą zajmował się Komitet Naukowy „Człowiek i Środowisko", który powstał przy Prezydium PAN[79]. W dniu 29 marca 1972 r. utworzony został urząd Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska[80]. Na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 98 z dnia 27 grudnia 1972 r. ustalono zasady i zakres pracy Zespołu Ekspertów powołanego do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w Polsce[81]. Zasady te, po rozpatrzeniu ich przez Prezydium Rządu, stanowiły podstawę prowadzonej wówczas polityki ochrony środowiska w Polsce. Przedmiotem działania utworzonego 15 stycznia 1973 r. Instytutu Ochrony Środowiska[82] było organizowanie i prowadzenie prac naukowo-badawczych, rozwojowych oraz wdrożeniowych w dziedzinie ochrony środowiska, które wynikały z zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

Do pełnej realizacji polityki ochrony środowiska nie wystarczało oczywiście organizacyjne wyodrębnienie podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację tej polityki. Konieczna była jeszcze zmiana świadomości społeczeństwa dotycząca zagadnień związanych z ochroną środowiska. W. Markiewicz świadomość społeczną przedstawia jako „całokształt czy zespół idei, wartości, postaw, poglądów, przekonań i opinii wspólnych dla całych grup

[76] **K. Opałek,** *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 328–335.
[77] **K. Opałek, J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 191. Zob. też **K. Dziadosz,** *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000, s. 89–96.
[78] Zarządzenie Prezesa RM z dnia 04.08.1970 r., nr 66 (niepubl.).
[79] Uchwała Prezydium Polskiej Akademii Nauk z dn. 28.04.1970 r., nr 4/70 (niepubl.).
[80] Ustawa z dn. 29.03.1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz.U. nr 11, poz. 77).
[81] Zarządzenie (niepubl.).
[82] Uchwała RM z dn. 18.01.1973 r., nr 10 w sprawie utworzenia Instytutu Ochrony Środowiska (M.P. 1973, nr 3, poz. 16).

społecznych (narodowych, klasowych, religijnych, zawodowych, itp.), określających sposób myślenia danego społeczeństwa, zinstytucjonalizowanych i utrwalonych w historycznie ukształtowanych formach życia zbiorowego"[83]. Świadomość ekologiczna jest pojęciem węższym i dotyczy poglądów społecznych, idei, wartości, norm moralnych i opinii na temat środowiska naturalnego, sposobów korzystania z jego elementów oraz metod jego ochrony.

Wraz z rozwojem nowego typu świadomości pojawił się kierunek badań naukowych o nazwie „etyka ekologiczna"[84]. Zajmuje się ona moralnym stosunkiem człowieka do środowiska przyrodniczego w ramach świadomości ekologicznej. B. Poskrobko wyróżnia trzy rodzaje świadomości ekologicznej: potoczną, ideologiczną i naukową[85]. Elementami, które jego zdaniem wspierają rozwój tego rodzaju świadomości, są informacje oraz edukacja ekologiczna. Informacja wpływa na kształtowanie świadomości ekologicznej i posiada szeroki zakres oddziaływania. Na potrzebę prowadzenia powszechnej edukacji ekologicznej zwracał uwagę raport U. Thanta o stanie środowiska z 1969 r. Postulat ten został powtórzony następnie w Zaleceniach, stanowiących część „Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju" z 1992 r., w rozdziale 36 zatytułowanym „Promowanie nauczania, kształtowania świadomości społecznej i szkolenia w zakresie trwałego i zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska"[86].

Należy podkreślić, że ważnym czynnikiem, który zadecydował o rozbudzeniu świadomości ekologicznej w Polsce, była filozofia chrześcijańska. Papież Jan Paweł II w ogłoszonej 5 marca 1979 r. encyklice *Redemptor hominis* wskazał na potrzebę zmiany stosunku człowieka do przyrody. Encyklika przedstawia obraz człowieka, który obcuje z przyrodą w sposób harmonijny. Człowiek występuje jako jej „rozumny pan i stróż, a nie bezwzględny eksploatator"[87]. W ramach etyki chrześcijańskiej stworzono tzw. naczelny postulat etyki ekologicznej, który przewiduje, że zabezpieczenie środowiska może jednak stać się czymś bardziej wewnętrznym, płynącym z ludzkiego sumienia, apelującym do poczucia etycznego człowieka[88]. Potrzebę stworzenia i realizacji polityki ochrony środowiska dostrzegało wielu autorów. J. Grzesica biblijne określenia

---

[83] **W. Markiewicz,** *O nowoczesny kształt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny*, Wrocław 1989, s. 47.

[84] Zob. szerzej na ten temat **J. Kuczyński,** *Wstęp do uniwersalizmu*, t. 1: *Ogrodnicy świata*, Warszawa 1998, s. 110–119.

[85] **B. Poskrobko,** *Społeczne czynniki ochrony środowiska*, [w:] **K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki** (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 33.

[86] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój" Rio de Janeiro 14 czerwca 1992 r. Szczyt Ziemi*, Warszawa 1993, s. 507.

[87] Omówienie: *Encyklika Redemptor Hominis Jana Pawła II*, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym" 1989/ 5–6, s. 5.

[88] **J. Grzesica,** *Ochrona naturalnego środowiska człowieka – problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 114 i n.

„panowania człowieka nad przyrodą" interpretuje jako „odpowiedzialne gospodarowanie"[89] oraz opowiada się za opracowaniem i stosowaniem polityki ochrony środowiska[90]. Zbliżone stanowisko w tej sprawie reprezentuje B. Ward[91]. L. Łustacz uważa natomiast, że skuteczność działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska w dużej mierze zależy od zmiany świadomości współczesnego człowieka[92]. Autor ten określa znaczenie terminu „polityka środowiskowa" jako zbiór trzech zasadniczych elementów, tj. treści, formy i metody. Jego zdaniem, „polityka środowiskowa stanowi treść, jak i formy czy metody działalności państwa, mającej za przedmiot środowisko przyrodnicze i poszczególne jego komponenty"[93]. Autor ten politykę środowiskową widzi jako konflikt interesów politycznych, ekonomicznych, kulturowych i przyrodniczych. Sprzeczności te powstają właśnie na płaszczyźnie tej polityki. Są one rozwiązywane za pomocą stosowanych instrumentów, do których należą: środki ekonomiczne, techniczne, wychowawcze oraz prawno-organizacyjne.

Politykę ochrony środowiska danego kraju w dużej mierze warunkuje jego rozwój społeczno-gospodarczy określany przez takie czynniki, jak: zasoby naturalne, wysokość dochodu narodowego, sytuacja materialna społeczeństwa, stosunki międzynarodowe oraz obowiązujący system prawno-organizacyjny ochrony środowiska. S. Jastrzębski politykę środowiskową w Polsce definiuje jako „całokształt działań państwowych i społecznych zmierzających do osiągnięcia określonych celów w zakresie kształtowania i ochrony środowiska za pomocą dobranych środków i metod"[94]. Podstawowym celem polityki ochrony środowiska w takim ujęciu jest stworzenie stanu równowagi pomiędzy środowiskiem naturalnym a zapotrzebowaniem ze strony społeczeństwa na jego elementy. Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Władze te należą do podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie i realizację polityki ochrony środowiska. Zdaniem M. Kuleszy i W. Brzezińskiego, w realizacji polityki państwowej główną rolę odgrywa organizacja aparatu państwa. Ważne również są metody kierownictwa państwowego[95]. Zarządzanie sprawami państwa w zakresie ochrony środowiska na szczeblu naczelnych orga-

[89] Tamże, s. 85.
[90] Tamże, s. 155.
[91] **B. Ward,** *Refleksje nad problemem środowiska*, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym", 1977/7, s. 32.
[92] **L. Łustacz,** *Ekologia – polityka – moralność*, „Człowiek i Światopogląd" 1983/83, s. 73.
[93] **L. Łustacz,** *Polityczne i prawne problemy ochrony środowiska*, cz. I: *Ekologia a polityka*, Warszawa 1981, s. 43–44.
[94] **S. Jastrzębski,** *Zarys polityki ochrony środowiska człowieka w Polsce*, Warszawa 1976, s. 11–12. Zob. też **M. Haliniak,** *Działania na rzecz ochrony środowiska w Polsce w świetle „Polityki ekologicznej państwa"*, [w:] **A. Papuziński** (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000, s. 90–94.
[95] **W. Brzeziński. M. Kulesza,** *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982/5–6, s. 60.

nów administracji polega m.in. na tworzeniu polityki w tej dziedzinie. Ponadto w ramach kierownictwa państwa są wydawane akty normatywne podporządkowane ustawie. Należy przy tym pamiętać, że działaniami na rzecz ochrony środowiska są zainteresowane również inne podmioty, takie jak: administracja samorządowa, partie polityczne, organizacje społeczne czy wreszcie różnego rodzaju grupy nacisku. Przedmiotem polityki ochrony środowiska, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony, jest środowisko jako całość, obejmujące wszystkie jego elementy, utrzymywane w odpowiedniej jakości.

W moim przekonaniu czynnikiem wpływającym na skuteczność realizacji polityki ochrony środowiska jest jej wewnętrzne zintegrowanie przedmiotowe wynikające z zasady kompleksowości ochrony, zasady zintegrowanej ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska, ujęte w ramach określonego zaplanowanego programu, powinny dotyczyć wszystkich jego elementów łącznie. Nie należy tworzyć, moim zdaniem, tzw. polityk cząstkowych na rzecz ochrony pojedynczych zasobów środowiska, funkcjonujących w oderwaniu od całościowej polityki ochrony środowiska[96]. Tylko bowiem początkowo polityka ochrony środowiska była ukierunkowana na ochronę poszczególnych komponentów. Wyniknęło to m.in. z tego, że ochrona środowiska była regulowana osobnymi aktami prawnymi. Następnie dostrzeżono potrzebę zintegrowania polityki środowiskowej z procesami planowania, zarządzania oraz stymulowania ekonomicznego. F. Piontek zaproponował nazwę „polityka sozologiczna", podkreślając w ten sposób związek z naukami przyrodniczymi i technicznymi. Z. Łabno i F. Piontek politykę sozologiczną widzą jako element składowy polityki gospodarczej. Ich zdaniem, jest to działalność kierownicza prowadzona na terenie danego kraju lub regionu i mająca na celu ochronę środowiska. Treścią tej działalności jest organizowanie procesów ochrony środowiska, planowanie ich oraz wykonywanie decyzji z wykorzystywaniem instrumentów prawnych i ekonomicznych.

Zadaniem polityki ochrony środowiska jest w takim ujęciu internalizacja działań kierowniczych dotyczących ochrony środowiska z czynnościami związanymi z ogólną polityką społeczno-gospodarczą w sferze decyzyjnej i realizującej[97]. W ramach administracji należy stworzyć warunki dla zrealizowania skutecznych działań na rzecz ochrony środowiska.

W polskiej literaturze ekonomicznej podkreśla się dużą rolę instrumentów finansowych wspierających ochronę środowiska[98]. B. Prandecka[99] i K. Górka[100] używają nazwy „polityka gospodarcza w dziedzinie ochrony środowiska".

---

[96] Zob. w tej kwestii **L. Jastrzębski** – uwagi dotyczące artykułu W. Brzezińskiego i M. Kuleszy, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej administracji państwowej*, PiP 1983/6, s. 110–111.

[97] **F. Piontek,** *Zarys polityki sozologicznej*, Wrocław 1986, s. 26.

[98] **A. Ginsbert-Gebert,** *Środki polityki ochrony środowiska*, „Aura" 1983/11, s. 6.

[99] **B. Prandecka,** *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1983, s. 224.

[100] **K. Górka,** *Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego; jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Kraków 1985, s. 94.

B. Poskrobko przedstawił za pomocą schematu proces wyodrębniania się polityki ekologicznej w Polsce[101]. W postępowaniu tym zaznaczony został rodowód polityki ekologicznej wywodzącej się z polityki gospodarczej i społecznej. B. Prandecka uważa, że polityka ekologiczna powinna dotyczyć zagadnień sterowania interakcją: społeczeństwo – gospodarka – środowisko[102]. Autorka podkreśla silne powiązanie ze sobą tych elementów w całościowym procesie tworzenia i realizacji polityki ekologicznej. Istotne jest to, aby przy poszukiwaniu metod i środków ochrony środowiska pamiętać o warunkach społeczno-gospodarczych występujących na terenie całego kraju. Według E. Kośmickiego, zadaniem praktycznej polityki środowiskowej powinno być uzyskanie określonych standardów środowiskowych[103]. Muszą one być wspomagane przez system przepisów prawno-ekonomicznych, statystykę zanieczyszczeń oraz upowszechnianie informacji o środowisku naturalnym i jego zagrożeniach. R. Alberski i R. Solarz przedstawiają definicję „polityki ochrony środowiska" określaną jako „ciągły proces sekwencję politycznych decyzji regulujących dostęp do ograniczonych zasobów środowiska wynikających z działań rozmaitych osób, grup i organizacji, które starają się realizować swoje interesy za pośrednictwem instytucji władzy państwowej"[104]. Zgodnie z takim ujęciem polityki ochrony środowiska można wyznaczyć trzy najważniejsze elementy decydujące o jej ostatecznej postaci; są to: 1) reprezentacja polityczna w Parlamencie; 2) organizacje społeczne działające na rzecz ochrony środowiska oraz 3) system prawa.

Na gruncie polityki ochrony środowiska przy realizacji sprzecznych interesów społecznych często dochodzi do sytuacji konfliktowych. M. Górski proponuje, by „politykę ochrony przyrodniczego środowiska człowieka" nazwać „polityką środowiskową"[105]. Pojęcie to oznacza opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod oddziaływania na środowisko dla utrzymania go w stanie równowagi ekologicznej. Koncepcja ta wyróżnia dwa zakresy polityki ochrony środowiska: 1) w znaczeniu globalnym dotyczy ona całego państwa lub świata; 2) w ujęciu indywidualnym powinna być realizowana przez pojedyncze podmioty lub ich grupy. Zdaniem M. Górskiego, polityka ochrony środowiska o zasięgu globalnym powinna posiadać charakter pierwotny w stosunku do polityki w znaczeniu indywidualnym[106]. Pojęcie polityki środowiskowej występuje także w doktrynie i praktyce niemieckiej.

---

[101] **B. Poskrobko,** *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] **K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki,** *Ochrona środowiska. Problemy...*, s. 68.

[102] **B. Prandecka,** *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne" [Warszawa] 1987/6, s. 13.

[103] **E. Kośmicki,** *O przyczynach i instrumentach ekologizacji narzędzi ekonomicznych*, RPEiS 1986/2, s. 192.

[104] **R. Alberski, R. Solarz,** *Polityka ochrony środowiska*, [w:] **H. Lisicka** (red.), *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994, s. 15.

[105] **M. Górski,** *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 30.

[106] Tamże.

Jak wynika z wyżej przedstawionych poglądów, pojęcie „polityka ochrony środowiska" nie jest terminem jednoznacznym. Jego interpretacja wymaga, zgodnie z zasadą kompleksowości oraz zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, analizy wielopłaszczyznowej w ujęciu interdyscyplinarnym uwzględniającym różnego rodzaju czynniki decydujące o jej kształcie. Inaczej politykę ochrony środowiska ujmują ekonomiści, akcentując dużą wagę instrumentów finansowych. Prawnicy podkreślają ważną rolę prawnej ochrony środowiska. Również poglądy przedstawicieli nauk biologicznych i technicznych różnią się od siebie. Rosnące znaczenie spraw dotyczących ochrony środowiska powoduje, że są to zagadnienia najwyższej wartości politycznej.

Rozwój społeczno-gospodarczy oraz realizacja celów politycznych związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju miały od początku szczególne znaczenie dla kształtu polityki ochrony środowiska w Polsce. Polityka ta jest realizowana m.in. w dokumentach programowych Rządu. W 1975 r. Prezydium Rządu przyjęło opracowane wcześniej „Założenia programu ochrony środowiska w Polsce do roku 1990", zwane dalej przeze mnie „Programem". Określały one prognozę przyszłych zmian i koniecznych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Ochronę i kształtowanie środowiska uznano za jedną z funkcji państwa. Uwzględniona została przy tym potrzeba podejmowania działań kompleksowych, przy istnieniu wzajemnych zależności elementów środowiska i specyfiki regionalnej. Inicjatywy na rzecz ochrony środowiska w Polsce miały być skoordynowane z działaniami podejmowanymi w tym zakresie w innych krajach. Uznano potrzebę przeprowadzenia oceny wpływu rozwoju gospodarczego kraju na środowisko. „Program" zawierał propozycję opracowania koncepcji restytuowania zniszczonych zasobów odnawialnych, rekultywacji zasobów naturalnych oraz podjęcia działań, które miały zapobiegać powstawaniu tego rodzaju zanieczyszczeń w przyszłości. W „Programie" zostały określone także główne kierunki oraz działania na rzecz ochrony środowiska. Zwrócono szczególną uwagę na skuteczność działań prewencyjnych, polegających na usprawnieniu procesów produkcji, prawidłowej eksploatacji urządzeń ochronnych i budowie nowych. Zagrożenia dla środowiska powinny być likwidowane u źródeł ich powstania, generalne kierunki działania miały być rozwijane i konkretyzowane w ustaleniach wojewódzkich programów ochrony środowiska.

Programy działań są jednym z instrumentów polityki ochrony środowiska opartej na zasadzie zrównoważonego rozwoju. W aktach tych zawarte są ustalenia dotyczące określonych zadań, których podjęcie planuje się w przyszłości. Wyznacza się w nich zazwyczaj okres, na jaki przewiduje się wykonanie zadań, oraz środki umożliwiające realizację programu. Jak wynika z założeń omawianego dokumentu, ochrona środowiska powiązana została z planowaniem społeczno-gospodarczym i stała się jednym z elementów polityki społeczno-gospodarczej. Zadania z tej dziedziny były następnie ujmowane w kolejnych planach pięcioletnich. Niezależnie od tego, jak dziś ocenimy efekty realizacji

dokumentów społeczno-gospodarczych w Polsce, działania na rzecz ochrony środowiska muszą być zaplanowane. Jest oczywiste, że „nie można skutecznie chronić środowiska, jeśli nie oprze się systemu instrumentów prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych na podstawach wcześniej zaplanowanych”[107].

Proces planowania ochrony środowiska w Polsce w latach 1975–1985 oceniam krytycznie. Podstawowy zarzut wiążę z łączeniem spraw związanych z ochroną środowiska z zagadnieniami administracji państwowej oraz gospodarki terenowej. Artykuł 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zawierał stwierdzenie, że „Zrównoważony rozwój i ochrona środowiska stanowią istotny element polityki społeczno-gospodarczej oraz polityki zagospodarowania przestrzennego państwa”. J. Sommer interpretuje ten przepis w związku z zasadą trwałego rozwoju; uważa, że polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna być realizowana na podstawie zasady zrównoważonego rozwoju[108]. Również system przepisów prawnych chroniących środowisko należy tworzyć z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Oddziaływanie tej normy w związku z planowaniem przestrzennym i realizacją działalności gospodarczej może się odbywać na dwóch poziomach. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą powinny ją realizować podczas procesów gospodarczych, zaś organy administracji publicznej muszą uwzględniać tę zasadę w procesach decyzyjnych.

We wrześniu 1990 r. Centralny Urząd Planowania przedstawił „Długookresową koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju”. Podstawę tego opracowania stanowiły wieloletnie badania naukowe prowadzone w trzech zakresach: 1) lokalnym; 2) regionalnym oraz 3) ogólnokrajowym. Koncepcja ta była poddawana konsultacjom społecznym oraz instytucjonalnym. Rada Ministrów w dniu 30 lipca 1990 r. włączyła ją do założeń „Długookresowej polityki Rządu w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju”. Określone tam zostały cele polityki przestrzennej do 2000 r. Jak wynika z treści tego dokumentu, „Generalnym celem polityki przestrzennej jest tworzenie warunków do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększanie efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej kraju”[109]. Zachowanie równowagi przyrodniczej stało się jednym z najważniejszych założeń polityki przestrzennej. Uznano nadrzędność kryteriów ekologicznych przy opracowaniu planów zagospodarowania terenów posiadających wysokie wartości przyrodnicze oraz obszarów, gdzie środowisko jest zagrożone. Zwrócono też wyraźnie uwagę na konieczność podjęcia działań, których celem było zmniejszenie ilościowego oraz jakościo-

[107] **J. Sommer,** *Wstęp*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984, s. 3.

[108] **J. Sommer,** *Komentarz do art. 2*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, II wyd., Wrocław 1999, s. 30.

[109] Tekst tego dokumentu został opublikowany w materiałach źródłowych. **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Ochrona środowiska. Źródła*, Wrocław 1994, s. 194–210.

wego deficytu wody w Polsce. Omawiana koncepcja określiła ponadto zasady i kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju. Dostrzeżono w niej pogłębiający się stan degradacji środowiska przyrodniczego w zróżnicowaniu przestrzennym. W takim ujęciu barierą rozwoju społeczno-gospodarczego stał się nieracjonalny sposób wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. W związku z tym zaproponowano przyjęcie dwóch generalnych zasad ochrony środowiska dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Pierwsza dotyczyła podejmowania działań i ich koncentracji na obszarach, gdzie środowisko jest zagrożone; druga polegała na objęciu ochroną obszarów o wysokich walorach środowiskowych. Ponadto zaproponowano poddanie tych obszarów szczególnym rygorom w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

W dokumencie tym znalazło się niefortunne określenie: „obszary ekologicznego zagrożenia", co mogłoby sugerować, że niebezpieczna dla tych obszarów jest sama ekologia. Wyznaczone zostały 24 regiony na terenie Polski, w których środowisko było szczególnie zagrożone. Wobec tych obszarów określono zadania szczegółowe, których celem była poprawa stanu środowiska. Docelowo w „Długookresowej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju" zaplanowano osiągnięcie stanu trwałej równowagi pomiędzy dyspozycyjnymi zasobami wodnymi a racjonalnymi potrzebami. Gospodarka leśna podzielona została na 18 obszarów problemowych leśnictwa, w stosunku do których określono szczegółowe kierunki zagospodarowania lasu. „Długookresowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju" nie miała charakteru prawnego. Stanowiła rozwinięcie postanowień art. 4 u.o.k.ś. odwołującego się do zasady, zgodnie z którą korzystanie z zasobów przyrodniczych środowiska jest dozwolone tylko w zakresie określonym w przepisach prawa ochrony środowiska, w tym również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[110]. Zagadnienia związków pomiędzy planowaniem przestrzennym a ochroną środowiska stanowią obszerną problematykę, która jednak nie jest tematem zasadniczym tej rozprawy[111].

W lipcu 2000 r. Ministerstwo Środowiska (MŚ) przedstawiło projekt „Narodowej strategii ochrony środowiska na lata 2000–2006". Treść tego dokumentu potwierdza, że zgodnie z postanowieniami „Polityki ekologicznej państwa" i przepisami Konstytucji RP, perspektywicznym celem nadrzędnym Polski w zakresie ochrony środowiska jest realizacja modelu trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju. Wdrożenie tej zasady powinno zapewnić skuteczną regulację i reglamentację dostępu do środowiska, tak aby sposób i skala użytkowania środowiska nie stwarzały zagrożenia dla jakości i trwałości zasobów naturalnych kraju. Tak sformułowany cel „Polityki ekologicznej państwa" uzupełniały następujące zasady

[110] **G. Szpor,** *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998, s. 3.

[111] **W. Brzeziński,** *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 49 i n.

szczegółowe: 1) zasada uspołecznienia realizacji polityki; 2) zasada: „zanieczyszczający płaci"; 3) zasada przezorności; 4) zasada zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska; 5) zasada subsydiarności (decentralizacji kompetencji); 6) zasada regionalizacji; 7) zasada równego dostępu do środowiska; 8) zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej przedsięwzięć ochrony środowiska, dotyczących wyznaczonego przedziału czasowego oraz przedmiotowego. Dokument ten stanowił część „Narodowego planu rozwoju na lata 2000–2006". Zawierał główne wyzwania i priorytetowe zadania dla Polski w procesie wdrażania trwałego i zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do średniego horyzontu czasowego. „Narodowa strategia ochrony środowiska" koncentrowała się na następujących zagadnieniach problemowych: jakość powietrza, jakość wód, gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, różnorodność biologiczna i leśnictwo oraz inne obszary zagrożeń środowiskowych.

Omawiana „Strategia ochrony środowiska" była aktem mającym charakter planistyczno-informacyjny. Wymagania wynikające z omówionych wyżej regulacji programowych zaczęły być w Polsce realizowane najpierw na szczeblu centralnym, poprzez przyjmowanie aktów o charakterze strategicznych programów działania, odwołujących się do zasady zrównoważonego rozwoju. W 1991 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki ekologicznej[112], później Rząd przedstawił „Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 r."[113] Realizacja programu była oceniana przez Sejm w 1995 r.[114] Także Senat w 1994 r. przyjął uchwałę programową dotyczącą polityki ekologicznej Państwa, w której wyraźnie odwołał się do idei ekorozwoju i zaleceń wypływających z Agendy 21[115]. Realizując uzgodnienia Okrągłego Stołu, MOŚZNiL przygotowało pod koniec 1990 r. dokument przyjęty prze Radę Ministrów i następnie skierowany do Sejmu. W dniu 10 maja 1991 r. Sejm przyjął ten dokument, zalecając jednocześnie liczne uzupełnienia i poprawki, i zobowiązał zarazem ministerstwo do przedłożenia nowej jego wersji do końca 1991 r. W listopadzie 1991 r. MOŚZNiL opublikowało „Politykę ekologiczną państwa". Dokument ten został stworzony przy współudziale specjalistów z Państwowej Rady Ochrony Środowiska, Centralnego Urzędu Planowania oraz Instytutu Ochrony Środowiska. Zrównoważony rozwój stał się podstawą polityki ekologicznej państwa. Opracowanie to składało się z sześciu części, w których zawarto najważniejsze założenia koncepcji polityki ochrony środowiska.

---

[112] Uchwała Sejmu RP z dn. 19.01.1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, M.P. nr 4, poz. 47.

[113] Oficjalnie nie był opublikowany.

[114] Por. uchwałę Sejmu RP z dn. 19.01.1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, M.P. nr 4, poz. 47.

[115] Uchwała Senatu RP z dn. 4.11.1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. nr 59, poz. 510.

W 2000 r., po 10 latach od przyjęcia „Pierwszej polityki ekologicznej z 1991 r.", przygotowana została „Druga polityka ekologiczna państwa". W 2001 r. dokument ten został zaakceptowany przez Parlament. Wyznaczone zostały w nim cele dotyczące ochrony środowiska do 2010 i 2025 r. Cele te podporządkowano realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W 2002 r. opracowano „Program wykonawczy do II polityki ekologicznej państwa, na lata 2002–2010" – dokument o charakterze strategicznym, wskazujący wykonawców i terminy wykonania zadań, które zostały przewidziane do realizacji, zgodnie z postanowieniami „Polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010". „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010" została przygotowana jako konsekwencja realizacji przepisów ustawy p.o.ś. Z treści art. 13–16 p.o.ś. wynika obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa. Polityka ekologiczna obejmująca lata 2003–2006 oraz 2007–2010 stanowiła uszczegółowienie i aktualizację „Drugiej polityki ekologicznej państwa". Nowa polityka ekologiczna opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z zasadą nadrzędności, zalecenia wynikające z tego dokumentu muszą być uwzględniane we wszystkich dokumentach strategicznych oraz programach, których wykonanie może mieć wpływ na środowisko.

Do połowy lat dziewięćdziesiątych zasada zrównoważonego rozwoju nie była odzwierciedlona w aktach normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Przepisy prawa polskiego nie zawierały tego pojęcia. Zasada zrównoważonego rozwoju znalazła swoje potwierdzenie w 1994 r., w przyjętej przez Sejm 7 lipca ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym[116]. Artykuł 1 tego aktu prawnego uznawał, że ekorozwój jest podstawą dla działań polegających na decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania terenów. Norma ta stała się na pewien czas zasadniczą dyrektywą interpretacyjną adresowaną do organów samorządu gminnego, posiadającego uprawnienia w zakresie gospodarki przestrzenią[117]. Warto zwrócić też uwagę, że prawodawca początkowo posługiwał się terminem „ekorozwój" i używał go zamiast terminu „zrównoważony rozwój". Uzyskiwanie przez zasadę zrównoważonego rozwoju charakteru normatywnego spowodowało tworzenie się nowej płaszczyzny relacji pomiędzy zagospodarowaniem przestrzennym i wymogami prawa ochrony środowiska[118].

---

[116] Ustawa z dn. 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn., Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.

[117] Na temat potrzeby uwzględniania relacji pomiędzy działaniami dotyczącymi administrowania procesami społeczno-gospodarczymi a działaniami ochronnymi związanymi z dążeniem do utrzymania równowagi przyrodniczej w środowisku pisał **S. Wrzosek,** *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993, s. 211–212, 216.

[118] Zagadnienia związane z pojęciem zagospodarowania przestrzennego w polskim języku prawnym i prawniczym analizował w swojej pracy **J. Stelmasiak,** *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 21–43.

Aktualnie do terminu „zrównoważony rozwój" odwołuje się ustawodawca w art. 5 Konstytucji z kwietnia 1997 r.[119] Przepis ten wyznacza konstytucyjną podstawę dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Ponadto ta norma: 1) uznaje obowiązek ochrony środowiska za jedną z najważniejszych funkcji państwa (w teorii tego rodzaju podstawowe funkcje są nazywane „funkcjami integracyjnymi"[120]) oraz 2) odwołuje się do „zasady zrównoważonego rozwoju", uznając tę zasadę za podstawową wytyczną określającą sposób wykonywania przez państwo wskazanych zadań. Po wprowadzeniu pojęcia „zrównoważonego rozwoju" do Konstytucji na początku, ani ustawa zasadnicza, ani inne akty prawne nie wyjaśniały treści tej zasady.

Zasada konstytucyjna została rozszerzona poprzez zdefiniowanie pojęcia „zrównoważonego rozwoju" w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[121]. Pojęcie to zostało umieszczone w art. 3 pkt 3a ustawy. Nowelizacja u.o.k.ś. z dnia 29 sierpnia 1997 r.[122] wprowadziła zasadę zrównoważonego rozwoju, rozwijając w ten sposób postanowienia art. 5 Konstytucji. Zasada ta stała się podstawą konstrukcyjną zmienionej regulacji prawnej. Umieszczenie jej w Konstytucji spowodowało, że uznana została za zasadę ogólną systemu prawa. W treści preambuły do u.o.k.ś. zasada zrównoważonego rozwoju została zdefiniowana przez ustawodawcę jako dążenie do: zachowania możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych, racjonalnego użytkowania zasobów nieodnawialnych i zastępowania ich substytutami, ograniczania uciążliwości dla środowiska i nieprzekraczania granic wyznaczonych jego odpornością, zachowania różnorodności biologicznej, zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego, tworzenia podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń.

Zgodnie z art. 3 pkt 3a u.o.k.ś., zrównoważonym rozwojem był taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń, następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Zrównoważony rozwój na początku lat dziewięćdziesiątych stał się trwałym elementem polityki społeczno-gospodarczej. Zdaniem J. Sommera, zasada zrównoważonego rozwoju miała wpływać na sposób formułowania i realizacji zadań gospodarczych. Autor ten widział podwójny sposób jej oddziaływania. „Podmiot gospo-

[119] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[120] **W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki,** *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 59.

[121] Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dn. 31.01.1980 r., tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., nr 49, poz. 196 z późn. zm.

[122] Ustawa z dn. 29.08.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 133, poz. 885.

darczy może stosować koncepcje trwałego rozwoju w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą w zakresie szerszym, niż to wynika z przepisów prawnych, w sposób dobrowolny"[123]. Szczególne obowiązki spoczywały na organach administracji publicznej wydających decyzje regulujące prowadzenie działalności gospodarczej. Organy administracji zostały zobowiązane do stosowania tej zasady „w zakresie pozostawionej im przez przepisy prawne sfery uznaniowej"[124]. Organy te powinny przy wydawaniu decyzji i interpretowaniu przepisów kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie „rozwój zrównoważony" obecnie jest w ustawie p.o.ś. definiowane zgodnie z art. 3 pkt 50 jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń".

W definicji ustawowej podkreślone zostały najistotniejsze elementy treści zasady zrównoważonego rozwoju. Jest to prowadzenie wszelkiego rodzaju działań podejmowanych w państwie, z uwzględnieniem wymagań środowiska, w celu umożliwienia funkcjonowania człowieka w tym środowisku teraz i w przyszłości. Widoczne jest tu odwołanie się do tzw. zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do zasobów środowiska. Zasada ta oznacza konieczność: zachowania odpowiedniej jakości środowiska, w tym jego zasobów oraz składników pozaekonomicznych dla przyszłych generacji; zabezpieczenia zasobów podstawowych surowców, w tym w szczególności nośników energii, dla potrzeb przyszłego wzrostu gospodarczego[125].

Do zasady zrównoważonego rozwoju ustawa p.o.ś. odwołuje się wielokrotnie, w art. 1, art. 3 pkt 50, art. 8, art. 71, 77, 80, 388. Z art. 1, określającego zakres regulacji, wynika, że przepisy ustawy mają wskazywać zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Kryterium zgodności z tymi wymaganiami pojawia się następnie w wielu innych postanowieniach, w szczególności dotyczących pożądanej treści planów, programów i strategii, w tym zwłaszcza planów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Obowiązek uwzględniania wymagań zrównoważonego rozwoju w tego rodzaju dokumentach jest generalną dyrektywą mającą postać zasady nadrzędności wyrażonej w art. 8 p.o.ś. Zgodnie z tym artykułem, polityki, strategie, plany i programy powinny uwzględniać w swojej treści zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

---

[123] **J. Sommer,** *Komentarz do art. 3*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ustawa*…, s. 33–34.
[124] Tamże.
[125] **T. Borys,** *Ekorozwój jako zbiór zasad*, [w:] **T. Borys** (red.), *Wskaźniki…*, s. 92.

Jak wynika z treści art. 71 p.o.ś., zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzenia i aktualizacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że organy administracji publicznej, opracowując wyżej wymienione dokumenty, muszą uwzględniać w ich treści zasadę zrównoważonego rozwoju. Treść art. 71 p.o.ś. należy interpretować łącznie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że ustalenie przeznaczenia terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Taką interpretację postanowień art. 71 potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych[126].

Ważną rolę w systemie dokumentów realizujących wymagania zasady zrównoważonego rozwoju powinny odgrywać programy ochrony środowiska, które w ujęciu ustawy mają tworzyć system aktów określających priorytety środowiskowe i warunki ich osiągania. Ustawa wymaga przyjęcia takich dokumentów na wszystkich szczeblach zarządzania państwem, zaczynając od dokumentu centralnego, w postaci polityki ekologicznej państwa, poprzez lokalne programy ochrony środowiska.

Forma normatywna dokumentów, które muszą uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju, wymienionych w art. 71, nie jest jednorodna. Część z nich ma charakter programowo-planistyczny, inne posiadają moc przepisów prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym na danym terenie. Organ przyjmujący, zatwierdzający i uchwalający wskazane wyżej dokumenty musi za każdym razem dokonać oceny, czy zostały one sporządzone z uwzględnieniem wymagań zasady zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z treścią art. 77 p.o.ś., problematyka ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju powinna być uwzględniana w podstawach programowych kształcenia ogólnego dla wszystkich typów szkół. Obowiązkiem tym objęci są również organizatorzy kursów prowadzących do uzyskania kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z tym przepisem, problematyka zasady zrównoważonego rozwoju musi być uwzględniana w programach nauczania we wszystkich typach szkół oraz przy ustalaniu programów kursów, których celem jest uzyskanie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Zasada zrównoważonego rozwoju musi być też podstawą programową szeroko rozumianej edukacji ekologicznej. Pewną nowością w systemie polskiego prawa ochrony środowiska jest norma zawarta w art. 80 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem, reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami

[126] Wyrok WSA w Warszawie z dn. 7.05.2004 r. (IV SA 4505/2003), niepubl.

ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zakazane jest w szczególności wykorzystywanie obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze.

Kolejnym przepisem ustawy p.o.ś. odwołującym się do warunków zasady zrównoważonego rozwoju jest art. 388 określający kompetencje Państwowej Rady Ochrony Środowiska w zakresie opracowywania dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska oraz przedstawiania propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[127] w art. 1 odwołuje się wprost do zasady zrównoważonego rozwoju. W myśl art. 1 określającego zakres przedmiotowy ustawy, reguluje ona gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca w ten sposób podporządkował gospodarowanie wodami zasadzie zrównoważonego rozwoju. W takim podporządkowaniu zasadzie zrównoważonego rozwoju gospodarka wodna obejmuje prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby jednostek i społeczeństwa oraz ochronę przed szkodliwym działaniem wody, głównie jej nadmiarem[128]. Podstawowym celem gospodarki wodnej jest dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do potrzeb człowieka, polegające na racjonalnym wykorzystaniu zasobów wodnych kraju oraz na zabezpieczeniu przed szkodliwym działaniem żywiołu wodnego[129].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[130], określając w art. 1 zasady postępowania z odpadami, wskazuje na wymaganą w tym zakresie ich zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu o zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (uwzględniono tu hierarchię dozwolonych sposobów postępowania z odpadami). Z treści tych zasad wynikają również trzy podstawowe obowiązki zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju: 1) odpady nie powinny powstawać i w związku z tym należy dążyć do ich minimalizacji, co oznacza, że odpady stanowią zło konieczne; 2) odpady już powstałe muszą być ponownie wykorzystane; 3) odpady, których nie udało się wykorzystać, powinny być unicestwione lub odizolowane[131].

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w postępowaniu z odpadami oznacza ograniczenie ilości odpadów, zmniejszenie zużycia materiałów i energii

---

[127] Tekt jedn.: Dz.U. z 2005 r., nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

[128] **W. Radecki,** *Dział I. Zasady ogólne, Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] **J. Rotko** (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 12.

[129] **Z. Mikulski,** *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 11.

[130] Tekt jedn.: Dz.U. z 2007 r., nr 39, poz. 251 z późn. zm.

[131] **J. Jerzmański,** *Zakres ustawy*, [w:] **J. Jerzmański** (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 21–22.

w produkcji. Ważne znaczenie będzie miała w związku z tym poprawa efektywności procesu produkcji jako wynik dążenia do ograniczenia do minimum ilości wytwarzanych odpadów. Procesy wykorzystujące mniej materiałów i energii powinny prowadzić do wytwarzania mniejszej ilości odpadów. Celem nadrzędnym takich działań jest ograniczenie wytwarzania odpadów do minimum.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych[132] w art. 1 określa wymagania, jakim muszą odpowiadać opakowania ze względu na zasady ochrony środowiska oraz sposoby postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Odwołanie do wymagań zrównoważonego rozwoju oznacza, że muszą one być uwzględniane przy wykorzystaniu opakowań i gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi. Zdaniem M. Górskiego, przepis zawarty w art. 1 ust. 1, nakazujący uwzględnianie wymagań ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, należy rozumieć jako obowiązek wzięcia pod uwagę także społeczno-gospodarczych skutków wprowadzenia takich ograniczeń i wybrania takiej ich formy i zakresu, które będąc najkorzystniejszymi z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, nie ograniczając w nieuzasadniony sposób możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i zaspokajania potrzeb społecznych[133].

Przykładem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w powiązaniu ze stosowaniem zasady kompleksowości i zasady nadrzędności jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[134]. Ustawa określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi. Zgodnie z art. 2, polityką rozwoju jest zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności m.in. w zakresie: ochrony środowiska, ochrony zdrowia oraz promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Ustawa ta tworzy ramy prawne, które porządkują sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Przed uchwaleniem tej regulacji pierwsze próby unormowania sposobu prowadzenia polityki rozwojowej były podjęte w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[135]. Ustawa ta regulowała zagadnienia koordynacji działań rozwo-

[132] Dz.U. nr 63, poz. 638 z późń. zm.

[133] **M. Górski,** *Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] **J. Jendrośka, M. Bar** (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 25.

[134] Tekt jedn.: Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 z późn. zm.

[135] Dz.U. nr 48, poz. 550, z późn. zm.

jowych podejmowanych przez Rząd i przez samorządy województw. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym planie rozwoju[136] uchyliła ustawę z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Ustawa ta była przykładem regulacji prawnej, w której, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz z zasadami kompleksowości i nadrzędności, uregulowano zagadnienie sposobu prowadzenia polityki rozwoju przez wszystkie podmioty realizujące tę politykę.

5.4. Programy polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju

Termin „program" oznacza opis możliwego w przyszłości toku działań, które są powiązane wspólnym celem[137]. Plan, w przeciwieństwie do programu, dotyczy przyszłych czynów lub ich wytworów, z uwzględnieniem przewidywanych nakładów na te czynności. Program obejmuje tylko czyny. Program można traktować jako plan działań. Jeżeli plan takich działań nie będzie zaakceptowany, to wtedy możemy mówić o projekcie planu działań. Nauka o programowaniu obejmuje dobór właściwych instrumentów przeznaczonych do realizacji określonego celu. Czynności polegające na doborze instrumentów nazywa się programowaniem, natomiast zespół środków przeznaczonych do realizacji celu nazywa się programem[138]. Ważnym instrumentem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju są programy UE w dziedzinie ochrony środowiska. Zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 2 TUE), Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Celami Unii są: zrównoważony wzrost gospodarczy oraz zapewnienie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Programy działania dotyczące polityki ochrony środowiska określają strukturę oraz podstawowe zasady czynności podejmowanych na rzecz ochrony środowiska. Wyznacza się w nich w sposób niewiążący planowane przedsięwzięcia legislacyjne dotyczące ochrony środowiska. Według L. Jastrzębskiego, „program działania zawiera wiążące ustalenia dotyczące przedmiotu podejmowanych w przyszłości zadań jednostek organizacyjnych mających je wykonywać, czasookresu ich wykonywania oraz sposobu i przeznaczonych na ten cel środków"[139].

---

[136] Dz.U. nr 116, poz. 1206, z późn. zm.

[137] Instrument programów polityki ochrony środowiska UE analizowałem wcześniej w mojej pracy [**P. Korzeniowski**], *Prawo*..., s. 69–79. Przemyślenia te zostały w sposób istotny poszerzone w tej rozprawie o nową analizę zagadnień związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju.

[138] **O. Lange,** *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959, s. 170–171.

[139] **K. Górka**, *Racjonalne*..., s. 94.

W definicji tej autor zwrócił uwagę na wiążący charakter ustaleń zawartych w programach oraz na wyznaczone tam kierunki przyszłych działań. M. Górski programy działania organów państwowych lub instytucji zalicza do kategorii dokumentów, które mogą stanowić formalne źródło celów ochronnych[140].

Programy działania nie powinny być uznawane za samoistne źródło wiedzy na temat stanu środowiska. Tego rodzaju programy różnią się też od prognoz. Prognozy najczęściej poprzedzają działania ustawodawcze. Program działania, w przeciwieństwie do prognozy, porządkuje zadania, zawiera harmonogram czynności, które powinny być podjęte w celu realizacji obowiązujących przepisów. W praktyce rozgraniczenie prognozy od programu jest często utrudnione. W Polsce przykładem może być „Narodowy program ochrony środowiska i gospodarki wodnej do 2010 r." Postanowienia tego dokumentu nasuwają wątpliwości na temat tego, czy jest to typowy program działania, czy też może bardziej prognoza. Podstawowym zarzutem stawianym temu aktowi jest oderwanie jego postanowień od rzeczywistości oraz nierównomierność realizacji zaproponowanych działań[141]. Zdaniem M. Jełowickiego, programy działania administracji są elementem polityki administracyjnej[142]. Programy działania w polityce administracyjnej określają ogólne założenia i kierunki działania administracji, a w szczególności jej cele i preferencje[143]. Polityka jest realizowana m.in. w takich programach. Cele zawarte w ustawach, programach działania są wytyczone zgodnie z aktualnymi potrzebami. M. Górski uważa, że program działania państwa w dziedzinie ochrony środowiska powinien być „w miarę szczegółowy i konkretny, określający główne i etapowe cele działania, ustalający hierarchię i harmonogram celów w sposób umożliwiający kontrolę ich realizacji oraz źródła finansowania, dokonujący podziału zadań ochronnych wśród aparatu państwowego"[144].

Trudno wskazać programy działania wydane w Polsce przed rokiem 1989, które spełniałyby wszystkie tego rodzaju kryteria. Wiele dokumentów, nazywanych wówczas programami działań, pozostawało jedynie mniej lub bardziej ogólnymi deklaracjami. Dla przykładu „Kompleksowy program ochrony i kształtowania środowiska" obejmował dwa zakresy działań[145]. Miały one być współzależne i oddziaływać na siebie[146]. Zadania tam określone planowano

[140] **M. Górski,** *Ochrona środowiska*…, s. 59.
[141] Tamże.
[142] **M. Jełowicki,** *Teoria polityki administracyjnej. (Wstępny zarys koncepcji)*, AUW 1985/857, Prawo 143, s. 94.
[143] **J. Wołoch,** *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974, s. 82–83.
[144] **M. Górski,** *Ochrona środowiska*…, s. 220.
[145] **S. Jastrzębski,** *Zarys...*, s. 15.
[146] **S. Jastrzębski,** *Ochrona środowiska biologicznego w Polsce*, „Wieś Współczesna" 1972/12, s. 109–117.

wykonywać na dwóch płaszczyznach, które obejmowały dwa etapy[147]. Pierwszy zakres działań miały zrealizować ministerstwa i urzędy centralne; drugi – dotyczył szczebla wojewódzkiego. W pierwszym etapie działań określone zostały: zagrożenia dla poszczególnych elementów środowiska, strategie działań oraz skutki finansowe planowanych czynności. Drugi etap skoncentrował się na wyznaczeniu przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia oraz na instrumentach polityki ochrony środowiska[148].

Każdy program działania na rzecz ochrony środowiska powinien, moim zdaniem, zawierać: ścisłe czasowe określenie planowanych zadań, cele podejmowanych działań oraz sposoby ich finansowania. Brak tych elementów, które uważam za niezbędne, powoduje, że taki program pozostaje jedynie formą intencji. Programy działania na rzecz ochrony środowiska, tworzone w Polsce do roku 1989, w dużej mierze były deklaracjami politycznymi. Decydowało o tym wiele czynników, które w tym miejscu pominę z uwagi na zakres pracy. Niewątpliwie tego rodzaju sytuacja odbijała się w sposób niekorzystny na realizowanej wówczas polityce ochrony środowiska w Polsce.

Programy działania UE są przedstawiane lub przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Programy tego rodzaju w zakresie ochrony środowiska wyznaczają ogólne warunki i sposoby realizacji celów określonych w traktatach założycielskich. Programy zespalają wspólne działania podejmowane na rzecz pewnego sektora gospodarki. W aktach tych planuje się działalność UE oraz przygotowuje się grunt dla nowych regulacji prawnych w danej dziedzinie[149].

Nie wszystkie programy mają tylko charakter deklaracji pozbawionych znaczenia prawnego. Wyjątek stanowić mogą tak zwane programy ramowe. J. Galster i C. Mik twierdzą, iż programy ramowe Rady powstają na podstawie procedury współdziałania Parlamentu Europejskiego i Rady[150]. Zdaniem tych autorów, są to akty, które podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE. Dzięki ogólnym programom działania instytucje UE mają możliwości zaprezentowania, np. państwom członkowskim lub bezpośrednio obywatelom, własnych propozycji dotyczących danego zagadnienia (w tym przypadku ochrony środowiska)[151]. Programy działania na rzecz ochrony środowiska mają w dużej mierze

[147] Zob. szerzej na ten temat **S. Jastrzębski,** *Kompleksowy program ochrony środowiska*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą" 1973/2, s. 14–29.

[148] **L. Łustacz,** *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, „Studia Juridica II": *Zagadnienia prawnej ochrony środowiska naturalnego*, Warszawa 1974, s. 11.

[149] **A. Ch. Morand,** *'Les recommendations, les résolutions et les avis du droit communautaire'*, „Cahiers de Droit Européen" 1970/6, s. 37.

[150] **J. Galster, C. Mik,** *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 158.

[151] **S. Weatherill,** *Cases and materials on EC Law*, London 1994, s. 12.

znaczenie polityczne i moralne. Brak wiążącego charakteru w niczym nie umniejszał ich roli w kształtowaniu polityki i prawa ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę prestiż, którym cieszą się instytucje UE, należy stwierdzić, iż ranga i znaczenie programów działania w dziedzinie ochrony środowiska są bardzo duże. W programach działania planuje się różnego rodzaju propozycje legislacyjne, które powinny być podjęte w celu zintegrowania wysiłków na rzecz ochrony środowiska. Uważam, że rola tych programów dla kształtowania norm prawnych jest szczególnie istotna. Chodzi tutaj o wspólne wypracowanie właściwych instrumentów i wdrożenie odpowiednich norm prawnych, które zapewnią wysoki poziom ochrony środowiska. Za pomocą programów działania Komisja Europejska chce zwiększyć skuteczność wprowadzania w życie aktów prawnych. Programy działania umożliwiają wyczerpujące informowanie społeczeństwa o polityce UE w dziedzinie ochrony środowiska. Sprawą najwyższej wagi, którą podkreślają tego rodzaju dokumenty, jest pełne oraz kompleksowe wprowadzenie w życie przez wszystkie państwa członkowskie aktów prawnych Unii z zakresu ochrony środowiska. Powinno to przyczynić się do integracji polityki oraz działań dotyczących ochrony środowiska w poszczególnych krajach oraz w całej UE.

Wdrażanie prawa jest jednym z zadań priorytetowych każdego programu działania w dziedzinie ochrony środowiska. Opracowane propozycje aktów prawnych, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, są konsultowane z przedstawicielami społeczeństwa oraz innych stron zainteresowanych. Jednym z podstawowych instrumentów realizacji każdego programu działania są środki prawne (w szczególności rozporządzenia i dyrektywy).

Programy działania UE zawierają uzasadnienie potrzeby stosowania coraz ostrzejszych standardów w ochronie środowiska[152]. Jednocześnie podkreślają, że wysokie normy ochrony środowiska należy wprowadzać w sposób jak najmniej biurokratyczny oraz jak najbardziej efektywny z punktu widzenia kosztów. Zgodnie z art. 192 ust. 3 TFUE (dawny art. 175 TWE), ogólne programy działania określające cele priorytetowe, które mają być osiągnięte, uchwalane są przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. W tym miejscu zasadne będzie dokonanie analizy postanowień sześciu dotąd uchwalonych programów działania UE na rzecz ochrony środowiska, pod kątem realizacji przede wszystkim zasady zrównoważonego rozwoju, a także innych zasad ogólnych oraz instrumentów ich wdrażania.

Od 1972 r. realizacją objęto sześć programów UE w dziedzinie ochrony środowiska. Wprowadzono również wiele aktów prawnych dotyczących m.in.: ochrony przed zanieczyszczeniem atmosfery, wody oraz gleby; zagospodarowania odpadów; bezpieczeństwa chemicznego; biotechnologii, a także ocen

[152] Charakterystykę Programów przedstawiają **S. P. Johnson, G. Corcelle,** *The Environmental Policy of the European Communities*, London 1995, s. 12–22.

oddziaływania na środowisko, norm jakości produktów oraz ochrony przyrody[153]. Początkowo programy działania wspierały realizację działań na rzecz ochrony środowiska, które nie zostały wymienione w Traktacie. Traktat rzymski nie określał bowiem kompetencji Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska.

Pierwszy program działań środowiskowych obejmujący lata 1973–1976 wyznaczył grupę zadań koniecznych do zrealizowania w celu rozwiązywania ówczesnych problemów dotyczących zanieczyszczenia środowiska[154]. Program ten określił szczegółowo pod względem teoretycznym kierunki przyszłych zadań; pominął jednak prawie całkowicie rozwiązania praktyczne. Przedstawiono w nim cele i zasady polityki ochrony środowiska na najbliższe lata. Wymienione zostały także czynności naprawcze konieczne do przeprowadzenia na szczeblu Wspólnoty[155]. Zaproponowano stworzenie nowych regulacji prawnych oraz transformowanie przepisów obowiązujących, a także określono obszary zagrożone oraz wyznaczono cele i narzędzia polityki ochrony środowiska. Jednak aż do roku 1973 ówczesna Wspólnota nie wypracowała szczegółowych zasad realizacji polityki ochrony środowiska.

„Drugi program działań środowiskowych (1977–1981)"[156] obejmował cztery grupy zagadnień: 1) zmniejszenie zanieczyszczeń i innych uciążliwości; 2) racjonalne gospodarowanie elementami środowiska; 3) ochrona oraz polepszenie stanu środowiska; 4) współpraca międzynarodowa dotycząca ochrony środowiska. Dokonano w nim ponadto aktualizacji i rozszerzenia zadań nakreślonych w pierwszym programie.

„Trzeci program działań środowiskowych (1982–1986)"[157] w dużym zakresie dotyczył wprowadzenia w życie zasady: „zanieczyszczający płaci". W czasie jego trwania nastąpił wyraźny postęp w realizacji polityki ochrony środowiska w stosunku do lat poprzednich, stosowano bowiem już szeroko instrumenty prawne i ekonomiczne tej polityki. W programie tym zwrócono uwagę na aspekt zapobiegawczy ochrony środowiska, zgodnie z zasadą prewencji. Koniecznością stało się takie planowanie przedsięwzięć gospodarczych i społecznych, zgodnie z zasadą przezorności, które miało pozwolić zminimalizować lub wyeliminować ryzyko zagrożeń dla środowiska. Zasoby naturalne, według tego programu, zostały uznane za podstawę rozwoju gospodarczego i społecznego; podkreślono, że wartości te wyznaczają granicę samego wzrostu społeczno-gospodarczego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Za podstawowe narzędzie realizacji zadań polityki ochrony środowiska uznano oceny oddziaływania na środowisko będące instrumentem zasady przezorności. Dużą rolę przypisano procesowi planowania działań na rzecz ochrony środowiska, przede wszystkim jednak

[153] **A. Kiss, D. Shelton,** *Manual*…, s. 21.
[154] Dz. Urz. C 112 z 20.12.1973 r.
[155] Dz. Urz. C 112 z 20.12.1963 r.
[156] Dz. Urz. C 139 z 13.06.1977 r.
[157] Dz. Urz. C 46 z 17.02.1983 r.

skoncentrowano wówczas wysiłki na zapobieganiu szkodom oraz upowszechnianiu procedur ocen wpływu inwestycji na środowisko[158].

W „Czwartym programie działań środowiskowych (1987–1992)"[159] wyznaczono cztery priorytetowe zadania: 1) zapobieganie zanieczyszczeniom; 2) racjonalna gospodarka odpadami; 3) współpraca międzynarodowa; 4) realizacja instrumentów polityki ochrony środowiska[160]. Zapobieganie zanieczyszczeniom, zgodnie z zasadą prewencji, polegało przede wszystkim na zmniejszaniu zanieczyszczenia bezpośrednio u źródła jego powstania. Ochronę powietrza sprowadzono głównie do przestrzegania standardów dotyczących jakości powietrza oraz zanieczyszczeń powodowanych przez zakłady przemysłowe, duże instalacje spalania i pojazdy samochodowe. Zapobieganie skażeniu gleby przez produkty agrochemiczne i odpady toksyczne realizowano na podstawie obowiązujących przepisów dotyczących odpadów toksycznych i niebezpiecznych. W związku z ochroną gleb przed odpadami toksycznymi i niebezpiecznymi zwrócono szczególną uwagę na przechodzenie zanieczyszczeń z jednego elementu środowiska do drugiego oraz na przeciwdziałanie zanieczyszczeniom transgranicznym. Kontrolowaniu substancji i preparatów chemicznych służyło dokonywanie ocen narażenia środowiska i zdrowia ludzkiego na działanie tych substancji i preparatów.

Przedstawione założenia programów ochrony środowiska najczęściej nawiązywały do zobowiązań podejmowanych we wcześniejszych programach. Programy te nierzadko zawierały kompromisy dotyczące różnych potrzeb i oczekiwań. Zdarzało się też, że były one ze sobą sprzeczne. W załączniku nr 1 do czwartego programu powtórzone zostały cele i zasady polityki w dziedzinie ochrony środowiska. Celem podstawowym stawianym we wszystkich programach była poprawa warunków i jakości życia mieszkańców, osiągana w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Starano się przy tym pogodzić ekspansję gospodarczą człowieka z zapewnieniem dla niego środowiska umożliwiającego najlepsze możliwe warunki życia. Zwracano przy tym jednak zawsze uwagę na skuteczność polityki ochrony środowiska. Zdaniem T. Żylicza, „Skuteczne są te polityki, które prowadzą do oczyszczenia powietrza, przywrócenia do pierwotnego stanu jezior i ochrony gatunków przed wyginięciem"[161].

Cecha skuteczności miała ogromne znaczenie dla realizacji tych programów. Celami szczegółowymi polityki ochrony środowiska, nakreślonymi w „Czwartym programie", były: 1) zapobieganie, zmniejszanie oraz eliminowanie zanieczyszczeń i uciążliwości (zasada prewencji); 2) utrzymanie poziomu

---

[158] *La politique de l'environnement de la Communanté Européenne*, Luxemburg 1984, s. 44.

[159] Dz. Urz. C 328 z 7.12.1987 r.

[160] Skrócony opis czwartego programu przedstawił **W. Meissner,** *Environmental Policy in the European Community*, „Metroeconomia" 1982/43 (1–2), s. 157–172.

[161] **T. Żylicz,** *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] **H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor** (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 168.

równowagi ekologicznej (zasada zrównoważonego rozwoju i zasada kompleksowości ochrony); 3) prowadzenie racjonalnej gospodarki zasobami środowiska (zasada zrównoważonego rozwoju); 4) ukierunkowanie rozwoju gospodarczego na poprawę warunków życia i pracy mieszkańców Wspólnoty (zasada zrównoważonego rozwoju); 5) uwzględnienie ochrony środowiska w procesach planowania (zasada zrównoważonego rozwoju i zasada nadrzędności ochrony); 6) współpraca na rzecz ochrony środowiska z organizacjami międzynarodowymi (zasada dostępu do informacji i zasada partycypacji publicznej). Za pierwszą podstawową zasadę polityki środowiskowej uznano zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń lub uciążliwości bezpośrednio u źródła ich tworzenia. Zaproponowano nowy sposób myślenia o środowisku, w którym miało ono być głównym warunkiem rozwoju cywilizacyjnego. Eksploatacja zasobów naturalnych nie powinna naruszać stanu równowagi ekologicznej.

„Czwarty program" podtrzymywał obowiązującą zasadę, zgodnie z którą koszty zapobiegania uciążliwościom i ich eliminowania musi ponosić sprawca zanieczyszczenia. Jest to podstawowa ekonomiczna zasada polityki ochrony środowiska. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzania do krajowych przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska zasad, zgodnie z którymi sprawca powinien ponosić koszty swojej działalności szkodliwie wpływającej na środowisko oraz nakłady związane z wyeliminowaniem zanieczyszczenia lub jego zredukowaniem. Przewidywano wyłączenia tej zasady np. w stosunku do okresów przejściowych.

Piąty program działań środowiskowych, obejmujący lata 1993–2000, zatytułowany „W stronę zrównoważonego rozwoju"[162], złożony był z trzech części. Część pierwsza dokumentu zawierała odniesienie do stanu środowiska ówczesnej Wspólnoty. Wskazano w niej na rosnące przyszłe zagrożenia. W tym celu wyznaczono strategię ukierunkowaną na zmianę istniejącego stanu rzeczy i nakreślono nowy kierunek działań, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta określa stosunek człowieka do środowiska w związku z korzystaniem z jego elementów. Problemem, który wówczas sprawiał trudności w związku z wypełnieniem założeń zasady zrównoważonego rozwoju, był sposób eksploatacji zasobów środowiska[163]. Aby zasada zrównoważonego rozwoju mogła być realizowana, niezbędna była współpraca wielu grup społecznych, oparta na wykorzystaniu wszystkich instrumentów polityki ochrony środowiska. W związku z tym przyjęta została zasada współodpowiedzialności, zgodnie z którą długofalowy proces współdziałania wszystkich uczestników procesu gospodarczego, w tym również organów administracji, miał doprowadzić (w konsekwencji) do uzyskania równowagi w środowisku. Główne zadania dla administracji rządowej skoncentrowane zostały wokół następujących zagadnień: 1) planowanie przestrzenne; 2) rozwój gospodarczy; 3) rozwój infrastruktury; 4) ograniczenia zanie-

[162] Tamże.
[163] Tamże.

czyszczeń przemysłowych; 5) gospodarowanie odpadami; 6) transport; 7) informowanie społeczeństwa, oświata i szkolenie oraz 8) kontrola wewnętrzna.

W stosunku do planowania przestrzennego podstawowy nacisk został położony na przestrzeganie zasad właściwego planowania umożliwiających zrównoważony rozwój. Zagadnienia transportu i ruchu drogowego połączone zostały z procesem planowania. Lokalne i regionalne organy władzy zobowiązano do ułatwiania większego udziału społeczeństwa w działaniach podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.

W „Piątym programie" dokonano bardzo ważnego, moim zdaniem, wyszczególnienia pięciu sektorów gospodarki, wokół których należało skoncentrować działania na rzecz ochrony środowiska, wynikające z realizacji zasady nadrzędności. Wskazano na sektory: 1) przemysł; 2) energetyka; 3) transport; 4) rolnictwo i leśnictwo oraz 5) turystyka.

Podstawowym zadaniem polityki przemysłowej miało być stworzenie warunków pozwalających na funkcjonowanie silnego, innowacyjnego i konkurencyjnego przemysłu. Celem nadrzędnym było osiągnięcie konkurencyjności i równowagi przemysłu europejskiego w skali międzynarodowej, zwłaszcza w stosunku do gospodarki amerykańskiej. Polityka zachęcała w piątym programie do samowystarczalności w gospodarce odpadami. Było to zgodne z zasadą bliskości, na podstawie której poszczególne kraje powinny prowadzić politykę samowystarczalności w dziedzinie gospodarowania odpadami[164].

W opublikowanym przez KE „Komunikacie w sprawie transportu i środowiska"[165] zaproponowana została strategia zrównoważonego przemieszczenia. Składało się na nią m.in.: prawidłowe planowanie i użytkowanie gruntów, promowanie środków transportu przyjaznych środowisku oraz rozwój zbiorowego transportu miejskiego.

Polityka rolna zmierzała w kierunku zapewnienia dostępności zaopatrzenia w żywność na podstawie rozsądnych cen, stabilności rynku i utrzymania godziwego standardu życia rolników. Nadmierna intensyfikacja produkcji rolnej w niektórych regionach doprowadziła do zwiększonej ponad normę eksploatacji i degradacji zasobów środowiska. Na skutek częstego stosowania nawozów azotowych i fosforowych nastąpiło również skażenie wód powierzchniowych. Chcąc przeciwdziałać tym niekorzystnym zjawiskom w przyszłości, KE opracowała program działań agroekologicznych, który wyznaczył kilka rodzajów pomocy finansowej dla gospodarstw rolnych[166].

W zakresie gospodarki leśnej polityka realizowała cztery zasadnicze cele obejmujące: 1) ochronę zasobów leśnych przed zakwaszeniem i pożarami; 2) poprawę produktywności lasów; 3) przyjęcie programów działań dotyczących

[164] **K. R. Turner, W. D. Pearce,** *Market Based Approaches to Solid Waste Managment*, „Resources, Conservation and Recycling" 1993/8, s. 63–90.
[165] COM (92) 46, 20.02.1992.
[166] COM (91) 258, 11.07.1991.

gospodarki leśnej na obszarach wiejskich oraz 4) zwiększenie stanu zalesienia na terenach rolniczych. Piąty program zalecił kontynuację tych celów do 2000 r.

Turystyka, którą określono jako ważny element życia społecznego i gospodarczego, stała się znaczącym czynnikiem rozwoju gospodarczego. W związku z dużym napływem turystów na tereny przybrzeżne i górskie uznano za konieczne opracowanie zintegrowanych krajowych i regionalnych planów zagospodarowania tych obszarów. Komisja Europejska opublikowała plan działania dotyczący popierania turystyki. Zaproponowano w nim podjęcie konkretnych przedsięwzięć mających na celu powiązanie ochrony środowiska z rozwojem turystyki.

„Szósty program działania środowiskowego (2002–2012)" w założeniu miał się głównie koncentrować na niedociągnięciach wykonania „Piątego programu". Został przyjęty w drodze decyzji 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiającej „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego"[167]. Postanowienia tego aktu są kontynuacją zagadnień znajdujących się w „Piątym programie". Zgodnie z postanowieniami „Szóstego programu", polityka ochrony środowiska UE powinna skupiać się na sześciu zagadnieniach, jakimi są: 1) złagodzenie zmian klimatycznych; 2) ochrona przyrody i różnorodności biologicznej; 3) ochrona środowiska i zdrowie; 4) trwałe wykorzystywanie zasobów naturalnych i zarządzanie odpadami; 5) światowy wymiar działania UE; 6) podejmowanie decyzji oparte na udziale solidnej wiedzy naukowej. Jedną z konsekwencji wynikających z postanowień tego programu było zobowiązanie KE do przygotowania szczegółowych strategii tematycznych w obszarach: zanieczyszczenie powietrza; zapobieganiu powstawania odpadów oraz ich wtórne wykorzystanie; ochrona i zachowanie środowiska morskiego; ochrona gleby; zrównoważone stosowanie pestycydów; zrównoważone wykorzystywanie zasobów; środowisko miejskie.

W „Szóstym programie" określone zostały instrumenty, których wdrożenie i stosowanie mają się przyczynić do osiągnięcia celów, które zostały w nim nakreślone. Do instrumentów tych należą: systematycznie wprowadzane instrumenty prawne, których stosowanie powinno wymóc na wszystkich użytkownikach środowiska pożądany poziom jego ochrony; instrumenty rynkowe/ekonomiczne (opłaty, subwencje); instrumenty fiskalne (podatki ekologiczne, ulgi podatkowe oraz dobrowolne porozumienia rządu z przedsiębiorcami, np. krajowe programy handlu emisjami); instrumenty wspomagające (badania naukowe, edukacja ekologiczna); poprawa pozyskiwania i wykorzystania danych o środowisku, planowanie sektorowe i przestrzenne; finansowe instrumenty wspomagające (fundusze strukturalne i fundusz spójności); specjalne programy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw; programy wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii i jej efektywnego wykorzystania.

[167] *Environment 2010: Our future, our chice. The sith EU environment action programme 2001–10*, Luxemburg 2001. Treść programu dostępna jest w wersji elektronicznej na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm.

W programie tym wymienione zostały również zasady polityki ochrony środowiska UE, które mają służyć realizacji kolejnych programów działań. Do zasad tych należą: 1) zasada zrównoważonego rozwoju; 2) zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego; 3) zasada przezorności; 4) zasada partycypacji publicznej; 5) zasada „zanieczyszczający płaci" oraz 6) zasada skuteczności środowiskowej i efektywności ekonomicznej przy wyborze planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska.

Uzupełnieniem programów działań wyznaczających w sposób kompleksowy etapy rozwojowe globalnej polityki i prawa ochrony środowiska UE oraz państw członkowskich są programy szczegółowe. Są one ukierunkowane na osiąganie określonych celów strategicznych UE w dziedzinie ochrony środowiska. Należą do nich programy regionalne (np. dotyczące obszaru śródziemnomorskiego), a także programy krajowe samodzielnie tworzone przez państwa członkowskie, zgodne z założeniami polityki UE. Programy szczegółowe dotyczą zwłaszcza rozwiązywania globalnych zagrożeń środowiska; najczęściej są ukierunkowane na uwzględnienie odmienności warunków środowiskowych w różnych regionach UE oraz kryteriów przedmiotowych. Swoją uwagę koncentrują również na rozwiązywaniu niektórych problemów strategicznych. Przykładem takiego szczegółowego programu może być program CORINE (*Coordination des Informations sur l'Environnement*) – utworzony w 1984 r. jako „Program koordynacji informacji w dziedzinie środowiska naturalnego" w celu gromadzenia i wymiany informacji na temat stanu środowiska na obszarze UE. Do zadań tego instrumentu polityki ochrony środowiska należało: monitorowanie środowiska; koordynacja prowadzonych na tym obszarze programów ekologicznych; rozpoznawanie źródeł zagrożeń oraz ewidencjonowanie zasobów środowiska. Po utworzeniu w 1990 r. Europejskiej Agencji Środowiska zadania tego programu przejęła nowa organizacja.

W celu skutecznego rozwiązania problemów środowiskowych, UE przyjęła także siedem strategii tematycznych. Dotyczą one następujących zagadnień: 1) zanieczyszczenie powietrza; 2) zagospodarowanie odpadów i recykling; 3) ochrona środowiska morskiego; 4) ochrona gleby; 5) zrównoważone wykorzystanie pestycydów; 6) zrównoważone wykorzystanie zasobów oraz 7) środowisko miejskie.

W czerwcu 2006 r. Rada Europejska przyjęła dokument o nazwie „Odnowiona strategia zrównoważonego rozwoju", obejmujący siedem najważniejszych zagadnień: 1) zmiany klimatyczne i czysta energia; 2) transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju; 3) zrównoważona konsumpcja i produkcja; 4) ochrona zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi; 5) zdrowie publiczne; 6) integracja społeczna, demografia i migracja oraz 7) ubóstwo na świecie.

5.5. Obszary Natura 2000 jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju

Powstanie instrumentu Natura 2000 było uwieńczeniem długoletniego procesu prac studialnych i teoretycznych związanych ze stworzeniem koncepcji wielkoprzestrzennych (wielkoobszarowych) systemów ochrony przyrody[168]. Założeniem wyjściowym, wynikającym z zasady zrównoważonego rozwoju oraz z zasady kompleksowości ochrony, odnoszącym się do ochrony przyrody, jest to, że przyroda tworzy harmonijną i zrównoważoną całość. Badaniem mechanizmów regulacyjnych zabezpieczających utrzymywanie się tych układów zajmuje się dziedzina ekologii nazywana biocenologią[169].

Przedstawienie tych kilku uwag ogólnych na temat układów zależności występujących w przyrodzie jest niezbędne do rozpoczęcia analizy instrumentu Natura 2000, którego podstawą są założenia wynikające z zasady kompleksowości w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym[170]. Funkcjonowanie sieci Natura 2000 tworzy podstawy dla wyznaczenia nowej zasady ochrony prawnej przyrody opartej na tym instrumencie. Proces kształtowania się jej treści jest nadal w fazie początkowej, mimo dość szczegółowych obowiązujących podstaw prawnych wyznaczających zakres działania instrumentu Natura 2000. Na tym etapie obowiązywania i stosowania instrumentu Natura 2000 przedwczesne byłoby nazywanie go zasadą ogólną ochrony przyrody.

Ochrona przyrody stosująca ten instrument wyznacza nowy zakres ochrony cennych przyrodniczo obszarów przed działaniami inwestycyjnymi obejmującymi zmiany dotychczasowego sposobu ich użytkowania, przeznaczenia pod zabudowę, inwestycje przemysłowe, komunikacyjne oraz prace hydrotechniczne.

---

[168] W Polsce koncepcje wielkoprzestrzennych systemów ochrony przyrody powstały pod koniec lat sześćdziesiątych. W Republice Czeskiej przykładem realizacji tej koncepcji ochrony przyrody może być Terytorialny System Stabilności Ekologicznej. Ochrona wielkoobszarowa jest bardzo zróżnicowana. Może dotyczyć danego obszaru geograficznego, takiego jak Antarktyka. Status prawny tego obszaru reguluje kilka umów międzynarodowych. Do najważniejszych należą: Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki, Canberra 1980 (Dz.U. z 1984 r., nr 61, poz. 314) oraz Protokół madrycki o ochronie środowiska z 1991 r. do Traktatu w sprawie Antarktydy (Dz.U. z 2001 r., nr 6, poz. 52). Zob. też analizę problemów ochrony środowiska w strefach okołobiegunowych przedstawioną przez **J. Machowskiego,** *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 241 i n.

[169] Biocenologia jest nauką zajmującą się jednostkami zespołowego życia w przyrodzie, które są nazywane biocenozami. Biocenoza oznacza całość życia w określonym środowisku, np. w lesie czy jeziorze. Wszystkie elementy takiej całości są ze sobą wzajemnie powiązane. Skład takiej biocenozy nie ma charakteru dowolnego i przypadkowego. W biocenozie uczestniczą rośliny i zwierzęta przystosowane do warunków środowiska fizycznego i przystosowane wzajemnie do siebie. Biocenoza wraz z jej fizycznym środowiskiem tworzy swoisty układ biologiczny, który można traktować jako miniaturę przyrody. Zob. **H. Sander,** *Człowiek a przyroda*, Warszawa 1972, s. 7.

[170] **W. Radecki,** *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, Kraków 1987, s. 28–30.

Kilkuletnie doświadczenia ze stosowania tego instrumentu ochrony, które znalazły swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie, świadczą o ważnej jego roli w ochronie przyrody. W prawie UE podstawę prawną dla funkcjonowania tego instrumentu wyznaczają dwie najważniejsze regulacje prawne: 1) Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa („Dyrektywa ptasia"), której założeniem podstawowym jest objęcie ochroną wszystkich gatunków ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich[171], oraz 2) Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory („Dyrektywa siedliskowa")[172]. Warto też w tym kontekście zwrócić uwagę na treść art. 191 ust. 3 TFUE (dawny art. 174 TWE). Według tego przepisu, przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania, oraz gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. W zakresie swoich kompetencji Unia i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Dyrektywa w sprawie ochrony dzikich ptaków, tzw. „Dyrektywa ptasia", przewiduje obowiązek adresowany do wszystkich krajów członkowskich, dotyczący podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, ochronnych, kontrolnych i monitoringowych w celu zapewnienia trwałej egzystencji wszystkim dziko żyjącym gatunkom europejskiej awifauny. Do dyrektywy tej jest dołączonych pięć załączników, z których pierwszy zawiera listę gatunków ptaków bardzo rzadkich, wymierających lub zagrożonych głównie wskutek niekorzystnych zmian typowych dla nich siedlisk. Dyrektywa zobowiązuje do wyodrębnienia tzw. obszarów specjalnej ochrony (OSO), zwanych potocznie „obszarami ptasimi". Ostoje ptasie są jednym z dwóch podstawowych narzędzi programu Natura 2000.

Dyrektywa określiła podstawowy cel ochrony ptaków. Jest nim troska o zachowanie takich ostoi w stanie zgodnym z potrzebami życiowymi ptaków, nie gorszym niż w momencie ich ustanowienia. Przepisy dyrektywy zobowiązują bowiem państwa członkowskie do uwzględnienia precyzyjnych kryteriów ilościowych, które zostały określone przez organizację *Bird Life International*. Przepisy analizowanego aktu regulują zasady pozyskiwania ptaków łownych i handlu nimi oraz wyłączenia niedopuszczalnych (niehumanitarnych) metod ich odłowu i zabijania. Regulacja ta wprowadziła do prawa UE kompleksowy program ochrony dzikich ptaków wędrownych i ich siedlisk; wyznaczyła również instrumenty ogólnej odpowiedzialności za utrzymanie populacji wszystkich gatunków ptaków występujących w warunkach naturalnych na obszarze UE

[171] Dz. Urz. L 103/1 z 25.04.1979 r.
[172] Dz. Urz. L 206/7 z 22.07.1992 r.

w stanie dzikim na poziomie, który odpowiada przede wszystkim wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym, z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych i rekreacyjnych. W przyjętym założeniu osiągnięcie celów wyznaczonych w Dyrektywie powinno być realizowane przez ochronę, utrzymanie lub odtworzenie dostatecznej różnorodności i obszaru siedlisk. Wyrazem realizacji tych założeń powinno być tworzenie obszarów chronionych, gospodarowanie siedliskami wewnątrz i poza obszarami chronionymi oraz odtworzenie zniszczonych biotopów i utworzenie nowych.

Zgodnie z przepisami „Dyrektywy ptasiej", państwa członkowskie, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, zobowiązane zostały do zakazania umyślnego zabijania lub chwytania ptaków, umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj, zbierania jaj w naturalnych siedliskach, umyślnego płoszenia tych ptaków w okresie lęgowym i wyprowadzania młodych oraz przetrzymywania tych gatunków ptaków, na które polowanie lub których chwytanie jest zabronione. Gatunki szczególnie podatne na wyginięcie zostały wyszczególnione w załączniku II. Polowania na dzikie gatunki ptaków powinno odbywać się zgodnie z zasadami rozsądnego wykorzystania tych gatunków i wynikami ekologicznie zrównoważonej kontroli ich liczebności. Niektóre metody polowań, wymienione w załączniku IV, zostały zakazane. Zabronione jest używanie: sideł, materiałów wybuchowych, sieci, żywych ptaków jako wabików, a także niektórych rodzajów broni półautomatycznej lub automatycznej. W załączniku IV wprowadzono zakaz polowania z samolotów, pojazdów mechanicznych i łodzi. Państwa członkowskie mogą udzielić zezwolenia na polowanie lub chwytanie dzikich gatunków ptaków z określonych powodów, które dotyczą ochrony zdrowia i bezpieczeństwa lub badań naukowych.

Instrument Natura 2000 tworzy spójny, kompleksowy i przestrzenny europejski systemem ochrony przyrody umożliwiający zapewnienie trwałej egzystencji ekosystemom, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Natura 2000 buduje europejską sieć ekologiczną, która jest tworzona we wszystkich krajach UE na podstawie postanowień „Dyrektywy ptasiej" i „Dyrektywy siedliskowej". Zasadniczym celem tej formy ochrony prawnej jest zachowanie dziedzictwa przyrodniczego Europy poprzez stosowanie takich zasad prawa ochrony, jak: zasada zrównoważonego rozwoju, zasada prewencji, zasada przezorności oraz zasada kompleksowości ochrony.

Do najważniejszych regulacji prawnych z zakresu ochrony przyrody tworzących podstawy prawne dla funkcjonowania instrumentu Natura 2000 w prawie UE, obok „Dyrektywy ptasiej", należy także dyrektywa Rady EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny 92/43/EWG (*Council Directive 92/43/EEC of 21 May on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna*), uchwalona 21 maja 1992 r. i zmieniona dyrektywą 97/62/EWG, nazywana „Dyrektywą siedliskową" (*Habitat Directive*). Przepisy tej dyrektywy przewidują instrumenty wdrażania postanowień Konwencji Berneńskiej o ochronie europejskiej przyrody żywej

i naturalnych siedlisk (*Convention on the Conservation of Europaean Wildlife and Natural Habitats*) z 1979 r., z którą stanowi ona spójną całość. Jej treść składa się z 24 artykułów, które dotyczą zagadnień prawnych, finansowych i naukowych, oraz z 6 załączników.

Zasadniczy cel „Dyrektywy siedliskowej" – ochrona różnorodności biologicznej na terenie UE – jest realizowany poprzez: 1) ochronę siedlisk zagrożonych, reprezentatywnych dla poszczególnych regionów biogeograficznych UE; 2) zachowanie roślin i zwierząt rzadkich i zagrożonych na terenie UE, poprzez ochronę gatunkową i ochronę ich siedlisk. Cele tego aktu określa treść art. 2, według którego dyrektywa ma przyczyniać się do zapewnienia różnorodności biologicznej – poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz ochronę dzikiej flory i fauny na europejskim terytorium państw członkowskich. Działania ochronne, realizowane zgodnie z przepisami dyrektywy, powinny być zaprojektowane tak, aby zachować siedliska przyrodnicze oraz gatunki dzikiej flory i fauny będące przedmiotem zainteresowania UE w stanie sprzyjającym ochronie. Muszą być przy tym uwzględniane wymogi gospodarcze, społeczne i kulturalne oraz cechy regionalne i lokalne. Przepisy art. 3–9 regulują ochronę siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, natomiast w art. 12–16 zawarto unormowania ochrony gatunkowej. Podstawowe znaczenie ma treść artykułu 3, w którym jest propozycja utworzenia spójnej Europejskiej Sieci Ekologicznej Specjalnych Obszarów Ochrony – Natura 2000. Sieć ta składa się z obszarów, w których znajdują się rodzaje siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku oraz siedliska gatunków wyszczególnionych w załączniku II. Instrument Natura 2000 ma umożliwić zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków w stanie sprzyjającym ochronie w ich naturalnym zasięgu lub odtworzenie takiego stanu. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia instrumentu ochrony w sposób proporcjonalny. W tym celu państwa powinny wyznaczyć na swoim terytorium specjalne obszary ochrony (SOO).

Kontynuacja dalszych rozważań wymaga ode mnie wyjaśnienia znaczenia dwóch podstawowych pojęć: „obszar Natura 2000" i sieć Natura 2000, których zakres treści będzie wyznaczał interpretację instrumentu Natura 2000. Obszar Natura 2000 jest przede wszystkim jedną z obszarowych form ochrony przyrody obok takich, jak park narodowy i rezerwat przyrody. Ta forma ochrony przyrody została wprowadzona do polskiego prawa w 2004 r., poprzedziły ją jednak wcześniejsze prace legislacyjne. W latach 2000–2001, kiedy miała miejsce gruntowna przebudowa regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, zainicjowano zmiany w ustawie o chronie przyrody z 1991 r. obejmujące realizację trzech celów: 1) dostosowanie obowiązujących przepisów do wymogów Konstytucji; 2) uwzględnienie nowej struktury aktów prawnych chroniących środowisko oraz 3) dostosowanie przepisów prawa wewnętrznego do prawa UE. Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. wzmocniła charakter prawny planów ochrony parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego.

Plany te stały się aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym. Ustawodawca w nowelizacji ustawy o ochronie przyrody nawiązywał w zakresie merytorycznym do art. 6 ust. 1 dyrektywy 92/43/EEC. Zmiany te okazały się niewystarczające i w konsekwencji, przed przystąpieniem do UE, w dniu 16 kwietnia 2004 r. uchwalono nową ustawę o ochronie przyrody[173]. Natura 2000 jest nazwą Europejskiej Sieci Ekologicznej Specjalnych Obszarów Ochrony, która została wprowadzana we wszystkich krajach UE. Sieć taką tworzą poszczególne obszary Natura 2000 – wyznaczane zgodnie z jednolitymi, naukowymi kryteriami. Zgodnie z art. 5 pkt. 2b ustawy o ochronie przyrody, obszar Natura 2000 to obszar „specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty".

Obszarami Natura 2000 mogą stać się tereny najistotniejsze dla zachowania zagrożonych lub bardzo rzadkich gatunków roślin, zwierząt czy charakterystycznych siedlisk przyrodniczych mających znaczenie dla ochrony wartości przyrodniczych całej Europy, w ramach instytucji różnorodności biologicznej. Wyznaczanie obszarów powinno wynikać z obiektywnych, wspólnych dla wszystkich krajów kryteriów. Zastosowane w danym przypadku kryteria posiadają decydujący wpływ na nadawanie tym obszarom odpowiedniej rangi. W procesie tworzenia obszarów sieci Natura 2000 wyraźnie widać potrzebę stosowania instrumentów prawnych, które przewiduje: zasada dostępu do informacji oraz zasada partycypacji publicznej. Ustalenie tych obszarów może rodzić zastrzeżenia społeczności lokalnych, zwłaszcza w takich sytuacjach konfliktowych, w których powoduje to ograniczenia w prowadzeniu działalności inwestycyjnej na danym terenie[174]. Najczęściej sytuacje takie dotyczą realizacji nowych inwestycji, zabudowy na danym terenie. Przykładem tego typu konfliktów może być *casus* związany z inwestycjami na terenie Doliny Rospudy[175]. W przypadkach wyjątkowych, kiedy wymaga tego interes społeczny lub bezpieczeństwo publiczne, dopuszczalne są odstępstwa od przewidzianych zakazów. Zgodnie z założeniami wynikającymi z zasady dostępu do informacji oraz zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, przed ostatecznym wyznaczeniem obszarów Natura 2000 i zatwierdzeniem planów ich ochrony muszą być prowadzone szerokie konsultacje społeczne.

Istotne znaczenie w stosowaniu zasady partycypacji publicznej przy wyznaczaniu obszarów Natura 2000 ma zasada „zintegrowanego zarządzania" (*integrated management*). Przewiduje ona konieczność ścisłej współpracy wszystkich stron

[173] Tekt jedn.: Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

[174] Zob. **Z. Bukowski,** *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000, a ograniczenia związane z inwestycjami*, PiŚ 2005/3, s. 114–117.

[175] Zob. **M. Bar, J. Jendrośka,** *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, PiŚ 2007/1, s. 49–59.

zainteresowanych zarządzaniem jakimkolwiek obszarem w celu wypracowywania i podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu z uwzględnieniem wszystkich aspektów danej sytuacji oraz potrzeb ochrony gatunków i ekosystemów. Zgodnie z tą zasadą, wymagania ochrony przyrody powinny być traktowane na równi z koniecznością prowadzenia procesów gospodarczych zintegrowanych z planowaniem działań dotyczących zarządzania danym obszarem. Przykładem realizacji tej zasady może być np. zintegrowane zarządzanie strefami przybrzeżnymi lub zintegrowane zarządzanie obszarami zlewni. Zgodnie z zasadą nadrzędności, na etapie planowania strategicznego przedsięwzięć gospodarczych powinna być przeprowadzona procedura ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) realizująca założenia wynikające z treści zasady prewencji i zasady przezorności. Jest tutaj wykorzystany element prewencyjnej ochrony, który dotyczy poszczególnych inwestycji i przedsięwzięć oraz instrument strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, który ma zastosowanie do planów i programów.

Obszary Natura 2000 jako instrument prawny służą wprowadzeniu na terenie Polski systemu obszarów chronionych – wymaganych przez przepisy prawa UE, zwłaszcza przez przepisy tzw. „Dyrektywy siedliskowej". Regulacja ta w art. 3 ust. 1 przewiduje utworzenie specjalnych obszarów ochronnych Natura 2000[176]. Ustawa o ochronie przyrody w art. 5 pkt. 3 definiuje pojęcie „obszaru specjalnej ochrony ptaków". Jest to obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju. Definicja ta została przeniesiona do prawa polskiego wprost z dyrektyw europejskich o ochronie ptaków i ochronie siedlisk. W praktyce często obszary ptasie i siedliskowe pokrywają się częściowo ze sobą. Wyznaczane obszary Natura 2000 dotyczą terenów zatwierdzonych na szczeblu krajowym oraz zgłoszonych Komisji Europejskiej. Zgodnie z przewidywanym wyznaczaniem kolejnych specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 dla siedlisk przyrodniczych i gatunków, którym dotychczas nie zapewniono właściwej ochrony w tej sieci, wciąż kierowane są do zaopiniowania propozycje utworzenia nowych specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Obszar specjalny można zdefiniować jako oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, powodujący wyłączenie lub co najmniej ograniczenie dotychczasowego porządku prawnego. Swoista regulacja prawna obowiązująca ma terenie obszaru specjalnego wywołuje skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, a także w sferze prawa cywilnego i karnego[177].

[176] Zob. **R. Paczuski,** *Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody* [druk 1982], Bydgoszcz 2003.

[177] Por. **J. Stelmasiak,** *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 63–69.

Największe znaczenie dla funkcjonowania instrumentu Natura 2000 mają postanowienia art. 6 dyrektywy, który jest jedną z najważniejszych jej norm. Treść tego artykułu reguluje zależność pomiędzy ochroną a użytkowaniem ziemi. Zawarto w nim trzy zasadnicze grupy postanowień. Pierwsza grupa ustala wymagania dla przygotowania niezbędnych instrumentów ochronnych, z położeniem głównego nacisku na pozytywne i konstruktywne działania. Druga grupa określa warunki potrzebne do uniknięcia pogarszania siedlisk; prawodawca silnie zaakcentował tu potrzebę podjęcia działań zapobiegawczych, zgodnie z zasadą prewencji. W grupie trzeciej postanowień znalazły się proceduralne i rzeczywiste zabezpieczenia dotyczące systemu zarządzania planami oraz projektami, które mogą mieć istotne znaczenie dla obiektów sieci Natura 2000. Ocena wstępna wpływu planu lub przedsięwzięcia na obszar, przewidziana w art. 6, daje właściwym organom krajowym możliwość ustalenia wspólnego stanowiska dotyczącego wpływu danej inwestycji na integralność obszaru. Jeżeli stanowisko jest pozytywne, to oznacza to – zgodnie z zasadą przezorności – że z naukowego punktu widzenia nie występują uzasadnione wątpliwości dotyczące braku wpływu planu lub przedsięwzięcia na obszar. W takich sytuacjach właściwe organy mogą wyrazić zgodę na jego realizację. W sytuacji, kiedy wystąpią wątpliwości, wyrazem których są negatywne stanowiska, należy zgodnie z zasadą przezorności i zasadą prewencji podjąć właściwe działania przewidziane w tym artykule.

Zastosowanie instrumentów, które przewiduje zasada przezorności oraz zasada prewencji, może również w konsekwencji doprowadzić do podjęcia decyzji o rezygnacji z realizacji danego planu lub przedsięwzięcia. Powyższą wykładnię art. 6 potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Z jego analizy wynika, że artykuł ten ustanawia wymóg odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo lub ryzyko znaczącego oddziaływania na dany obszar. Zgodnie z zasadą przezorności, ryzyko takie można uznać za istniejące, jeżeli na podstawie obiektywnych przesłanek nie można wykluczyć, że dany plan lub przedsięwzięcie będzie w sposób znaczący oddziaływać na dany obszar[178]. Wyżej zaprezentowane stanowisko Trybunału znalazło swoje odzwierciedlenie w orzeczeniu z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-239/04 dotyczącej budowy autostrady w Portugalii. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał uznał, że przed udzieleniem zezwolenia na realizację danego przedsięwzięcia należy wyjaśnić wszelkie uzasadnione z naukowego punktu widzenia wątpliwości dotyczące braku niepożądanych skutków dla integralności obszaru[179]. Stanowisko Trybunału w tej sprawie nawiązuje wprost do wymagań zasady przezorności.

---

[178] Zob. wyrok Trybunału z dn. 7.09.2004 r. w sprawie C-127/02 pkt 57 i 61, *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, oraz wyrok Trybunału z dn. 20.10.2005 r. w sprawie C-6/04, pkt 54, *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.*

[179] Zob. Wyrok Trybunału z dn. 26.10.2006 r., *Komisja przeciwko Portugalii* w sprawie C-239/04, pkt 24.

Sieć Natura 2000 jest systemem, w ramach którego nastąpiło połączenie dwóch odrębnych podsystemów obszarów chronionych, wyznaczanych na podstawie przepisów prawa UE. System ten uzupełnia dotychczasowe podsystemy obszarów ochrony przyrody, które funkcjonowały w państwach europejskich, ale nie zastępuje tych podsystemów[180]. Sieć Natura 2000 posiada odmienne cele i funkcje, co starałem się wyżej wykazać.

Jednym z podsystemów sieci Natura 2000 jest podsystem obszarów, które są ważne dla celów związanych z ochroną dzikich ptaków (chroniących tzw. ostoje dzikich ptaków). Są one nazywane „obszarami specjalnej ochrony ptaków" – tzw. „obszarami ptasimi". Drugi podsystem tworzą obszary wyznaczane dla ochrony określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk istotnych dla ochrony określonych gatunków roślin i zwierząt innych niż ptaki. Są one nazywane „specjalnymi obszarami ochrony siedlisk" – tzw. „obszarami siedliskowymi". Zasadniczym kryterium ich tworzenia jest obecność siedlisk przyrodniczych o znaczeniu europejskim. Lista takich siedlisk została uregulowana w załączniku I „Dyrektywy siedliskowej". Poszczególne obszary mogą być chronione w inny sposób z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych charakterystycznych dla danego terenu. Wymagania ochronne powinny charakteryzować się dużą skutecznością podejmowanych działań, zgodnie z zasadą prewencji i zasadą przezorności. Ochrona ta dotyczy głównie zachowania zasobów określonych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Jak wynika z utrwalonej linii orzecznictwa ETS, projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk Natura 2000 są objęte ochroną, zgodnie z zasadą przezorności.

Podstawowym celem instrumentu Natura 2000 jest zachowanie tylko wybranych siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk wybranych gatunków zwierząt i roślin, wymienionych w załącznikach do „Dyrektywy siedliskowej". Istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu ochrony stosowanej poprzez wykorzystanie instrumentu Natura 2000 ma także koncepcja „gatunków parasolowych" (*umbrella species*). Pojęcie to oznacza gatunek charakterystyczny, łatwy do zidentyfikowania, obecny w świadomości społeczności i mający charakter priorytetowy z jakiegokolwiek punktu widzenia. Ochrona takiego gatunku w sposób automatyczny nakazuje ochronę wielu innych, mniej charakterystycznych gatunków zwierząt i roślin. Warto podkreślić, że instrument Natura 2000 nie chroni w sposób bezpośredni ani różnorodności biologicznej, ani cech charakterystycznych dzikiej przyrody oraz krajobrazu. Funkcja ochronna tego instrumentu jest skoncentrowana głównie na zachowaniu zasobów określonych

[180] Planuje się, że sieć Natura 2000 w przyszłości będzie pokrywała 15% obszaru UE. Wielkość obszaru powierzchni danego kraju objętej zakresem sieci Natura 2000 zależy od stanu zachowania tamtejszej przyrody, od stopnia jej unikatowości w skali europejskiej, a także od stopnia jej udokumentowania jej wartości. ETS często zajmował się sprawami dotyczącymi stosowania instrumentu Natura 2000. Zob. **L. Kräemer,** *Casebook on UE Environmental Law*, Oxford, Portland, Oregon 2002, s. 283–330.

gatunków i siedlisk przyrodniczych. Tak wyznaczony zakres funkcji ochronnej powoduje, że niejako na uboczu chronione są także inne wartości, które uważa się za cenne dla środowiska przyrodniczego na danym terenie.

Wdrożenie instrumentu Natura 2000 wiąże się również z koniecznością zaplanowania, zgodnie z zasadą kompleksowości, ochrony innych gatunków roślin. Zakresem przedmiotowym jego ochrony objęte są wybrane, uznane za ważne dla całej Europy i zagrożone w skali kontynentu, gatunki roślin i zwierząt, a także wybrane typy ekosystemów, nazywane typami siedlisk przyrodniczych. Lista siedlisk przyrodniczych uznanych za „ważne dla całej Europy" wymieniona została w załączniku I do „Dyrektywy siedliskowej". Bezpośrednią konsekwencją obowiązywania „Dyrektywy siedliskowej" stało się włączenie ochrony przyrody do polityki i programów działania UE, zgodnie z zasadą nadrzędności. Ochrona przyrody w sposób rzeczywisty stała się jedną z podstaw obowiązywania zasady zrównoważonego rozwoju. Wprowadzenie instrumentu Natura 2000 przyczyniło się także do utworzenia spójnej sieci ekologicznej w celu zapewnienia zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych. W ten sposób nastąpiło także połączenie narzędzi ochrony prawnej w jeden kompleksowy system obejmujący również ostoje wyznaczone na podstawie przepisów „Dyrektywy ptasiej". W wyniku obowiązywania „Dyrektywy siedliskowej" ochrona gatunków i siedlisk priorytetowych stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania wszystkich krajów członkowskich UE.

ROZDZIAŁ 6

Zasada kompleksowości oraz zasada zintegrowanej ochrony środowiska

6.1. Koncepcja teoretyczna zasady kompleksowej ochrony środowiska oraz zasady zintegrowanej ochrony środowiska

Słowo „kompleksowy" oznacza: ogarniający kilka różnych dziedzin, obejmujący jakąś zwartą całość, tworzący łącznie kompleks lub zespołowy zbiór elementów. „Kompleksowo" – to znaczy w sposób kompleksowy, zespołowo, całościowo; jest to zatem ujmowanie danego zagadnienia razem z innymi i rozwiązywanie pewnego problemu łącznie. Kompleksowość to występowanie lub stosowanie czegoś w kompleksie jako zbioru w sposób jednolity[1]. W wieku XVIII W. von Humboldt dostrzegł wzajemne wpływanie na siebie organizmów i środowiska. Polegało to jego zdaniem, na wzajemnym powiązaniu między strukturami i zjawiskami zachodzącymi w ramach środowiska przyrodniczego. Zdaniem tego uczonego, „początkiem i końcem wszelkiego podzielonego bytu jest jedność"[2], a proces powiązania przebiega w sposób integracyjny. Jego prace wykazywały istnienie jedności natury w odniesieniu do rozwoju biologii środowiska. W takim znaczeniu można więc mówić o zasadzie integracyjnej. Określenie zasady kompleksowości jako „zasady integracyjnej", „klauzuli przekrojowej" można spotkać także w literaturze przedmiotu – raczej jako oznaczenie zasady polityki ochrony środowiska niż prawa ochrony środowiska[3].

Zasadę kompleksowości ochrony środowiska zaliczam do grupy zasad-wartości. Zakłada ona konieczność realizowania ochrony jednego lub kilku elementów przyrodniczych, z uwzględnieniem ochrony pozostałych komponentów środowiska. Kompleksowość w tej zasadzie jest określana z dwóch punktów

---

[1] **M. Szymczak** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 978.

[2] **A. Humboldt,** *O Dualisie*, przeł. B. Andrzejewski, fragment z *Über den Dualis* (1827), [w:] *Gesammelte Schriften*, Bd. 6, Berlin 1907, s. 22–30, fragment w przekł. na jęz. polski opublikowany w: **B. Andrzejewski,** *Wilhelm von Humboldt*, Warszawa 1989, s. 262.

[3] Tak uważają m.in. **J. Stochlak, M. Podolak,** *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 273, oraz **M. M. Kenig-Witkowska,** *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 85.

widzenia. Z pierwszego punktu widzenia, zasada ta jest elementem szeroko rozumianej zasady zintegrowanego podejścia do kwestii środowiskowych, w którym następuje kompleksowe ujęcie wszystkich elementów środowiska w ich wzajemnych oddziaływaniach. Drugim punktem odniesienia, zakładanym w tej zasadzie, jest kompleksowe traktowanie oddziaływań na środowisko – uwzględniane w konstrukcji wielu instrumentów prawnych, takich jak: ocena oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji oraz zintegrowane pozwolenie środowiskowe.

Środowisko, zgodnie z zasadą kompleksowości, może być badane w trzech różnych aspektach: 1) statystycznym – oznaczającym rozkład gatunków; 2) strukturalnym – oznaczającym powiązanie elementów między sobą, oraz 3) funkcjonalnym – wskazującym na specyfikę działania.

Traktowanie środowiska jako całości oznacza sytuację, w której „poprawna jest tylko taka ochrona, która choćby wyróżnionym przedmiotem działania ochronnego był tylko jeden element środowiska, dotyczy jednocześnie wszystkich pozostałych elementów”[4]. Ogarniające kilka różnych dziedzin podejście oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu. Zasada kompleksowości dotyczy więc składników środowiska oraz stanów naturalnych podlegających ochronie prawnej. Środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziaływających na siebie wzajemnie elementów. Biorąc pod uwagę zakres ochrony prawnej, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być chronione jako całość, z uwzględnieniem złożonego kompleksu oddziaływających wzajemnie na siebie elementów, wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny brać pod uwagę relacje zależności zachodzących między nimi. Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla ochrony środowiska jako całości.

Instrumenty, które są wykorzystywane w związku z realizacją zasady kompleksowości, nie mogą powodować sytuacji, w której ochrona jednego elementu środowiska będzie realizowana kosztem innych. Skuteczną odpowiedzią na sektorowe traktowanie ochrony środowiska jest właśnie zasada kompleksowości, uwzględniająca swój wymiar społeczny, środowiskowy i ekonomiczny wyrażający się w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. J. Sommer do kompleksowych instrumentów w prawie ochrony środowiska zalicza ocenę oddziaływania na środowisko[5]. Zdaniem Z. Leońskiego, „konsekwencje kompleksowości można ujmować jako zespół dyrektyw dotyczących sposobu regulacji […], dyrektyw dotyczących struktury organów powoływanych do

[4] **J. Boć,** *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] **J. Jendrośka** (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 94.

[5] **J. Sommer,** *Kompleksowe instrumenty w prawie Unii Europejskiej*, OŚPiP 1995/1, s. 43.

realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska, podejmowanych środków w celu osiągnięcia określonych wyników”[6].

Zasada kompleksowości zazwyczaj nie występuje w czystej postaci. Jest raczej elementem innych zasad, takich jak: zasada zintegrowanej ochrony środowiska, zasada nadrzędności, zasada ujednolicania czy zasada zrównoważonego rozwoju, która została omówiona wcześniej. Kompleksowość na gruncie przepisów regulujących ochronę środowiska oznacza, że przedmiotem podlegającym ochronie prawnej jest środowisko stanowiące zbiór powiązanych ze sobą elementów. Według L. Jastrzębskiego, „kompleksowa ochrona zasobów naturalnych ma charakter obowiązku administracyjnego”[7]. Obowiązek ten powinien oddziaływać prewencyjnie na etapie przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego, już podczas prac projektowych czy w związku z planowaniem pewnych działań gospodarczych. Kompleksowość jest akcentowana silnie również w zasadzie prewencji.

L. Łustacz zwraca uwagę, że w u.o.k.ś. przyjęty został model regulacji kompleksowej, który upodobnił ją „w sferze ochrony środowiska do swego rodzaju konstytucji czy „ustawy organicznej”, która nie regulując w tej sferze wszystkiego, decyduje o treści, formach i organizacji tej ochrony i dopuszcza od swych przepisów tylko takie wyjątki, które sama przewiduje”[8]. A. Walaszek-Pyzioł uważa, że z zasady kompleksowości „płynie dyrektywa, zgodnie z którą sprzeczna z wymaganiami ustawy jest taka działalność w zakresie ochrony środowiska, która dotycząc bezpośrednio określonych elementów środowiska, może wpłynąć ujemnie na stan pozostałych, a przez to ujemnie na ogólny stan środowiska”[9]. Zdaniem tej autorki, zasada kompleksowości nie jest skierowana do wszystkich podmiotów prawa, lecz jedynie do tych, które mają obowiązek podejmowania aktywnych przedsięwzięć w zakresie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska. Wśród tych podmiotów widzi powołana autorka w szczególności organy administracji, jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą[10].

Uważam, że zakres podmiotowy zasady kompleksowości powinien być wyznaczony możliwie najbardziej szeroko – tak jak to wynika z art. 86 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, każdy jest obowiązany do dbałości o stan

---

[6] **Z. Leoński,** *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, [w:] AUW 1990/1022, Prawo 168, s. 169.

[7] **L. Jastrzębski,** *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 122.

[8] **L. Łustacz,** *Kompleksowa ochrona środowiska. (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980/3, s. 39.

[9] **A. Walaszek-Pyzioł,** *O zasadach prawnych ochrony i kształtowania środowiska naturalnego (próba katalogu na tle ustawy z 31 I 1980 r.)*, KSP, R. 16, 1983, s. 47.

[10] **A. Walaszek-Pyzioł,** *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1982/9, s. 102.

środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Ustawodawca w Konstytucji nie przewidział wyjątków dla podmiotów obciążonych obowiązkiem ochrony środowiska. Wszyscy są obowiązani do dbałości o stan środowiska i ponoszą odpowiedzialność za jego pogorszenie, zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez ustawę. Można się zastanawiać: czy zasada kompleksowości jest klasyczną zasadą odpowiedzialności prawnej? W ścisłym znaczeniu nie jest. W ujęciu szerokim zasada kompleksowości wyznacza zakres obowiązywania zasad odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej w ochronie środowiska.

Warto podkreślić, że do zasady kompleksowości ochrony odwołują się także przepisy umów międzynarodowych. Przykładem może być art. 3 ust. 6 Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r., której postanowienia zostaną szczegółowo omówione w dalszej części rozprawy[11].

Zasada kompleksowości jest podstawą ustalającą zakres ochrony w Deklaracji w sprawie ochrony środowiska arktycznego. W treści Deklaracji znalazły się podstawowe cele i zasady tej ochrony. Do celów należą: ochrona ekosystemu Arktyki, zapewnienie ochrony, rekultywacji oraz poprawy jakości środowiska i zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, przeprowadzanie regularnych przeglądów stanu środowiska Arktyki, a także określenie, zmniejszenie i wyeliminowanie zanieczyszczeń. Działania, które są podejmowane w Arktyce, a które mogą mieć wpływ na ekosystemy arktyczne, powinny być oparte na ocenach ich ewentualnego wpływu na ekosystemy. Państwa arktyczne zobowiązały się do rozwiązywania problemów zanieczyszczeń środowiska arktycznego w ramach już istniejących umów międzynarodowych oraz do podejmowania działań zapewniających przestrzeganie norm międzynarodowych w ramach konwencji, których są stronami. Kompleksowe podejście do gospodarczego i społecznego rozwoju Unii jako całości i zrównoważonego rozwoju jej regionów wynika z treści art. 191 ust. 3 TFUE (dawny art. 174 TWE).

6.2. Zasada zintegrowanej ochrony środowiska jako podstawa realizacji zasady kompleksowości ochrony

Teoretyczne podstawy dotyczące zintegrowanych pozwoleń środowiskowych stanowią nowy sposób realizacji współczesnych zadań ochronnych opartych na zasadzie zintegrowanej ochrony[12]. Jest ona zwłaszcza uszczegóło-

[11] Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 346.

[12] Konstrukcję prawną zintegrowanych zezwoleń środowiskowych analizowałem wcześniej w swojej pracy [**P. Korzeniowski**], *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 261–279 oraz w publikacji [**tenże**], *Konstrukcja prawna*

wieniem zasady kompleksowości ochrony środowiska. Słowo „integracja" (angielski i francuski termin *integration* oraz łaciński *integratio*, czyli odnowienie) oznacza proces tworzenia się całości z jakichś części, zespalanie się elementów w całość. Integracja (od łacińskiego *integer*) oznacza zachowanie będące działaniem lub postępowaniem, mające charakter łączący lub zmierzający do tworzenia pewnej całości. Jest to scalanie się, wiązanie czegoś oraz integrowanie elementów składowych w jedną spójną całość. „Integralność" to inaczej integralny charakter czegoś, stan całkowity jakiejś rzeczy, nienaruszalność i niepodzielność tej jedności rzeczy, zakładająca jej stabilność i stałość. „Integralny" to nierozdzielnie związany z pewną całością, stanowiący całość, nienaruszalny, całkowity[13]. Termin „zintegrować" oznacza: dokonać integracji, połączyć coś w jedną całość, scalić zespolić. Zintegrowany oznacza stan połączony w jedną całość.

We współczesnej nauce prawa ochrony środowiska wyraźna jest tendencja do zintegrowanego badania różnorodnych instytucji prawa. Zintegrowane ujęcie pozwala na ścisłe wyodrębnienie analizowanej instytucji i określenie jej części składowych. W refleksji naukowej dotyczącej środowiska wyłania się dzięki temu wspólne wzory myślenia, które skłaniają bardziej niż w innych dyscyplinach naukowych do przyjęcia wspólnej i zintegrowanej teorii. Ontologiczna jedność nauki przekłada się na jedność badań dotyczących prawa ochrony środowiska traktowanego również jako jedność zintegrowanych ze sobą elementów.

Badanie zagadnienia całości prawa ochrony środowiska rozpocząłem w poprzednich rozdziałach pracy od analizy przesłanek wyjściowych, które kształtują przedmiot i metody dyscypliny prawa ochrony środowiska. Zarysowanie całości systemu prawa ochrony przyjąłem za orientacyjny punkt wyjścia dla dalszych badań dotyczących poszczególnych zasad prawa ochrony środowiska. Po pierwsze – pozwoli to oznaczyć i zarysować dystans dzielący to, co już zostało poznane, od tego, co jeszcze nie zostało odkryte, a co należy zrozumieć w problematyce zasad prawa ochrony środowiska. Po drugie – pojęcie całości prawa ochrony środowiska pozwoli skoncentrować i rozwinąć wyobrażenia o zasadach tego prawa oraz instrumentach ich realizacji. Po tych kilku zdaniach przybliżających wyjaśnienie znaczeń terminologicznych słów „integracja" i „kompleksowość" chciałbym przejść do omówienia zasady zintegrowanej ochrony.

---

zintegrowanych zezwoleń środowiskowych IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) jako nowy model zadań organów administracji publicznej w ochronie środowiska, [w:] **E. Ura** (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001 s. 203–221. Problematyka ta była również przedmiotem artykułu: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3, s. 11–42; **tenże,** *Zasada kompleksowości*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 52–53. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

[13] **M. Szymczak** (red.), *Słownik…*, t. 1, s. 796.

Zasada zintegrowanej ochrony pojawiła się jako próba nowego podejścia do sposobów prawnej ochrony środowiska, z wykorzystaniem nowych instrumentów, które nie były stosowane w tradycyjnej ochronie sektorowej[14]. Zasadnicza część regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska ma w chwili obecnej nadal postać ochrony sektorowej. Normy prawne formułowane są najczęściej odrębnie – w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska oraz zagrożeń środowiska ich dotyczących. Inaczej mówiąc, skuteczność sektorowej ochrony ma swoje granice. Prowadzi ona często do niepotrzebnej wielotorowości i powtarzalności rozwiązań prawnych, a w konsekwencji do zbiegu przepisów często wzajemnie się wykluczających i powodujących trudności w ich interpretacji i stosowaniu. W ochronie sektorowej utrudniona staje się również realizacja ogólnych celów i zadań dotyczących ochrony całości środowiska, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony. Regulacje prawne, z których wynika, że w celu ochrony jakiegoś składnika środowiska wystarczy kontrolować wpływ zanieczyszczeń pochodzących ze wskazanego źródła emisji na ten element całości, nie rozwiązują w sposób skuteczny problemu tzw. pośrednich oddziaływań tej emisji na inne składniki środowiska. W takiej ochronie nie dostrzega się również wzajemnych oddziaływań powstających pomiędzy różnymi komponentami środowiska. Innym niebezpieczeństwem, które może się pojawić w sektorowej ochronie, jest zagadnienie tzw. przenoszenia zagrożeń. Problem z tym związany polega na tym, że wprowadzenie zaostrzonych wymagań środowiskowych w jednej dziedzinie może spowodować wzrost zagrożeń lub obciążeń środowiskowych w odniesieniu do innych elementów środowiska.

Wychodząc naprzeciw próbom nowego podejścia do stworzenia prawnej konstrukcji zintegrowanej ochrony środowiska w jej kompleksowym ujęciu, Rada Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) 31 stycznia 1991 r. skierowała do państw członkowskich oficjalne zalecenie, w którym zwróciła uwagę na potrzebę stosowania polityki obejmującej zintegrowaną prewencję i kontrolę zanieczyszczeń (*Integrated Pollution Prevention and Control*). Zalecenie to miało na celu uwzględnienie skutków prowadzonej działalności i wykorzystywanych materiałów dla środowiska jako całości oraz przy założeniu badania całego „cyklu życia" materiałów, z których wykonany jest produkt, i ryzyka z tym związanego[15]. Propozycja OECD nawiązywała wprost do koncepcji wypracowanej w prawie brytyjskim, w którym funkcjonował system zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń (*Integrated Pollution Control* – IPC). To rozwiązanie przewidywało obowiązek stosowania najlepszej dostępnej techniki,

[14] Regulację prawną dotyczącą zintegrowanych pozwoleń środowiskowych w prawie wspólnotowym przedstawiłem wcześniej w mojej pracy: [**P. Korzeniowski**], *Prawo*..., s. 261–278. Przemyślenia te zostały poszerzone w tej rozprawie w sposób istotny o nowy obszar zagadnień związanych z zasadą zintegrowanej ochrony środowiska.

[15] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*, München 1989, s. 82.

niepowodującej nadmiernych kosztów. W sytuacji zagrożenia zanieczyszczenia środowiska koncepcja ta przewidywała obowiązek zastosowania rozwiązania praktycznie najbardziej przyjaznego środowisku (*best environmental practicable option* – BPEO)[16]. Rozwiązania praktycznie najbardziej przyjazne dla środowiska zakładają, że przy projektowaniu produktu powinny znaleźć zastosowanie następujące zasady szczegółowe: 1) zasada minimalizacji zużycia ograniczonych zasobów, poprzez właściwe gospodarowanie surowcami, energią i materiałami; 2) zasada minimalizacji zużycia ograniczonych zasobów, poprzez kształtowanie produktu przyjaznego konsumentowi, a jednocześnie użytecznego i dającego się naprawić i rozbudować w celu przedłużenia jego żywotności; 3) zasada zrzeczenia się materiałów i dodatków szkodliwych, trujących i niebezpiecznych; 4) zasada minimalizacji emisji zanieczyszczeń i produkcji odpadów w cyklu produkcyjnym i poprodukcyjnym; 5) zasada uproszczenia demontażu i separacji elementów w fazie likwidacji lub w fazie usuwania odpadu produkcyjnego lub konsumpcyjnego oraz 6) zasada przejrzystego kształtowania ceny uzupełnionej informacją ekologiczną o produkcie i dążenie do uzyskania znaku ekologicznego[17].

Realizacja wyżej wymienionych zasad szczegółowych dotyczących projektowania takich produktów zakłada także konieczność stosowania czystych i bezpiecznych technologii w ramach zintegrowanej ochrony środowiska. Należy też zwrócić uwagę, że określenie „zintegrowana ochrona środowiska" może występować w różnych znaczeniach[18].

A. Wasilewski wskazuje na dwa podstawowe ujęcia tego terminu. Wyróżnia integrację zewnętrzną oraz integrację wewnętrzną. W integracji zewnętrznej, jego zdaniem, wymagania ochrony środowiska należy uwzględniać przy ustalaniu oraz realizacji wszystkich innych celów i zadań aktywności społecznej, np. w ramach polityki: przemysłowej, handlowej, komunikacyjnej, transportowej oraz ochrony zdrowia. Integracja wewnętrzna, według A. Wasilewskiego, przewiduje konieczność łącznego uwzględniania wszystkich aspektów oddziaływań określonych zachowań także na środowisko jako całość, a nie tylko w odniesieniu do poszczególnych jego elementów[19]. Konstrukcja zewnętrznej

[16] Więcej na temat tego instrumentu prawnego zob. **L. Meinken,** *Best Practicable Environmental Option. Die Umsetzung des Integrierten Umweltschutzkonzeptes in England und Wales*, „Natur und Recht" 1999, s. 616 i n.

[17] **D. Fullerton,** *Policies for Green Design*, „Journal of Environmental Economics and Management" 36, 1998/2, s. 131–148.

[18] Zob. **U. Di. Fabio,** *Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 1998 (4), s. 330.

[19] **H. Kracht, A. Wasilewski,** *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung*, [w:] **H. W. Rengeling** (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, B. I: *Allgemeines Umweltrecht*, München 1998, s. 1072; **A. Wasilewski,** *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] **S. Biernat** (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, wyd. I, Kraków 2000, s. 511.

integracji ochrony środowiska ma odzwierciedlenie w przepisach prawa UE. Bardzo duże znaczenie miało wprowadzenie wtedy do przepisów prawa pierwotnego tzw. „zasady przekrojowej" (niem. *querschnittsklausel*). Zgodnie z art. 130 r JAE ust. 2, zasada ta oznaczała, że wymogi ochrony środowiska muszą być uwzględniane w definiowaniu i wprowadzaniu w życie innych polityk. W przepisach prawa polskiego wyżej wymieniona zasada nazywana jest „zasadą nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec programów strategii i planów". W Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) zasada przekrojowa została przewidziana ściśle w odniesieniu do zagadnień dotyczących ochrony środowiska. Wyrazem realizacji klauzuli przekrojowej w regulacjach prawa ochrony środowiska jest zasada nadrzędności, która będzie omówiona w dalszej części pracy. Zgodnie z art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE (dawny art. 174 TWE), przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia m.in. gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej organów.

W literaturze wskazuje się na dwa modele zasady zintegrowanej ochrony środowiska. Po pierwsze – jest to model konkurencyjnej (rozbieżnej) zasady zintegrowanej ochrony środowiska (niem. *konkurrierend integrierte umweltschutz*). Jego cechą jest m.in. to, że odnosi się on do realizacji pewnej ilości przeciwstawnych sobie celów i zadań dotyczących w szczególności rozwoju przemysłu, ochrony przyrody, budownictwa i transportu. Po drugie – można mówić o modelu konwergencyjnej (zbieżnej) zasady zintegrowanej ochrony środowiska (niem. *konvergierend integrierte umweltschutz*). Dotyczy on dużego zakresu kompleksu zadań i celów nienastawionych do siebie konkurencyjnie, lecz wzajemnie się uzupełniających, jak np. realizacja celów dotyczących ochrony zdrowia, bezpieczeństwa meteorologicznego, ochrony dóbr kultury i ochrony zabytków[20].

Klauzula przekrojowa, będąca jednym z instrumentów zasady zintegrowanej ochrony środowiska, jest również instrumentem określającym granicę zasady nadrzędności wymagań ochrony środowiska. W prawie międzynarodowym pierwowzorem dla kompleksowego oraz zintegrowanego ujęcia przepisów prawa ochrony środowiska jest Konwencja o ochronie różnorodności biologicznej[21].

Zasada zintegrowanej ochrony środowiska ewoluowała w kierunku stworzenia konstrukcji prawnej obejmującej współczesne zintegrowane pozwolenie środowiskowe. Istniejące procedury wydawania sektorowych pozwoleń na emisję zanieczyszczeń postanowiono zastąpić jednym zintegrowanym pozwole-

[20] **R. Breuer,** *Umweltschutzrecht*, [w:] **E. Schmidt-Assmann** (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, New York 1995, s. 462 i n.

[21] **S. Wajda,** *Proces dostosowania polskiego ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska do ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PiŚ 1995/3, s. 16; **J. Stelmasiak, R. Waszkiewicz,** *The Interpreted Faunis of Environment Protection of Natural and Cultural Property, North European Enovironmental Law*, Helsinki 1995, s. 437–449.

niem. Stało się to możliwe dzięki ujednoliceniu standardów ochrony środowiska i instrumentów służących realizacji prawa ochrony środowiska w skali UE. W informacji KE skierowanej do Rady z dnia 24 marca 1972 r. w sprawie polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska znalazła się swoista zapowiedź realizacji kompleksowej ochrony środowiska, sformułowanej już w samej definicji środowiska. Środowisko zostało określone jako ogół elementów tworzących w ich złożonym wzajemnym oddziaływaniu ramy życiowe, otoczenie i warunki życia człowieka i społeczeństwa. Z definicji tej wynikało, że niezbędne jest zintegrowanie wszystkich czynników w ich złożonym, wzajemnym oddziaływaniu na siebie. Na podstawie jednego zbioru danych o poszczególnych elementach środowiska możliwe jest wydanie decyzji w postaci zintegrowanego pozwolenia środowiskowego. Pozwolenia zintegrowane są również instrumentem realizacji generalnej zasady kompleksowości, wyrażonej w art. 5 ustawy p.o.ś.

Pierwsze zapowiedzi stosowania zasady zintegrowanej ochrony środowiska we wtórnym prawie wspólnotowym w obszarze środowiska pojawiły się w Dyrektywie Rady nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska. Dyrektywa ta zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia stosownych procedur mających na celu ujednolicenie zasad i kryteriów oceny wpływu określonych, projektowanych inwestycji na człowieka, faunę, florę, ziemię, wodę, powietrze, klimat, krajobraz, dobra rzeczowe i spuściznę kulturową, z uwzględnieniem wzajemnego oddziaływania wymienionych czynników. W takim zakresie regulacja ta określiła jednolite zasady i warunki wydawania zezwoleń na realizację tych inwestycji. Propozycje dotyczące jej interpretacji możemy znaleźć w orzeczeniach ETS.

Innym przykładem aktów prawnych realizujących koncepcje zasady zintegrowanej ochrony środowiska jest Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)[22]. Istotne znaczenie dla stosowania zasady zintegrowanej ochrony środowiska mają również standardy środowiskowe wykorzystywane w systemie zarządzania środowiskowego EMAS regulowanym przepisami tego rozporządzenia. Do cech charakterystycznych występujących w regulacjach prawnych realizujących zasadę zintegrowanej ochrony środowiska należy zaliczyć: 1) obszerne i skoncentrowane postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji administracyjnej uwzględniającej zintegrowane podejście do ochrony; 2) udział w tym postępowaniu szerokiego kręgu podmiotów zaintere-

[22] Dz. Urz. L 342/1 z 22.12.2009 r. Rozporządzenie nr 1221/2009 uchyliło Rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz Decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE. Zob. **G. Feldhaus,** *Öko-Audit*, [w:] **H. W. Regeling** (Hrsg.), *Handbuch*…, s. 1132–1191.

sowanych (zgodnie z zasadą partycypacji publicznej); 3) obowiązek gromadzenia przez organy administracji publicznej prowadzące postępowanie pełnego zakresu dokumentacji związanej z wydawanym pozwoleniem zintegrowanym (zgodnie z zasadą dostępu do informacji) oraz 4) koordynacja działań organów administracji publicznej umożliwiająca wydanie decyzji przez jeden organ pełniący rolę organu wiodącego (zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony oraz zgodnie z zasadą zintegrowanej ochrony).

Prace nad przyjęciem obowiązującej obecnie regulacji prawnej w prawie UE poprzedziła Propozycja zaleceń KE w przedmiocie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń przedstawiona 30 września 1993 r. Zawierała ona obszerne uzasadnienie potrzeby wprowadzenia do ustawodawstwa nowej instytucji prawnej. Cele i podstawy prawa ochrony środowiska uzupełnia koncepcja zintegrowanych pozwoleń środowiskowych. Oznacza to, że jest to instrument wspólny dla wszystkich zasad, którym prawodawca wyznaczył dodatkowe zadanie wspierania realizacji polityki ochrony środowiska. Według zamierzenia zaleceń, w przyszłości zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń mają się stać, a obecnie po części już się stały jedną z naczelnych zasad polityki i prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 191 TFUE (dawny art. 174 TWE), wymogi ochrony środowiska muszą być uwzględniane w definiowaniu i wprowadzaniu w życie innych polityk UE. Artykuł ten włączył do systemu prawa UE omawianą wcześniej zasadę przekrojową, przewidującą włączanie do treści dokumentów i aktów prawnych o charakterze strategicznym wymogów związanych z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem. Zgodnie z art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 174 TWE), polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągania następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Zgodnie z art. 191 ust. 3 TFUE, przy opracowywaniu polityk w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania, gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów.

„Szósty program działań UE na rzecz środowiska" uznał pierwszeństwo zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń. W dokumencie tym dostrzeżono dużą rolę, jaką odgrywała w praktyce ta koncepcja dla realizacji np. zasady zrównoważonego rozwoju. Chciałbym w tym miejscu przypomnieć, że koncepcja polityczna i normatywna zasady zrównoważonego rozwoju opierają się właśnie na zasadzie kompleksowości oraz zasadzie zintegrowanej ochrony środowiska. Oznacza to merytoryczne powiązanie zasady zrównoważonego rozwoju z zasadą kompleksowości ochrony oraz zasadą zintegrowanej ochrony środowiska uwzględniającą zasadę prewencji wraz z zasadą przezorności.

W gospodarce odpadami za priorytetowe uznaje się działania polegające na zintegrowanym zwalczaniu zanieczyszczeń i zapobieganiu powstawania odpadów. Wiodącą rolę do odegrania mają tu organy władz lokalnych i regionalnych w związku z ograniczeniem zanieczyszczeń przemysłowych. Zmniejszenie tego rodzaju zagrożeń powinno polegać m. in. na prawidłowym korzystaniu z pozwoleń lokalizacyjnych, pozwoleń na emisję i na zrzut zanieczyszczeń oraz pozwoleń na eksploatację instalacji. Działania te wspierać ma stosowanie instrumentu czystych technologii oraz szeroki dostęp do informacji dla społeczeństwa, zgodnie z zasadą dostępu do informacji oraz zasadą partycypacji publicznej.

„Szósty program działań UE" nakreślił ponadto ogólny przyszły kierunek polityki ochrony środowiska i polityki przemysłowej, co jest zgodne z zasadą nadrzędności. Planowanymi do podjęcia, w związku z tym, zadaniami są: skuteczniejsze niż dotychczas zarządzanie oraz kontrola procesów produkcji. One również są objęte systemem wydawania pozwoleń, wraz ze zintegrowanym sposobem zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń. Zintegrowane zwalczanie zanieczyszczeń pochodzących z przemysłu opiera się przede wszystkim na zezwoleniach na eksploatację instalacji.

Jak wykazały dotychczasowe doświadczenia, ochrona sektorowa okazała się nie tak skuteczna jak ujęcie kompleksowe oraz zintegrowane, uwzględniające zależności pomiędzy elementami środowiska. Konstrukcja prawna zintegrowanych pozwoleń środowiskowych przewiduje zobowiązania dla państw członkowskich UE, aby te przy wydawaniu pozwoleń na działalność gospodarczą rozważały i uwzględniały wpływ zanieczyszczeń na wodę, powietrze i ziemię w ujęciu zintegrowanym, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony oraz zasadą zintegrowanej ochrony środowiska. Jest to bardzo ważne wymaganie, jeśli wziąć pod uwagę formalnoprawne aspekty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przed wejściem w życie regulacji prawnych dotyczących zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń wiele krytycznych uwag za tradycyjne sektorowe ujęcie ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem kierowanych było pod adresem prawa wspólnotowego[23]. Sektorowe podejście do ochrony środowiska powodowało często sytuacje, w których zmniejszenie zanieczyszczenia jednego elementu środowiska skutkowało zwiększeniem zanieczyszczenia innego. Taka konstrukcja ochrony prawnej środowiska nie uwzględniała też niekorzystnych przekształceń zanieczyszczeń powstających przy ich przedostawaniu się z jednego składnika środowiska do innego.

Funkcjonujące odrębne regulacje prawne, które dotyczą pojedynczych komponentów środowiska, nie realizowały skutecznej ochrony środowiska[24].

[23] Zob. **S. Wajda,** *Przełom w prawie ochrony środowiska*, PiŚ 1996/3, s. 8–11.

[24] **K. Równy,** *Ekologiczne warunki członkostwa Unii Europejskiej i zbliżenie się do nich w Polsce*, cz. I, PiŚ 1996/3, s. 13–23; **tenże,** *Obowiązek przezorności zasady międzynarodowego europejskiego prawa ekologicznego*, PiŚ 1996/4, s. 30–36.

Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, wydana została Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (ang. *Integrated Pollution Prevention and Control*, Dyrektywa IPPC)[25] oraz Decyzja Komisji z dnia 17 lipca 2000 r. w sprawie wdrożenia europejskiego rejestru emisji zanieczyszczeń (*European Pollution Emissions Register* – EPER), zgodnie z art. 15 Dyrektywy Rady 96/61/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC).

Dyrektywa IPPC, przyjęta 24 września 1996 r., weszła w życie 30 października 1996 r. Trudności związane z wejściem w życie tej regulacji wynikały głównie z tego, że w niektórych państwach członkowskich funkcjonowały już wcześniej wdrożone systemy prawne, w których stosowano praktykę zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska, w innych zaś państwach istniały nadal regulacje dotyczące sektorowych pozwoleń. W założeniu celów polityki ochrony środowiska UE przyjęto, że wdrażanie zintegrowanego podejścia na rzecz zmniejszenia zanieczyszczeń wymaga działań na poziomie UE. Wobec czego należało zmienić i uzupełnić istniejące ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym z zakładów przemysłowych i ich kontroli. W Dyrektywie IPPC ustanowione zostały ogólne ramy zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli oraz środki konieczne do wdrożenia zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom podporządkowane jest osiągnięciu założonego celu, jakim jest uzyskanie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego jako całości. Ponadto stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju jest również wspierane przez zintegrowane podejście do ograniczania zanieczyszczeń. Dyrektywa IPPC nakładała na państwa członkowskie obowiązek podejmowania działań koniecznych dla zapewnienia, aby podmiot prowadzący działalność przemysłową, określoną w załączniku I, spełniał ogólne zasady wynikające z niektórych podstawowych zobowiązań. Te zasady powinny być uwzględniane przy ustanawianiu warunków wydawania pozwoleń.

Aby skutecznie i sprawnie zwalczać problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, aspekty środowiskowe powinny zostać przedstawione do analizy jeszcze przed udzieleniem pozwolenia. Ma to służyć głównie możliwie jak najwcześniejszemu wyznaczeniu wszystkich właściwych środków zapobiegawczych i ograniczających zanieczyszczenie, zgodnie z zasadą prewencji. W tym miejscu widoczne jest powiązanie ze sobą kilku zasad prawa ochrony środowiska, a mianowicie: zasady prewencji wraz z zasadą przezorności, zasady likwidacji szkody u źródła jej powstawania z zasadą zintegrowanego zapobiega-

[25] Z uwagi na to, że Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. była kilkakrotnie znacząco zmieniona, w celu usprawnienia korzystania z przepisów została sporządzona jej skodyfikowana wersja. Znajduje się ona w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/1/WE z 15.01.2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. L 24/8 z 29.01. 2008 r.).

nia, oraz kontroli zanieczyszczeń z zasadą kompleksowości ochrony. Zintegrowane pozwolenie środowiskowe powinno zawierać wszystkie elementy konieczne do spełnienia warunków pozwolenia, tak aby można było osiągnąć wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego jako całości. Zgodnie z zasadą dostępu do informacji oraz w celu zapewnienia przejrzystości procesu przyznawania pozwoleń w całej UE oraz zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji społeczeństwo powinno być informowane o działaniu instalacji i jej potencjalnym oddziaływaniu na środowisko.

Celem całej koncepcji zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń jest zwrócenie uwagi na oddziaływanie instalacji na środowisko jako całość, w postaci wszystkich jego elementów ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się warunkujących. W dalszych rozważaniach chciałbym wyjaśnić, na czym polega prawna konstrukcja zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń w prawie UE oraz w prawie polskim.

6.3. Normatywna konstrukcja instrumentu zintegrowanych pozwoleń środowiskowych

Zgodnie z ogólną zasadą obowiązującą w prawie ochrony środowiska, zasadą reglamentacji, każda instalacja powinna być eksploatowana na podstawie pozwolenia. Zgodnie z zasadą przezorności, potrzebę uzyskania pozwolenia należy brać pod uwagę już na etapie projektowania danej instalacji i planowania działalności. Przepisy prawne określają warunki formalne, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia. Zgodnie z art. 201 ust. 1 p.o.ś., pozwolenie zintegrowane jest wymagane w przypadku prowadzenia instalacji, która ze względu na rodzaj i skalę wykonywanej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska w całości. Skala zagrożenia, które wynika z działalności danej instalacji, jest różna. Pozwolenie zintegrowane posiada inny zakres przedmiotowy niż tzw. pozwolenia sektorowe. W pozwoleniu zintegrowanym ustalane są warunki emisji według zasad, które są przewidziane dla wydawnia pozwoleń sektorowych.

Treść pozwolenia zintegrowanego reguluje art. 202 ust. 2–6 p.o.ś. Można w nim wyodrębnić dwie kategorie postanowień: postanowienia obligatoryjne i postanowienia fakultatywne. Postanowienia obligatoryjne muszą występować we wszystkich pozwoleniach zintegrowanych; obejmują one: ustalenie wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza z instalacji, bez względu na to, czy byłoby dla niej wymagane uzyskanie pozwolenia sektorowego, oraz warunki i sposoby postępowania z odpadami, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o odpadach, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby, zgodnie z tymi przepisami, uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 202 ust. 4 p.o.ś.). Postanowienia fakultatywne obejmują: warunki poboru

wód powierzchniowych lub podziemnych, jeżeli wody te są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego (art. 202 ust. 6 p.o.ś.). Warunki poboru wód mają charakter postanowień fakultatywnych, o ile wody są pobierane na potrzeby instalacji wymagającej uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Zgodnie z art. 203 ust. 1 p.o.ś., jeżeli instalacje, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, są położone na terenie jednego zakładu, to zasadą jest wydanie jednego pozwolenia dla wszystkich instalacji. Od tej ogólnej zasady istnieje wyjątek przewidziany w art. 203 ust. 2 p.o.ś. Jak wynika z treści tego przepisu, na wniosek prowadzącego instalację, której eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, organ administracji ma obowiązek wydać odrębne pozwolenia zintegrowane dla wskazanych instalacji, które działają w ramach jednego zakładu. Na podstawie art. 203 ust. 3 p.o.ś., na wniosek podmiotu zainteresowanego, pozwolenie zintegrowane może obejmować również instalacje, których eksploatacja wymagałaby uzyskania pozwolenia sektorowego. Instalacje, na działanie których potrzebne jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, muszą spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik. Nie mogą one powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. Graniczne wielkości emisyjne oznaczają takie dodatkowe standardy emisyjne, które nie mogą być przekraczane przez instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego. W art. 204 ust. 1 wyznaczone zostały dwie granice, poniżej których nie można obniżyć wymogów obowiązujących przy wydawaniu pozwolenia zintegrowanego. Pierwszym wymogiem jest standard najlepszych dostępnych technik; drugim są graniczne wielkości emisyjne (art. 204 ust. 2 p.o.ś.).

W doktrynie przyjmuje się, że przez dostępne techniki należy rozumieć techniki: „o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem: warunków ekonomicznych i technicznych oraz kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, które prowadzący daną działalność może uzyskać”[26]. Pojęcie najlepszej techniki, zgodnie z zasadą zintegrowanej ochrony środowiska, oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości[27]. Zdefiniowane jest ono w art. 3 pkt 10 ustawy p.o.ś. Najlepsza dostępna technika oznacza najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość. Zaznaczyć tu wypada, że

[26] **J. Jendrośka, M. Bar, M. Górski,** *Zasady wydawania pozwoleń zintegrowanych. Praktyczny poradnik*, Wrocław 2005, s. 49.
[27] Tamże.

pojęcie, „technika" oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana. Dostępne techniki to techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, to także te techniki, które prowadzący daną działalność może uzyskać. Najlepsza technika oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości.

Zgodnie z art. 205 p.o.ś., nieprzekraczanie wielkości emisji wynikającej z zastosowania najlepszych dostępnych technik nie zwalnia z obowiązku dotrzymania standardów jakości środowiska na terenie, na którym jest lub ma być prowadzona dana instalacja. Obowiązek dotrzymania standardów jakości środowiska dotyczy zarówno organów administracji wydających pozwolenia zintegrowane, jak również podmiotów prowadzących instalację, której eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Przesłanki niezbędne do ustalenia, jakie techniki w danym przypadku powinny być uznane za najlepsze dostępne techniki, określone zostały w art. 207 ust. 1 i 1a p.o.ś. Wyznaczniki te zawierają dyrektywę postępowania adresowaną do organu administracji, który wydaje pozwolenia zintegrowane. W art. 207 ust. 2 dopuszczone zostały odstępstwa od zasady obowiązywania granicznych progów tolerancji, które są ustalone na podstawie art. 206 ust. 3. W tym miejscu należy podkreślić, że progi tolerancji, które zostały zdefiniowane w art. 206 ust. 3, powinny pozwolić starszym zakładom na osiągnięcie granicznych wielkości emisji[28]. Artykuł 208 wskazuje na dodatkowe wymagania formalne, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Jest to podyktowane tym, że postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego ma złożony charakter. Organ administracji wydający pozwolenie zintegrowane musi posiadać dodatkowe informacje. Warunki, które musi spełniać wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego, tworzą dwie kategorie wymagań. W art. 208 ust. 2, 2a, 2b, 4 i 7 uregulowane zostały wymagania o charakterze obligatoryjnym.

Wymagania, jakie powinno spełniać pozwolenie zintegrowane, określa treść art. 211. Organ administracji wydający pozwolenie zintegrowane, oprócz zasad określonych w art. 211 ust. 2, 2a, 3b, 3c, musi stosować również postanowienia przewidziane w art. 188, który wyznacza wymagania formalne dla pozwolenia sektorowego. Minister właściwy do spraw środowiska prowadzi rejestr wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych. Do jego obowiązków należy także analizowanie wniosków i wydanych pozwoleń z punktu widzenia spełnienia wymagań wynikających z naj-

[28] **M. Typko,** *Warunki wdrożenia dyrektywy IPPC w Polsce*, [w:] **R. Pochyluk, J. Szymański** (red.), *Pozwolenia zintegrowane – nowy instrument w ochronie środowiska*, Gdańsk 2001, s. 19.

lepszych dostępnych technik. Pozwolenie zintegrowane jest wydawane na okres 10 lat. Zgodnie z art. 214 ust. 1, przed wprowadzeniem zmian w instalacji, które są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, polegających na zmianie sposobu funkcjonowania instalacji, prowadzący instalację musi poinformować o planowanych zmianach organ właściwy do wydania pozwolenia. Jeżeli organ uzna, że planowane zmiany w instalacji wymagają zmiany niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego, może zobowiązać prowadzącego instalację, w terminie 30 dni od otrzymania informacji, do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia. Organ administracji właściwy do jej rozpatrzenia może: 1) przyjąć, że planowana zmiana w instalacji wymaga zmiany pozwolenia i w związku z tym może zobowiązać prowadzącego instalację, na podstawie art. 214 ust. 2, do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia, albo może 2) przyjąć, że planowana zmiana nie będzie wywierała wpływu na środowisko i w konsekwencji, że jej przeprowadzenie nie wymaga zmiany pozwolenia. Artykuł 214 przewiduje dwie kategorie zmian: zmiany o charakterze nieistotnym oraz zmiany istotne. W odniesieniu do zmian o charakterze istotnym, prowadzący instalację został zobowiązany do poinformowania o tym właściwego organu oraz do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego. Przypadki, w których powstaje konieczność uzyskania zmiany pozwolenia, reguluje treść art. 215 ust. 1.

Duże znaczenie dla funkcjonowania zasady partycypacji publicznej w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego, ma treść art. 218. Przewiduje on, że postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego objęte jest kategorią spraw, w których musi być zagwarantowany udział społeczeństwa. Organ administracji, który prowadzi postępowanie w tych sprawach, musi umożliwić w nim udział organizacjom ekologicznym, zgodnie z przepisami ustawy 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, zwanej dalej u.u.i.ś.

ROZDZIAŁ 7

Zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania

7.1. Podstawy teoretyczne i normatywne zasady nadrzędności

Słowo „nadrzędny" oznacza: stojący wyżej w jakiejś hierarchii (np. mający zwierzchnią władzę nad czymś), obejmujący szereg jednostek podrzędnych podporządkowanych sobie[1]. Zasada nadrzędności adresowana jest do wszelkiego typu dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania. Zgodnie z założeniem przyjętym w art. 8 p.o.ś., obowiązkiem organów przyjmujących polityki, strategie, plany lub programy, dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, jest uwzględnienie w treści tych aktów zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju. Zasada ta mówi o konieczności stworzenia powiązań pomiędzy polityką ochrony środowiska a politykami sektorowymi[2]. W prawie UE zasada ta była na początku wyrażona w art. 6 TWE, a obecnie w art. 11 TFUE jako zasada integracji wymagań ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk, m.in. wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, wspólnej polityki w dziedzinie transportu. Zgodnie z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE (dawny art. 6 TWE), przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Ważnym instrumentem realizacji zasady nadrzędności jest klauzula przekrojowa. Zasada ta nie oznacza w żadnym wypadku absolutnej i każdorazowej nadrzędności celów i zadań z zakresu ochrony środowiska oraz pierwszeństwa w ich stosowaniu w odniesieniu do innych równorzędnych celów lub zadań UE. W takich

[1] **M. Szymczak** (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. 2, s. 252.

[2] Na temat istoty zasad w relacji do celów polityki zob. m.in. rozważania **R. Dworkina,** *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 90.

sytuacjach korzysta się z mechanizmu „wyważenia" (niem. *Abwägung*). Instrument „wyważania" powinien stworzyć możliwość znalezienia takiego optymalnego rozwiązania konfliktu, który pozwoli zrealizować wszystkie cele i zadania UE. Naruszenie obowiązku odpowiedniego wzajemnego „wyważania" celów i zadań ma miejsce wtedy, gdy jego wynik nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na stosowane wymogi. Może to nastąpić w przypadku przyjęcia jednostronnej koncepcji realizacji jakiegoś zadania z naruszeniem wymogów ochrony środowiska lub w przypadku braku zabezpieczenia gwarancji ochrony. Orzecznictwo ETS pośrednio nawiązuje do klauzuli przekrojowej w ochronie środowiska.

Zasada nadrzędności w kształcie wynikającym z treści art. 8 p.o.ś. jest głównie związana z koncepcją integracji polityki ochrony środowiska ze strategiami rozwoju kraju oraz regionów, a także z tzw. politykami branżowymi. Przewiduje ona w tym zakresie obowiązek integrowania wymagań ochrony środowiska z politykami i strategiami gospodarczymi oraz programami i planami resortowymi.

7.2. Realizacja zasady nadrzędności wymogów ochrony środowiska w politykach sektorowych Unii Europejskiej

W Traktacie rzymskim z 25 marca 1957 r., powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), przewidziane było prowadzenie wspólnej polityki mającej na celu wspieranie harmonijnego rozwoju wszystkich dziedzin gospodarki, trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, szybkiego wzrostu stopy życiowej i zacieśnianie związków pomiędzy państwami członkowskimi. Początkowym etapem realizacji tak wyznaczonych założeń było stworzenie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityki gospodarczej krajów członkowskich. Zasadniczym instrumentem budowy wspólnego rynku w ramach Wspólnot Europejskich stała się polityka handlowa, polityka konkurencji, wspólna polityka rolna, a także w mniejszym stopniu również polityka transportowa i społeczna. Rozwój Wspólnot Europejskich oraz idei integracyjnych w Europie spowodował, że wspólną polityką objęto dziedziny, które zostały uznane za istotne dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Postępujący proces umiędzynaradawiania problemów środowiskowych oraz ich transgraniczny charakter spowodowały, że ich rozwiązywanie wymaga uwzględniania wymogów ochrony środowiska w niemal każdej polityce sektorowej. Wspólne działania powiązane z ochroną środowiska podjęto także w ramach polityki edukacyjnej i kulturalnej, w dziedzinie ochrony zdrowia oraz polityki konsumenckiej. Rozwijanie wspólnej polityki jest procesem stałym, obejmującym swoim zasięgiem coraz to nowe dziedziny, w których państwa członkowskie współpracują i nadal zamierzają współpracować. Zdaniem

M. M. Kenig-Witkowskiej, „zakładając jedność i komplementarność celów Wspólnot i UE zawartych w Traktacie o UE, należy postawić tezę, że generalnie cele Unii, jako zespalające trzy filary, mają charakter społeczny, gospodarczy i polityczny, a cel, jakim jest wysoki poziom ochrony środowiska, mieści się w każdej z tych kategorii zgodnie z zasadą integracyjną zapisaną w art. 6 TWE”[3]. Autorka uważa, że tego rodzaju cele powinny być urzeczywistniane na warunkach oraz w tempie przewidzianym w prawie UE, a także z poszanowaniem i zastosowaniem zasady subsydiarności[4]. Argumentację tę potwierdza orzecznictwo ETS, który uważa, że przepisy mówiące o celach i zadaniach UE nie posiadają wyłącznie charakteru ogólnych założeń programowych, ale są prawnie wiążące[5]. W innym ważnym orzeczeniu Trybunał nawiązał do charakteru prawnego celów i stwierdził, że ochrona środowiska należy do podstawowych celów UE, a dyrektywa stanowiąca przedmiot skargi powinna być postrzegana w perspektywie celów ochrony środowiska[6]. Ewolucja polityki ochrony środowiska sprawia, że mamy do czynienia z procesem wzajemnego przenikania się polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi. Proces ten jest szczególnie widoczny na tle polityk powiązanych z ochroną środowiska. Granice tego wzajemnego przenikania są zamknięte w ogólnych ramach zasady spójności instytucjonalnej i materialnej prawa UE. Działania Unii w dziedzinie ochrony środowiska nie powinny doprowadzić do ograniczeń w realizacji innych polityk. Podstawowe wspólne polityki UE, w których realizowana jest zasada nadrzędności wymogów ochrony środowiska, to: 1) polityka handlowa; 2) wspólna polityka rolna oraz 3) polityka regionalna.

Skala stosowania zasady nadrzędności wymogów ochrony środowiska w poszczególnych politykach sektorowych jest zróżnicowana. Istota zasady nadrzędności tkwi również w samym charakterze zagrożeń środowiskowych. Posiadają one także zróżnicowany zasięg przestrzenny, przejawiający się w występowaniu zagrożeń na szczeblu lokalnym, regionalnym i globalnym. Wszystko to powoduje, że polityka ochrony środowiska oraz instrumenty jej realizacji muszą być dodawane do polityk sektorowych i posiadać w ich ramach pozycję nadrzędną. Jest to ważny sposób na osiągnięcie celów ochrony środowiska i pełną realizację zadań na podstawie zasad prawa i polityki ochrony środowiska, takich jak np. zasada zrównoważonego rozwoju, zasada kompleksowości ochrony oraz zasada zintegrowanej ochrony. Wyznacznikiem dla określenia

[3] **M. M. Kenig-Witkowska,** *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 44. Obecnie jest to art. 11 TFUE.

[4] Tamże.

[5] Zob. orzeczenie TS w sprawach – 141/78: *French Republic v. United Kingdom*, ECR 1979/2923; 44/84: *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones Her Majesty's Inspector of Taxes*, ECR 1986/29.

[6] Sprawa 240/83: *Procureur de la République v. Association de Défence des Brûleurs d'Huiles Usagées (ADBHU)*, ECR 1985/531.

zakresu zasady nadrzędności w prawie UE jest zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska stanowiąca jeden z priorytetów UE. Sprawy związane z ochroną środowiska posiadają z natury swej ponadgraniczny charakter. Założenie to potwierdza treść komunikatu KE z 1998 r. o włączeniu do polityk UE spraw i zagadnień dotyczących ochrony środowiska. Zbliżone stanowisko w tej sprawie przedstawiła Rada Europejska podczas spotkania, które odbyło się w Wiedniu i trwało od 11 do 12 grudnia 1998 r.

Zdaniem S. Wrzoska i J. M. Izdebskiego, w ramach polityki administracyjnej powinny być uwzględniane założenia polityki ekologicznej, wraz z postulatami dotyczącymi poszukiwania równowagi pomiędzy czynnikami rozwoju. Autorzy ci stwierdzają istnienie potrzeby zintegrowanego podejścia wraz ze szczegółową interpretacją funkcjonowania administracji publicznej. „Zmiany w otoczeniu w tym w środowisku naturalnym wskazują administracji nowe pola działania, a wobec już wykonywanych wysuwane są postulaty nowych metod ich wykonywania oraz zmiany celów, którym służą”[7]. Realizacja celów związanych z ochroną środowiska dotyczy takich zagadnień, jak: ekonomizacja użytkowania zasobów środowiska, ograniczanie energochłonności, wdrażanie nowoczesnych technologii oraz recyklingu w gospodarce odpadami, poprawa jakości elementów środowiska, w tym powietrza, wody i gleby. Poniżej przedstawiłem sposoby realizacji celów dotyczących ochrony środowiska na przykładzie wybranych polityk sektorowych w UE.

7.3. Realizacja zasady nadrzędności w polityce handlowej Unii Europejskiej

Podstawy prawne wspólnej polityki handlowej są zawarte w tytule II w art. 206–207 TFUE (dawny art. 131 i 133 TWE). Kluczowe znaczenie posiada tutaj art. 207 TFUE (dawny art. 133 TWE), który wskazuje na zakres tej polityki; wyliczono w nim najważniejsze elementy, które są objęte tą polityką. Polityka ta swoim zainteresowaniem obejmuje działania jednostronne oraz umowy. Duże znaczenie dla sposobu realizacji celów ochrony środowiska w polityce handlowej ma fakt, że UE aktywnie uczestniczy w porozumieniach międzynarodowych obejmujących swoim zasięgiem zagrożenia środowiska w skali globalnej, jak np. Konwencja o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r., Konwencja o kontroli transgranicznej przemieszczania niebezpiecznych odpadów z 1989 r., Konwencja ramowa o zmianach klimatycznych z 1992 r. oraz Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r. Istotne znaczenie dla realizacji zasady nadrzędności

[7] **S. Wrzosek, J. M. Izdebski,** *Polityka administracyjna jako instrument realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] **E. K. Czech** (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 30–31.

w polityce handlowej ma także Pakiet klimatyczno-energetyczny wprowadzający instrumenty legislacyjne, dzięki którym do 2020 r. UE planuje zredukować o 20% emisje CO^2 i zużycie energii oraz o 20% zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził, że prowadzenie wspólnej polityki handlowej należy do wyłącznej kompetencji Wspólnot Europejskich. M. M. Kenig-Witkowska zadaje pytanie: czy analiza zakresu przedmiotowego art. 191 TFUE (dawnego art. 174 TWE) może być przydatna do ustalenia wzorca dla znalezienia elementów uzasadniających stosowanie zakazów lub ograniczeń przywozowych lub tranzytowych na podstawie art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE) dla wypełnienia w ten sposób powstałej luki w przepisach prawa? Autorka, analizując orzecznictwo ETS, próbuje dojść do rozwiązania tej kwestii poprzez wykorzystanie pojęcia porządku publicznego[8]. Jej zdaniem, zakres tego pojęcia jest szeroki i istnieje prawdopodobieństwo, że w jego ramach mieszczą się również kwestie dotyczące ochrony środowiska[9]. W jednym ze swoich orzeczeń ETS, mimo że nie powołał się na element porządku publicznego, stanął jednak na stanowisku, zgodnie z którym ochrona środowiska stanowi wymóg imperatywny, który może uzasadniać nałożenie restrykcji na wolny przepływ towarów. Z orzecznictwa ETS wynika, że jednym z kryteriów do zastosowania ograniczeń wynikających z treści art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE) jest warunek istnienia rzeczywistego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, zwierząt oraz roślin[10].

Przykładem innego kryterium świadczącego o wąskim charakterze interpretacji zakresu przedmiotowego normy zawartej w tym przepisie może być zakaz importu nieszkodliwych odpadów, które nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia. Zdaniem ETS, zakaz taki nie może stanowić uzasadnienia dla stosowania art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE)[11]. Stanowisko to nie jest w tym zakresie stabilne[12]. W innym orzeczeniu Trybunał uznał, że pestycydy stanowią znaczne zagrożenie dla zdrowia człowieka, zwierząt i dla środowiska, i z tego powodu orzekł, że ograniczenia importowe były uzasadnione w świetle art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE). Zbliżone w odniesieniu do tej koncepcji rozumowania, dotychczasowe swoje stanowisko ETS potwierdził w orzeczeniu w sprawie standardów emisji hałasu[13]. Z interpretacji Trybunału

[8] **M. M. Kenig-Witkowska,** *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia*..., s. 62.

[9] Por. sprawę 302/86: *Commission v. Denmark (Danish Bottles)*, ECR 1988/4607.

[10] Sprawa C-272/80: *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Produkten BV (1982)*, ECR 1981/3277; sprawa C-125/88: *H. F. M. Nijman*, ECR 1989/3553; sprawa 94/83: *Albert Heijn BV*, ECR 1984/3263; sprawa 54/85: *Ministère public v. Xavier Mirepoix*, ECR 1986/1067.

[11] Zob. sprawa C-2/90: *Commission v. Belgium*, ECR 1989/3533.

[12] Sprawa C-125: *H. F. M. Nijman*, ECR 1989/3533.

[13] Sprawa C-389/96: *Aher-Waggon GmbH*, ECR 1998/I-4473.

wynika, że poza ochroną zdrowia ludzkiego również ochrona środowiska należy do zakresu wyłączeń wynikających z treści art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE). Za przyjęciem tak szerokiej interpretacji przemawia orzeczenie Trybunału wydane w sprawie *Bluhme*[14]. W omawianej sprawie ETS orzekł, że środki przyjęte dla zachowania populacji określonego gatunku zwierząt przyczyniają się do zachowania różnorodności biologicznej przez utrzymanie przy życiu danego gatunku. Ich celem jest zachowanie życia tych zwierząt, co przesądza o tym, że ich przyjęcie znajduje uzasadnienie w treści art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE). Jak widać z przeprowadzonej analizy treści orzecznictwa ETS w sprawie interpretacji art. 36 TFUE (dawnego art. 30 TWE), istnieją możliwości stosowania ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi ze względu na ochronę środowiska. Trybunał przyznał ochronie środowiska status wymogu imperatywnego, uzasadniający dla państw członkowskich wprowadzenie niektórych ograniczeń w handlu, wchodzących w zakres zakazu wynikającego z art. 34, 35 i 36 TFUE. Podstawowe znaczenie dla uzasadnienia idei wymogów imperatywnych w prawie UE posiada orzeczenie w sprawie *Cassis de Dijon*[15]. Z orzeczenia tego wynika, że regulacje dotyczące zarówno towarów krajowych, jak i importowanych, tworzące bariery w handlu, mogą być zaakceptowane w świetle przepisów Traktatu wtedy, gdy są one niezbędne ze względu na wymogi imperatywne związane z ochroną konsumentów, pewnością prawną transakcji handlowych, skutecznością kontroli fiskalnej, jak również ochroną zdrowia publicznego. Należą do nich wyjątki, wobec których ma zastosowanie reguła rozsądku (*rule of reason*). Warto zwrócić uwagę, że warunki zastosowania wyłączeń w oparciu o art. 36 TFUE oraz zgodnie z zasadą rozsądku nie są takie same. Takie działania, jak ochrona życia, zdrowia człowieka oraz ochrona zwierząt i roślin, nie są tym samym co ochrona środowiska. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyżej wymienione elementy są wyraźnie rozróżniane[16]. Zakres pojęcia ochrony środowiska jest szerszy od pojęcia ochrony zdrowia i życia. Jednak ochrona środowiska nie została zaliczona do zakresu wyjątków wynikających z treści art. 36 TFUE, które umożliwiają wprowadzenie ograniczeń w stosowaniu art. 34 i 35 TFUE. Odwołanie się do wymogów ochrony środowiska nie jest wystarczające dla uzyskania pozwolenia na stosowanie art. 34 i 35 TFUE, ponieważ tego rodzaju ograniczenia muszą być widziane w świetle wszystkich uregulowań prawnych związanych z funkcjonowaniem jednolitego rynku.

Stosowanie zasady integracyjnej w ramach prawa UE zaowocowało określeniem standardów prawnych wyznaczających ramy jej obowiązywania i działania. W dokumencie dotyczącym strategii zintegrowania problematyki środowi-

[14] Zob. sprawa C-67/97, ECR 1998/I-8033.

[15] Sprawa 120/78: *Rewe v. Bundesmonopolverwaltung (Cassis de Dijon)*, 20.02.1979, ECR 1979/649.

[16] Sprawa 2/90: *Commission v. Belgium*, ECR 1992/ I-4431.

ska z problematyką jednolitego rynku KE przedstawiła sugestie na temat wprowadzenia różnych instrumentów, które należy uwzględnić przy integrowaniu celów z zakresu ochrony środowiska z celami w zakresie funkcjonowania wspólnego rynku. Komisja zaproponowała m.in. przygotowanie publikacji obejmujących problematykę stosowania artykułów 34, 35 i 36 TFUE, wraz z interpretacją oraz wyjaśnieniem na temat tego, jakie wymogi ochrony środowiska należy brać pod uwagę w procesie zamówień publicznych. Publikacje te powinny dostarczyć również wyjaśnień dotyczących: oszacowania wpływu środków związanych z ochroną środowiska na lepsze funkcjonowanie jednolitego rynku; uproszczenia instrumentów prawnych wraz z procedurami administracyjnymi stosowanymi w ochronie środowiska, uaktualnienia istniejącej bazy danych na temat podatków środowiskowych; zwiększenia roli porozumień środowiskowych (*environmental agreements)* w procesie implementacji prawa ochrony środowiska przez przedstawicieli przemysłu; rozwoju ekooznakowania i prowadzenia okresowych przeglądów przepisów technicznych państw członkowskich odpowiadających wymogom stawianym przez dyrektywę 98/34[17] wraz z przeglądami prawa oraz zintegrowaniem wymogów ochrony środowiska z polityką transportową i energetyczną[18].

Zgodnie z art. 36 TFUE, państwo członkowskie może uznać za konieczne utrzymywanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi potrzebami wynikającymi z treści art. 36 TFUE. Jednak taka argumentacja państwa członkowskiego jest możliwa do zaakceptowania tylko w odniesieniu do dyrektyw mających swoją podstawę prawną w art. 114 TFUE (dawnym art. 95 TWE), a nie w art. 192 TFUE (dawnym art. 175 TWE). Dodatkowo jeszcze stanowisko takie podlega weryfikacji przeprowadzanej przez KE i ETS[19]. Poza tymi wymaganiami, państwo członkowskie, które decyduje się na wprowadzenie określonych ograniczeń, musi ponadto jeszcze wykazać, że nałożone normy restrykcyjne nie wpływają hamująco na wymianę handlową, bardziej niż jest to konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Normy tego rodzaju nie powinny również być samowolnym środkiem dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi. Ograniczenia mogą chronić środowisko, natomiast nie mogą realizować celu ochrony własnych interesów ekonomicznych. Wbrew zastrzeżonym warunkom, istnieją przykłady użycia prośrodowiskowych norm jako instrumentów faworyzujących pewne kategorie przedsiębiorców[20].

---

[17] Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji o zakresie norm i przepisów technicznych. Określa zasady postępowania przy udzielaniu informacji dotyczących norm i przepisów technicznych, Dz. Urz. L 204 z 21.07.1998 r.

[18] Strategy for integrating the environment into the single market, Commission Communication, COM 1999/263.

[19] Orzeczenie w sprawie C-41/93: *France v. Commission*, ECR 1994/ I-1829.

[20] Przykładem mogą być orzeczenia ETS w następujacych sprawach – 72/83: *Campus Oil Limited and others v. Minister for Industry and Energy and others*, ECR 1994/2727; 118/86: *Nertsvoederfabriek Nederland BV*, ECR 1987/3883.

Wyrazem realizacji zasady nadrzędności wymogów ochrony środowiska w polityce handlowej mogą być również głębokie relacje gospodarcze UE z państwami obu Ameryk oraz Kanadą. Do ważnych dokumentów politycznych określających kształt wymiany handlowej pomiędzy USA i UE należą: Deklaracja transatlantycka z dnia 22 listopada 1990 r. obejmująca założenia stosunków wzajemnych[21] oraz uzgodniona podczas szczytu w Madrycie 3 grudnia 1995 r. „Nowa agenda transatlantycka" (NTA – *The New Transatlantic Agenda*) a także ustalony „Wspólny dla UE i USA plan działania" (*The Joint EU-US Action Plan*)[22]. W treści tych dokumentów zwraca się głównie uwagę na problemy ogólnoświatowe oraz swoiste dla poszczególnych regionów. Brakuje w nich jednak postanowień związanych z ochroną środowiska w ujęciu bilateralnym i ogólnoświatowym.

We wrześniu 1998 r. UE zaprezentowała projekt Planu działań związanych z tworzeniem Transatlantyckiego Ekonomicznego Partnerstwa zaaprobowany przez KE w dniu 16 września 1998 r. W drugiej części tego dokumentu, poświęconej Transatlantyckiemu Partnerstwu Gospodarczemu, w pkt 2.2 znajdują się postanowienia dotyczące handlu i środowiska naturalnego. Obejmują one postulat włączenia tych zagadnień do dyscyplin Światowej Organizacji Handlu (ang. *World Trade Organization* – WTO) oraz innych porozumień związanych z ochroną środowiska i położenia odpowiedniego nacisku na aspekty polityki handlowej. W omawianym dokumencie znalazło się również zobowiązanie do opracowania i zaproponowania zakresu i charakteru multilateralnego porozumienia w kwestii ochrony środowiska w działalności produkcyjnej. Punkt 3.5 dokumentu reguluje sprawy dotyczące standardów produktów żywnościowych, roślin, zdrowia zwierząt i biotechnologii oraz podkreśla potrzebę pogłębiania dialogu w tym zakresie.

7.4. Realizacja zasady nadrzędności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

Wspólna polityka rolna – WPR (*Common Agricultural Policy* – CAP) jest jedną z najistotniejszych polityk UE, powiązanych blisko z polityką ochrony środowiska. Do jej podstawowych celów, określonych w art. 39 Traktatu rzymskiego, należy: zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, ustabilizowanie rynków rolnych, zapewnienie zaopatrzenia w produkty

[21] Draft Report on the communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: *The New Transatlantic Marketplace*, rapporteur: E. Mann, committee on External Economic Relations, European Parliament, 22 September 1998.

[22] **E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz,** *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa, Kraków 2000, s. 278.

rolne po rozsądnych cenach oraz modernizacja europejskiego rolnictwa. Z jednej strony polityka ta ma dać rolnikom z państw członkowskich odpowiednie dochody w warunkach tworzenia i funkcjonowania unii celnej, a z drugiej strony – ma zapewnić przebudowę rolnictwa, wraz z dokonaniem w nim zmian strukturalnych w taki sposób, aby było ono konkurencyjne na rynkach światowych. Zgodnie z art. 39 TFUE, celami wspólnej polityki rolnej są: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; c) stabilizacja rynków; d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej uwzględnia się m.in. szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający z różnic przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi.

Jednym z instrumentów służących realizacji celów WPR jest system odłogowania ziemi, kontyngenty produkcyjne (*quotas*), a także wprowadzenie środków ochrony środowiska sprzyjających bardziej racjonalnemu wykorzystania gruntów. Istotne znaczenie ma rozwój ekologicznego rolnictwa.

Generalnie w rolnictwie ekologicznym zabronione jest wykorzystywanie organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Przepisy prawne dotyczące rolnictwa ekologicznego opierają się na instrumentach prawnych wspierających rolnictwo i obszary wiejskie. Ich podstawowym zadaniem jest osiągnięcie celów za pomocą instrumentów, które nie są związane bezpośrednio z masową produkcją rolną. Instrumenty te na obszarach wiejskich powinny wspierać działania produkcyjne, głównie o charakterze jakościowym. Elementy dotyczące ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju rolnictwa stanowią równorzędny przedmiot zainteresowania w ramach WPR, obok tradycyjnych obszarów jej aktywności. Realizacja funkcji związanych z ochroną środowiska uzyskała istotny wymiar społeczny, ponieważ umożliwiła pozyskiwanie nowych dochodów pochodzących z nierolniczych źródeł. Jednym z zasadniczych założeń reformy WPR jest wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z ustanowieniem nowych instrumentów prawnych gwarantujących trwały i zrównoważony rozwój rolnictwa. Są one zasadniczo skierowane na poprawę warunków pracy w rolnictwie, a także jakości żywności oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Do nowych instrumentów rozwoju polityki wiejskiej zaliczono m.in. pomoc finansową dla rolników przeznaczoną na dostosowanie do nowych standardów produkcyjnych w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa żywności[23].

[23] Instrumenty te omawia **S. Kowalczyk,** *Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej*, Agencja Rynku Rolnego, „Biuletyn Informacyjny" 2003/8, s. 14.

Do instrumentów ochrony środowiska realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zaliczyć można również środki limitowania produkcji rolnej stosowane w ramach polityki rozwoju terenów wiejskich. Jest to m.in zalesianie gruntów rolnych oraz środki rolno-środowiskowe uregulowane przepisami rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – *European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* (EAGGF)[24]. Instrument w postaci zalesiania gruntów rolnych ma na celu ograniczenie produkcji rolnej i przyczynianie się do ochrony środowiska, wraz ze wzmocnieniem produkcyjnych i ochronnych funkcji lasów.

7.5. Realizacja zasady nadrzędności w polityce regionalnej Unii Europejskiej

Konieczność włączania elementów ochrony środowiska do polityki regionalnej i strukturalnej w oparciu o zasadę nadrzędności wynika wprost z realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i zasady regionalizacji. Jest to uwarunkowane wieloma przyczynami, z których najważniejsze znaczenie ma właśnie zrównoważony rozwój wszystkich regionów UE, powiązany ze społeczno-kulturalnymi aspektami organizacji terytorialnej państw, odpowiadający przede wszystkim wymogom ochrony środowiska[25]. Polityka regionalna jest elementem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W samej definicji tej zasady mieści się element zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów UE. Ponadto głównym celem polityki regionalnej i strukturalnej jest zbliżenie poziomu rozwoju gospodarczego i dobrobytu społeczeństw w poszczególnych krajach i regionach wchodzących w skład UE, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Różnice w rozwoju poszczególnych regionów w UE wynikają z bardzo wielu przyczyn, głównie dwóch zasadniczych: pierwszą stanowią uwarunkowania historyczno-geograficzne, na drugą składają się: znoszenie barier, liberalizacja handlu, a także wspólnota kulturowa i cywilizacyjna.

Konieczność prowadzenia takiej polityki pojawiła się wraz z rozwojem UE, realizacją jednolitego rynku europejskiego oraz procesem poszerzania się o nowe państwa. Konsekwentny rozwój tej polityki nastąpił tak naprawdę od 1972 r., kiedy zapewniono na ten cel właściwe środki finansowe pochodzące z europejskiego Funduszu Socjalnego oraz Europejskiego Funduszu Gwarancji

[24] Dz. Urz. L 160/80 z 26.06.1999 r.

[25] **J. Sługocki,** *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Regiony w Europie zachodniej*, „Studia i Materiały WSP w Olsztynie" 1996/102, s. 53–54. Zob. także przegląd koncepcji tożsamości regionalnej w naukach społecznych; **tenże**, *Zagadnienia regionalizmu i tożsamości regionalnej*, Bydgoszcz 1990, s. 35–50.

i Orientacji Rolnej. W dalszej kolejności został utworzony Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Przełomowym momentem w budowaniu współczesnej polityki regionalnej i strukturalnej UE było podpisanie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego. Wtedy to do Traktatu o WE wprowadzono tytuł V: „Spójność ekonomiczna i socjalna". Na podstawie wymienionych tu przepisów została przeprowadzona reforma trzech funduszy strukturalnych, która zabezpieczała ich funkcjonowanie w sposób skoordynowany. Na podstawie Traktatu z Maastricht utworzono Fundusz Spójności w celu finansowania projektów z dziedziny ochrony środowiska i inwestycji infrastrukturalnych. Obecnie polityka regionalna generuje największe, po WPR, wydatki. W przepisach TFUE zagadnienia te reguluje tytuł XVIII: „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" art. 174–178 TFUE (dawne art. 158, 159, 160, 161 i 162 TWE).

Polityka ochrony środowiska, posiadająca nadrzędny charakter wobec polityki regionalnej, wymaga wyodrębnienia i funkcjonowania zasad ochrony środowiska. Ich realizacja będzie możliwa przy wykorzystaniu zarówno instrumentów prawnych, jak również ekonomicznych. Zasada nadrzędności łączy się z inną szczegółową zasadą polityki regionalnej – zasadą zgodności. Polega ona na zgodności ze wszystkimi politykami oraz z prawodawstwem UE obejmującym takie dziedziny, jak: polityka ochrony konkurencji, polityka przejrzystości zamówień publicznych, polityka ochrony środowiska. Wyrazem realizacji tej zasady w polityce regionalnej jest wymóg umieszczania w planach i programach rozwoju: oceny stanu środowiska w regionie oraz oceny wpływu na środowisko zakładanych przedsięwzięć. Jednym z najważniejszych dokumentów politycznych UE, ukazujących praktyczne zastosowanie zasady nadrzędności, jest „Strategia Lizbońska" przyjęta przez przywódców UE w marcu 2000 r. w Lizbonie[26].

Dokument ten uznawany jest powszechnie jako najważniejszy długofalowy program społeczno-gospodarczy UE. Strategiczny jego cel zakłada, że do 2010 r. UE stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy, zdolną do trwałego rozwoju. Założenie to ma swoje implikacje w celach operacyjnych, z których jednym jest dbałość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne[27]. Spośród priorytetowych zadań rozwoju regionalnego głównym jest promocja rozwoju w kierunku osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. Ważnym zadaniem rozwoju regionalnego jest ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, z uwzględnieniem zasady przezorności, zasady prewencji, zasady likwidacji szkód środowiskowych u ich źródła oraz zasady: „zanieczyszczający płaci".

[26] Korzystałem z tekstu dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http://eur-lex.europa.eu/-LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XR0518:PL:NOT

[27] **J. Szomburg,** *Polska wobec Strategii Lizbońskiej. Biała Księga 2003. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk, Warszawa 2003, s. 8.

7.6. System zarządzania środowiskowego EMAS jako instrument realizacji zasady nadrzędności

System EMAS (ang. *Eco-Management and Audit Scheme*) – inaczej: „System Ekozarządzania i Audytu" – zaczął funkcjonować na terenie państw członkowskich w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych[28]. Początkowym celem nowego instrumentu w europejskim prawie ochrony środowiska było zachęcanie podmiotów do nowych form i metod prowadzenia działalności przemysłowej pozwalających na ograniczenie oddziaływania na środowisko. Sposobem na redukcję zanieczyszczeń stało się wprowadzenie zunifikowanego systemu samooceny i samokontroli podmiotów oddziałujących na środowisko, wraz z zapewnieniem społeczeństwu dostępu do informacji. System ten był zawsze bardzo popularnym kierunkiem zarządzania środowiskowego w Niemczech i Austrii, natomiast w pozostałych krajach rozwija się on powoli. Pojęcie ekoefektywności ponownie wprowadziło system zarządzania środowiskowego w obszar zainteresowania prawa. Koncepcja ekoefektywności jest wspierana przez instytucje UE na poziomie polityki określonej w „Strategii lizbońskiej", która zakłada, jak już wspomniałem, do 2010 r. uczynienie z UE najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1836/93 z dnia 29 czerwca 1993 r. dopuszczające dobrowolny udział spółek sektora przemysłowego w systemie zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego we Wspólnocie[29], wprowadzony został system zarządzania ochroną środowiska w przedsiębiorstwie oraz instrument przeglądów ekologicznych. Podstawowym zadaniem tego systemu było udzielenie pomocy przedsiębiorstwom w realizacji obowiązku ciągłej poprawy stanu środowiska poprzez stymulowanie ich do podejmowania działań zmierzających do realizowania tego celu. Podstawowe założenie sprowadzało się do stwierdzenia, iż dzięki uczestnictwu w systemie firma uzyska wizerunek podmiotu przyjaznego dla środowiska. To zaś miało się przyczynić do osiągnięcia przez nią zwiększonych korzyści ekonomicznych. Przepisy tego Rozporządzenia, które weszły w życie 13 lipca 1993 r., umożliwiły stworzenie indywidualnej strategii ochrony środowiska, w największym stopniu efektywnej dla realizowanego profilu działalności gospodarczej przez daną firmę.

Na podstawie dawnego art. 175 TWE (obecnie art. 175 TFUE) uchwalona została nowa regulacja: Rozporządzenie WE nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. dopuszczające dobrowolny udział organi-

[28] Podstawowe elementy treści pkt. 7 rozdziału IX tej rozprawy były publikowane w artykule: [**P. Korzeniowski**], *Nowe instrumenty zarządzania środowiskowego w prawie ochrony środowiska krajów członkowskich i Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie" 2007/9, s. 137–169.

[29] Dz. Urz. L 168 z 10.07.1993 r.; tekst rozporządzenia został opublikowany po polsku *Prawo Ochrony Środowiska Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 1997, Suplement 1, s. 27.

zacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)[30]. Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające Rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz Decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE. Rozporządzenie nr 1221/2009 jest w dużej mierze kontynuacją obowiązujących wcześniej norm w tym zakresie. Komisja oczekuje jednak, że nowe przepisy przyczynią się stopniowo do promowania spójnego podejścia do instrumentów prawodawczych UE w dziedzinie ochrony środowiska.

Rozporządzenie nr 1221/2009 składa się z 52 artykułów tworzących tekst podstawowy i 8 załączników. Przepisy tego aktu prawnego określają obowiązki adresowane do krajów członkowskich związane przede wszystkim z ustanowieniem odpowiedniego systemu rejestracji, akredytacji i weryfikacji oraz wymagania i wytyczne skierowane do organizacji zainteresowanych realizacją celów systemu. Przepisy tego Rozporządzenia definiują cele systemu EMAS jako instrumentu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Głównym celem jest wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji przez ustanowienie i wdrażanie przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami oraz aktywne zaangażowanie pracowników organizacji oraz odpowiednie szkolenia.

W Rozporządzeniu nr 1221/2009 unormowane zostały nowe warunki uczestnictwa w tzw. systemie „EMAS II". Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 3 organizacje ubiegająca się o rejestrację w danym państwie członkowskim powinny składać wnioski o rejestrację organowi właściwemu w tym państwie. Organizacje, które chcą się zarejestrować po raz pierwszy, muszą przeprowadzić przegląd środowiskowy wszystkich aspektów środowiskowych organizacji zgodnie z wymogami określonymi w załączniku I oraz w załączniku II Rozporządzenia. Na podstawie wyników przeglądu środowiskowego organizacja powinna opracować i wdrożyć system zarządzania środowiskowego uwzględniający wszystkie wymogi unormowane w załączniku II, oraz standard najlepszych praktyk zarządzania środowiskowego dla danego sektora, o ile są one dostępne. Najlepsze praktyki zarządzania środowiskowego oznaczają najskuteczniejszy sposób wdrażania systemu zarządzania środowiskowego przez organizacje w danym sektorze, dzięki któremu przy danych warunkach gospodarczych i technicznych można osiągnąć najlepsze efekty działalności środowiskowej.

Organizacja rejestrująca się w systemie po raz pierwszy musi przeprowadzić audyt wewnętrzny zgodnie z wymogami unormowanymi w załączniku II oraz w załączniku III Rozporządzenia. Deklaracja środowiskowa powinna być

[30] Dz. Urz. L 42/22 z 13.02.2009 r.

przygotowana zgodnie z załącznikiem IV. Według przepisów Rozporządzenia nr 1221/2009 wstępny przegląd środowiskowy, system zarządzania środowiskowego, procedura audytu i jej wdrożenie poddawane są weryfikacji przez akredytowanego lub licencjonowanego weryfikatora środowiskowego. Deklaracja środowiskowa powinna być zwalidowana przez tego weryfikatora. Walidacja stanowi potwierdzenie przez weryfikatora środowiskowego, który przeprowadził weryfikację, że informacje i dane zawarte w deklaracji środowiskowej i zaktualizowanej deklaracji środowiskowej organizacji są rzetelne, wiarygodne i prawidłowe oraz że spełniają wymogi Rozporządzenia. Przepisy tego aktu prawnego wyznaczają obowiązki zarejestrowanej organizacji. Powinna ona przynajmniej co trzy lata: 1) poddać weryfikacji cały system zarządzania środowiskowego i program audytu oraz jego wdrożenie; 2) przygotować deklarację środowiskową zgodnie z wymogami określonymi w załączniku IV i uzyskać jej walidację przez weryfikatora środowiskowego; 3) przekazać zwalidowaną deklarację środowiskową organowi właściwemu; 4) przekazać organowi właściwemu wypełniony formularz zawierający przynajmniej minimalne informacje określone w załączniku VI oraz 5) w stosownych przypadkach, uiścić opłatę za odnowienie rejestracji.

Według art. 8 planowanie wprowadzenia istotnych zmian nakłada na zarejestrowaną organizację obowiązek przeprowadzenia przeglądu środowiskowego tych zmian. Powinien on obejmować ich aspekty środowiskowe i wpływ na środowisko. Po dokonaniu przeglądu środowiskowego zmian organizacja musi uaktualnić wstępny przegląd środowiskowy, zmienić politykę środowiskową, program środowiskowy i system zarządzania środowiskowego oraz dokonać odpowiednich zmian w całej deklaracji środowiskowej oraz jej aktualizacji. Ponadto należy podkreślić, że wszystkie dokumenty zmienione i zaktualizowane muszą być weryfikowane i walidowane w terminie sześciu miesięcy. Doświadczenia związane z obowiązywaniem Rozporządzenia nr 761/2001 pokazały małe zainteresowanie wdrażaniem systemu EMAS w państwach członkowskich UE. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przepisów Rozporządzenia nr 1221/2009 system EMAS powinien być udostępniony wszystkim organizacjom w UE i poza nią, których działalność ma wpływ na środowisko. Instrument ten ma przyczyniać się do poprawy ogólnych efektów ich działalności środowiskowej. Funkcjonowanie systemu EMAS opiera się na następujących zasadach: 1) zasadzie dobrowolności; 2) zasadzie dostępności; 3) zasadzie jawności; 4) zasadzie cykliczności oraz na 5) zasadzie niezależności weryfikacji. Zagadnienia dotyczące instytucji właściwych do wykonania zadań wynikających z przepisów UE dopuszczających dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) na gruncie prawa polskiego reguluje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)[31].

[31] Dz. U. 2004 nr 70 poz. 631. z późn. zm.

ROZDZIAŁ 8

Zasady prewencyjnej ochrony środowiska

8.1. Teoretyczne podstawy zasady prewencji

Zagadnienia dotyczące koncepcji zasady prewencji należą do zasadniczych problemów teoretycznych prawa ochrony środowiska. Ochrona przed negatywnymi oddziaływaniami środowiska zewnętrznego towarzyszyła człowiekowi pierwotnemu, który unikał zagrożeń, kierując się instynktem. Prewencja będąca zasadą prawa ochrony środowiska dominuje we wszystkich współczesnych działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska. Mamy w nich do czynienia z prymatem zapobiegania szkodom. Prewencyjna ochrona środowiska nie polega, na samym tylko najwcześniejszym wykryciu możliwości wystąpienia zagrożenia dla środowiska, lecz chodzi w niej o znalezienie i następnie usunięcie przyczyn, które sprzyjały powstaniu szkody. W zapobiegawczej ochronie środowisko jest traktowane jako całość, zgodnie z zasadą kompleksowości. Analiza tej problematyki to w dużej mierze zadanie teoretyczne; prewencyjna ochrona środowiska jest działalnością głównie opartą na nauce. W zapobieganiu występuje również istotny element humanizmu. Jest truizmem niebudzącym wątpliwości, że prewencyjna ochrona środowiska jest skuteczniejsza, tańsza i pewniejsza co do wyników niż naprawianie szkód w środowisku, po ich powstaniu. Ma tu pełne zastosowanie hasło pozytywizmu: „Nauka – stąd przewidywanie; przewidywanie – stąd działanie". W swoich wykładach na temat istoty i znaczenia metody pozytywnej A. Comte twierdzi, że „jeśli zjawiska nie powiążemy z pewnymi zasadami, to nie będziemy mogli łączyć naszych obserwacji, a nawet nie zdołamy ich zapamiętać"[1]. Poziom nauki w dziedzinie prawa ochrony środowiska wyznacza warunki dla rozwoju prewencyjnej ochrony środowiska. Na rozwiązanie wielu problemów w kwestii stosowania zasady prewencji w prawie ochrony środowiska oczekuje także praktyka. Rozstrzyga ona na co dzień wiele zagadnień kauzalnych w ramach różnych i często skomplikowanych stanów faktycznych. Teoretyczna oraz praktyczna doniosłość tych problemów w pełni uzasadnia próbę podjęcia analizy tej niezwykle ważnej zasady prawa ochrony środowiska.

[1] **A. Comte,** *Metoda pozytywna w 16 wykładach*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961, s. 13–14.

Zagadnienia dotyczące zasady prewencji, podobnie jak innych zasad prawa ochrony środowiska, nie doczekały się całościowego opracowania w polskiej nauce prawa ochrony środowiska. Istnieje spora literatura zagraniczna, prezentująca różne propozycje dotyczące konstrukcji i charakteru prawnego zasady prewencji oraz jej stosowania w praktyce. W związku z tym powstało wiele koncepcji, z których żadna jednak nie zdobyła sobie bez reszty przewagi nad innymi. Wielość wypowiedzi na temat zasady prewencji w prawie ochrony środowiska spowodowała niemało zamieszania pojęciowego, przyczyniając się tym samym do zagmatwania obrazu całej zasady, który i tak jest bardzo skomplikowany. Z tego m. in. powodu warto na początku dalszych rozważań zatrzymać się nad używanymi powszechnie definicjami, poświęcając im nieco więcej uwagi w celu wykorzystania ich treści w dalszej części tego rozdziału.

Słowo „prewencja" pochodzi od łacińskiego terminu *praeventio* – oznaczającego zapobieganie. W pojęciu „prewencja" na gruncie normatywnym mieści się działanie polegające na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego za niepożądane[2]. Prewencja może oznaczać też podejmowanie czynności polegających na zapobieganiu przed szkodzącym działaniem. „Prewencyjny" – to znaczy dotyczący prewencji, zapobiegający czemuś, zapobiegawczy, ochronny. „Środki prewencyjne" w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu czynnika szkodzącego, w przeciwieństwie do środków represyjnych, mają w prawie coraz większe zastosowanie. Wielki myśliciel okresu oświecenia C. Beccaria twierdzi, że „Lepiej jest zapobiegać, [...] niż karać. Na tym polega główny cel każdego dobrego prawodawstwa, które jest sztuką prowadzenia ludzi do możliwie największego szczęścia lub też do możliwie najmniejszego nieszczęścia"[3].

Zagadnienia zasady prewencji w prawie ochrony środowiska można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. W pierwszej kolejności powstaje konieczność dokonania ustaleń natury metodologicznej. Należy określić stosunek, jaki zachodzi pomiędzy stosowaniem w teorii prawa ochrony środowiska pojęcia prewencji a jego interpretacją ontologiczną. Wypracowanie stanowiska w tym zakresie pozwoli przeprowadzić w ramach drugiej płaszczyzny bardziej utylitarne rozważania o zasadzie prewencji oraz o instrumentach prawnych jej realizacji w prawie ochrony środowiska.

Jednym z ubocznych następstw współczesnego rozwoju gospodarczego oraz postępu cywilizacyjnego jest systematyczne i równoległe wzrastanie zagrożeń w środowisku[4]. Z tego powodu coraz większą wagę przywiązuje się do wykorzystania różnych form prewencyjnych instrumentów prawa. Ich celem jest sterowanie działaniami człowieka w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej

[2] **J. Tokarski** (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 600.
[3] **C. Beccaria,** *O przestępstwach i karach*, przeł. E. S. Rappaport, Warszawa 1959, s. 203.
[4] **S. Myczkowski,** *Człowiek, przyroda, cywilizacja*, Warszawa 1976, s. 7.

zapobiegać powstaniu ich negatywnych skutków. Tym samym dąży się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania zakresu oddziaływania ich skutków. W prewencji chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania tym zjawiskom, jak również o niedopuszczenie do ich powstania. Najczęściej, obok terminów „prewencja" i „zapobieganie" używa się także zamiennie pojęć: „przeciwdziałanie", „profilaktyka" i „ochrona". Na gruncie nauki prawa ochrony środowiska zakres tych wszystkich pojęć jest w zasadzie jednakowy. Analizując granice terminu „prewencja", warto sięgnąć zwłaszcza do prakseologicznego znaczenia słów takich, jak zapobieganie i profilaktyka, które to terminy, zdaniem T. Kotarbińskiego, są identyczne[5]. Należy jednocześnie zaznaczyć, że również w literaturze prawa ochrony środowiska wyżej wymienione terminy są używane jako równoznaczne, a często też zamiennie. Na tle różnicowanego zakresu treści tych pojęć nie występują istotne rozbieżności. Uważam, że w prawie ochrony środowiska do pojęcia „prewencja" jest włączony nieco szerszy zakres zagadnień aniżeli do pojęcia „zapobieganie". Zapobieganie ujmuje się najczęściej jako część składową ogólnie pojmowanego systemu prewencji, któremu jest podporządkowany proces tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska. Łączy się to z działaniami podejmowanymi zwłaszcza w ramach polityki ochrony środowiska, uprzedzającymi sam zamiar spowodowania szkody lub mającymi na celu zlikwidowanie jej u źródła powstania. Zasięg znaczenia pojęcia „prewencja" na gruncie prawa ochrony środowiska widzę szerzej niż zakres stosowania pojęcia „zapobieganie". Zapobieganie zanieczyszczeniom oraz szkodom w środowisku jest procesem niezwykle złożonym, obejmującym szeroką problematykę ochronną, na którą składają się zagadnienia z zakresu polityki ochrony środowiska, prawa ochrony środowiska i funkcjonowania jego podstawowych instrumentów[6]. W tym sensie prewencja jest podstawową funkcją prawa ochrony środowiska; jej celem jest zapobieganie zanieczyszczeniom i szkodom w środowisku. Można powiedzieć, że zapobieganie jest najważniejszym instrumentem szeroko rozumianej zasady prewencji. W funkcjach prawa ochrony środowiska istotne znaczenie posiada proces przewidywania oparty na zasadzie prewencji.

---

[5] **T. Kotarbiński,** *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa 1958, s. 43.

[6] Zasadę prewencji i regułę ostrożności w prawie i polityce ochrony środowiska analizowałem wcześniej w swojej pracy: [**P. Korzeniowski**], *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 197–206. Problematyka ta była również przedmiotem artykułu: *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3, s. 11–42. Zagadnienia te wcześniej analizowałem także w pracy: [**P. Korzeniowski**], *Zasada prewencji*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 53–59. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić. Poznanie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko jest podstawową przesłanką prewencyjnej ochrony środowiska. Znając przyczynę, można dokładnie przeciw niej skierować działania zapobiegawcze, poza tym, i to jest najważniejsze, można nie dopuścić do powstania zagrożenia w środowisku. Zasadniczym celem każdej regulacji prawnej dotyczącej podstawowych stosunków społecznych jest adaptacja zachowania się adresata normy prawnej wobec określonego modelu tej regulacji prawnej[7]. Społecznemu aspektowi prawa przeciwstawiane jest to, które nie zagraża i nie narusza prawnie chronionych interesów.

Prewencyjne oddziaływanie prawa jest przedmiotem zainteresowania nauki, w szczególności prawa administracyjnego[8], cywilnego i karnego[9]. Obecnie coraz większą wagę przywiązuje się do wykorzystania działań prewencyjnych sterujących instrumentami prawa ochrony środowiska. W ten sposób normy prawne dążą do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom związanym z korzystaniem z zasobów środowiska, aby je eliminować oraz ograniczyć ich skutki możliwie najbliżej źródeł ich powstawania. W tym celu tworzone są regulacje prawne mające zapobiegać negatywnym konsekwencjom oddziaływania człowieka na środowisko. Postępowanie takie oznacza uznanie wyższości szeroko rozumianej zasady prewencji nad innymi zasadami prawa w całym procesie tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska. Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska wyznacza standardy szeroko rozumianego zachowania się człowieka wobec środowiska. Nauka socjologii przekonuje do przyjęcia stwierdzenia, że zachowania poszczególnych ludzi są zdeterminowane różnymi postawami, normami, potrzebami i oczekiwaniami, jakie z nimi wiąże społeczeństwo. Wszystkie te uwarunkowania wpływają na jednostkę w zróżnicowany sposób, kształtując jej postawy, motywacje postępowania, styl życia,

---

[7] Por. **A. Kędzierska-Cieślakowa,** *Zagadnienie funkcji prawa cywilnego w związku z unormowaniem odszkodowania w ustawodawstwie polskim*, [w:] **S. Grzybowski** (red.), *Odpowiedzialność cywilna za wyrządzenie szkody*, Warszawa 1969, s. 34–36. Autorka wykazuje różnice pojęciowe między celem prawa i funkcją prawa. Funkcję prawa określa jako „typowy sposób działania prawa" sprawdzalny „w sferze faktów społecznych, społecznych rezultatów działania prawa". Zob. też obszernie zaprezentowane stanowisko w tej sprawie **J. Wróblewskiego** w pracy, *Zagadnienia z teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 45 i n. i 355 i n. oraz **M. Borucka-Arctowa,** *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 11 i n.

[8] Zob. **M. Kulesza,** *Prewencyjne działanie administracji*, 1973, praca doktorska, mpis.

[9] C. Beccaria w klasycznym ujęciu uważa, że „Lepiej jest zapobiegać przestępstwom niż za nie karać. Na tym polega główny cel każdego dobrego prawodawstwa, które jest sztuką prowadzenia ludzi do możliwie największego szczęścia lub też do możliwie najmniejszego nieszczęścia", **C. Beccaria**, *O przestępstwach…*, s. 203.

światopogląd, stosunek do systemu norm i wartości, świadomość społeczną i prawną wobec środowiska jako całości czy też wąsko rozumianego otoczenia przyrodniczego[10]. Postępowanie człowieka jest rezultatem efektywnego oddziaływania na niego otaczającego go środowiska. Zmienność obowiązujących norm i wartości znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa opartych na podstawach wynikających z zasady prewencji. Na ich gruncie obserwujemy ciągłą internalizację zasad prawa oraz norm społecznych. Obok ról społecznych, akceptowanych przez prawo i tolerowanych przez społeczeństwo jako rezultat realizacji ich osobistych dążeń i aspiracji, istnieją także postawy, które są narzucone przez zasady prawa. Obejmują one m.in. sferę stosunku zadań i obowiązków, zachowań, postaw i wartości wobec środowiska.

Biorąc za podstawę przedstawione powyżej założenia wyjściowe, można wskazać następujące kierunki oddziaływania zasady prewencji w prawie ochrony środowiska:

1. Tworząc podstawy dla funkcjonowania zasady prewencji, należy uwzględnić w szerokim zakresie pogląd, że istnieją obiektywne warunki i możliwości pozwalające na stopniowe ograniczenie, a w niektórych przypadkach – nawet na wyeliminowanie szkód w środowisku.

2. Zapobieganie szkodom w środowisku stanowi długofalowy proces, którym rządzą określone reguły i występują w nim dające się uchwycić prawidłowości. Konieczne jest likwidowanie źródeł i przyczyn powstawania szkód w środowisku, w sposób systematyczny i kompleksowy, możliwie najbliżej miejsca ich powstawania.

3. Do realizacji zasady prewencji niezbędne jest zaangażowanie do współdziałania z organami administracji publicznej organizacji ekologicznych oraz pojedynczych osób.

4. Koszty stosowania zasady prewencji nie powinny być przerzucane na wszystkich korzystających ze środowiska.

Obecnie we wszystkich działaniach podejmowanych w ramach porządku prawnego na rzecz zrównoważonego rozwoju jedną z czołowych pozycji zajmuje zasada prewencji. Celem ogólnym zasady prewencji jest zapobieżenie szkodzie w środowisku zagrażającej także powstaniem negatywnych skutków w dobrach materialnych, jak również w sferze innych norm i wartości[11]. Z szeroko pojmowaną i realizowaną od dawna działalnością prewencyjną spotykamy się także w dziedzinach nauk związanych pośrednio z ochroną środowiska, takich jak np. nauki medyczne. Jest to spowodowane tym, że życie i zdrowie człowieka należą do wartości powszechnie uznawanych, których ochrona powinna stanowić przedmiot zabiegów wyprzedzających wszelkie ich zagrożenie.

[10] **J. J. Wiatr,** *Społeczeństwo, wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1977, s. 47–59.
[11] **J. Górski,** *Zbliżenia do współczesności*, Warszawa 1973, s. 50 i n.

Na podstawie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych można dokonać usystematyzowania poszczególnych ujęć zasady prewencji, przechodząc od założeń generalnych do szczegółowych. Do zapobiegania szkodom w środowisku muszą być wykorzystane wszelkie racjonalne metody i środki działania pozostające w zgodności z innymi zasadami prawa ochrony środowiska oraz normami etyczno-moralnymi[12]. W szerokiej interpretacji zasady prewencji duży nacisk należy położyć na poznanie przyczyn zagrożeń dla środowiska, co wcale nie jest proste.

Powinniśmy mówić nie o przyczynie zagrożeń w środowisku, lecz o przyczynach, zwykle bowiem tych jest wiele i dopiero ich współistnienie doprowadza do powstania zagrożenia wystąpienia szkody w środowisku. Znajomość wszystkich czynników wywołujących rozumianych jako zjawiska poprzedzające wystąpienie zagrożeń środowiska mogłaby nam pomóc w rozumieniu istoty zasady prewencji. Powody powstania szkód w środowisku można podzielić na: 1) przyczyny usposabiające, 2) przyczyny wywołujące szkody oraz 3) przyczyny sprzyjające lub podtrzymujące powstawanie zagrożeń. Przyczyny usposabiające związane są z samym środowiskiem naturalnym; przyczyny wywołujące powoduje zwykle działalność człowieka korzystającego ze środowiska; przyczyny podtrzymujące pochodzą również od człowieka i posiadają charakter stały.

Prewencyjna ochrona środowiska w dużej mierze opiera się na nauce, zatem bez jej osiągnięć i rozwoju nie będzie możliwa do zrealizowania. Rozpatrzyć tu należy podmiotowe i przedmiotowe ujęcia zasady prewencji. Z punktu widzenia podmiotowego, możemy mówić o dwóch znaczeniach zasady prewencji. W pierwszym znaczeniu zasadę prewencji odnoszę do typologii działań sprawców szkód w środowisku, którzy działając w określonych warunkach, stwarzają zagrożenie wystąpienia szkody albo powodują takie szkody. W drugim znaczeniu zakresu podmiotowego zasady prewencji mieści się aktywność organów administracji publicznej, organizacji społecznych działających na rzecz ochrony środowiska oraz działalność pojedynczych osób prowadzących indywidualne zamierzenia ochronne.

Przedmiotowy zakres zasady prewencji występuje również w dwóch znaczeniach. Po pierwsze – obejmuje on najważniejsze dziedziny prawa ochrony środowiska chroniące wszystkie elementy środowiska; po drugie – dotyczy płaszczyzn działania związanych z sytuacjami, zdarzeniami i faktami uzasadniającymi podejmowanie określonych przedsięwzięć prewencyjnych. Ich celem jest usunięcie istniejących lub niedopuszczenie do powstania nowych szkód w środowisku.

[12] **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński**, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 94 i n.; **K. Opałek, J. Wróblewski,** *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 90 i n.

Konsekwencją takiego założenia interpretacyjnego, w którym wyodrębniłem zakres podmiotowy i przedmiotowy zasady prewencji, jest wskazanie na funkcje, jakie ta zasada spełnia w procesie tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska, w powiązaniu z innymi dziedzinami prawa. R. Longchamps de Berier dostrzegał wprost funkcję prewencyjną w instytucji odpowiedzialności cywilnej. Roszczenie o podjęcie środków zaradczych, jakich wymaga odwrócenie grożącego niebezpieczeństwa, autor ten wywodził ze starorzymskiej *cautio damni infecti*[13]. W roszczeniu tym, jego zdaniem, „chodzi o to, aby, o ile możności, nie doprowadzić do wyrządzenia szkody, gdyż odszkodowanie nigdy nie zrównoważy szkody"[14]. W. Warkałło uważa, że funkcja prewencyjna „tkwi w samej istocie sankcji odszkodowawczej za niewykonanie zobowiązań […] oraz za wyrządzenie szkody poza ramami istniejących stosunków typu obligacyjnego"[15]. W tym zakresie, zdaniem A. Agopszowicza, w funkcji prewencyjnej przejawia się motywacyjne działanie prawa[16]. W normach prawa cywilnego funkcja społeczno-gospodarcza, jaką spełnia odpowiedzialność odszkodowawcza, jest także czynnikiem prewencji. Jedną z generalnych funkcji realizowanych w ramach odpowiedzialności cywilnej jest funkcja prewencyjna[17]. A. Stelmachowski uważa także, że jedną z funkcji, którą spełnia odpowiedzialność odszkodowawcza, jest funkcja wychowawczo-prewencyjna[18]. Zdaniem W. Warkałło, należy odróżnić prewencyjną rolę roszczenia zapobiegawczego i roszczenia o zaniechanie od funkcji prewencyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej[19]. J. Bafia uważa, że zasady rozumiane jako kierunkowe idee działań zapobiegających przestępczości wynikają „zarówno ze społecznego stosunku do metod zwalczania przestępczości, jak i ze sposobu wyrażania ich w regułach

[13] Zdaniem L. Domańskiego, źródłem tych przepisów jest edykt pretorski o tak zwanej *cautio damni infecti*, czyli o zabezpieczeniu, jakie powinien dać właściciel lub użytkownik nieruchomości zagrażającej niebezpieczeństwem sąsiadowi na wypadek wyrządzenia mu szkody, a jeżeli zabezpieczenia nie dawał, to sąsiad mógł żądać oddania mu w posiadanie nieruchomości grożącej niebezpieczeństwem, celem zmuszenia właściciela lub użytkownika do złożenia zabezpieczenia, dokonania napraw lub wykonania ich na jego koszt. **L. Domański,** *Instytucje Kodeksu Zobowiązań. Komentarz teoretyczno-praktyczny. Część ogólna*, z. 4, Warszawa 1937, s. 652.

[14] **R. Longchamps de Berier,** *Uzasadnienie Projektu Kodeksu Zobowiązań z uwzględnieniem ostatecznego tekstu kodeksu*, Komisja Kodyfikacyjna, Podkomisja Prawa o Zobowiązaniach, z. 4, Warszawa 1934, s. 219. Zob. też uwagi do art. 151 § 2 k.z. **J. Korzonka,** w *Komentarzu do Kodeksu Zobowiązań*, Kraków 1934, s. 323–327.

[15] Por. **W. Warkałło,** *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972, s. 40.

[16] **A. Agopszowicz,** *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Wrocław 1978, s. 5.

[17] W. Warkałło terminami: funkcja kompensacyjna, represyjna, prewencyjna odpowiedzialności posługuje się dla bliższego określenia trzech różnych aspektów oddziaływania tej instytucji. Punktem wyjścia są dla tego autora skutki społeczne i gospodarcze działania określonego zespołu norm prawnych, a nie ich cele czy zadania.

[18] Por. **A. Stelmachowski,** *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 294.

[19] **W. Warkałło,** *Odpowiedzialność*…, s. 22.

prawa, w szczególności prawa karnego"[20]. L. Petrażycki podnosi, że celem odpowiedzialności za szkodę jest prewencja[21].

Z przytoczonych powyżej poglądów, bronionych w doktrynie, na temat zasady prewencji wynika, że prewencyjne działanie prawa polega w dużej mierze na oddziaływaniu na świadomość ludzi, poprzez stosowanie określonych instrumentów prawnych. Prewencja jest nierozerwalnie związana z celem wielu regulacji prawnych normujących różnorodne zdarzenia w życiu człowieka. Zdaniem T. Kotarbińskiego, zdarzenia są pewnym rodzajem dzieł. W ramach tej kategorii wyróżnia on dzieła zapobiegawcze kinetyczne i statyczne. „Jeżeli dany skutek danego impulsu dowolnego jest zdarzeniem mającym charakter przejścia od sytuacji nieposiadania przezeń tej cechy, poprzez fazę, w ciągu której ten przedmiot choćby tylko przez pewien czas tę właśnie cechę posiadał, w takim razie zdarzenie to jest dziełem zapobiegawczym kinetycznym. Jeżeli zaś dany skutek danego impulsu dowolnego jest zdarzeniem mającym charakter ciągłego nieposiadania przez dany przedmiot danej cechy, wówczas dzieło jest zapobiegawcze, a zarazem statyczne"[22]. Autor ten uważa, że procesy ujemne należy opanowywać w zarodku. Nie można dopuszczać, aby proces szkodliwy w ogóle się rozpoczął. Lepiej zapobiegać szkodom, niż je naprawiać.

Tworząc normatywne instrumenty zasady prewencji, zakładamy, że występują pewne stany faktyczne typowe, powtarzające się w różnych odmianach, co daje szansę na ustalenie konkretnych środków zaradczych, np. przeciwdziałających szkodom w środowisku. Zasada prewencji odnosi się w ten spoób również do metod i środków wykorzystywanych w celu eliminacji przyczyn i warunków powstania szkód.

Dla przeprowadzenia dalszych rozważań na temat istoty zasady prewencji chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na najważniejsze elementy funkcjonalne w koncepcji zasady prewencji. Zasadę prewencji zaliczam do grupy zasad funkcjonalnych. Zasada ta ma dostarczyć odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: czy lepiej naprawiać szkody w środowisku? Czy też lepiej zawczasu im zapobiegać i likwidować je u źródła ich powstania? Odkładanie interwencji do momentu, kiedy szkody się ujawnią w środowisku, może spowodować sytuację, w której opanowanie jej skutków będzie wymagało podjęcia bardziej kosztownych działań od tych, które można było zrealizować wcześniej, stosując zasadę prewencji. Zdaniem autorów J. Bocia i E. Samborskiej-Boć, „zasada prewencji w rozwoju ludzkiej cywilizacji leży od dawna u podstaw wielu zachowań, których pierwiastki rozważności, racjonalności, przewidywania i zapobiegania łączą się w treść reguły ogólnej, szanowanej, rozumianej czy przestrzeganej.

[20] **J. Bafia,** *Problemy kryminologii. Dialektyka sytuacji kryminogennej*, Warszawa 1978, s. 115–116.
[21] **L. Petrażycki,** *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 292.
[22] **T. Kotarbiński,** *Traktat o …*, s. 40.

W ten sposób mimo nieużywania pojęcia prewencja wielokrotnie stanowiła podstawę także różnych instytucji i rozstrzygnięć prawnych"[23].

Problematyka prewencji w dziedzinie prawa ochrony środowiska znalazła się w ostatnich latach w centrum uwagi teorii i praktyki stosowania prawa, stając się podstawowym zagadnieniem przeciwdziałania szkodom w środowisku. Jest to uwarunkowane przede wszystkim stanem środowiska i tendencjami występowania w nim szkód. Przewartościowanie dotychczasowych instrumentów, mających za cel zapobieganie szkodom i zwiększenie ich skuteczności, jest sprawą przekraczającą granice jednego państwa. Z tego powodu zasada prewencji występuje w trzech zasadniczych wymiarach: 1) w wymiarze prawa międzynarodowego, 2) w wymiarze prawa UE oraz 3) w wymiarze prawa wewnętrznego. L. Jastrzębski, wymieniając katalog zasad występujących w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, wymienia zasadę „obowiązku zapobiegania i przeciwdziałania niekorzystnym zmianom elementów przyrodniczych i przywracania ich do stanu właściwego"[24].

Analizując odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska od strony pełnionych przez nią funkcji, W. Radecki wymienia funkcję prewencyjną obok represyjnej, kompensacyjnej, sygnalizacyjnej, informacyjnej, stymulacyjnej, egzekucyjnej, preferencyjnej i kontrolnej. Autor ten zauważa, że w odpowiedzialności administracyjnej za ochronę środowiska znajdują odzwierciedlenie wszystkie główne funkcje odpowiedzialności prawnej, które w sposób szczególny przejawiają się właśnie na gruncie odpowiedzialności administracyjnej[25]. Jego zdaniem, funkcja prewencyjna ma zasadnicze znaczenie w odpowiedzialności prawnej, która przy odpowiedzialności administracyjnej za ochronę środowiska działa w sposób swoisty. Jako przykład doskonałego, według niego, sposobu realizowania funkcji prewencyjnej podaje wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku. Doskonałość sposobu odnosi W. Radecki do samej ochrony środowiska, a nie do szeroko rozumianego interesu społecznego[26].

R. Paczuski elementy prewencji dostrzega w dwóch funkcjach prawa ochrony środowiska: 1) w funkcji prawa w zakresie ochrony praw podmiotowych prewencja przejawia się w roszczeniu zapobiegawczym, związanym z żądaniem zaniechania zakłóceń w środowisku, oraz 2) w funkcji represyjnej, w ramach której „wymierzone kary mają charakter prewencji ogólnej"[27].

---

[23] **J. Boć, E. Samborska-Boć,** *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, [w:] **J. Boć** (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 147.

[24] **L. Jastrzębski,** *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1987, s. 57.

[25] **W. Radecki,** *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985, s. 146.

[26] Pogląd ten, głoszony około ćwierć wieku temu, współcześnie nie jest możliwy do całkowitego zaakceptowania. Uważam bowiem, że obecnie ochrona środowiska jest elementem szeroko pojmowanego interesu społecznego, choć nie wykluczam także i takich sytuacji, w których oba te interesy mogłyby znaleźć się na przeciwległych biegunach.

[27] **R. Paczuski,** *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 31–33.

A. Erechemla uważa, że „prewencja jest zasadą ogólną polityki i prawa ochrony środowiska o znaczeniu międzynarodowym. Jako zasada nie określa konkretnych działań. Ma charakter normy dyrektywalnej, wskazującej kierunki działań prawodawczych oraz kierunki stosowania i procesu wykładni prawa"[28].

Zdaniem J. Sommera, zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegną powstaniu szkód, oraz wstrzymanie się od działań, które mogą spowodować szkody. Autor ten uważa, że dla treści zasady prewencji ważna jest zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem a wystąpieniem szkody. „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które muszą szkodę wywołać, ale także o podjęcie stosownych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia"[29].

K. Nowacki, analizując administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, wskazał, że celem zasady prewencji jest zminimalizowanie szkodliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Niebezpieczeństwo to dotyczy człowieka i przyrody. Z zasady prewencji, jego zdaniem, wynikają: nakaz stosowania optymalnych technologii, niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska; zakaz pogarszania stanu środowiska; reguła ostrożności (*Vorsichtsprinzip*) pozwalająca na ograniczenie i zakaz produkcji i rozprzestrzeniania substancji o niedowiedzionej jeszcze szkodliwości. „Zasada prewencji wynika zatem z nowocześnie pojmowanej polityki ochronnej, której zadaniem jest oszczędne, uwzględniające wszystkie aspekty ochrony, korzystanie ze środowiska naturalnego"[30]. Autor ten uważa, że w programach politycznych i w literaturze reprezentowany jest pogląd, iż powinna to być także prewencja ze względu na „niewiedzę" w stosunku do oddziaływania pewnych związków i ich komponentów (*Vorsorge vor Nichtwissen*).

M. Górski stwierdza, że zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziałujące na środowisko do: „uwzględniania wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności; stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych (przede wszystkim tzw. czystych technologii, wykluczających powstawanie lub poważnie zmniejszających zakres uciążliwości dla środowiska); przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko"[31]. Jego zdaniem, zasada ta może być zamknięta w następujących sformułowaniach: „Podjęcie jakiejkolwiek

[28] **A. Erechemla,** *Realizacja zasady prewencji przez wybrane instrumenty prawa ochrony środowiska*, mpis 2008, s. 54.

[29] **J. Sommer,** *Dział I: Przepisy ogólne. Rozdział 1: Zasady ogólne*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, wyd. II, Wrocław 1999, s. 23.

[30] **K. Nowacki,** *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium Prawnoporównawcze*, AUW 1990, Prawo CLXIII, s. 55.

[31] **M. Górski,** *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 124.

działalności wpływającej bezpośrednio lub przez swoje efekty na stan środowiska wymaga wcześniejszego opracowania niezależnej analizy przewidywanego wpływu takiej działalności na stan środowiska, zawierającej również ocenę proponowanej technologii działań z punktu widzenia eliminacji możliwych zanieczyszczeń środowiska, a w sytuacji, gdy taka eliminacja jest niemożliwa – ocenę proponowanych zabezpieczeń. Wnioski zawarte w analizie są dla podmiotu podejmującego działalność wiążące. Podejmowanie działań, których efekty lub bezpośredni wpływ na środowisko są przy obecnym stanie wiedzy trudne do dokładnego określenia, musi odbywać się z zachowaniem nadzwyczajnej ostrożności"[32].

J. Sommer twierdzi, że zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegną powstawaniu szkód, i wstrzymania się od działań, które mogą spowodować szkody. Jego zdaniem, w zasadzie tej chodzi o obowiązek zapobieżenia szkodom. Dla określenia treści zasady prewencji ważna jest, według niego, zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem a wystąpieniem szkody. „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które szkodę muszą wywołać, lecz także o podjęcie stosownych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia"[33].

Jak widać z zaprezentowanych poglądów, ujęcia teoretyczne zasady prewencji, choć różnią się między sobą, koncentrują się na kilku podstawowych elementach; zatem: 1) zasada ta wyznacza kształt prawa i polityki ochrony środowiska; 2) prewencyjne działanie prawa ochrony środowiska nieustannie powiększa swój obszar oddziaływania za pomocą instrumentów zasady prewencji oraz 3) zasada prewencji rozwija się w kierunku możliwie jak najwcześniejszego poznania zagrożeń środowiska w tym celu, aby nie dopuścić do ich powstania. Po przedstawieniu uwag wstępnych na temat charakteru prawnego zasady prewencji w prawie ochrony środowiska chciałbym wskazać na przykłady funkcjonowania tej zasady w wybranych regulacjach prawnych.

8.2. Funkcjonowanie zasady prewencji w wybranych regulacjach prawa międzynarodowego

Zanieczyszczenie środowiska stało się problemem o zasięgu globalnym, czego świadectwem są podejmowane inicjatywy różnych organizacji międzynarodowych, działających pod patronatem ONZ bądź innych organizacji. Prak-

[32] Tamże, s. 125.

[33] **J. Sommer,** *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] **W. Radecki** (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 95.

tycznie we wszystkich międzynarodowych regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska wyraźnie na czoło wysuwa się zasada prewencji. Głównie jest ona skierowana na usuwanie i neutralizowanie przyczyn szkód w środowisku, najczęściej u ich źródła. Zasada prewencji jest obecnie najbardziej znaczącą zasadą ochrony w systemie przepisów prawa ochrony środowiska. Normy prawa ochrony środowiska już przez samo swoje istnienie wywierają prewencyjny wpływ na działania podmiotów korzystających ze środowiska, poprzez nakazywanie i zakazywanie pewnych działań. Przepisy te definiują, czego nie wolno, i nakładają sankcje w razie wystąpienia naruszeń stanu środowiska chronionego za pomocą norm prawnych. Zasada prewencji w prawie międzynarodowym jest realizowana w dużej mierze dzięki stosowaniu przepisów prawa ochrony środowiska. Skuteczność działań prewencyjnych w prawie międzynarodowym zależy od poznania konkretnych przyczyn wywołujących szkody w środowisku. Zapobieganie zanieczyszczeniom w środowisku następuje poprzez ustalenie tych przyczyn, realizację przedsięwzięć służących ich odwróceniu i przez nakładanie sankcji w sytuacji spowodowania szkody w środowisku. Przedmiotem międzynarodowego prawa ochrony środowiska, uwzględniającym obowiązek stosowania zasady prewencji, są takie zagadnienia, jak: zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie mórz, globalne ocieplenie, zanikanie warstwy ozonowej, niebezpieczeństwo skażenia substancjami radioaktywnymi oraz szczególnie niebezpiecznymi związkami chemicznymi, a także zagrożenia gatunków dzikiej fauny[34]. Rozwój zasady prewencji w międzynarodowym prawie ochrony środowiska spowodował zainteresowanie się tą problematyką wielu podmiotów uczestniczących w stosunkach międzynarodowych. Tymi podmiotami są przede wszystkim państwa jako dominujące podmioty w systemie prawa międzynarodowego oraz organizacje międzynarodowe. Wobec poglądu o istnieniu międzynarodowego prawa człowieka dotyczącego środowiska[35] zainteresowani tymi zagadnieniami są wszyscy.

Pierwsze przykłady stosowania zasady prewencji w prawie międzynarodowym odnajdujemy w przepisach o ochronie wód morskich, dotyczących zapobiegania zdarzeniom na morzu. Są to normy związane z zapobieganiem zanieczyszczeniom wód morskich. Regulacje prawa międzynarodowego w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza obejmują umowy uniwersalne i regionalne. Inicjatywy podejmowane na forum ONZ w zakresie ochrony wód morskich opierają się na koncepcji „wspólnego dziedzictwa ludzkości" (*common heritage of manking*). Idea ta powstała wraz z pojawieniem się technicznych możliwości badania i eksploatacji zasobów mineralnych dna morskiego i jego

[34] **A. Kiss,** *The international protection of the environment*, [w:] **R. St. J. Macdonald, D. Johnston** (eds), *The structure and process of international law*, Cambridge 1983, s. 1069.

[35] **D. Shelton,** *Whatever happened in Rio to human rights?*, „Yearbook of International Environmental Law" 1992/3, s. 75.

podziemia[36]. Przewiduje ona, że obszary dna i jego podziemia pokryte przez wody morza pełnego stanowią wspólne dziedzictwo ludzkości. Wynika z tego ich wspólna własność, wspólne zarządzanie tymi obszarami, ich niezawłaszczalność przez żadne państwo albo grupę państw oraz słuszny podział korzyści z ich eksploatacji, uwzględniający specjalne potrzeby krajów rozwijających się[37]. Koncepcja ta odwołuje się także do treści zasady kompleksowości ochrony oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Po katastrofie *Titanica* rząd W. Brytanii zwołał do Londynu konferencję, na której w dniu 20 stycznia 1914 r. uchwalono pierwszą Konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu. Wybuch I wojny światowej sprawił, że konwencja ta nie nabrała mocy obowiązującej. Jej przepisy stworzyły jednak pewien zbiór standardów w zakresie zapobiegania zdarzeniom na morzu, który stał się podstawą dla dalszych regulacji w prawie międzynarodowym, opartych na zasadzie prewencji.

Przykładem stosowania zasady prewencji w przepisach prawa morskiego są normy zawarte w konwencjach dotyczących porządku i bezpieczeństwa żeglugi. Potrzeba uregulowania tych zagadnień wynikała z tego, że konwencje o bezpieczeństwie życia na morzu nie rozwiązały wszystkich problemów dotyczących porządku i bezpieczeństwa żeglugi szeroko rozumianej, realizowanej zgodnie z zasadą wolności morza pełnego[38]. Zagadnieniem wymagającym rozwiązania w oparciu o stosowaną zasadę prewencji było załadowanie statku towarami o dużym łącznym ciężarze, powodującym zbyt silne zanurzenie statku. Pierwszą umową międzynarodową regulującą te zagadnienia była Konwencja o liniach ładunkowych (*Load Line Convention*) podpisana w Londynie 5 lipca 1930 r. Określiła ona zasady wyznaczania na statku tzw. nadwodnej burty statku, określającej granice maksymalnego dopuszczalnego zanurzenia statku w róż-

[36] W ramach Komitetu ONZ ds. Pokojowego Wykorzystania Dna Mórz i Oceanów poza Granicami Jurysdykcji Państwowej rozpatrywane były m.in. zagadnienia prawne związane z ochroną środowiska morskiego, łącznie z zapobieganiem zanieczyszczeniu mórz i oceanów. Konferencja sztokholmska z 1972 r. przyjęła w tej sprawie *Ogólne zasady ochrony środowiska morskiego*, sformułowane na II sesji Międzyrządowej Grupy Roboczej ds. Zanieczyszczenia Mórz w listopadzie 1971 r. w Ottawie. Spośród 100 zaleceń istotnych dla ochrony środowiska morskiego warto przypomnieć kilka najważniejszych w tym okresie zaleceń: zalecenie wprowadzenia do 1975 r. całkowitego zakazu usuwania olejów ze statków; zalecenie zakazu prób z bronią jądrową; zalecenie wypracowania regionalnych i globalnych środków kontroli i zanieczyszczania wód morskich przez odpady usuwane z lądu; zalecenie zawarcia do końca 1972 r. konwencji wprowadzającej ograniczenia i zakazy odnoszące się do usuwania odpadów ze statków i samolotów.

[37] **L. Gelberg,** *Legal problems of the exploitation of Deep Sea Mineral Resources*, Warszawa 1969, s. 28–29.

[38] Zasada wolności morza pełnego w prawie międzynarodowym znalazła się w art. 2 Konwencji genewskiej z 29.04.1958 r. w sprawie mórz pełnych. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, s. 394.

nych strefach wód morskich[39]. Zagadnienia związane ze stosowaniem zasady prewencji w związku z problematyką bezpieczeństwa ruchu statków są przedmiotem Konwencji w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu (ang. *Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea* – COLREGs) podpisanej w Londynie w 1972 r.[40] Jej postanowienia mają zastosowanie do wszystkich statków na morzu pełnym oraz na wszystkich wodach z nim połączonych.

Zanieczyszczenie morza jest, zdaniem J. Łopuskiego, jedną z najgroźniejszych form zanieczyszczenia środowiska człowieka[41]. Zapobieganie zanieczyszczeniom wód morskich, oparte na zasadzie prewencji, ma charakter złożony, dynamiczny i rozwijający się. Jest to jednocześnie problem globalny, który wymaga współpracy i podejmowania działań w takim samym wymiarze przez wiele państw[42]. Zasada prewencji wynika z istoty pojęcia „zanieczyszczenie morza". Oznacza ono „wprowadzanie przez człowieka do środowiska morskiego substancji i energii szkodliwych dla żywych zasobów morza, stanowiących niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia człowieka, utrudniających prowadzenie działalności związanej z morzem, z rybołówstwem w szczególności, a także pogarszających jakość wody morskiej z punktu widzenia jej użytkowej przydatności oraz pomniejszających walory rekreacyjne morza"[43].

Najwcześniejsze regulacje prawne odwołujące się do stosowania zasady prewencji miały zastosowanie także do miast portowych oraz do wód wewnętrznych i przybrzeżnych. Pierwsze akty prawne, jakie się ukazały w Anglii, związane były z ograniczeniem bądź zapobieganiem zanieczyszczeniu mórz. Dotyczyły one głównie wyrzucania śmieci, odpadów garbarstwa oraz innych nieczystości do kanałów rzek lub innych wód znajdujących się w pobliżu

[39] Konwencja ta była ratyfikowana przez Polskę, Dz.U. z 1933 r., nr 95, poz. 737, wypowiedzenie konwencji; Dz.U. z 1970 r., nr 11, poz. 109.

[40] Dz.U. z 1977 r., nr 15, poz. 61. Przed wejściem tej konwencji międzynarodowe przepisy o zapobieganiu zderzeniom na morzu znalazły się w odrębnym załączniku do konwencji SOLAS (1948 r. i 1960 r.). Wraz z podpisaniem tego załącznika państwa zobowiązały się do wprowadzenia w życie zawartych w nim norm w drodze ustawodawstwa wewnętrznego. Zob. **Z. Koszewski, S. Gorazdowski,** *Międzynarodowe prawo drogi morskiej*, Gdynia 1965, s. 47. Autorzy omawiają m.in. zasady prawa drogi morskiej na podstawie analizy przepisów obowiązujących przed wejściem w życie konwencji COLREG. Pojęcie międzynarodowego prawa drogi morskiej jest stosowane w praktyce międzynarodowej i obejmuje przepisy międzynarodowe i prawo wewnętrzne związane z ogólnymi zasadami ostrożności wymaganymi przez praktykę morską.

[41] **J. Łopuski,** *Prawo morskie*, Gdańsk 1974, s. 188.

[42] Zob. szerzej **J. Łopuski,** *Walka o czyste morze – problem międzynarodowy*, Gdynia 1972, s. 12.

[43] Cyt. za **M. H. Koziński,** *Prawo morskie*, tom II: *Część trzecia – Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998, s. 111. Definicja ta została przyjęta przez Międzynarodową Komisję Oceanograficzną i Grupę Ekspertów ds. Naukowych Aspektów Zanieczyszczenia Morza.

miast[44]. Tego typu akty prawne miały jednostronny porządkowy charakter i posiadały lokalne znaczenie. Przykładami takich regulacji zapobiegających zanieczyszczeniom wód morskich były ustawy przygotowane przez *Royal Sanitary Commission*[45]. Problemami prewencji w ochronie wód morskich zajmowała się *Royal Commission*. Wynikiem prac powstałego w 1897 r. Międzynarodowego Komitetu Morskiego są konwencje międzynarodowe ujednolicające cywilne prawo morskie[46].

Zagadnienia prawnej ochrony środowiska morskiego w ramach prawa morskiego zaczęły się wyraźnie rozwijać wraz ze wzrostem zanieczyszczeń wód morskich. Analizując strukturę norm prawnych regulujących problematykę ochrony środowiska morskiego, należy zwrócić uwagę na różnorodność wykorzystywanych do tego celu metod regulacji prawnej. Na pierwszy plan wysuwają się tu niewątpliwie regulacje o charakterze publicznoprawnym. Przepisy te określały najważniejsze zakazy i nakazy o charakterze administracyjnym, wprowadzane w związku ze stosowaniem zasady prewencji. Obok tych norm, bardzo istotnym instrumentem prewencyjnej ochrony prawnej środowiska morskiego jest instytucja odpowiedzialności cywilnej.

Zagadnienia związane z tworzeniem porządku prawnego oraz podziałem wód morskich stały się przedmiotem czterech konwencji genewskich z dnia 29 kwietnia 1958 r. Zasada prewencji w konwencjach genewskich zasadniczo sprowadzała się do realizacji pięciu obowiązków: 1) obowiązku wydania przepisów zapobiegających zanieczyszczeniu mórz na skutek wycieków ropy naftowej ze statków i rurociągów, a także w związku z badaniem dna morskiego i jego podziemia oraz ich eksploatacją; 2) obowiązku podjęcia środków zapobiegania zanieczyszczeniu mórz na skutek zatapiania odpadów radioaktywnych; 3) obowiązku współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi w celu podjęcia środków zapobiegających zanieczyszczeniu mórz lub przestrzeni powietrznej nad nimi wskutek zatapiania materiałów radioaktywnych i innych substancji; 4) obowiązku takiego prowadzenia badań i eksploatacji zasobów szelfu kontynentalnego, aby nie naruszać w sposób nieuzasadniony żeglugi, rybołówstwa lub konserwacji żywych zasobów morza oraz 5) obowiązku państwa nadbrzeżnego do podjęcia w strefach bezpieczeństwa wokół urządzeń

[44] **A. S. Wisdom,** *The Law of the Pollution of Waters*, London 1956, s. 3.

[45] Tamże, s. 6.

[46] Międzynarodowy Komitet Morski powołany został z inicjatywy prawników belgijskich, którzy początkowo utworzyli w 1896 r. Belgijskie Stowarzyszenie Prawa Morskiego. Celem działalności Komitetu, określonym w statucie, było: 1) przyczynianie się poprzez konferencje, publikacje oraz inne prace do ujednolicenia prawa morskiego; 2) inspirowanie do zakładania stowarzyszeń narodowych do ujednolicenia prawa morskiego; 3) utrzymywanie pomiędzy stowarzyszeniami regularnej współpracy i podejmowanie wspólnych działań. W latach 1897–1972 Komitet zorganizował 30 konferencji plenarnych. Historia Międzynarodowego Komitetu Morskiego w latach 1897–1972 została przedstawiona w opracowaniu **A. Lira** oraz **C. van den Boscha,** *Le Comite' Maritime International*, *1897–1972*, Antwerpia 1973, s. 1.

eksploatacyjnych szelfu wszelkich właściwych środków w celu ochrony żywych zasobów morza przed szkodliwymi substancjami[47].

Współcześnie w prawie międzynarodowym zasada prewencji jest elementem zasady nałożenia powszechnego obowiązku ochrony środowiska morskiego przed wszelkimi zanieczyszczeniami, zarówno na własnym terytorium, jak i przez swoich obywateli i statki poza granicami jurysdykcji danego państwa. Zgodnie z art. 21 Deklaracji w sprawie środowiska człowieka, korzystanie przez państwo ze swego terytorium w sposób wyrządzający szkody innemu państwu powinno pociągać za sobą odpowiedzialność[48]. Z zasady prewencji wynika również reguła stosowania szczególnych uprawnień państw nadbrzeżnych na morzu pełnym w dziedzinie ochrony środowiska morskiego. Uzupełniła ona obowiązującą zasadę poddania statku jurysdykcji państwa bandery. Brak postanowień umownych z tego zakresu był przyczyną wprowadzenia w 1970 r. przez Kanadę 100-milowej prewencyjnej antyzanieczyszczeniowej strefy na wodach Arktyki[49]. W Konwencji o morzu pełnym z 1958 r. w art. 24 i 25 w sposób ogólny zostały uregulowane obowiązki państw w zakresie wydawania przepisów wewnętrznych dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniu morza olejami rozlewanymi przez statki lub rurociągi albo pochodzącymi z eksploatacji lub badań dna morskiego i wnętrza ziemi pod nimi[50]. W umowie tej znalazły się również postanowienia zobowiązujące państwa do podejmowania środków zapobiegających zanieczyszczeniu przez zatapianie odpadów radioaktywnych[51]. Konwencja o morzu pełnym sprecyzowała ukształtowaną w prawie zwyczajowym zasadę wolności morza pełnego. Zakres tej zasady determinowany jest ograniczeniami wynikającymi z zasady prewencji.

Zasada wolności morza pełnego przewiduje, że wszystkie państwa mają prawo do korzystania z morza pełnego, które nie podlega zwierzchnictwu żadnego z nich. Zdaniem L. Ehrlicha, zasada ta to obowiązek każdego państwa wobec każdego innego państwa, z którym pozostaje w stosunkach prawnomię-

[47] Tamże.

[48] Por. **M. Hardy,** *International Control of Marine Pollution*, „National Resources Journal" 1971/2, s. 296–348.

[49] **D. Pharand,** *The Law of the Sea of the Artic*, „University of Ottawa Press" 1973, s. 217–230.

[50] Konwencja o morzu pełnym jest jedną z czterech konwencji genewskich przygotowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ. Konwencje te stanowiły pierwszą obszerną, lecz niepełną próbę skodyfikowania prawa dotyczącego wód morskich i prawa morza. Międzynarodowe prawo morza, obejmujące to zagadnienie, zostało skodyfikowane w czterech konwencjach genewskich z 29.04.1958 r.: 1) Konwencji w sprawie morza terytorialnego i morskiego pasa przyległego, weszła w życie w 1964 r.; 2) Konwencji w sprawie morza pełnego, weszła w życie w 1962 r.; 3) Konwencji w sprawie rybołówstwa i ochrony zasobów biologicznych morza, weszła w życie 1966 r.; 4) Konwencji w sprawie szelfu kontynentalnego, weszła w życie w 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 28, poz. 179). Zob. na ten temat: **R. Zaorski,** *Konwencje genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 11.

[51] Dz.U. z 1963 r., nr 33, poz. 187, zał.

dzynarodowych, nieprzeszkadzania temu drugiemu państwu czy też jego obywatelom w równym korzystaniu z otwartego morza[52]. M. Górski uważa, że w chwili obecnej zasada ta jako jedyny prawny środek ochrony morza przed zanieczyszczeniem nie zdaje egzaminu. Przyczyną takiego stanu rzeczy, zdaniem cytowanego autora, jest to, że Konwencja genewska z 1958 r. o morzu pełnym ogranicza możliwość oceny prawidłowości korzystania z morza[53]. Konwencja ta, według niego, pozwala na „rozsądne" (*reasonable*) korzystanie z mórz, uznając jednocześnie inne postępowanie jako niezgodne z zasadą wolności morza pełnego. Nie zostały w niej, zdaniem tego autora, przedstawione kryteria oceny i uznania postępowania za „rozsądne". Umożliwia ona wszystkim państwom, bez względu na posiadanie wybrzeża morskiego, realizowanie wolności żeglugi. Z treści zasady wolności morza pełnego wynika, że żadne państwo nie może rozciągać swojej suwerennej władzy na obszarze morza pełnego.

W kontekście omówienia zakresu stosowania zasady prewencji należy wspomnieć o istnieniu w międzynarodowym prawie zwyczajowym prawa do samoobrony mającego zastosowanie w wypadkach zanieczyszczenia morza pełnego, zagrażającego interesom państwa nadbrzeżnego. Prawo to stwarza warunki do ochrony podstawowych praw przed niedającą się naprawić szkodą, w sytuacji braku możliwości zastosowania alternatywnych środków ochrony. Wprowadzenie tych środków, uznanych w normalnych warunkach za bezprawne, jest uzasadnione nagłością potrzeby i zagrożeniem podstawowych praw państwa[54].

W nauce niemieckiej, na tle badania zasady prewencji, powstała reguła konieczności jako usprawiedliwienie w szczególnych okolicznościach nieprzestrzegania zobowiązań międzynarodowych[55]. Przewiduje ona, że konieczność podjęcia środków naruszających prawa państwa trzeciego jest uzasadniona, jeżeli szkoda poniesiona przez państwo trzecie jest niewielka w porównaniu z tą, jaką poniosłoby państwo, nie podejmując określonych środków zapobiegawczych. Zdaniem J. Łopuskiego, w takich sytuacjach uzupełnieniem przepisów prawnych są podstawowe zasady praktyki interpretacji przepisów międzynarodowych[56]. Z przestrzegania przepisów prawa drogi morskiej wynika nakaz prowadzenia skutecznej obserwacji oraz zachowania należytej ostrożności w każdych warunkach. W celach prewencyjnych usprawiedliwione jest odstą-

[52] **L. Ehrlich,** *Suwerenność a morze pełne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 140.
[53] **M. Górski,** *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987, s. 26.
[54] **D. W. Bowet,** *Self-defense in International Law*, London 1958, s. 9–11.
[55] *The Fundamental Principles of International Law*, „Recueil des Cours" 1955, s. 333–334.
[56] **J. Łopuski,** *Prawo…*, s. 161. Zdaniem tego autora, zasady praktyki morskiej są ustalone w orzecznictwie sądów morskich. „Znajomość zasad praktyki każdy oficer nabywa przez studiowanie miarodajnej literatury oraz korzystanie z wiedzy i doświadczenia starszych nawigatorów".

pienie od ścisłego przestrzegania przepisów w szczególnych okolicznościach, zwłaszcza gdy jest to konieczne dla uniknięcia bezpośredniego, grożącego, poważnego niebezpieczeństwa mogącego nastąpić na skutek zderzenia z innym statkiem, wejścia statku na skały bądź uderzenia o nabrzeże. Zasady praktyki morskiej nakazują przestrzeganie zasady przezorności w miejscach nagromadzenia dużej ilości jednostek pływających. Przepisy o zapobieganiu zderzeniom obowiązują od chwili, kiedy zaczyna grozić ryzyko zderzenia. Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Morskiej, wydawane w formie obszernych zbiorów norm o charakterze technicznym, zawierają cały szereg wymogów administracyjnych związanych ze stosowaniem zasady prewencji. Uzupełniają one regulacje konwencyjne. Międzynarodowe normy bezpieczeństwa zawarte w tego rodzaju zaleceniach nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego. Są one zaliczane do kategorii *soft law*. Ich znaczenie w zakresie normowania wymagań bezpieczeństwa morskiego jest mimo to ogromne[57].

Katastrofa u Wybrzeży Kornwalii w 1967 r., a w szczególności jej przebieg miał wpływ na rozszerzenie się uprawnień państw nadbrzeżnych do stosowania skutecznych środków przymusu, także poza granicami ich jurysdykcji. Ich celem miało być odwrócenie lub zmniejszenie szkód grożących środowisku. Zdaniem K. Wolfke, wydarzenie to stanowiło niezmiernie ważny etap w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska, a zarazem przykład funkcjonowania mechanizmu tworzenia się tego prawa[58]. Autor ten reprezentuje pogląd, zgodnie z którym stosowanie środków przymusu poza granicami jurysdykcji państw można rozpatrywać z punktu widzenia wprowadzenia zasady represji powszechnej, uznanej w odniesieniu do takich problemów, jak piractwo i handel niewolnikami na morzu pełnym.

Zasada stosowania środków przymusu poza granicami jurysdykcji państw powróciła aktualnie w związku z przypadkiem kolejnego porwania statku w pobliżu Somalii. Norweski statek „*Bow Asir*", pływający pod banderą Wysp Bahama, został uprowadzony 27 marca 2009 r. niedaleko wybrzeża Somalii[59].

Stosowanie lub niestosowanie instrumentów wynikających z treści zasady prewencji można odnieść do przykładu katastrofy w Zatoce Meksykańskiej w dniu 20 kwietnia 2010 r. Zdaniem naukowców, wyciek z odwiertu BP

[57] Przykładem tego rodzaju norm bezpieczeństwa są: Międzynarodowy morski kodeks towarów niebezpiecznych (*International Maritime Dangerous Goods Code-IMDG*), Kodeks budowy i wyposażania statków przewożących niebezpieczne chemikalia luzem (*Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk-BCH)*, Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczeniu (*International Code for the Safe Operation of Ships and Pollution Prevention-ISM*).

[58] **K. Wolfke,** *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979, s. 137.

[59] Po kolejnym uprowadzeniu statku, NATO podjęło decyzję o wznowieniu patroli na wodach u wybrzeży Somalii.

w Zatoce Meksykańskiej jest największą katastrofą ekologiczną w historii USA. Wszystko wskazuje na to, że jedną z jej przyczyn było niewłaściwe stosowanie instrumentu ocen oddziaływania na środowisko.

Przykładem istotnego rozszerzenia uprawnień państw w zakresie ochrony środowiska poza granice ich jurysdykcji są postanowienia Konwencji brukselskiej z dnia 29 listopada 1969 r. *Intervention*, funkcjonującej pod nazwą: Międzynarodowa konwencja dotycząca interwencji na pełnym morzu w wypadkach zanieczyszczenia olejami. Posiadała ona zasięg o charakterze funkcjonalnym, ustalany odrębnie w każdym indywidualnym przypadku[60]. Konwencja ta została uzupełniona w 1973 r. protokołem, w którym interwencję rozszerzono na wypadek zanieczyszczenia również innymi substancjami niż olej[61].

Zasada prewencji występuje także w regulacjach prawa międzynarodowego dotyczących ochrony powietrza. A. Gubrynowicz uważa, że „prawo międzynarodowe przez długi czas w kwestii ochrony powietrza zachowywało daleko posuniętą wstrzemięźliwość i w przeciwieństwie do innych zagadnień ochrony środowiska, takich jak ochrona zwierząt czy ochrona wód, niemal do końca lat 70. społeczności międzynarodowej nie udało się wynegocjować szerszej umowy wielostronnej w interesującym nas zakresie”[62]. W regulacjach tych zasada prewencji jest łączona z zasadą dobrego sąsiedztwa. W orzeczeniu arbitrażowym z 1941 r. w sprawie *Trail Smelter* stwierdzono, że żadne państwo nie powinno używać lub pozwalać na używanie swego terytorium w sposób powodujący szkody na lub w stosunku do terytorium innego państwa oraz znajdującego się tam mienia lub osób[63]. W orzeczeniu tym Trybunał rozstrzygał spór między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi, dotyczący zanieczyszczenia dwutlenkiem siarki z kanadyjskiej huty w stanie Waszyngton, wskutek czego zostały uszkodzone drzewa i krzewy po amerykańskiej stronie granicy. Trybunał zwrócił uwagę, że zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, jak również przepisami prawnymi Stanów Zjednoczonych, żadne państwo nie ma prawa do wykorzystywania lub udzielania zgody na wykorzystywanie terytorium w taki sposób, który może spowodować szkodę poprzez zanieczyszczenie terytorium innego

[60] **W. Góralczyk,** *Zasięg władzy państwa nadbrzeżnego a zasada wolności mórz*, Warszawa 1972, s. 61.

[61] *International Conference on Marine Pollution, Protocol Relating to intervention on the High Seas in Cases of Marine pollution by Substances Other than Oil*, 1973, AJIL 1974/68, s. 577–580.

[62] **A. Gubrynowicz,** *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005, s. 19.

[63] Decision of the Tribunal of 11 March 1941, Trail Smelter Arbitration between the United States and Kanada under Convention of April 15, 1935, Washington D.C., Government Printing Office 1941; tekst orzeczenia, [w:] *Compendium of Judicial Decisions on Matters Related to Environment. Internal Decisions*, vol. I, UNEP 1998, s. 1–49.

państwa lub szkodę majątkową osób tam się znajdujących, jeśli sprawa ma poważne konsekwencje, a szkoda została stwierdzona na podstawie wyraźnych i przekonujących dowodów.

W Deklaracji sztokholmskiej z 1972 r. pojęcie powietrze znalazło się w treści zasady nr 2, przewidującej obowiązek zachowania go jako części naturalnych zasobów ziemi. Do prewencyjnej ochrony powietrza mają zastosowanie postanowienia wynikające z treści zasad regulujących w sposób ogólny problematykę zanieczyszczenia. Treść zasady nr 6 nakazuje podjęcie walki przeciwko zanieczyszczeniom, natomiast z zasady nr 21 wynika nakaz skierowany do państw, polegający na powstrzymywaniu się od działań podejmowanych w zakresie ich jurysdykcji terytorialnej, które mogłyby wyrządzić szkodę w środowisku innych państw i obszarów znajdujących się poza jurysdykcją państwową. Zasada prewencji jest także podstawą dla instrumentów ochrony w Konwencji z Montego Bay[64].

Konferencja helsińska w sprawie bezpieczeństwa i współpracy w Europie w Akcie końcowym zwróciła uwagę na konieczność współpracy w zakresie ochrony powietrza. Zasada prewencji występuje w konstrukcji normatywnej przepisów Konwencji genewskiej w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r.[65] oraz w montrealskich „Zasadach prawa międzynarodowego dotyczących zanieczyszczeń transgranicznych", przyjętych przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w 1982 r.[66] Stosowanie zasady prewencji w stosunkach między państwami zostało potwierdzone przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Cieśniny Korfu. Trybunał stwierdził, że każde państwo jest zobowiązane „świadomie zapewnić, aby jego terytorium nie było wykorzystywane dla działań naruszających prawa innych państw"[67].

W związku ze stosowaniem szeroko rozumianej zasady prewencji, dyskusyjną kwestią może być legalność jednostronnie podjętej przez państwo akcji prewencyjnej na obszarach znajdujących się poza jego jurysdykcją. Według B. R. Bildera, „Akcja jednostronna (*Unilateral Action*) oznacza każdą akcję, którą państwo podejmuje wyłącznie na własną rękę, niezależnie od jakiegokolwiek uzgodnienia z jakimkolwiek innym państwem lub instytucją międzynarodową"[68]. Przykładem ilustrującym tego rodzaju problem może być wprowadzenie przez Kanadę w 1977 r. tzw. *Artic Waaters Pollution Bill*[69]. Ustawa kanadyj-

[64] Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay, 10.12. 1982 r., Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543, zał.

[65] Dz.U z 1985 r., nr 60, poz. 311.

[66] **M. N. Shaw,** *Prawo międzynarodowe*, przekł. J. J. Gojło, A. Kułach, A. Misztal, P. Nowak, Warszawa 200, s. 461.

[67] *ICJ Reports*, 1974, s. 253, 388; 57ILR, s. 350, 533.

[68] **B. R. Bilder,** *The role of Unilateral State Action in Preventing International Environmental Injury*, University of Wisconsin Sea Grant College Program, Rockville, Md 1973, s. 2.

[69] *The House of Commons of Canada Bill C-202*, ILM 1970/9, s. 543–554.

ska była przedmiotem wielu polemik pomiędzy uczonymi kanadyjskimi i amerykańskimi[70]. Jej przepisy miały zastosowanie w pasie 100 mil morskich od najbliższego lądu kanadyjskiego, począwszy od 60. północnego równoleżnika. Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami, sporządzona w Londynie 12 maja 1954 r. – OILPOL (ang. *Oil Pollution Convention)*[71], odwołuje się do działań zapobiegawczych w związku z zanieczyszczeniem morza olejami. Konwencja ta nie wprowadziła bezwzględnego zakazu usuwania oleju do morza.

Pojawienie się na morzu nowych źródeł zanieczyszczeń pochodzących ze statków i konieczność zapobiegania im spowodowały, iż podczas konferencji dyplomatycznej w Londynie doszło do przyjęcia 2 listopada 1973 r. Konwencji MARPOL o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (ang. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*)[72]. Jej przepisy nakładają na państwa-strony cały szereg obowiązków o charakterze prewencyjnym, takich jak: obowiązek wyposażania portów, przystani i stoczni w instalacje odbiorcze do resztek olejowych i zaolejonej wody, pozostałości ładunków chemicznych, ścieków sanitarnych oraz śmieci. Każde państwo-strona konwencji uzyskało prawo kontrolowania innych statków pod względem przestrzegania przepisów umowy. Przepisy Konwencji MARPOL akcentują wyraźnie potrzebę współpracy państw w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniem, polegającej w szczególności na wzajemnym informowaniu się o naruszeniach postanowień Konwencji, składaniu sprawozdań z wypadków powodujących zanieczyszczenie, informacji o środkach podejmowanych przez poszczególne państwa dla ochrony morza przed zanieczyszczeniem. Instrumentem prewencyjnym służącym do przestrzegania norm tej Konwencji jest uprawnienie do kontrolowania statków w obcych portach. Przewidziane jest także uprawnienie do zatrzymania statku, dopóki nie będzie on odpowiadał wymaganiom w zakresie ochrony środowiska morskiego. Państwa nadbrzeżne mają prawo odmówić statkom wejścia do ich portów w sytuacji, kiedy nie spełniają one wymagań konwencyjnych. Zasada prewencji jest także podstawą dla instrumentów ochrony w Konwencji z Montego Bay[73].

---

[70] Zob. **R. Pietraszek,** *Zwalczanie zanieczyszczenia morza i ochrona środowiska morskiego*, [w:] **R. Bierzanek, A. Straburzyński** (red.), *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976, s. 152–201.

[71] Konwencja londyńska z 12.05.1954 r. OILPOL 1954 r. – Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami, 1954 r.; weszła w życie 26.05.1958 r. ratyfikowana przez Polskę (Dz.U. z 1961 r., nr 28, poz. 135, zał.).

[72] Konwencja MARPOL z 2.11.1973 r. – Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki weszła w życie 2.10.1983 r. (ratyfikowana przez Polskę), (Dz.U. z 1987 r., nr 17, poz. 101), wprowadzona: (Dz.U. z 1987 r., nr 17, poz. 102). Zob. **W. M. Kunde,** *Marpol 73/78 – Konwencja o ochronie morza przed zanieczyszczeniami ze statków*, „Technika i Gospodarka Morska" 1984/4, s. 181.

[73] Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay, 10.12. 1982 r., Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543, zał.

We współczesnym prawie morskim, zdaniem J. Łopuskiego, obserwować można globalne ograniczenie odpowiedzialności wraz ze stopniowym osłabieniem jej funkcji prewencyjnej[74]. Koncepcja ograniczenia odpowiedzialności, według tego autora, stosowana jest z uwzględnieniem charakteru postępowania będącego przyczyną odpowiedzialności. Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r. w art. 4 wprowadziła zawężenie pojęcia winy własnej osoby, powołując się na prawo do ograniczenia odpowiedzialności. Zasada globalnego ograniczenia odpowiedzialności jako powszechna instytucja prawa morskiego może być w przyszłości trudna do stosowania[75]. Obecnie można obserwować proces stopniowej i częściowej jej eliminacji poprzez ograniczenie jej podmiotowego i przedmiotowego zakresu.

Zasada prewencji jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych realizacji postanowień konwencji helsińskich. Umowy te realizują koncepcję prewencyjnej ochrony środowiska morskiego Bałtyku w wymiarze kompleksowym. Podpisana 22 marca 1974 r. w Helsinkach konwencja traktowana jest jako wzorzec regionalnych uregulowań prawnych, których zadaniem jest ochrona morza przed zanieczyszczeniami spowodowanymi rozwojem urbanizacji i uprzemysłowienia krajów nadbałtyckich[76]. Konwencja została zawarta na czas nieograniczony; jest umową o charakterze otwartym. Mogą do niej przystąpić również państwa, które nie leżą nad Bałtykiem, ale są zainteresowane realizacją jej celów i zadań. Jej przepisy zobowiązują państwa do podjęcia indywidualnie lub wspólnie wszelkich stosownych środków ustawodawczych i administracyjnych, a także innych kroków mających na celu zapobieżenie oraz zredukowanie wypadków zanieczyszczenia. Obejmuje ona swoim zasięgiem cały obszar Morza Bałtyckiego, nie dotyczy natomiast wód wewnętrznych państw bałtyckich. Źródła zanieczyszczeń zostały zidentyfikowane jako pochodzące z morza, lądu i powietrza. Przepisy Konwencji stworzyły ramy organizacyjne i prawne do zwalczania tych kategorii zanieczyszczeń. Państwa zobowiązano do zrealizowania inwestycji i przyjęcia rozwiązań organizacyjnych, niezbędnych do wykonania jej celów. Załączniki do Konwencji wprowadzają kolejne ograniczenia. Najważniejszy jest wykaz substancji, które nie mogą być wprowadzane do morza – umieszczone na liście czarnej, oraz tych, których zrzuty podlegają ograniczeniom i ścisłej kontroli – znajdują się na liście szarej. W załączniku III zawarte zostały wytyczne, którymi mają się kierować państwa przy odprowadzaniu niektórych szkodliwych substancji do morza. Dotyczy to ścieków komunalnych, przemysłowych, wody zanieczyszczonej w trakcie procesów technologicznych i wody używanej do chłodzenia. Inne przepisy Konwencji

[74] **J. Łopuski,** *Prawo morskie*, t. 1, Bydgoszcz 1996, s. 212.

[75] **A. H. E. Popp,** *Limitation of Liability in Maritime Law- An Assessment of its Viability from a Canadian Perspective*, JMLC 1993/2, s. 356.

[76] **M. Iwanejko,** *Organizacyjne formy międzynarodowe ochrony środowiska. Analiza procesu de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe AE" [Kraków] 1975/67, s. 17–50.

regulują ograniczenia dotyczące zanieczyszczeń spowodowanych przez statki transportujące ropę naftową oraz zanieczyszczeń powstałych w czasie awarii.

Konwencja helsińska powołała wspólny organ do realizacji swoich celów i zadań – Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, nazywaną Komisją Helsińską (*Baltic Marine Environment Protection Commission* – HELCOM, *Helsinki Commision*). Komisja HELCOM sprawuje stały nadzór nad realizacją postanowień konwencji, wydaje zalecenia dotyczące środków służących realizacji jej celów, wprowadzeniu poprawek oraz określaniu kryteriów w sprawie kontroli zanieczyszczeń. Postanowienia Konwencji helsińskiej tworzą ogólny zarys norm dotyczących ochrony morza przed zanieczyszczeniami. Komisja HELCOM wprowadza standardy techniczne i organizacyjne. Sprawuje ponadto stały nadzór nad wykonywaniem postanowień konwencji, podejmuje zalecenia w sprawie środków dotyczących realizacji celów konwencji, jej poprawek oraz określa kryteria kontroli zanieczyszczeń[77]. Do problematyki ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami dodano obowiązek ochrony walorów przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowanie różnorodności gatunków je zasiedlających. Obok zasady prewencji i obowiązku zwalczania zanieczyszczeń, pojawił się nowy cel w postaci dążenia do odbudowy i restytucji środowiska morskiego. W konwencji zasada prewencji została wzmocniona regułą ostrożności w odniesieniu do zapobiegania niebezpieczeństwu powstania szkód. Postanowienia tego dokumentu dopuszczają podjęcie środków zaradczych z chwilą zaistnienia podstaw do przypuszczenia, że substancje lub energia, wprowadzone bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego, mogą zagrażać zdrowiu ludzkiemu, szkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, niszczyć walory lub przeszkadzać w dozwolonym wykorzystywaniu morza. Dotyczy to nawet sytuacji, gdy brak jest jednoznacznego dowodu na związek przyczynowy pomiędzy oddziaływaniami a ich domniemanymi potencjalnymi skutkami. Konwencja helsińska z 1992 r. odwołuje się do zasady wykorzystania „Najlepszej dostępnej technologii" (*Best Available Technology* – BAT) i „Najlepszej praktyki ekologicznej" (*Best Environmental Practice* – BEP) w celu eliminacji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł punktowych i rozproszonych.

W załączniku III „Najlepszą dostępną technologię" określono jako najnowszy etap rozwoju procesów, urządzeń lub metod działania, które wskazują na przydatność w praktyce poszczególnego środka do ograniczenia zrzutów. W celu ustalenia, czy zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi „Najlepszą dostępną technologię", należy zwrócić uwagę na: porównywalne procesy, urządzenia i metody działania, jakie w ostatnim okresie z powodzeniem zostały

[77] Tekst konwencji, Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 346. Zob. też *Umowy międzynarodowe o ochronie morza przed zanieczyszczeniem,* Gdańsk 1977, s. 312–381; **A. Straburzyński,** *Konwencje bałtyckie jako wzorzec rozwiązań regionalnych*, [w:] **R. Bierzanek, A. Straburzyński** (red.), *Aktualne…*, s. 110.

wypróbowywane. Należy również uwzględnić postęp techniczny i zmiany w wiedzy i myśli naukowej, gospodarcze możliwości wprowadzenia takiej technologii oraz terminy jej zastosowań. Istotne znaczenie dla określenia standardów „Najlepszej dostępnej technologii" ma także charakter oraz wielkość tych emisji, technologie bezodpadowe i niskoodpadowe oraz zasada prewencji.

Termin „Najlepsza praktyka ekologiczna" oznacza zastosowanie najwłaściwszego połączenia środków mających zapewnić społeczeństwu dostęp do informacji i wiedzy na temat skutków zanieczyszczeń dla środowiska, wyboru poszczególnych działań lub wyrobów, ich użytkowania i odpadów końcowych. Metoda ta musi stopniowo zmierzać do opracowania i późniejszego zastosowania kodeksów „Najlepszej praktyki ekologicznej", obejmujących wszystkie aspekty działań w okresie użytkowania danego wyrobu. Jej zakres powinien też uwzględniać obowiązkowe etykietowanie wyrobów informujące użytkowników o możliwości skażenia środowiska przez dany wyrób, jego wykorzystaniu i finalnym pozbyciu się go.

„Najlepsza praktyka ekologiczna" powinna również przyczyniać się do oszczędzania zasobów, szczególnie energii, przede wszystkim promując: recykling, technologie mało- i bezodpadowe, zastosowanie środowiskowych instrumentów ekonomicznych oraz system wydawania pozwoleń reglamentujących wprowadzanie na rynek różnych wyrobów. Przy wyznaczaniu instrumentów prawnych wspierających stosowanie zasady „Najlepszej praktyki ekologicznej" wyraźny nacisk powinien być położony na zasadę prewencji, z uwzględnieniem ryzyka dla środowiska spowodowanego produktem, jego wytworzeniem, wykorzystaniem oraz końcowym pozbyciem się. Przepisy konwencji, szeroko realizując zasadę prewencji, przejęły wiele postanowień innych umów międzynarodowych, rezolucji i dokumentów organizacji międzynarodowych, zajmujących się szeroko rozumianą problematyką dotyczącą ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków.

W załączniku IV uzupełniono zagadnienia (ujęte w art. 12 Konwencji) związane z zanieczyszczeniami spowodowanymi gospodarczym wykorzystaniem dna morskiego. Określa on warunki i zakres współpracy między państwami przy zapobieganiu zanieczyszczeniom oraz zwalczaniu ich skutków. Przepisy konwencji podkreślają konieczność oszacowania wpływu na środowisko inwestycji, związanych z korzystaniem z dna morskiego, przed uzyskaniem pozwolenia na prowadzenie takiej działalności, oraz nakładają obowiązek prowadzenia ewidencji tego rodzaju działalności. W konwencji helsińskiej z 1992 r. dużo uwagi poświęcono współpracy państw bałtyckich. Zgodnie z art. 16, strony zobowiązane zostały do informowania Komisji HELCOM o środkach podjętych przez państwo w celu wdrożenia w życie zasad zawartych w konwencji. Państwa mają również obowiązek informowania o stopniu efektywności wprowadzanych środków. Postanowienia konwencji przyznają państwom precyzyjnie sformułowane uprawnienia dotyczące ochrony środowiska morskiego. Państwa uzyskały nowe uprawnienia władcze. Niska skuteczność postanowień konwencji wynikała głównie z braku sankcji.

8.3. Instrumenty prewencyjnej odpowiedzialności za szkody środowiskowe w przepisach prawa Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 191 ust. 2 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 174 TWE), polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody, w pierwszym rzędzie u źródła, i na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady prewencyjnej odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu jest Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu[78]. Zdaniem M. Bar i J. Jendroński, główną przyczyną przyjęcia tej dyrektywy był brak takich przepisów w prawie UE, które nakazywałyby sprawcom zanieczyszczeń ich likwidację[79]. Powodowało to sytuacje, w których szkody w środowisku albo pozostawały nienaprawione, albo koszty ich likwidacji ponosiło państwo, a w rezultacie płacili za nie podatnicy. Brak tego typu regulacji prawnej uniemożliwiał pełną implementację zasady: „zanieczyszczający płaci" oraz różnicował warunki prowadzenia działalności gospodarczej w krajach członkowskich UE. Uzasadniając konieczność stworzenia regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności za szkody w środowisku, wskazywano na dwa priorytety: 1) potrzebę ochrony środowiska oraz 2) korzyści dla funkcjonowania Wspólnego Rynku. Według M. Bar i J. Jendroński, chronologia wydarzeń, których rezultatem było uchwalenie Dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu obejmuje siedem etapów: 1) opublikowanie w 1989 r. Projektu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody spowodowane przez odpady (został on w konsekwencji wycofany jako zbyt rygorystyczny); 2) przyjęcie przez KE 14 maja 1993 r. „Zielonej Księgi w sprawie naprawiania szkód w środowisku"; 3) przedstawienie różnych propozycji dotyczących omawianego zagadnienia w dokumencie roboczym z dnia 29 stycznia 1997 r.; 4) opublikowanie „Białej Księgi" w dniu 9 lutego 2000 r.; 5) wydanie pod koniec lipca 2001 r. przez KE dokumentu roboczego zawierającego założenia i zasady ogólne przyszłej regulacji; 6) opublikowanie 23 stycznia 2003 r. pierwszego projektu dyrektywy oraz 7) przygotowanie następnego projektu dyrektywy z dnia 20 czerwca 2003 r.

---

[78] Dz. Urz. L 143 z 30.04.2004 r.

[79] **M. Bar, J. Jendrośka,** *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej,* [w:] **H. Mruk, B. Koszela** (red.), *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, Poznań 2004, s. 139–173.

Analizując poglądy w dyskusji dotyczącej kształtu rozwiązań prawnych przyszłej regulacji, autorzy wyżej wymienionego opracowania zwrócili uwagę na ewolucję tej propozycji. W pierwszym okresie prac legislacyjnych rozważano koncepcję przygotowania projektu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności cywilnej za szkodę w środowisku. Zasady tej odpowiedzialności miały dotyczyć równolegle szkody na osobie i w mieniu oraz szkody w środowisku. W założeniach dyrektywy z lipca 2001 r. doprecyzowano pojęcie „szkody w środowisku" definiowanej jako „znacząca szkoda w środowisku". Szkodę taką rozumiano jako szkodę w bioróżnorodności; jako zanieczyszczenie wód powodujące pogorszenie się ich jakości; jako zanieczyszczenie gruntu powodujące poważną szkodę dla zdrowia człowieka.

Podczas prac nad projektem ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie podnoszono wątpliwości co do tego, czy dyrektywa będzie oparta na koncepcji odpowiedzialności administracyjnej, czy odpowiedzialności cywilnej. Zdaniem E. K. Czech, jednoznaczne opowiedzenie się za którymś z tych rodzajów odpowiedzialności jest zadaniem raczej ryzykownym. Głównym powodem takiego ryzyka jest to, że dopuszcza odpowiedzialność solidarną, która jest konstrukcją cywilistyczną. W dyrektywie dominujące znaczenie mają instrumenty odpowiedzialności administracyjnej. Celem podstawowym przyjętym przy tworzeniu założeń tej regulacji było zaprojektowanie przepisów, które miały zapobiegać czy zaradzać głównie szkodom występującym na zewnątrz indywidualnych praw podmiotowych[80]. Zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, według przepisów dyrektywy, powinno być realizowane zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" oraz zasadą zrównoważonego rozwoju. Podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód jest finansowo za nie odpowiedzialny. W tym celu, podmioty gospodarcze powinny być motywowane do przyjęcia środków i opracowywania praktyk, które będą minimalizowały ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu. Motywacja powinna dotyczyć także ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za wyrządzone szkody. Szkody wyrządzone środowisku naturalnemu obejmują również szkody w wodzie, na lądzie oraz w odniesieniu do chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Takie pojęcie szkody uwzględnia założenia zasady kompleksowości oraz zasady zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", podmiot gospodarczy powodujący szkody w środowisku lub stwarzający bezpośrednie zagrożenie wystą-

[80] **M. K. Czech,** *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku (Dyrektywa 2004/35/WE)*, PiP 2007/1, s. 55–66.

pieniem takich szkód powinien ponieść koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych. Podmioty gospodarcze powinny ponosić także koszty oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz oceny stwarzania bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód. Podmiot jest zwolniony z ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych w sytuacjach, gdy szkoda lub bezpośrednie zagrożenie jej wystąpieniem jest wynikiem zdarzeń znajdujących się poza kontrolą tego podmiotu. Podmioty gospodarcze powinny ponieść koszty dotyczące środków zapobiegawczych w sytuacji, gdy takie środki musiały zostać podjęte w celu przestrzegania przepisów prawa. Zgodnie z art. 1 Dyrektywy, jej przedmiotem jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" oraz z zasadą prewencji.

Dyrektywa definiuje najważniejsze terminy z punktu widzenia stosowania jej przepisów, to jest takie pojęcia, jak: szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, szkoda, bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody, bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody, środki zapobiegawcze, środki zaradcze oraz koszty. Definicje tych pojęć mają również duże znaczenie dla interpretacji i stosowania zasady „zanieczyszczający płaci" oraz zasady prewencji wraz z regułą przezorności. Z tego powodu warto przytoczyć ich treść oraz znaczenie ich zakresu w ujęciu dyrektywy. Szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu są szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, mające znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Wielkość takiego wpływu powinna być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w załączniku nr I do dyrektywy. Szkoda, według tej dyrektywy, oznacza mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może się ujawnić bezpośrednio lub pośrednio.

Bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody jest definiowane jako wystarczająco wysokie prawdopodobieństwo wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu w niedalekiej przyszłości. Środki zapobiegawcze obejmują wszelkie środki podjęte jako reakcja na zdarzenie, działanie lub zaniechanie działania, które spowodowało bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkód w środowisku naturalnym, w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód. Uzupełnieniem pojęcia środków zapobiegawczych jest instrument środków zaradczych, które, zgodnie z dyrektywą, oznaczają działanie lub szereg działań, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanymi w celu przywrócenia, odbudowania właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku i/lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów lub użyteczności, przewidzianych w załączniku nr II. Pojęcie „regeneracja", w tym także „naturalna regeneracja", oznacza: w przypadku wody, gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych – przywrócenie zasobów naturalnych i ich osłabionej

użyteczności do stanu warunków początkowych, a w przypadku szkód dotyczących powierzchni ziemi – zniesienie wszelkiego znaczącego ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzi. Koszty, według omawianej dyrektywy, oznaczają uzasadnione koszty ze względu na potrzebę zapewnienia właściwego i skutecznego wykonania niniejszej dyrektywy, włącznie z: kosztami oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód i działań alternatywnych, jak również kosztami administracyjnymi, prawnymi i egzekucyjnymi, kosztami zbierania danych i innymi kosztami ogólnymi, kosztami monitorowania i nadzoru. Warto podkreślić, że niektóre z definicji znajdujących się w dyrektywie zostały już wprowadzone do prawa polskiego. Proces wdrożenia dotyczył definicji związanych z oceną stanu siedlisk i gatunków, oraz pojęcia bioróżnorodności. W przepisach prawa polskiego zdefiniowano pojęcie „emisji".

Zgodnie z art. 5 dyrektywy, działania zapobiegawcze realizujące założenie zasady prewencji powinny być podejmowane w sytuacji, gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód. W takich przypadkach podmiot gospodarczy powinien podejmować bezzwłocznie niezbędne środki zapobiegawcze. Organy administracji odpowiedzialne za ochronę środowiska mogą w takich sytuacjach: 1) żądać od podmiotu gospodarczego udzielenia informacji o zagrożeniu wystąpieniem szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu oraz o przypadkach podejrzeń, że takie bezpośrednie zagrożenia mogą wystąpić; 2) żądać od podmiotu gospodarczego podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych; 3) udzielać wskazówek, którymi ma kierować się podmiot gospodarczy, co do niezbędnych środków zapobiegawczych, jakie należy podjąć, lub 4) samodzielnie podjąć niezbędne środki zapobiegawcze.

Działania zaradcze, według art. 6, obejmują: 1) wszelkie możliwe kroki podejmowane w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub wszelkich innych szkodliwych czynników, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi bądź dalszemu osłabieniu użyteczności oraz 2) niezbędne środki zaradcze. Zgodnie z art. 7, podmioty gospodarcze zostały zobowiązane do określania potencjalnych środków zaradczych i przedkładania ich właściwym władzom w celu ich zatwierdzenia. Zgodnie z art. 8, podmiot gospodarczy ponosi koszty działań zapobiegawczych i zaradczych podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody, powinien zabezpieczyć zwrot kosztów poniesionych w związku z działaniami zapobiegawczymi lub zaradczymi. Jest on zwolniony od ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych w sytuacji, kiedy może on udowodnić, że szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód: 1) zostało spowodowane przez stronę trzecią i wy-

stąpiło pomimo właściwych środków bezpieczeństwa, albo 2) wynikało ze spełnienia innego obowiązkowego polecenia lub wskazówki pochodzącej od publicznych władz, niż polecenie lub wskazówka wynikająca z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu gospodarczego.

8.4. Instrumenty prewencyjnej odpowiedzialności za szkody środowiskowe w przepisach ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. (u.z.sz.ś.n.)[81] obejmuje transpozycję wyżej omówionej Dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu[82]. W Polsce przyjęto koncepcję transpozycji tej materii poprzez przygotowanie odrębnej regulacji prawnej rangi ustawowej. Zgadzam się z poglądem W. Radeckiego, który uważa, że lepszym rozwiązaniem od przyjętego w ustawie byłoby włączenie części merytorycznej do tytułu VI prawa ochrony środowiska – „Odpowiedzialność w ochronie środowiska"[83]. Taka konstrukcja legislacyjna wyżej omówionych przepisów w prawie polskim wzmocniłaby cechę kompleksowości i systemowości p.o.ś. Ponadto włączenie tej problematyki do p.o.ś. sprzyjałoby integracji systemu przepisów prawa ochrony środowiska, która reguluje zasadę prewencji i zasadę „zanieczyszczający płaci". Zwłaszcza w sytuacji, w której podstawowym celem transpozycji Dyrektywy 2004/35/WE jest zapewnienie rzeczywistego wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci", a także zlikwidowanie barier w konkurencyjności podmiotów gospodarczych gospodarujących w różnych krajach Wspólnoty, których działalność może stać się źródłem bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody lub szkody w środowisku. Państwa członkowskie miały do wyboru jeden ze sposobów transpozycji. W Czechach brano pod uwagę trzy sposoby takiej transpozycji przez: 1) włączenie przepisów do części ogólnej przygotowywanego w przyszłości Kodeksu środowiska; 2) nowelizację ustawy z 1992 r. o środowisku, wraz z równoległym znowelizowaniem trzech ustaw dotyczących zakresu zagadnień regulowanych dyrektywą, obejmujących: ustawę z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu,

[81] Dz.U. nr 75, poz. 493 z późn. zm. Ustawa ta weszła w życie z dniem 30.04.2007 r.

[82] Dz. Urz. L 143/6 z 30.04.2004 r.

[83] **W. Radecki,** *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 45. Propozycja projektu tej ustawy w pierwotnej wersji przygotowanej w Ministerstwie Środowiska miała tytuł „Ustawa o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku". Projekt ten został przesłany do Sejmu 9.01.2007 r. Ustawa ta została uchwalona 13.04. 2007 r. pod tytułem: Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

ustawę wodną z 2001 r. oraz ustawę o zasobie gruntów z 1992 r.; 3) uchwalenie odrębnej ustawy. W rezultacie wybrano trzecie z rozważanych rozwiązań[84].

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie reguluje zasady odpowiedzialności z tytułu bezpośredniego zagrożenia szkodą oraz z tytułu wyrządzonej szkody w środowisku. Treść tej regulacji prawnej jest podzielona na osiem rozdziałów: 1. Przepisy ogólne; 2. Działania zapobiegawcze; 3. Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych; 4. Zgłoszenie bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku oraz zakończenie działań zapobiegawczych lub naprawczych; 5. Postępowanie w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku o charakterze transgranicznym; 6. Przepisy karne; 7. Zmiany w przepisach obowiązujących; 8. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

Omawiana ustawa normuje zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku. Zasady tej odpowiedzialności dotyczą dwóch podstawowych działań: 1) zapobiegania szkodom w środowisku – obejmuje odpowiedzialność prewencyjną, oraz 2) naprawiania szkód w środowisku – związane z odpowiedzialnością kompensacyjną. Przepisy ustawy nie wyłączają oraz nie zastępują innych rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska.

Dla zapewnienia zgodności z Dyrektywą 2004/35/WE i w celu stworzenia spójnego pojęciowo systemu odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku, w art. 6 przyjęto definicje następujących pojęć: bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, chronionych siedlisk przyrodniczych, działań naprawczych, działań zapobiegawczych, emisji, funkcji elementów przyrodniczych, gatunków chronionych, naprawy elementów przyrodniczych, siedlisk przyrodniczych, stanu początkowego, szkody w środowisku.

Definiowanie tych pojęć nie ma jednak charakteru bezpośredniego. Definicje te częściowo odsyłają do właściwych przepisów innych ustaw szczegółowych regulujących zagadnienia ochrony elementów środowiska. W ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w odmienny sposób od obowiązującego w przepisach ustawy p.o.ś. zdefiniowano termin „emisja". Nowe znaczenie wynika z definicji tego pojęcia przyjętego w Dyrektywie 2004/35/WE. Emisja, według ustawy, oznacza wprowadzanie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancji oraz ich mieszanin lub roztworów; energii, takiej jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne; organizmów lub mikroorganizmów. Nie jest jednak określony wzajemny stosunek obu tych definicji.

Istotne znaczenie dla interpretacji zasady: „zanieczyszczający płaci" oraz dla zasady prewencji ma ustawowa definicja szkody w środowisku. Opiera się ona na założeniu, według którego możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku

[84] **V. Stejskal,** *Prosazovani pravni odpovednosti v ochrane biodoverzity*, Praha 2006, s. 229–230.

dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym. W art. 2–5 wskazano, do jakich przypadków szkód znajdują zastosowanie przepisy ustawy o szkodach, oraz okoliczności, których skutki nie są uznawane za szkody w środowisku. Według art. 6 pkt 11, przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska: w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych. Z definicji tej wynika, że najważniejsze znaczenie ma szkoda przyrodnicza[85]. Istotny dla określenia zakresu pojęcia szkody przyrodniczej jest termin właściwego stanu gatunków lub siedlisk przyrodniczych, zdefiniowany w art. 5 pkt 24 i 25 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.sz.ś.n., przepisy tej ustawy stosuje się do sytuacji związanych z bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku: 1) spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, stwarzającą ryzyko szkody w środowisku; 2) spowodowanych przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt 1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska. Ponadto, jak wynika z ust. 2 tego artykułu, przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, do szkód wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska. Ustawa w ten sposób reguluje dwa zasadnicze modele odpowiedzialności. 1) odpowiedzialność obiektywną – uregulowaną w ust. 1 pkt 1, oraz 2) odpowiedzialność zależną od winy – wynikającą z treści ust. 1 pkt 2. Niezależnie od przyjęcia jednego z dwóch modeli odpowiedzialności muszą wystąpić następujące elementy: podmiot, który ponosi odpowiedzialność, działalność podmiotu ponoszącego taką odpowiedzialność; zdarzenie, które powoduje zastosowanie mechanizmu tej odpowiedzialności, oraz związek przyczynowy zachodzący między działalnością danego podmiotu a zdarzeniem.

Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność, zgodnie z ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, jest korzystający ze środowiska. Ustawa odsyła tutaj do definicji zawartej w p.o.ś. W aktywności podmiotu

[85] Zob. na temat szkody ekologicznej: **M. Pyziak-Szafnicka,** *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną,* [w:] **A. Szpunar, W. J. Katner, T. Pajor, U. Promińska, M. Pyziak-Szafnicka, E. Wojnicka** (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 248.

ponoszącego odpowiedzialność ustawa rozróżnia dwa rodzaje działalności: 1) działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 i 2; jest ona podstawą odpowiedzialności w pełnym wymiarze, bez względu na winę oraz bez względu na bezprawność[86]; 2) inną działalność, która powoduje odpowiedzialność tylko za szkodę lub zagrożenie dotyczące gatunków chronionych albo siedlisk chronionych i tylko, gdy zagrożenie lub szkoda zostały spowodowane z winy korzystającego ze środowiska. Między działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska a zdarzeniem musi istnieć związek przyczynowy. Związek przyczynowy, na gruncie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, należy rozumieć w znaczeniu cywilistycznym.

Odpowiedzialność za szkody w środowisku ponoszą tylko te podmioty korzystające ze środowiska, które prowadzą działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Inaczej jest, jeżeli szkoda dotyczy chronionych gatunków lub chronionych siedlisk przyrodniczych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.sz.ś.n., organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Ustęp 2 tego artykułu określa właściwość organów w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku na obszarze dwóch lub więcej województw. W art. 8 przewidziano wyjątek od zasady określonej w art. 7. W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, spowodowanych przez działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, organem ochrony środowiska, właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, jest minister właściwy do spraw środowiska.

Działania zapobiegawcze i naprawcze wynikające z treści art. 9 obejmują te z nich, które powinien podjąć podmiot korzystający ze środowiska, w przypadku gdy spowoduje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody w środowisku. W artykule tym określone zostały obowiązki, które z mocy samego prawa obciążają podmiot, który korzysta ze środowiska, jeśli w związku z działalnością, którą on prowadzi, wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku oraz szkoda w środowisku. Ustawa w art. 11 wprowadziła zobowiązanie dla podmiotu korzystającego ze środowiska do zgłaszania zagrożenia szkodą lub szkody organowi ochrony środowiska oraz określiła zakres tego zgłoszenia. Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub wystąpiła szkoda w środowisku, to podmiot korzystający ze środowiska powinien niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

---

[86] Na temat tego rodzaju odpowiedzialności zob. **J. J. Skoczylas**, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 162 i n.

Ponadto podmiot korzystający ze środowiska, na każde żądanie organu ochrony środowiska, musi niezwłocznie udzielić informacji o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku. Obowiązek ten istnieje także w sytuacji, w której istnieje uzasadnione podejrzenie, że takie zagrożenie lub taka szkoda wystąpiły. W każdym przypadku podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany do niezwłocznego zgłoszenia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, które nie zostały usunięte. Zgłoszenie powinno nastąpić niezwłocznie – tzn. bez nieuzasadnionej zwłoki. Zasady współodpowiedzialności w sytuacji, gdy do powstania szkody przyczynił się więcej niż jeden podmiot, uregulowane zostały w art. 12 ustawy.

Zasady te opierają się na cywilistycznym modelu solidarności biernej, tzn. solidarności dłużników. Występuje tu konstrukcja solidarności dotycząca dwóch różnych sytuacji. W pierwszej sytuacji – jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, to odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna. W drugim przypadku – jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, to jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował. Od tak określonych zasad przewidziany jest wyjątek, który polega na tym, że jeżeli władający powierzchnią ziemi niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia (na podstawie art. 24 tej ustawy), to wówczas do podjęcia działań zapobiegawczych i naprawczych jest zobowiązany tylko podmiot korzystający ze środowiska. Władający powierzchnią ziemi zostaje wtedy zwolniony z odpowiedzialności za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych

Postanowienia art. 13 zobowiązują do uzgodnienia z właściwym organem ochrony środowiska warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Zgodnie z ogólną zasadą, podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany do uzgadniania warunków przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska. Wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych powinien zawierać informacje dotyczące: obszaru wymagającego podjęcia działań naprawczych, funkcji pełnionych przez obszar wymagający działań naprawczych, początkowego stanu środowiska na danym terenie, aktualnego stanu środowiska na danym terenie, a także planowanego zakresu i sposobu przeprowadzenia działań naprawczych oraz planowanego terminu ich rozpoczęcia i zakończenia. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji. Decyzja taka jest wydawana na wniosek podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia działań napraw-

czych i określa: stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych oraz termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych. Jeżeli wystąpi więcej niż jedna szkoda w środowisku, w taki sposób, że nie można zapewnić jednoczesnego podjęcia działań naprawczych w stosunku do wszystkich tych szkód, wówczas organ ochrony środowiska może określić, w odniesieniu do których szkód działania naprawcze powinny być podjęte w pierwszej kolejności. Ustalając kolejność podejmowania działań naprawczych, organ ochrony środowiska powinien kierować się charakterem, zasięgiem i rozmiarem poszczególnych szkód w środowisku oraz zagrożeniem dla zdrowia ludzi, a także możliwością naturalnej naprawy elementów przyrodniczych na obszarze, na którym szkoda w środowisku wystąpiła.

Zgodnie z art. 15 ustawy, w sytuacji, w której podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska, w drodze decyzji, nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia tych działań. W decyzji tej organ ochrony środowiska określa: zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych, w tym czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko; stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych oraz termin wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1. Mechanizm wydawania takiej decyzji jest stosowany w sytuacji uchylania się podmiotu korzystającego ze środowiska od podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje działań zapobiegawczych i naprawczych, wówczas organ ochrony środowiska jest zobowiązany wydać decyzję, która nakłada na podmiot korzystający ze środowiska obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych. Z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie wynika zasada, według której podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność spowodowała zagrożenie lub szkodę w środowisku, sam, bez wezwania, powinien podejmować działania zapobiegawcze i naprawcze. Działania naprawcze wymagają uzgodnienia z organem ochrony środowiska. Jednak z inicjatywą podjęcia takich działań powinien wystąpić podmiot zobowiązany. Należy podkreślić, że zaniechanie podjęcia działań takich jest karalne.

Ustawa „o szkodach" (u.z.sz.ś.n.) w art. 16 przewiduje także przypadki, w których organ ochrony środowiska może takie działania podjąć samodzielnie. Wzajemne prawa i obowiązki w relacjach pomiędzy organem ochrony środowiska a władającym powierzchnią ziemi reguluje art. 17 ustawy. Zgodnie z art. 18, władający powierzchnią ziemi ma prawo do odszkodowania, w przypadku gdy na jego terenie były prowadzone działania zapobiegawcze lub naprawcze, które w konsekwencji spowodowały szkody. Na podstawie art. 19, na podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, nałożono obowiązek poinformowania organu ochrony środowiska o ich zakończeniu. Zapewnienie dopływu informacji o zakoń-

czeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych ma istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu dodatkowych obowiązków nałożonych na korzystającego ze środowiska.

Na obszarze, na którym występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą, obowiązek prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie, lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Ten obowiązek wynika ogólnie z zasady prewencji uzupełnionej zasadą ostrożności. Prowadzenie badań i monitoringu na obszarze, na którym doszło do wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, reguluje art. 20 ustawy. W decyzji nakładającej obowiązek prowadzenia pomiarów organ ochrony środowiska określa: zakres pomiarów, metodykę prowadzenia pomiarów, termin i formę przedkładania wyników pomiarów organowi ochrony środowiska.

Koszty przeprowadzania działań zapobiegawczych lub naprawczych obejmują wszelkie koszty związane z koniecznością zapewnienia właściwego i efektywnego prowadzenia działań. Wyjątki od zasady ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych i naprawczych przez podmioty korzystające ze środowiska określone zostały w art. 22 ustawy.

8.5. Teoretyczne i normatywne podstawy zasady przezorności

Zasada prewencji wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań, opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, a także stosowania optymalnych technologii i niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. Uzupełnia ją zasada przezorności, zgodnie z którą dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować szkody środowiskowe – także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana. Reguła przezorności wywodzi się z prawa niemieckiego. W literaturze spotykamy dwa terminy: „przezorność" i „ostrożność".

„Ostrożność" oznacza: ostrożne działanie, postępowanie, zachowanie, bycie ostrożnym, „przezorność" oznacza: zdolność przewidywania, ostrożność, zapobiegliwość, bycie przezornym. Przezorny to ten, kto jest rozważny w postępowaniu, przewidujący następstwa, myślący o przyszłości, ostrożny, czujny, przenikliwy, baczny[87]. Jak widać, w słowie „przezorność" mieści się większy

[87] **M. Szymczak** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979, s. 558 i 1025.

ładunek zapobiegliwości niż w słowie „ostrożność”[88]. Działania oznaczające przezorność muszą być ukierunkowane na długookresowe przewidywanie następstw mogących pojawić się w przyszłości. Oczekujemy więc od adresata normy statuującej zasadę przezorności, że będzie on myślał o przyszłości w kontekście skutków, które może wywołać swoim działaniem. Szukając uzasadnienia dla obowiązywania zasady przezorności w ochronie środowiska, możemy posłużyć się podobnie definiowaną zasadą przezorności w medycynie: *primum non nocere*. W odniesieniu do środowiska dużo łatwiej jest zapobiegać negatywnym oddziaływaniom niż przywrócić do stanu pierwotnego jego zniszczone składniki[89]. W tym miejscu wypada rozważyć kwestię wzajemnego stosunku zasady prewencji i zasady przezorności.

Zasadę przezorności zaliczam do grupy zasad funkcjonalnych. Główne kryteria dla rozróżnienia zasady prewencji i zasady przezorności w prawie ochrony środowiska można odnaleźć w dyrektywach prawa UE, które wprowadziły rozróżnienie między wartościami granicznymi i wartościami kierunkowymi stosowanymi w odniesieniu do wyznaczenia stopnia dopuszczalnego zanieczyszczenia powietrza lub wody. Wartości graniczne (*limit values*) wskazują na stężenia, których w celu ochrony ludzkiego zdrowia przekroczyć nie można; są one ustalane na podstawie schematu dawka – skutek. Wartości kierunkowe (*guide values*) wykorzystywane są jako długookresowe środki przezorności mające zastosowanie w takich dziedzinach, jak ochrona zdrowia i środowiska. Służą one ponadto jako wyznaczniki w procesie planowania poszczególnych programów ochrony środowiska na obszarach ustalonych przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 174 TWE), polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia celu w postaci ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Według art. 191 ust. 2, polityka Unii w ochronie środowiska opiera się na zasadzie ostrożności.

Zasada przezorności wyraźnie jest widoczna w przygotowanym 23 lutego 2009 r. sprawozdaniu Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego (ang. *Committee of the Environment Public Health and Food Safety* – ENVI) w sprawie obaw dotyczących wpływu pól elektromagnetycznych na zdrowie, zawie-

[88] Regułę ostrożności w prawie i polityce ochrony środowiska analizowałem wcześniej m.in w pracach: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000/3, s. 11–43; *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 185–238; *Zasady ogólne*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 53–59. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań.

[89] **E. Hey,** *The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution*, „The Georgetown International Review” 1992/4, s. 303 i n.

rającym projekt rezolucji Parlamentu. Zdaniem Komisji, urządzenia bezprzewodowe emitują pola elektromagnetyczne, które mogą być szkodliwe dla zdrowia. Istnieje np. niepewność co do potencjalnych zagrożeń dla zdrowia w przypadku korzystania z telefonów komórkowych. W niektórych państwach z tego powodu, zgodnie z zasadą przezorności, wprowadzone zostały graniczne wartości ekspozycji profilaktycznych – niższe od tych, które są zalecane przez KE[90]. Najbardziej restrykcyjne z tym zakresie prawo, opierające się na zasadzie przezorności, obowiązuje na obszarze Luksemburga. W projekcie rezolucji znalazło się kilka niezwykle istotnych wytycznych, zgodnych z założeniami zasady przezorności; w szczególności są to: 1) apel do Komisji o dokonanie przeglądu podstaw naukowych i prawidłowości wartości granicznych pól elektromagnetycznych określonych w zaleceniu Rady 1999/519/ /WE; 2) wezwanie do szczególnego uwzględniania skutków biologicznych przy dokonywaniu ocen potencjalnego wpływu promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzkie; 3) zalecenie, aby Komisja z państwami członkowskimi i zainteresowanymi branżami opracowała przewodnik po dostępnych i skutecznych technologicznych możliwościach obniżania narażenia na pola elektromagnetyczne; 4) uwaga dotycząca rozważenia możliwości wprowadzenia przepisów dotyczących odległości między danym miejscem a przekaźnikami przez podmioty zarządzające infrastrukturą i właściwe organy; 5) zachętę dla państw członkowskich i władz lokalnych do tworzenia punktów kompleksowej obsługi wydających pozwolenia na montaż anten i przekaźników oraz do uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego rozmieszczenia anten, a także 6) apel do organów odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń na montaż anten telefonii komórkowej o uzgadnianie z operatorami wspólnego korzystania z infrastruktury, w celu ograniczenia liczby anten[91].

W Europie państwem wiodącym pod względem wdrożenia zasady przezorności w systemie prawa ochrony środowiska były Niemcy. Rząd federalny RFN w 1976 r. uznał zasadę przezorności za jedną z podstawowych zasad niemieckiego prawa ochrony środowiska. Wskazuje ona konieczność zapobiegania wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla środowiska, poczynając od poziomu, od którego należy już liczyć się z prawdopodobieństwem zaistnienia szkody i wykorzystując w tym celu osiągnięcia techniki uwzględniające zasadę proporcjonalności[92]. Zasadę przezorności wprowadzono do niemieckiej

[90] **A. Erechemla,** *W Unii Europejskiej*, PiŚ 2009/2, s. 26 i n.

[91] Postulat ten ma szczególnie istotne znaczenie w sytuacji, w której mamy kilku operatorów działających na danym obszarze. Wspólne korzystanie z istniejącej infrastruktury powinno być wprowadzone w życie jak najszybciej. Poza korzyściami technicznymi dla użytkowników telefonów komórkowych przyniosłoby to znaczne korzyści środowiskowe oraz dla zdrowia człowieka.

[92] **J. Sommer,** *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2001/2, s. 52–53.

polityki ochrony środowiska na początku lat siedemdziesiątych, kiedy przygotowane były pierwsze rządowe programy i strategie ochrony środowiska, których celem było oszczędne gospodarowanie zasobami środowiska. W późniejszym okresie zasada ta zaczęła uzupełniać i rozwijać treść zasady prewencji. W zasadzie przezorności istotne znaczenie ma odsunięcie wszelkich potencjalnych niebezpieczeństw środowiskowych, które pojawiają się poniżej poziomu, od którego prawdopodobieństwo wystąpienia szkody jest uzasadnione zwykłym doświadczeniem życiowym.

Wariantowość zasady prewencji wynika z dwóch podstaw teoretycznych. Po pierwsze – z teorii „rezerwowej przestrzeni" (*Freiraumtheorie)*, po drugie – z teorii „ograniczonej wiedzy" (*Ignorantztheorie)*. Zdaniem J. Rotko, pierwsza teoria dokonuje uzasadnienia zasady przezorności za pomocą pozostawienia w środowisku niewykorzystanych przestrzeni, traktowanych jako dostępna pojemność środowiska do asymilacji nowych zanieczyszczeń oraz jako płaszczyzna regeneracji środowiska. Teoria „ograniczonej wiedzy" opiera się na założeniu, że skutki ludzkiej ingerencji w środowisku oraz alokacji zanieczyszczeń nie dadzą się nigdy dokładnie przewidzieć i opisać. To oznacza, zdaniem tego autora, że skutki szkodliwego oddziaływania na środowisko stanowią nieunikniony efekt istnienia cywilizacji[93]. Z powodu braku pełnej wiedzy na temat oceny sytuacji imisyjnej jako następstwa ludzkiej działalności, można wyciągnąć uzasadniony wniosek, że ingerencje w środowisko powinny być ograniczone niezależnie od rozpoznanego stopnia istniejących obciążeń, tzn. niezależnie od norm imisji. Zakres dozwolonej ingerencji wyznacza dokonanie redukcji emisji w stopniu określonym za pomocą progresywnych reguł techniki[94].

Prawo niemieckie za podstawę zasady przezorności przyjmuje założenie, zgodnie z którym chodzi w nim o zapobieganie szkodom lub, jak twierdzi J. Sommer, „nie przede wszystkim zapobieganie szkodom, lecz wszelkim potencjalnym niebezpieczeństwom środowiskowym poniżej poziomu, od którego można się liczyć z możliwością wystąpienia szkody, a których można uniknąć dzięki osiągniętemu stanowi techniki, przy zachowaniu zasady proporcjonalności"[95]. Zasada przezorności podnosi znacznie wyżej poprzeczkę wymagań prawnych w stosunku do zasady prewencji. W określeniu „przezorność" mieści się więc większy stopień zapobiegliwości niż przewidziany dla zasady prewencji. Istotnego znaczenia nabiera wskazanie granic przezorności, a zwłaszcza jej dolnej granicy, ze względu na fakt, że nie jest możliwe całkowite

[93] **J. Rotko,** *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 39.
[94] Tamże.
[95] **J. Sommer,** *Dział I*, [w**:] J. Sommer** (red.), *Ustawa…*, s. 23 i n. oraz **J. Salzwedel,** *Rechtsgebote der Umweltvorsorge,* [w:] **F. Niklisch** (Hrsg.) *Prävention im Umweltrecht, Risikovorsorge*, Grenzwerte, Haftung, Heidelberg 1988, s. 14.

wyeliminowanie wszelkich niebezpieczeństw. Uwzględniając bowiem aktualny w danym czasie stan wiedzy, nie możemy przewidzieć tych niebezpieczeństw.

W kontekście omawianej tutaj zasady przezorności warto wspomnieć o omówionym w I części pracy projekcie niemieckiego Kodeksu środowiska, który szeroko odwołuje się również do tej zasady. Zdaniem J. Sommera, doświadczenia niemieckie dowodzą, że mimo iż zasada przezorności w ogólnym swym kształcie wynika ze zdrowego rozsądku i nie wywołuje kontrowersji, to jednak jej operacjonalizacja powoduje liczne trudności natury praktycznej. Wynika to z faktu, że skutki środowiskowe ludzkich działań nie są w pełni przewidywalne. Do pojęć dalekich od jednoznaczności należy również termin „niekorzystnych oddziaływań na środowisko". J. Sommer uważa, że stan uznawany jako „niepogorszone środowisko" jest wyznaczany za pomocą trzech czynników społecznych. Stan tego rodzaju określa człowiek; samo określenie, jego zdaniem, jest w mniejszym stopniu przyrodnicze niż polityczne, „a jego przedmiot – środowisko – jest zawsze wykorzystywany przez człowieka"[96]. Nie mogę zgodzić się z tego rodzaju argumentacją. Zdaniem J. Sommera, określenie stanu środowiska uznanego za niepogorszone środowisko jest oparte w dużej mierze na wartościowaniu mającym charakter antropogeniczny. Autor ten uważa, że pojęcie niekorzystnych oddziaływań na środowisko posiada ten sam charakter; że koncepcja sposobu ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem wyrażona za pomocą zasady przezorności jest trafna, ale jej operacjonalizacja nie jest łatwa. Z tym poglądem trudno się nie zgodzić, sadzę jednak, że sama operacjonalizacja jest trudna do przeprowadzenia w stosunku do każdej z zasad prawa ochrony środowiska, a nie tylko w odniesieniu do zasady przezorności.

Najpoważniejszym jednak w chwili obecnej problemem, w zasadzie jeszcze zadowalająco nierozwiązanym, jest stworzenie ogólnej formuły prawnej dla zasady prewencji i zasady przezorności. Wynika to przede wszystkim z faktu, że rozwiązania prawne są zawsze pewnym narzędziem służącym osiąganiu określonych celów społecznych, a więc opierają się na określonym materiale źródłowym. W przypadku zasady prewencji i zasady przezorności materiałem źródłowym jest głównie wiedza ekologiczna, która w chwili obecnej nie ma w pełni charakteru obiektywnego – w części jest wiedzą subiektywną bądź intuicyjną (np. co do negatywnego wpływu na określone media środowiskowe emisji danych zanieczyszczeń). Nie są ponadto całkowicie poznane ekonomiczne konsekwencje oddziaływań na środowisko w powiązaniu z kosztami działań zapobiegawczych. Mimo tych trudności podejmuje się próby tworzenia odpowiednich norm prawnych – zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego poszczególnych państw. Rzadko są to próby w pełni udane. Należy podkreślić, iż prawie niemożliwe jest skonstruowanie zupełnie nowej instytucji prawnej w sposób od razu kompletny i doskonały. Normy prawne

[96] Tamże.

dotyczące zasady przezorności „docierają się" jeszcze w praktyce ich wykładni i stosowania, a na to potrzeba czasu.

Zasada przezorności w wymiarze międzynarodowym została sformułowana w 1979 r. i następnie była rozwinięta w 1987 i 1988 r. przez OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*). W dokumentach powstałych wówczas przyjęto dość daleko idące zobowiązania, zgodnie z którymi działania zapobiegające zanieczyszczeniu morza powinny być podejmowane nawet w sytuacjach, gdy nie ma naukowo dowiedzionego związku pomiędzy emisją zanieczyszczeń a negatywnymi efektami występującymi w środowisku, natomiast istnieje co do tego podejrzenie.

Zasada przezorności stała się podstawą polityki w zakresie zapobiegania i eliminowania zanieczyszczeń obszarów morskich[97]. Preambuła Deklaracji haskiej z 1990 r. wskazuje na potrzebę dalszego stosowania zasady przezorności w ochronie środowiska Morza Północnego[98]. W Deklaracji ministerialnej z Bergen, uchwalonej wspólnie przez państwa członkowskie Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ oraz Komisji do spraw Środowiska Wspólnot Europejskich, podkreślono znaczenie tej zasady dla osiągania zrównoważonego rozwoju[99]. Omawiana zasada w sposób wyraźny została powołana w Konwencji z Bamako w sprawie zakazu importu do Afryki oraz kontroli transgranicznego przemieszczania i zarządzania niebezpiecznymi odpadami w Afryce z dnia 30 stycznia 1991 r.[100] Zgodnie z art. 3 tej Konwencji, państwa zobowiązały się do dołożenia starań o przyjęcie i stosowanie środków przezorności w odniesieniu do problemu zanieczyszczeń, które powinny obejmować m.in. zapobieganie przedostawaniu się do środowiska substancji mogących spowodować szkody w stosunku do ludzi i środowiska, bez czekania na uzyskanie naukowych dowodów dotyczących powstania takich szkód. Przepisy Konwencji z Bamako odwołują się do wprowadzenia metod „czystej" produkcji, zamiast dążenia do osiągania dopuszczalnych poziomów emisji substancji niebezpiecznych. Konwencja ta zapoczątkowała proces wdrażania reguły ostrożności do umów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska.

Kolejną umową międzynarodową powołującą się na zasadę przezorności była Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych z dnia 17 marca 1992 r. Artykuł 2 ust. 5 tej Konwencji zawiera katalog zasad, jakimi państwa powinny kierować się realizując

[97] Resolution 15/27, 25 May 1989, 44th Session of UNEP Administrative Council, Doc. A/A/25.

[98] Ministerial Declaration of the Third International Conference on the Protection of the North Sea, The Hague, 8.03.1990.

[99] *Bergen ECE Ministerial Declaration on Sustainable Development*, May 1990, [w:] „Environmental Policy and Law" 1990/20, nr 3, s. 100 i n.

[100] *Bamako Convention on the Bano of the Import into Africa and the Control of Transboundary movement and Mangement of Hazardous Wastes within Africa*, Bamako (Mali), 30 January 1991, ILM 1991/XXX, s. 775–779.

przedsięwzięcia w celu zapobieżenia lub zmniejszania jakiegokolwiek oddziaływania transgranicznego. Wymienione tu zostały trzy podstawowe zasady prawa ochrony środowiska: 1) zasada przezorności; 2) zasada „zanieczyszczający płaci" oraz 3) zasada zrównoważonego rozwoju wykorzystania zasobów wodnych[101]. W myśl postanowień tej Konwencji, zasada przezorności oznacza, że działania mającego na celu uniknięcie potencjalnego zanieczyszczenia transgranicznego, spowodowanego zrzutem substancji niebezpiecznych, nie można odkładać z racji nieustalenia definitywnie w badaniach naukowych związku przyczynowo-skutkowego między tymi substancjami a potencjalnym oddziaływaniem transgranicznym. Konwencja określiła również instrumenty wdrażania zasady przezorności, takie jak: monitoring, wymiana informacji oraz prowadzenie badań naukowych, najlepsza dostępna technologia oraz najlepsze praktyki ekologiczne. W celu zapobieżenia oddziaływaniu transgranicznemu i aby je zmniejszyć, strony zostały zobowiązane do opracowania, przyjęcia, wykonania oraz, w miarę możliwości, do podjęcia odpowiednich środków prawnych administracyjnych, ekonomicznych, finansowych i technicznych. Instrumenty te mają zapewnić zapobieganie zrzutom zanieczyszczeń u ich źródła i zmniejszenie zanieczyszczeń przez zastosowanie m.in. małoodpadowej oraz bezodpadowej technologii.

Koncepcja działań ochronnych w stosunku do środowiska morskiego opartych na zasadzie przezorności jest odzwierciedlona w postanowieniach Konwencji helsińskiej z 1992 r.[102] Podstawowe znaczenie ma norma wynikająca z treści art. 3. Zobowiązuje ona państwa do podejmowania wszelkich działań, które będą niezbędne do zapewnienia ochrony środowiska morskiego Bałtyku oraz odbudowy ekologicznej regionu bałtyckiego. Strony tej Konwencji powinny dążyć do wykorzystywania doświadczeń oraz osiągnięć technicznych i technologicznych w dziedzinie ochrony środowiska. W konsekwencji tego założenia przepisy Konwencji przewidują działania oparte na zasadzie przezorności, pozwalające skutecznie zapobiegać powstawaniu szkód w środowisku. W myśl Konwencji, państwa nadbałtyckie mają współpracować w zakresie zapobiegania powstawaniu i usuwania zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego. Dla realizacji tego celu państwa zostały zobowiązane do niezwłocznego, wzajemnego przekazywania informacji o sytuacjach powodujących lub mogących spowodować skażenie wód Bałtyku na znacznej części jego obszaru. Konwencja

[101] *Konwencje międzynarodowe i uchwały organizacji międzynarodowych*, z. 5: *Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych*, Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 702. Konwencja została uchwalona w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i podpisana w Helsinkach 17.03.1992 r.

[102] *The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Batlic Sea Area* (Helsinki, 9 April 1992), Dz. Urz. L 73/19 z 16.03.1994 r.; konwencja została ratyfikowana przez Polskę w 2000 r. (Dz.U. nr 28, poz. 346).

wprowadziła cały szereg nowych obowiązków adresowanych do państw będących jej stronami. Nałożyła m.in. obowiązek podejmowania działań prewencyjnych oraz stosowania zasady przezorności w sytuacji, gdy istnieje przypuszczenie, że wprowadzenie substancji lub energii pośrednio lub bezpośrednio do środowiska morskiego może spowodować zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, zasobów ożywionych lub ekosystemu morskiego albo też spowodować inne zaburzenia.

Konwencja powołuje się na zasadę wdrażania najlepszych dostępnych technologii oraz najlepszych praktyk ekologicznych w celu eliminacji zanieczyszczeń oraz na zasadę: „zanieczyszczający płaci". Jako pierwsza wprowadziła obowiązek dokonywania ocen oddziaływania na środowisko dla nowo podejmowanych przedsięwzięć mogących wywierać negatywny wpływ na środowisko morskie oraz uznała konieczność tworzenia barier biogeochemicznych zapobiegających skażeniom środowiska morskiego. Nałożenie obowiązku dokonywania ocen oddziaływania na środowisko było wyrazem przyjęcia za podstawę rozwiązań ochronnych zgodnych z zasadą przezorności.

Zasadę przezorności uwzględnia Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r.[103] (zasada 15.). Stwierdza ona, że jeżeli istnieje groźba wyrządzenia poważnych lub nieodwracalnych szkód w środowisku, to brak naukowych dowodów taką groźbę uzasadniających nie może być przyczyną zaniechania podjęcia odpowiednich i efektywnych środków zapobiegawczych: „[…] tam gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska". Istotnym elementem zasady przezorności jest stan niepewności, który powstaje w związku z prawdopodobieństwem wystąpienia szkody w środowisku. Cecha niepewności dotyczy prawdopodobieństwa związku przyczynowego oraz rozmiarów samego zagrożenia.

Deklaracja i zawarte w niej zasady nie są wprawdzie normami prawa międzynarodowego w ścisłym znaczeniu (jest to tzw. „miękkie" prawo – *soft law*[104]), jednak jej faktyczne znaczenie jest znacznie większe. Świadczyć o tym może także rola, jaką w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska odegrała jej poprzedniczka – Deklaracja sztokholmska z 1972 r., traktowana bez mała jak konstytucja tej dziedziny prawa międzynarodowego[105].

---

[103] Tekst oficjalny deklaracji, *The Global Partnership for Environment and Development*; United Nations, New York 1993; tekst polski: Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju (Deklaracja z Rio), *Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój", Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., Szczyt Ziemi*, Warszawa 1993, s. 7 i n.

[104] Na temat tego pojęcia zob. m.in. **K. Wolfke,** *Międzynarodowe prawo…*, zwłaszcza rozdz. II, s. 52–81.

[105] Na temat tej Deklaracji szerzej zob. **R. Paczuski,** *Prawo ochrony…*, s. 14 i n.

Do zasady prewencji i zasady przezorności odwołuje się również Traktat rzymski z 1957 r.[106] Wprowadzone do niego w 1986 r. przepisy „środowiskowe" zawarte są obecnie w tytule XX, art. 191 TFUE (dawny art. 174 TWE), który zawiera stwierdzenie, iż polityka UE dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony i opiera się m.in. na zasadzie ostrożności i stosowania działań zapobiegawczych. Jest to przepis bardzo ważny dla państw członkowskich, gdyż (biorąc pod uwagę znaczenie Traktatu jako tzw. pierwotnego źródła prawa UE) stwarza bezpośrednie zobowiązanie dla państw członkowskich i ich systemów prawnych. Przepis ten miał szczególnie duże znaczenie w tym czasie, kiedy przepisy polskiego prawa ochrony środowiska nie wyodrębniały zasady przezorności. Istniało jednak zobowiązanie do dostosowania ustawodawstwa wewnętrznego do wymogów obowiązujących w prawie wspólnotowym[107]. Poczynając od Traktatu z Maastricht, prawo ochrony środowiska UE odwołuje się w sposób bezpośredni do zasady przezorności[108]. Komisja Europejska przyjęła wytyczne w sprawie stosowania zasady przezorności w prawie Unii. Zostały one opublikowane w formie komunikatu z dnia 2 lutego 2000 r. Na podstawie tego aktu KE w sposób niewiążący wskazuje, jak zasada ta powinna być interpretowana przez inne podmioty. Z treści komunikatu wynika, że zasada przezorności powinna być zawsze uwzględniana przy dokonywaniu ocen ryzyka oraz przy zarządzaniu ryzykiem.

Zasada ta przewiduje zobowiązanie do takiego skonstruowania odpowiednich obowiązków ochronnych, które uwzględniałoby właśnie działania przezornościowe, czyli do odpowiedniego ukształtowania wewnętrznego ustawodawstwa ochronnego. Przepis nie precyzuje jednak bliżej treści obu zasad; definicji takiej nie zawiera także wspomniana wyżej Deklaracja z Rio. Także ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw takiej uniwersalnej definicji dotychczas nie wypracowały; zasadą jest odwoływanie się do wymogów przezorności i prewencji przy konstruowaniu konkretnych obowiązków ochronnych (dotyczących ochrony określonych komponentów środowiska czy zapobiegania oznaczonym zagrożeniom).

Zdaniem M. M. Kenig-Witkowskiej, zasada przezorności jest zasadą polityki w dziedzinie środowiska, która na gruncie doktryny prawa środowiska i praktyki jest najszerzej udokumentowana[109]. Według tej autorki, zasada

[106] Po szeregu dokonanych zmian, włączając w to Traktat Amsterdamski z 1997 r., którego tekst jednolity wszedł w życie w lipcu 1999 r.

[107] Por. art. 68 i 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, z 16.12.1991 r., Dz.U. z 1994 r., nr 17, poz. 69.

[108] **D. Wilkinson,** *Maastricht and Environment*, „Journal of Environmental Law" 1992/4, no. 2, s. 223–224.

[109] **M. M. Kenig-Witkowska,** *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 90.

przezorności zakłada, „że brak dowodów naukowych co do możliwości wystąpienia jakiegoś zjawiska czy procesu nie stanowi powodu do niepodejmowania działań w celu uniknięcia potencjalnie poważnych i nieodwracalnych szkód w środowisku”[110].

T. O'Riordan i A. Jordan wyodrębnili siedem składników zasady przezorności posiadających teoretyczne i praktyczne znaczenie dla interpretacji jej treści: działanie wyprzedzające; kalkulacja kosztów i efektywności działania (zasada proporcjonalności); zachowanie przestrzeni ekologicznej; legitymizowanie statusu wewnętrznych wartości systemów przyrodniczych; przeniesienie ciężaru dowodu na podejmującego przedsięwzięcie w celu wykazania, iż nie istnieje prawdopodobieństwo zagrożenia; planowanie działalności w skali średnioterminowej; spłacanie dawnych ekologicznych długów za przedsięwzięcia podjęte w przeszłości bez zachowania należytej staranności w ocenie zagrożeń. Wykorzystując te składniki zasady przezorności, należy pamiętać, że niezbędne do tego są właściwe instrumenty, mechanizmy i struktura instytucjonalna. Bardziej restrykcyjne stosowanie tych narzędzi wzmacnia natężenie poziomu ostrożności. Zasada przezorności powinna mieć zastosowanie w sytuacji prawdopodobieństwa wystąpienia poważnych zagrożeń oraz konieczności zachowania równowagi pomiędzy kosztami działań a uzyskanymi dzięki temu rezultatami[111].

Zasada ta nie może oznaczać i być rozumiana jako zasada unikania wszelkiego ryzyka, jako zasada niezwykle rzadko możliwa do zastosowania. Pytanie o potrzebę zastosowania lub brak potrzeby obowiązywania tej zasady może się pojawić w okolicznościach, w których informacje naukowe są niewystarczające, nieprzekonujące, trudne do rozstrzygnięcia bądź niepewne. Zasadę przezorności należy stosować, gdy istnieją wskazówki, że możliwe skutki dla środowiska, zdrowia ludzkiego, zwierzęcego lub roślinnego mogą posiadać niebezpieczny wpływ i charakter lub też mogą one nie spełniać przewidywanego standardu ochrony. Obowiązywanie zasady przezorności jest możliwe w przypadku zaistnienia potencjalnego ryzyka, nawet w sytuacji, kiedy to ryzyko nie może być w pełni udowodnione, udokumentowane lub jego skutki nie mogą być w pełni ustalone z uwagi na niewystarczający stan danych naukowych i wiedzy technicznej.

Przykładem dość charakterystycznym dla stosowania zasady przezorności może być prawodawstwo holenderskie dotyczące ochrony przed niebezpiecznymi substancjami chemicznymi[112]. Przewiduje ono, że każdy, kto

[110] Tamże, s. 91.

[111] **T. O'Riordan, T. J. Andrew,** *The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics*, „Environmental Values” 1995/4, nr 3, s. 195–198.

[112] Ustawa z 5.12.1985 r. o ochronie człowieka i środowiska przed niebezpiecznymi substancjami i preparatami chemicznymi, „Biuletyn Ustaw, Zarządzeń i Dekretów Królestwa Holandii” 1985/639.

produkuje niebezpieczne substancje, oddaje je w użytkowanie innym, użytkuje je lub sprowadza na obszar Holandii, a także wie lub powinien racjonalnie przewidywać, że mogą one powodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub środowiska, ma obowiązek podjęcia wszelkich dostępnych mu środków służących odwróceniu potencjalnego niebezpieczeństwa. Jest to więc obowiązek zapobiegania możliwemu powstaniu negatywnych efektów dla ludzi lub środowiska wskutek prowadzenia określonej działalności (polegającej na korzystaniu z oznaczonych substancji).

Zasadę przezorności odzwierciedla także orzecznictwo ETS. Charakterystyka zasady przezorności bardzo często zawiera element odwołania się do zasady proporcjonalności, również mającej istotne znaczenie w regulacjach prawnych chroniących środowisko[113].

Analizowana zasada jest silnie powiązana z zasadą likwidacji szkody u źródła jej powstania (zasadą prelikwidacji szkody w środowisku). Obok instrumentów ocen oddziaływania na środowisko oraz instrumentu zapobiegania poważnym awariom, jest drugim narzędziem realizacji zasady przezorności. Można zaryzykować twierdzenie, że zasada likwidacji szkody u źródła jest podstawą dla funkcjonowania zasady prewencji i zasady przezorności. Powiązanie tych trzech zasad opiera się na założeniu, według którego szkoda, która zaistniała w środowisku, powinna być naprawiana (zlikwidowana) w miejscu możliwie najbliżej położonym jej powstania[114]. Zasada ta wynika wprost z art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[115] formułującego tezę, iż polityka UE dotycząca środowiska opiera się na dążeniu do naprawiania szkód przede wszystkim u źródła ich powstania[116].

Koncepcja dążenia do likwidacji szkód w środowisku przede wszystkim u źródła nie opiera się na jednej konkretnej regulacji prawnej, tak jak np. w przypadku zasady: „zanieczyszczający płaci". Jest to rozwiązanie, którego zasadniczym celem jest ograniczenie do minimum negatywnego oddziaływania na środowisko zaistniałych szkód, tym samym ma charakter przedłużenia zasady prewencji i zasady przezorności. Uwzględniając stronę ekonomiczną działań na rzecz ochrony środowiska, oznacza to, że koszty poniesione na redukcję zanieczyszczeń u ich źródła dają konkretne korzyści wynikające z ograniczenia

[113] **M. Kloepfer,** *Umweltrecht*, München 1989, s. 17 i 50.

[114] Zasadę likwidacji szkody u źródła w prawie i polityce ochrony środowiska analizowałem wcześniej m.in w pracach: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3, s.11–43; *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s.185–238; [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 41–69. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań.

[115] Dawny art. 174 TWE.

[116] Dz. Urz. C 115 z 9.05.2008 r.

zanieczyszczenia i jego szkodliwego oddziaływania. Bardziej opłaca się zapobiegać zanieczyszczeniom u źródeł ich powstawania, niż następnie usuwać ich efekty. Zasada prelikwidacji szkód w środowisku przede wszystkim u źródła ma na celu minimalizację nieodwracalnych strat i ich skutków dla środowiska, a także dla człowieka. Zasada ta oparta jest bowiem na generalnej strategii UE, która zakłada funkcjonowanie efektywnych kosztowo rozwiązań w polityce ochrony środowiska. Prawidłowa likwidacja szkód u źródła ich powstania jest możliwa wówczas, gdy będą spełnione następujące warunki: (1) gdy będzie istniał sprawnie działający system monitoringu szkód w środowisku oraz (2) gdy będą funkcjonowały urządzenia ochronne i zabezpieczające przed rozszerzeniem się skutków danej szkody.

System monitoringu niebezpieczeństw szkód w środowisku powinien obejmować pomiary, oceny oraz prognozy stanu środowiska w związku z zagrożeniem wystąpienia szkód, wykonywane przez jednostki organizacyjne organów administracji, organy samorządu i podmioty gospodarcze. Celem tego monitoringu jest stworzenie bardziej skutecznych działań na rzecz ochrony środowiska związanych z likwidacją szkód bezpośrednio u źródła ich powstania. Nowe rozwiązania wprowadzane w Polsce starają się ten postulat realizować poprzez system państwowego monitoringu środowiska. Monitoring uzupełniany jest instytucjami prawnymi zapewniającymi udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych oraz regulacjami związanymi z zapewnieniem dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Nowoczesnymi koncepcjami związanymi z prawem do informacji o środowisku i jego zagrożeniach są także propozycje ekokontroli i ekoaudytu, wprowadzane w systemie prawa unijnego. Rozwiązania te przewidują dodatkowo, oprócz oceny i przygotowania informacji, działania mające na celu osiągnięcie konkretnych wyników ekonomicznych. Sprowadzają się one do pieniężnej wyceny działań podejmowanych przez podmioty gospodarcze na rzecz ochrony środowiska[117].

Drugim warunkiem przeprowadzania prawidłowej likwidacji szkód u źródła jest funkcjonowanie odpowiednich urządzeń ochronnych i zabezpieczających przed rozszerzeniem się skutków danej szkody. Technologie wykorzystywane w przemyśle pozwalają na obniżenie poziomu zanieczyszczeń, ilości odpadów oraz minimaliich powstania, obok systemu monitoringu szkód w środowisku, jest zację skutków zaistniałych szkód. Metodom ograniczającym szkodliwy wpływ działalności człowieka na środowisko służą dwa rodzaje technologii: technologie czyste oraz tzw. technologie końca rury[118]. Technologie czyste mają na celu redukcję poziomu zanieczyszczeń w trakcie procesu produkcji. Ich charakter jest ściśle prewencyjny, gdyż likwidują bądź minimalizują zanieczyszczenia na etapie ich powstawania. Technologie końca rury działają *ex post*. Są to

[117] **J. Freimen,** *Systemy informacji środowiskowej i eko-audyting*, [w:] **H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor** (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 399.
[118] Tamże, s. 413, 414.

dodatkowe urządzenia ochronne, których celem jest zmniejszenie szkodliwości zanieczyszczeń dla środowiska, które nie zostały wyeliminowane wcześniej przez technologie czyste. Jeśli np. technologie czyste mimo ich zastosowania doprowadzą do powstania np. odpadów, wówczas za pomocą technologii końca rury możliwe jest ich bezpieczne składowanie.

8.6. Ocena oddziaływania na środowisko jako instrument realizacji zasady przezorności

Pojawienie się w prawie ochrony środowiska nowego instrumentu o nazwie *Environmental Impact Assessment (*EIA) – polski odpowiednik: Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) – zapoczątkowało tzw. drugą generację instrumentów prawnych ochrony środowiska. W ocenie oddziaływania na środowisko skupiają się elementy składowe trzech wyżej przedstawionych zasad prawa ochrony środowiska: zasady kompleksowości ochrony, zasady prewencji i zasady przezorności. Ocena w ujęciu prakseologicznym jest zrelatywizowana do celu działania. Jest ona wydawana przed działaniem – *ex ante*, albo po działaniu – *ex post*. Oceny *ex post* mogą być prawdziwe albo fałszywe, natomiast oceny *ex ante* są z większym albo mniejszym prawdopodobieństwem słuszne ze względu na podstawę teoretyczną, zgodnie z którą zostały wydane[119]. Słowo „oddziaływanie" oznacza wywoływanie zmiany lub utrzymywanie stanu rzeczy, czyli niedopuszczenie do zmiany. Uwzględniając pozycję w łańcuchu zdarzeń, w odniesieniu do danego skutku, można rozróżnić oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie. „Oddziaływanie" jest terminem, którego znaczenie jest szersze od pojęcia „działanie", które można traktować jako pewien rodzaj oddziaływania. Termin „działanie" dotyczy człowieka, natomiast na człowieka może „oddziaływać" jakaś rzecz albo kompleks rzeczy, który uczestniczy w stanie rzeczy[120]. Ocena oddziaływania na środowisko jest zaliczana obecnie do najważniejszych instrumentów prawa ochrony środowiska opartego na założeniach wynikających z zasady prewencji. Instrument ten jest w literaturze przedmiotu rożnie nazywany; funkcjonują takie nazwy, jak: analiza ekonomiczna, ekspertyza ekologiczna lub *environmental impast assessment*[121].

Analizując literaturę dotyczącą tego zagadnienia, wyprowadzić można wniosek o istnieniu dwóch sposobów prawnego uregulowania OOŚ. Zdaniem W. Kennedy'ego, można mówić o dwóch sposobach określenia tego instrumentu: „formalnym" (*formal-explicit)* i „nieformalnym" (*informal-impli-*

[119] **T. Pszczołowski,** *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978, s. 141.

[120] Tamże, s. 143.

[121] **J. Sommer,** *Oceny wpływu na środowisko w polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] **A. Lipiński** (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, „Prace Uniwersytetu Śląskiego" [Katowice] 1992/1298, s. 249.

cit)[122]. W podejściu formalnym można wskazać następujące charakterystyczne elementy: przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyraźnie określają, kiedy wymagane jest wykonanie OOŚ; istnieje wymóg sporządzenia formalnej dokumentacji (raportu) OOŚ; organy podejmujące decyzje muszą brać pod uwagę wyniki OOŚ. W podejściu nieformalnym występują trzy charakterystyczne elementy: brak sprecyzowanych w przepisach powszechnie obowiązujących wymogów na temat tego, kiedy wymagane jest wykonanie OOŚ; brak wymogu sporządzenia formalnej dokumentacji (raportu) OOŚ; brak zewnętrznej kontroli na temat sposobu, w jaki wyniki OOŚ są uwzględniane[123].

W polskiej literaturze dotyczącej tego przedmiotu J. Sommer stworzył kompleksową koncepcję teoretyczną OOŚ[124]. J. Jendrośka zwrócił uwagę, że w literaturze trudno doszukać się wyraźnego wyodrębnienia cech charakterystycznych OOŚ jako instytucji prawnej. Analizy przedstawicieli doktryny skupione są w zdecydowanej większości wokół kryteriów skuteczności tego instrumentu ochrony środowiska[125].

J. Sommer w swoich rozważaniach na temat OOŚ opiera się na koncepcji O. E. Delogu[126], który uznaje, że system prawny, w tej czy innej formie (zależnie od cech danego systemu), powinien rozstrzygać następujące kwestie: 1) zakres przedmiotowy oceny; 2) zakres podmiotowy oceny; 3) sposoby określenia zasad, według których należy sporządzać ocenę; 4) etap procesu decyzyjnego, na którym należy wykonać ocenę; 5) mechanizm weryfikacji oceny; 6) organizacyjne i proceduralne zabezpieczenie procesu przygotowania wykorzystania ocen; 7) zasady gromadzenia i udostępniania informacji zawartych w ocenie oraz 8) udział społeczeństwa w procesie sporządzania, weryfikacji i wykorzystywania ocen[127]. J. Sommer uważa ponadto, że ustawodawca, rozstrzygając o zakresie przedmiotowym, powinien ustalić, jakie rodzaje aktywności wymagają OOŚ. Czy indywidualne projekty inwestycyjne, czy też również plany i programy powinny być poddane procedurze OOŚ. Przepisy prawa powinny wskazywać kryteria selekcji. Zdaniem tego autora, może się to odbywać przez określenie tych kryteriów w akcie normatywnym albo w drodze

---

[122] Zob. **W. V. Kennedy,** *Environmental Impact Assessment in North America, Western Europe*: *What Has Worked Where, How, and Why*, „International Environment Reporter" 1988/11, nr 4, s. 258.

[123] Tamże, s. 258.

[124] Swoją koncepcję teoretyczną **J. Sommer** przedstawił w pracy *Regulacja prawna ekspertyz ekologicznych*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1990, s. 172.

[125] **J. Jendrośka,** *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: Charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] **H. Lisicka** (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 76.

[126] Zob. **O. E. Delogu,** *Die Umwelt Vertraglichkeit Erklarung. Die Regelung in den USA als mögliches Modell, beitrage zur Umweltgestaltung A-34*, Berlin 1974, s. 21.

[127] Zob. **J. Sommer,** *Regulacja prawna ekspertyz* ..., s. 172–175.

decyzji administracyjnej podejmowanej przez uprawniony organ. Przy rozstrzyganiu o zakresie podmiotowym ustawodawca, według J. Sommera, powinien podjąć decyzję, czy za wykonanie OOŚ odpowiedzialny jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, czy organy państwowe i które z nich. Wskazując na określenie zasad wykonywania OOŚ, J. Sommer wyróżnia dwa sposoby: 1) określenie ogólnych zasad w akcie normatywnym oraz 2) określenie zasad w akcie administracyjnym.

Istotne znaczenie ma wyznaczenie etapu procesu decyzyjnego, w czasie którego należy wykonać OOŚ. J. Sommer zwraca uwagę na potrzebę udzielenia odpowiedzi na pytanie – czy wykonywanie OOŚ połączyć z pozwoleniami na korzystanie ze środowiska, czy też z lokalizacją inwestycji lub planowaniem przestrzennym[128]. W jego przekonaniu efektywne funkcjonowanie tego instrumentu wymaga zabezpieczeń zarówno organizacyjnych, jak i proceduralnych umożliwiających gromadzenie doświadczeń związanych z wykonywaniem OOŚ dla wypracowania najbardziej efektywnych metod ich wykonywania i weryfikacji. Jego efektywność zależy od ogólnej efektywności procesów decyzyjnych w danym państwie. Przepisy prawa powinny określać: 1) w jakich przypadkach wymagane jest wykonywanie OOŚ; 2) kto jest zobowiązany do wykonania oceny; 3) zakres oceny; 4) rodzaj procesu decyzyjnego i miejsca w nim OOŚ; 5) gwarancje metodologicznej poprawności oceny; 6) gwarancje uwzględnienia wyników OOŚ w decyzji oraz 7) rolę społeczeństwa i rolę organów administracji w procedurze OOŚ, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej.

Strukturę OOŚ jako instrumentu prawnego tworzy osiem zasadniczych elementów: 1) rodzaje działalności wymagające wykonania oceny; 2) podmioty odpowiedzialne za wykonanie oceny; 3) zakres oceny; 4) miejsce oceny w procesie podejmowania decyzji; 5) zabezpieczenie prawidłowości oceny; 6) gwarancje wykorzystania OOŚ w decyzji; 7) rola czynnika społecznego oraz 8) rola organów ochrony środowiska. Zdaniem J. Jendrośki, w odniesieniu do instytucji OOŚ można mówić o wykształceniu się międzynarodowego wzorca OOŚ opartego na przekonaniu, że najlepiej spełnia ona swoją rolę jako instrument kompleksowej i prewencyjnej polityki ochrony środowiska i zrównoważonego ekologicznie rozwoju[129].

Pierwowzorem legislacyjnym instrumentu OOŚ były przepisy znajdujące się w § 1502 ustawy o narodowej polityce ochrony środowiska (*National Environmental Policy Act* – NEPA) uchwalonej prze Kongres USA w 1969 r., która weszła w życie 1 stycznia 1970 r.[130] Przepisy ogólne ustawy znalazły

[128] Zob. **J. Sommer,** *Prawo ochrony środowiska. Poradnik praktyczny*, Wrocław 1993, s. 125.

[129] **J. Jendrośka**, *Oceny*..., s. 81–82.

[130] *Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska Code of Federal Regulations of the USA Protection of Environment*, wstęp i przekł. K. Równy, Białystok, s. 16–30. Dla J. Sommera rozwiązania zawarte w § 102 ustawy o narodowej polityce ochrony środowiska (*National*

swoją konkretyzację w instrukcjach Rady Jakości Środowiska (*Council on Environmental Quality* – CEQ). Utworzenie tego organu przewidywała ustawa NEPA. Rozwiązania i doświadczenia amerykańskie stały się pierwowzorem dla wprowadzenia podobnych instrumentów w systemach prawnych innych państw.

W prawie UE bardzo duże znaczenie w rozwoju instrumentu OOŚ miały postanowienia Dyrektywy EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. o ocenach oddziaływania wpływu na środowisko. Dyrektywa ta opierała się na założeniach zasady prewencji w rozwiązywaniu zagadnień ochrony środowiska. Przepisy przewidywały wymóg, aby przed wydaniem zezwolenia przez organ rządowy, określone inwestycje, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, wielkości i umiejscowienia, były przedmiotem oceny ze względu na potencjalne skutki oddziaływania na środowisko.

Aktualnie w prawie UE konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zarówno indywidualnego przedsięwzięcia, jak i planów oraz projektów wynika z postanowień Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[131]. Zwrócenie uwagi na przepisy tej dyrektywy posiada istotne znaczenie, ponieważ w przypadku wątpliwości interpretacyjnych dotyczących regulacji polskich można posługiwać się standardami wynikającymi z prawa wspólnotowego, pod warunkiem, że będą one pozostawały ze sobą w zgodzie.

W Polsce pierwsze głosy przedstawicieli doktryny na temat ocen oddziaływania na środowisko pojawiły się w publikacjach naukowych w latach siedemdziesiątych. Inspiracja do podjęcia badań nad tą problematyką wynikała ze współpracy z Programem środowiskowym Narodów Zjednoczonych i Światową Organizacją Zdrowia. Obowiązujące w tym czasie regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska miały zbyt ogólny charakter i nie określały zasad oraz metod sporządzania opracowań dotyczących środowiskowych uwarunkowań inwestycyjnych. Pierwszym aktem prawnym w prawie polskim, w którym w sposób dość szczegółowy uregulowane zostały zagadnienia OOS, było Zarządzenie MOŚZNiL z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi[132]. Dzięki tym przepisom ocena stała się ważnym instrumentem w procesie stosowania przepisów prawa ochrony środowiska, mającym wyraźnie prewencyjny charakter.

Environmental Policy Act), przyjętej przez kongres USA w 1969 r., były pierwowzorem dla drugiego typu rozwiązań prawnych ocen oddziaływania na środowisko, które autor wyróżnia. Zob. **J. Sommer,** *Oceny wpływu na środowisko w polskim prawie*…, s. 250.

[131] Dz. Urz. L 197/30 z 21.07.2001 r.

[132] M.P. nr 16 poz. 126. Ten akt prawny został uchylony z mocą od 7.06.1995 r. przez rozporządzenie MOŚZNiL z dn. 13.05.1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko, Dz.U. nr 52, poz. 284.

W u.o.k.ś. instrument ocen oddziaływania na środowisko uregulowany był w art. 70. Spośród ustaw szczegółowych ocenę regulowała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Ustawa z 27 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła ważną modyfikację do regulacji prawnych ocen. Zmiana rozciągnęła obowiązek sporządzenia odpowiednio zmodyfikowanych ocen na projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oceny te zostały nazwane „prognozami skutków wpływu ustaleń planu na środowisko". Prognozy były sporządzane przez biegłych z listy prowadzonej przez MOŚZNiL do określenia, na mocy rozporządzenia, wymagań, jakie musiały spełniać te prognozy[133]. Instrument oceny był dokumentem sporządzanym przez inwestora na etapie ubiegania się o decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia wymagane w trybie przepisów prawa budowlanego.

Od dnia 1 stycznia 2001 r. ocena rozumiana była jako określona prawem procedura, a postępowanie w sprawie ocen przeprowadzane jest w odniesieniu do projektu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projektów planów zagospodarowania, projektów polityk, strategii, planów, lub programów rozwoju i restrukturyzacji w ramach tzw. strategicznych ocen oddziaływania oraz w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w ramach tzw. oceny indywidualnej. Nowelizacja ustawy – Prawo ochrony środowiska, z dnia 18 maja 2005 r., wprowadziła zmiany do przepisów związanych z ocenami, dotyczące w szczególności tzw. procedur indywidualnych oraz ocen strategicznych i transgranicznych[134]. Większość zmian zaczęła obowiązywać od dnia 28 lipca 2005 r.; dotyczyły one procedur oceny oddziaływania na środowisko, a w szczególności procedur indywidualnych, ocen strategicznych oraz transgranicznych. Zmiany techniczne weszły w życie 29 czerwca 2006 r.[135] oraz 19 sierpnia 2008 r.[136] KE negatywnie oceniła zmiany wprowadzone w polskich przepisach, zwłaszcza te, które dotyczyły procedur oceny indywidualnej.

W wyniku kolejnej zmiany w regulacji prawnej dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko, od 15 listopada 2008 r. obowiązuje 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 (u.u.i.ś.)[137]. W zakresie podmiotowym obowiązek przeprowadzenia

[133] Rozporządzenie MOŚZNiL z dn. 9.03.1995 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze (Dz.U. nr 29, poz. 150).

[134] Dz.U. z 2005 r., nr 113, poz. 954.

[135] Ustawa z dn. 24.02.2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2006 r., nr 50, poz. 360.

[136] Ustawa z dn. 26.04.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2007 r., nr 88, poz. 587.

[137] Ustawa określana dalej w skrócie jako u.u.i.ś., Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227.

postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko spoczywa na organach administracji. Organ administracji opracowujący projekt dokumentów lub wprowadzający w nim zmiany ma obowiązek opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. Wymaganie to występuje bez względu na to, czy na dalszych etapach postępowania będzie przeprowadzane postępowanie w sprawie oceny oddziaływania projektu lub programu na środowisko. W czasie przygotowania programów powinny być uwzględniane również informacje, które wynikają z programu oddziaływania na środowisko.

W ustawie u.u.i.ś. uregulowano kilka rodzajów procedur oceny oddziaływania na środowisko[138]. Zasadnicze znaczenie ma podział na oceny strategiczne oraz oceny indywidualne. Pierwsze dotyczą skutków wykonania postanowień znajdujących się we wskazanych dokumentach, drugie obejmują określone przedsięwzięcia. Dodatkowym składnikiem tych procedur jest tzw. ocena transgraniczna – powodująca zaangażowanie organów państwa, potencjalnie dotkniętego oddziaływaniami, które mogą powstać. Występują trzy rodzaje procedur oceny oddziaływania na środowisko: 1) ocena strategiczna, 2) ocena indywidualna oraz 3) ocena transgraniczna, która może mieć charakter samodzielny lub łączony z jedną z dwóch pierwszych procedur.

Stosownie do art. 46 ustawy u.u.i.ś., przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają następujące projekty: 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego; 2) polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; 3) polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt. 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

Projekty tych dokumentów mają postać aktów planowania, głównie występujących jako akty planowania strategicznego. Nie mają one kształtu aktów zawierających normy o charakterze powszechnie obowiązującym. Wyjątkiem w tym zakresie jest projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego. Nie jest to wyczerpujący katalog dokumentów, bowiem jak wynika z treści art. 47 ustawy u.u.i.ś., przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w odnie-

[138] **J. Jendrośka,** *Nowa regulacja prawna dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, PiŚ 2008/3, s. 125 i n.

sieniu do projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, i że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Mogą to być akty posiadające różny charakter, nie tylko akty planowania.

Odpowiedzialność za decyzję o potrzebie przeprowadzenia procedury spoczywa na organie, który przygotowuje projekt. Organ ten powinien dokonać oceny, czy przyjmowany akt posiada cechy dokumentu, które przewiduje art. 46 pkt 2 i 3 oraz art. 47. Przeprowadzając taką weryfikację, organ powinien uwzględnić uwarunkowania określone w art. 49. Są to szczególnego rodzaju wytyczne kierunkowe, które mają stanowić pomoc przy rozstrzyganiu o potrzebie przeprowadzenia procedury. Takiego typu regulacji nie było w ustawie p.o.ś. Wytyczne kierunkowe można podzielić na trzy grupy obejmujące następujące zagadnienia: 1) charakter działań, które są przewidziane w dokumentach; 2) rodzaj i skalę oddziaływania na środowisko; 3) cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko. Wytyczne określone w poszczególnych grupach powinny być traktowane jako wyliczenie przykładowe. Z użytego w treści przepisu sformułowania: „w szczególności" wynika możliwość i/lub konieczność brania pod uwagę innych okoliczności. Obowiązek przeprowadzenia procedury obejmuje dokumenty przyjmowane przez właściwe organy administracji. Ponadto, stosownie do art. 56, przepisy działu IV regulujące procedurę strategiczną odnoszą się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu, które nie są organami administracji. Wprowadzenie zmian do przyjętego dokumentu, które wynikają z art. 46 lub 47, rodzi konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jak wynika z treści art. 48, organ opracowujący projekty dokumentów może, po uzgodnieniu z właściwymi organami, odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Uzasadnieniem dla takiego odstąpienia powinno być uznanie, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Należy jednak pamiętać, że odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko może obejmować wyłącznie projekty dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje w ustaleniach dokumentów, które już zostały przyjęte, lub projektów dokumentów dotyczących obszarów w granicach jednej gminy. Należy uzasadnić odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Uzasadnienie takie powinno zawierać informacje o przyczynach odstąpienia. Informację o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, organ opracowujący projekty dokumentów powinien bez zbędnej zwłoki podać do publicznej wiadomości.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko należy do grupy procedur, które składają się z kilku przewidzianych w ustawie działań. W ich wyniku

organ powinien zgromadzić informacje, które umożliwiają prawidłowe ustalenie końcowej treści dokumentu. Procedura jest przeprowadzana przez organ właściwy dla opracowania projektu dokumentu obejmującego następujące etapy: 1) uzyskanie uzgodnień dotyczących treści prognozy oddziaływania na środowisko; 2) przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko; 3) zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej; 4) uzyskanie opinii właściwych organów dotyczącej zebranej dokumentacji oraz przygotowanego projektu; 5) ewentualne wykonanie procedury oceny transgranicznej; 6) przygotowanie ostatecznego projektu dokumentu wraz z pismem zawierającym podsumowanie obejmujące uzasadnienie o określonej treści; 7) przekazanie właściwym organom przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem oraz podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczącej przyjęcia dokumentu; 8) prowadzenie monitoringu skutków wykonania ustaleń przyjętego wcześniej dokumentu.

Przed przystąpieniem do opracowania prognozy oddziaływania na środowisko działań, które są prowadzone na podstawie projektowanego dokumentu, organ prowadzący procedurę jest zobowiązany do dokonania uzgodnienia z właściwymi organami zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie. W art. 51 ust. 2 określony został zakres informacji niezbędnych do uwzględnienia w prognozie; są to: 1) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami; 2) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy; 3) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania; 4) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko oraz streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym. Ponadto prognoza oddziaływania na środowisko powinna określać i analizować: 1) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu; 2) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem; 3) istniejące problemy ochrony środowiska, istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 4) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakie te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu, a także 5) przewidywane znaczące oddziaływania (w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne) na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru i na środowisko.

Wymagania, które dotyczą treści prognozy, są wiążące. Oznacza to, że przygotowanie takiego dokumentu w sposób, który narusza lub nie uwzględnia wszystkich wymagań, może stanowić naruszenie prawa. W przepisach ustawy nie uregulowano wyraźnie kolejności dwóch następnych etapów, które następują po przyjęciu prognozy. Ustalenie tej kolejności ma duże znacznie praktyczne. W oparciu o zebraną dokumentację organ przygotowuje ostateczny projekt dokumentu. Do przyjętego dokumentu powinno być dołączone pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w stosunku do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych oraz informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione: 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko; 2) opinie właściwych organów; 3) zgłoszone uwagi i wnioski; 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, oraz 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

Ocena indywidualna dotyczy oceny wpływu na środowisko, który może być skutkiem realizacji oraz funkcjonowania konkretnego indywidualnego „przedsięwzięcia". Zgodnie z art. 3 pkt 13 u.u.i.ś., przedsięwzięciem jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywanie kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Zasadniczym typem przedsięwzięcia jest zamierzenie budowlane. Pojęcie „zamierzenia budowlanego" nie zostało zdefiniowane. Definicji takiej nie ma w ustawie – Prawo budowlane[139]. Na gruncie stosowania przepisów Prawa budowlanego i aktów wykonawczych używających tego pojęcia, orzecznictwo uznaje je jako zamiar realizacji obiektu budowlanego[140]. Przedsięwzięcie jest związane z inwestycją budowlaną[141]. Zdaniem M. Górskiego, pojęcie „przedsięwzięcia" powinno być interpretowane z uwzględnieniem celu jego skonstruowania, „którym jest zapewnienie możliwości kompleksowego zbadania potencjalnych wpływów na środowisko pewnych działań lub ich zespołów"[142]. W opinii tego autora bardzo ważne jest podkreślenie w przepisach ustawy u..u.i.ś., że w kontekście zbadania wpływów na środowisko istotne znaczenie mają „przedsięwzięcia planowane", które będą dopiero realizowane. Uważa on, że badanie oddziaływań dotyczy oddziaływań potencjalnych, które są prowadzone przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia[143].

---

[139] Ustawa z dn. 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

[140] Zob. np., NSA w uzasadnieniu do wyroku z dn. 16.05.2008 r. w sprawie II OSK 550/2007 (LEX Polonica nr 1963058).

[141] **I. Pindel,** *Prawo administracji budowlanej*, [w:] **J. A. Strzępka** (red.), *Prawo umów budowlanych*, Warszawa 1999, s. 60–61.

[142] **M. Górski,** *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009, s. 52.

[143] Tamże.

Przeprowadzenie procedury oceny indywidualnej w postępowaniu w sprawie wydawania decyzji administracyjnych jest wymagane dla pewnych kategorii przedsięwzięć. Dotyczy: 1) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został w wymagany prawem sposób stwierdzony („procedura podstawowa"); 2) decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także 3) decyzji, która jest wymagana przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, ale które może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, oraz które równocześnie nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony.

Procedura oceny indywidualnej powinna dostarczyć odpowiedzi na pytania wynikające z treści art. 62 ustawy u.u.i.ś. Ma ona służyć ustaleniu, poddaniu analizie oraz ocenie: 1) bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między elementami wskazanymi wcześniej, dostępność do złóż kopalin; 2) możliwości oraz sposobów zapobiegania oraz ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko, a także 3) wymaganego zakresu monitoringu. W ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięć na obszary Natura 2000, z uwzględnieniem skumulowanego oddziaływania przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami.

Zakres obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach reguluje art. 71 ustawy u.u.i.ś. Generalnie decyzja ta określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie jej jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wszystkich, przed uzyskaniem decyzji związanej z realizacją określoną w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. Przepis ten określa zamkniętą listę kilkunastu decyzji. Są to m.in. decyzje wydawane na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane: (pozwolenie na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego), decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub autostrady, koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze.

Właściwość organów w zakresie wydawania decyzji środowiskowych reguluje art. 75 ust. 1 u.u.i.ś. Jak wynika z treści tego przepisu, organem właściwym

do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska – w odniesieniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to jest: dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu, sztucznych zbiorników wodnych, przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich, zmiany lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa na użytek rolny. Starosta jest właściwy w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów; natomiast dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest właściwy do: zmiany lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa na użytek rolny. Właściwość wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta obejmuje pozostałe przedsięwzięcia.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej jest wszczynane na wniosek. Jest to ogólna zasada podjęcia postępowania w tej sprawie. Wyjątkiem jest przedsięwzięcie, dla którego jest wymagana decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. W odniesieniu do wydania takiej decyzji środowiskowej, postępowanie wszczynane jest z urzędu. W ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadzana jest procedura oceny podstawowej. Jeżeli przedmiotem postępowania jest wydanie decyzji dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to ma ona charakter obligatoryjny. Dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko przeprowadzenie procedury jest fakultatywne. O obowiązku takim orzeka w formie postanowienia organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej. Organ ten powinien uwzględnić łącznie następujące uwarunkowania: 1) rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia; 2) usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także 3) rodzaj i skalę możliwego oddziaływania. Postanowienie powinno być również wydane, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Procedura oceny podstawowej jest kilkustopniowym ciągiem działań, na który składają się: 1) złożenie i przyjęcie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; 2) zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu; 3) dokonanie uzgodnienia warunków decyzji środowiskowej oraz 4) uzyskanie opinii właściwych organów.

Wnioskodawca jest zobowiązany do przedłożenia raportu. Artykuł 79 ust. 1 określa obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego jest wykonywana procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przeprowadzona procedura powinna pozwolić na zgromadzenie zbioru informacji, które ostatecznie pozwolą na prawidłowe ustalenie treści

decyzji środowiskowej. Wynika to z treści art. 80 ust. 1 u.u.i.ś. Jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę: 1) wyniki uzgodnień i opinii; 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa oraz 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli postępowanie zostało przeprowadzone.

W art. 82 u.u.i.ś. uregulowano wymagania dotyczące treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Istotnym elementem decyzji środowiskowej jest nałożenie obowiązku przeprowadzenia analizy porealizacyjnej. Jej celem jest porównanie ustaleń, które są zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Każda decyzja środowiskowa powinna posiadać uzasadnienie. Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariancie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, to organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji. W razie braku zgody wnioskodawcy odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Nadzór nad prawidłowością decyzji środowiskowych jest sprawowany na zasadach ogólnych. Zgodnie z treścią art. 76 ust. 1 u.u.i.ś., w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji. W przypadku skierowania takiego wystąpienia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ma prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Podstawowym dokumentem wykorzystywanym w trakcie indywidualnej procedury oceny oddziaływania na środowisko jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Wnioskodawca, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, może zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. W art. 66 u.u.i.ś. określone zostały szczegółowe wymagania dotyczące treści raportu. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać: 1) opis planowanego przedsięwzięcia; 2) opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 3) opis istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przed-

sięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 4) opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia; 5) opis analizowanych wariantów; 6) określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko; 7) uzasadnienie proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko; 8) opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko; 9) opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Bardzo ważnym elementem jest opis analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jest wyodrębnionym rodzajem procedury indywidualnej. Zasady prowadzenia tego rodzaju oceny regulują przepisy rozdziału V w dziale V ustawy. Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.u.i.ś., organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, musi rozważyć, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. W pierwszej kolejności organ musi zbadać, czy procedura taka może być niezbędna. Organ musi rozważyć przed wydaniem decyzji, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Taka analiza powinna dotyczyć przedsięwzięć przykładowo wyliczonych w art. 96 ust. 2. Analiza możliwości określana jako procedura *screeningu* potencjalnego oddziaływania na obszar Natura 2000 jest warunkiem niezbędnym przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie decyzji. Jeżeli organ uzna możliwość pojawienia się znaczących oddziaływań, wówczas powinien wydać postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów wymienionych w art. 96 ust. 3 u.u.i.ś. Jeśli regionalny dyrektor uzna, iż istnieje możliwość powstania znaczących oddziaływań, powinien w drodze postanowienia stwierdzić obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Procedurę oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza regionalny dyrektor. Po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Obowiązek przeprowadzenia procedury oceny transgranicznej określają głównie przepisy umów międzynarodowych. Należy wymienić tu Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo w dniu 25 lutego 1991 r.[144] oraz uzupełniający ją tzw. Protokół kijowski z 2003 r.[145], a także umowy dwustronne pomiędzy Polską a RFN[146]. W prawie wewnętrznym procedurę oceny strategicznej przeprowadza się zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy u.u.i.ś.

W razie stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na skutek realizacji planowanych przedsięwzięć lub realizacji projektów polityk, strategii, planów albo programów, przeprowadza się postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko. Postępowanie takie przeprowadza się również na wniosek innego państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie albo realizacja projektu dokumentu. Procedury oceny transgranicznej dotyczą możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, które pochodzi z terytorium RP. Obowiązek oceny potrzeby przeprowadzenia procedury oceny transgranicznej obciąża organ administracji właściwy do wydania decyzji środowiskowej lub decyzji realizacyjnej. Jeżeli organ ten stwierdzi możliwość znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, powinien wydać postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Równolegle należy przekazać odpowiednią informację, wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Po otrzymaniu informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, powinien on niezwłocznie powiadomić o tym państwo, na którego terytorium przedsięwzięcie to może oddziaływać. Jednocześnie powiadomienie powinno informować o decyzji, która ma być dla tego przedsięwzięcia wydana, oraz o organie właściwym do jej wydania. Do takiej informacji musi być także dołączona karta informacyjna przedsięwzięcia.

J. Sommer, analizując zagadnienie efektywności instrumentu ocen oddziaływania na środowisko, dochodzi do wniosku, że efektywność ta zależy od ogólnej oceny efektywności procesów decyzyjnych w danym państwie. W sytuacji, w której te procesy są generalnie mało efektywne, ponieważ są nieracjonalnie zorganizowane, wprowadzenie instrumentu ocen niewiele ją zmieni.

[144] Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1110.

[145] Zob. decyzję Rady nr 2008/971/WE z dn. 20.10.2008 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r. (Dz. Urz. L 308/35 z 19.11.2008 r.).

[146] Zob. Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o realizacji Konwencji Espoo – sporządzona w Neuhardenberg w dn. 11.04.2006 r., Dz.U. z 2007 r., nr 232, poz. 1709.

Należy zwrócić uwagę, że zagadnienie skuteczności instrumentów prawnych w ochronie środowiska jest zagadnieniem złożonym[147]. Złożoność tego zagadnienia wynika z samej istoty instrumentu oceny oddziaływania na środowisko, który posiada interdyscyplinarny charakter. Na skuteczność działania tego instrumentu w procesie realizacji zasady prewencji i zasady przezorności wpływ mają takie czynniki, jak: poziom wiedzy, metodyki ocen, stan świadomości ekologicznej oraz wola polityczna[148].

Określając charakter prawny instrumentu oceny oddziaływania na środowisko, możemy skorzystać z teoretycznego ujęcia koncepcji ciągu działań prawnych wypracowanej w teorii prawa administracyjnego[149]. Ocena jest procesem wieloetapowej procedury. W tym znaczeniu należy mówić o ocenie jako prawnie uregulowanym ciągu działań, który zmierza do zidentyfikowania, opisania i oszacowania, z udziałem społeczeństwa i organów administracji, potencjalnych wpływów planowanej działalności na środowisko traktowane jako kompleks powiązanych ze sobą elementów. Stosując zasadę prewencji i zasadę przezorności, organ wydaje decyzję w sprawie zezwolenia na podjęcie działalności, z uwzględnieniem skutków tej działalności dla środowiska. Wskazując na ciąg działań prawnych składających się na ocenę oddziaływania na środowisko, można wyodrębnić następujące etapy tego procesu działań: 1) selekcję oznaczającą wybór przedsięwzięć, które powinny być poddane ocenie; 2) określenie zakresu oceny; 3) przygotowanie oceny; 4) sprawdzenie poprawności; 5) podjęcie decyzji merytorycznej oraz 6) monitoring skutków realizacji przedsięwzięcia w świetle wyników oceny[150]. Niezbędnym składnikiem procesu ciągu działań prawnych jest udział społeczeństwa, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, we wszystkich etapach procedury oceny. Instrument oceny ma charakter proceduralno-prawny i uwzględnia założenia wszystkich zasad prawa ochrony środowiska. Jest to jednocześnie ogólna tendencja charakterystyczna dla wszystkich współczesnych instrumentów prawa ochrony środowiska. Coraz trudniej dziś wskazać typowe instrumenty prawne charakterystyczne dla funkcjonowania jednej z zasad prawa ochrony środowiska. Współczesne instrumenty prawne skupiają jak w soczewce założenia wynikające ze wszystkich zasad prawa ochrony środowiska, co powoduje, że mają one wyraźnie interdyscyplinarny charakter.

---

[147] Zob. szerzej na ten temat: **M. Mazurkiewicz** (red.), *Kryteria oceny efektywności przepisów prawa ochrony środowiska* Warszawa 1990, passim; zob. też **J. Sommer,** *Reforma gospodarcza – ochrona środowiska – prawo*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Skuteczność prawa…*, s. 42–53.

[148] **J. Jendrośka,** *Oceny...*, s. 79–80.

[149] Zob. **A. Chełmoński,** *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW 1972/163, Prawo XXXVIII, s. 17 i n.

[150] Zbliżony wzorzec OOŚ przedstawił **J. Jerzmański,** *Międzynarodowy wzorzec ocen oddziaływania na środowisko*, „Biuletyn Komisji ds. OOŚ" 1994/16, passim.

8.7. Koncepcja teoretyczna i normatywna zasady „zanieczyszczający płaci"

Jedną z naczelnych zasad prawa i polityki ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci", w angielskim brzmieniu: (*Polluter Pays Principle* – PPP)[151]. Szczegółowa interpretacja działania tej zasady została po raz pierwszy sformułowana w Zaleceniu Rady OECD w sprawie przewodnich zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z dnia 26 maja 1972 r.[152] W trakcie specjalnej sesji Rady Ministerialnej EWG, w dniach od 18 do 19 lipca 1973 r., przyjęta została Karta europejska na temat środowiska[153]. Stanowiło to ważny krok w kierunku ujednolicenia metod oraz działań z zakresu ochrony środowiska w ramach EWG. W dokumencie tym znalazła się zapowiedź wprowadzenia w życie zasady stwierdzającej, że „ci, co zanieczyszczają, muszą płacić". W Deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich podjętej na posiedzeniu Rady w dniu 22 listopada 1973 r. w ramach programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska przyjęto zasadę „zanieczyszczający płaci"[154].

W tym czasie w sprawie ochrony środowiska coraz częściej zabierali głos również politycy. F. Mitterand w oświadczeniu przekazanym prasie, a opublikowanym 15 maja 1974 r. na łamach „Le Monde", stwierdził, że powinien zostać opracowany ogólny plan ochrony przyrody oparty na podstawowej zasadzie mówiącej o tym, że „zanieczyszczający płaci"[155]. Zastosowanie tej zasady zostało opisane w załączniku do zalecenia Rady 75/436/EURATOM, EWWS, EWG z dnia 3 marca 1975 r. „w sprawie nakładów i działań podejmowanych przez administrację publiczną w kwestiach związanych ze środowiskiem[156]. Zgodnie z załącznikiem, obciążanie sprawców zanieczyszczenia kosztami działań podejmowanych w celu zwalczania spowodowanego przez nich zanieczyszczenia powinno skłaniać tych sprawców do zmniejszania zanieczyszczenia i do podejmowania wysiłków zmierzających do znalezienia produktów lub technologii powodujących mniejsze zanieczyszczenie. Taki mechanizm działania powinien też umożliwić bardziej racjonalne wykorzystanie

---

[151] Zagadnienia te wcześniej analizowałem m.in w pracach: [**P. Korzeniowski**], *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3, s. 11–43; *Prawo i polityka…*, s. 185–238; *Zasada zanieczyszczający płaci*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo…*, s. 59–63. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

[152] **A. Kiss, D. Shelton,** *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 39.

[153] **P. Pajestka,** *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976, Ośrodek Informacji Centralnej Cinte IA, 12/76, s. 2.

[154] Dz. Urz. C 112 z 20.12.1973 r.

[155] **W. Michajłow,** *Środowisko i polityka*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1976, s. 12.

[156] Dz. Urz. L 194 z 25.07.1975 r.

zasobów środowiska, z jednoczesnym wykorzystaniem kryteriów efektywności i sprawiedliwości. Stosowanie omawianej zasady może powodować zakłócenia w konkurencji w ramach UE. W celu uniknięcia tego rodzaju problemów, nakłady związane z ochroną środowiska przed zanieczyszczeniem powinny być rozłożone w ramach UE, według tych samych zasad. Podstawę prawną dla zasady „zanieczyszczający płaci" w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi art. 19 ust. 2 (dawny art. 174 TWE). Według tego przepisu, polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

Zasada „zanieczyszczający płaci" powinna obowiązywać równocześnie w prawie UE oraz w systemach prawa wewnętrznego państw członkowskich. W celu zrealizowania powyższego założenia, UE i państwa członkowskie w swoim krajowym prawodawstwie muszą wprowadzić omawianą zasadę jako podstawę prawa i polityki ochrony środowiska. Powinna ona opierać się na założeniu, według którego odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczenia osoby fizyczne lub prawne, będące podmiotami prawa publicznego albo cywilnego, muszą ponosić koszty takich działań, które są niezbędne do usunięcia zanieczyszczenia albo do zmniejszenia go do poziomu odpowiadającego normom. Zanieczyszczający powinien ponosić koszty równoważnych działań umożliwiających osiągnięcie celów w zakresie jakości środowiska, albo jeśli celów takich nie określono, koszty działań niezbędnych do spełnienia zalecanych norm lub koszty równoważnych działań wskazanych przez administrację publiczną.

Należy jednak podkreślić to, że zalecenia jako akty prawne w systemie prawa UE nie mają wiążącej mocy prawnej. Z tego powodu należy je ocenić jako propozycję wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci". Zalecenia mają m.in. zachęcać adresatów do podjęcia proponowanych reguł postępowania[157].

Trzeci program działań środowiskowych Wspólnot Europejskich, realizowany w latach 1982–1986, określił skuteczność stosowania instrumentów ekonomicznych w związku z wprowadzeniem zasady „zanieczyszczający płaci". Traktat o Wspólnocie Europejskiej w art. 174 (aktualnie art. 191 TFUE) wyznaczył podstawy polityki ochrony środowiska UE, w tym również zasadę mówiącą o ponoszeniu kosztów ochrony środowiska przez sprawcę szkód[158]. Zgodnie z omawianą zasadą, zanieczyszczający środowisko jest obciążony kosztami usuwania szkód. Zasada ta obowiązuje i ma zastosowanie w sytuacji zaistnienia szkody w środowisku oraz odgrywa główną rolę w procesie tworze-

[157] Pomimo iż zalecenia i opinie nie mają charakteru zobowiązującego, to orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wiąże określone skutki prawne w sytuacji niezastosowania się do zalecenia Rady czy Komisji Europejskiej. Powoduje to, że zalecenia w praktyce mają duże znaczenie zwłaszcza w tych przypadkach, kiedy organy UE nie posiadają kompetencji do wydania, dyrektyw, zarządzeń lub decyzji.

[158] Szerzej na ten temat: **D. Vandermeersch,** *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, EL Rev. 1987/12, s. 407.

nia instrumentów polityki ochrony środowiska[159]. Sprawca zanieczyszczenia ponosi koszty działań, które podejmuje administracja dla zwalczania zanieczyszczenia środowiska. Na poziomie OECD kraje członkowskie zobowiązały się do wprowadzenia tej zasady w życie od 1972 r. W Konwencji helsińskiej z 1992 r. zasada ta, wyrażona w art. 3, stanowi podstawę podejmowania działań ochronnych. Z. Brodecki uważa, że koszty zanieczyszczeń powinny być pokrywane zgodnie z zasadą podwójnej kompensacji (*Mutuał Compensation Principle*). Państwo, z którego terytorium pochodzi zanieczyszczenie powodujące szkodę, musi wypłacać kwotę (*pollution tax*) w wysokości odpowiadającej rozmiarowi i zakresowi szkody spowodowanej w państwie poszkodowanym. Państwo, na terenie którego wystąpi szkoda, wnosi opłatę (*treatment tax*), której wyliczenie uwzględnia koszty poniesione przez państwo sprawcę. Taki system wymusza, zdaniem tego autora, precyzyjne obliczanie wszystkich kosztów poniesionych przez obie strony[160].

Przyjęta w 1992 r. Zasada 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, przewiduje ,że poszczególne państwa powinny promować internalizację kosztów naprawy środowiska, wraz z użyciem instrumentów ekonomicznych. „Państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych, zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania". Zanieczyszczający musi, zgodnie z tą zasadą, ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń[161].

Analizowana zasada, z uwagi na jej wieloaspektowy charakter, w praktyce jest trudna do zdefiniowania. Splatają się tutaj uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne, tworząc razem niejednorodny jej kształt. Zasada ta jest wynikiem poszukiwania rozwiązań, które uwzględniają założenia gospodarki rynkowej. Na gruncie nauk ekonomicznych stwierdzono, że mechanizm rynkowy nie uwzględnia wszystkich kosztów produkcji i konsumpcji. Istotne znaczenie mają tu tzw. efekty zewnętrzne lub koszty społeczne nieposiadające odzwierciedlenia w cenach towarów lub usług. W literaturze z zakresu ekonomii zwrócono uwagę na pojęcie tzw. efektów zewnętrznych, przez które należy rozumieć uboczne, niezamierzone efekty działania jednego podmiotu na sytuację innego podmiotu lub podmiotów. Mogą one występować jako koszty zewnętrzne i korzyści zewnętrzne. W obszarze działalności gospodarczej „występują zawsze wtedy, kiedy do funkcji produkcji danego przedsiębiorstwa wchodzą zmienne niebędące nakładami czynnika w sensie fizycznym, ale raczej stano-

[159] **A. Sacchettini,** *Podstawy prawne polityki wspólnotowej w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] **J.-C. Masclet** (red.), *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, t. 1, Lublin 1999, s. 48–61.

[160] **Z. Brodecki,** *Ecological Damages in International Law*, Warszawa 1990, s. 30.

[161] *Dokumenty końcowe…*, s. 17.

wiąc skutek działalności innych przedsiębiorstw"[162]. Istnieje niebezpieczeństwo, że koszt ochrony środowiska nie będzie miał przełożenia w cenach produktów lub usług, natomiast będzie przerzucany na całe społeczeństwo. Taki mechanizm przenoszenia kosztów ochrony środowiska na społeczeństwo nie działa jednak motywacyjnie na zanieczyszczających[163]. J. Pakulska i M. Rutkowska uważają, że „zasada odpowiedzialności sprawcy wskazuje, że koszty unikania i usuwania szkód ekologicznych powinien ponosić ten, kto je spowodował. Ma to skłaniać potencjalnych sprawców zagrożeń środowiska do rezygnacji lub też zmniejszenia szkodliwych wpływów przez ograniczenie stosowania szkodliwych dla środowiska towarów i technologii. Zasada ta wynika z przekonania i doświadczenia, że wpływanie na zanieczyszczających za pomocą bodźców finansowych daje lepsze rezultaty niż oddziaływanie na nich za pomocą instrumentów administracyjnych, takich jak nakazy i zakazy"[164].

Mimo powoływania się na omawianą zasadę w wielu tekstach normatywnych prawa UE, istnieje mało jej definicji. W tym zakresie funkcjonują dwa zasadnicze modele teoretyczne. Pierwszy model zasady: „zanieczyszczający płaci" dotyczy tylko kosztów działań prewencyjnych i redukcji zanieczyszczenia albo kosztów działań prewencyjnych oraz walki z zanieczyszczeniem. Koszty te dotyczą głównie działań podejmowanych przez zanieczyszczającego lub na jego rzecz przez podmioty wykonujące określone usługi, takie jak np. oczyszczanie ścieków i usuwanie odpadów. Dołączanie innych kosztów jest możliwe, ale związek taki nie wynika bezpośrednio z treści zasady „zanieczyszczający płaci".

Drugi model teoretyczny tej zasady dotyczy wszystkich kosztów zanieczyszczania i obejmuje: 1) koszty działań prewencyjnych i przeciwdziałania zanieczyszczeniom; 2) koszty szkód wywołanych przez zanieczyszczającego i działań rekompensujących (koszty odszkodowań, koszty nakładów poniesionych na przywrócenie stanu środowiska zanieczyszczonego do stanu poprzedniego); 3) koszty wpłat dokonanych przez zanieczyszczającego z tytułu zanieczyszczeń spowodowanych w środowisku (kary, podatki, opłaty niezwiązane ze świadczonymi usługami) oraz 4) część kosztów działań administracyjnych związanych z zarządzaniem środowiskiem.

Zasada „zanieczyszczający płaci" w praktyce występuje w dwóch postaciach – w znaczeniu szerszym oraz w znaczeniu węższym. W znaczeniu szerszym sprawca zanieczyszczenia ponosi odpowiedzialność finansową w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność, niezależnie od tego, czy działalność ta jest zgodna z prawem, czy nie. Znacznie częściej stosowana jest w praktyce definicja tej zasady w ujęciu węższym, które przewi-

[162] **M. Blaug,** *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994, s. 390.
[163] **J. Sommer,** *Dział I*, [w:] **J. Sommer** (red.), *Ustawa…*, s. 21–22.
[164] **J. Pakulska, M. Rutkowska,** *Cele i zasady polityki ekologicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] **M. Burchard-Dziubińska** (red.), *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, t. 1, Łódź 2000, s. 104.

duje, że zanieczyszczający ponosi finansową odpowiedzialność za przestrzeganie tylko pewnego zakresu standardów. Sprawcą zanieczyszczenia jest podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód.

„Zanieczyszczenie" zostało zdefiniowane w ustawie p.o.ś. – w art. 3 pkt 49. Oznacza ono emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Taka definicja zanieczyszczenia występuje w prawie międzynarodowym oraz w prawie UE. Odnosi się ona do środowiska jako całości oraz do jego poszczególnych elementów. Prawo UE reguluje ponadto dwie sytuacje związane z wystąpieniem zanieczyszczenia w środowisku. Pierwsza dotyczy przypadków, kiedy zanieczyszczenie środowiska wywołane jest wieloma jednocześnie występującymi przyczynami. Taki stan określony jest jako „zanieczyszczenie kumulujące się". W sytuacji, gdy zanieczyszczenie środowiska spowodowane jest kilkoma, ale następującymi po sobie przyczynami, oznacza to „łańcuch zanieczyszczeń". Nakłady na zwalczanie zanieczyszczenia powinny być ponoszone w pewnym miejscu łańcucha zanieczyszczeń lub procesu kumulowania się zanieczyszczenia, za pośrednictwem instrumentów prawnych lub administracyjnych, które z ekonomicznego i administracyjnego punktu widzenia stanowią najlepsze rozwiązanie i które w najbardziej skuteczny sposób przyczyniają się do poprawy stanu środowiska. W łańcuchu zanieczyszczeń koszty powinny być ponoszone w tym ogniwie łańcucha, gdzie uczestniczących w życiu gospodarczym jest najmniej i przez to ograniczanie zanieczyszczenia jest najłatwiejsze.

Według B. Draniewicza, zasada „zanieczyszczający płaci" nie jest bezwzględnie obowiązująca[165]. Jego zdaniem, „daje się zaobserwować pewną tendencję myślenia, zgodnie z którą coraz większą uwagę przywiązuje się do rozłożenia szkód ekologicznych na większą ilość podmiotów, w tym osoby poszkodowane, jak i pozostałych użytkowników środowiska"[166].

8.8. Instrumenty realizacji zasady „zanieczyszczający płaci"

Stosowanymi przez administrację publiczną instrumentami działania w realizacji zasady „zanieczyszczający płaci" są normy i opłaty. Wyróżnia się trzy grupy norm. Do pierwszej grupy zalicza się normy jakości środowiska, wyznaczające w sposób wiążący poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać w danym środowisku lub w jego części. Druga grupa

[165] **B. Draniewicz,** *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 45.
[166] Tamże.

zawiera normy dotyczące produktów. Określają one poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać, i dotyczą składu lub wartości emisji spowodowanych przez produkt. Ponadto normy mogą wyszczególniać właściwości lub cechy projektowanego produktu, a także wyznaczają warunki badań testowych, pakowania, znakowania i etykietowania. Trzecią grupę tworzą tzw. normy technologiczne, a więc: 1) normy emisji – określające poziomy zanieczyszczeń i uciążliwości, które nie powinny być przekraczane podczas eksploatacji instalacji stałych; 2) normy projektowe instalacji – ustalające warunki, które muszą być spełnione podczas projektowania i budowy stałych, oraz 3) normy eksploatacji – które formułują warunki, jakie są wymagane podczas eksploatacji stałych instalacji.

Za pomocą systemu normatywów (standardów) na sprawcę zanieczyszczenia może zostać nałożony obowiązek przestrzegania określonych norm środowiskowych[167]. Mogą one również być wykorzystywane jako wymagania podstawowe przy ustalaniu odpowiednich opłat i podatków. Niewątpliwym mankamentem norm, jako instrumentu działań podejmowanych przez administrację publiczną dla uniknięcia zanieczyszczenia środowiska, jest ich stały poziom. Istnieje realne zagrożenie dla środowiska polegające na tym, że sprawcy zanieczyszczeń mogą nie być zainteresowani w zmniejszeniu poziomu zanieczyszczeń poniżej norm ustalonych.

Opłaty, jako instrument ekonomiczny polityki ochrony środowiska, wywodzą się z koncepcji kosztów zewnętrznych oraz z teorii internalizacji tego rodzaju kosztów, z wykorzystaniem optymalnego podatku Pigou[168]. Nazwa tego podatku pochodzi od nazwiska A. C. Pigou – autora koncepcji, w której za pomocą podatków następuje łagodzenie negatywnych dla społeczeństwa skutków wywołanych efektami zewnętrznymi[169].

Opłaty powinny być stosowane odpowiednio do wielkości emitowanego zanieczyszczenia, zgodnie z właściwą procedurą administracyjną. W pewnych sytuacjach obywatele jako konsumenci końcowi nie płacą w formie szczególnej opłaty, realnych kosztów np. eliminacji odpadów, które są przez nich wytwarzane. Nie oznacza to wyjątku od zasady „zanieczyszczający płaci". W takich sytuacjach koszt eliminacji tego rodzaju zanieczyszczeń jest np. uwzględniany w podatkach. Obecnie coraz częściej proponuje się inne rozwiązania, m.in.

[167] **B. Poskrobko,** *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 221–223.

[168] **S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk,** *Ekologiczne uwarunkowanie wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Białystok, Kraków 1993, s. 171.

[169] W państwach członkowskich UE opodatkowaniu podlega szkodliwa dla środowiska emisja węgla (pierwiastkowego) i siarki, wydobycie węgla, składowanie odpadów, sprzedaż energii elektrycznej oraz samochodów. Podatek może być też pobierany od innych rodzajów działalności, w zależności od warunków krajowych. Może to być podatek od nadmiernego zużycia wody, wykorzystania ziemi rolniczej na cele niezwiązane z produkcją rolną oraz podatek od wycinania lasów.

polegające na handlu pozwoleniami na emisję oraz limitach produkcyjnych. Za pomocą tych instrumentów stosowania zasady „zanieczyszczający płaci" administracja określa dopuszczalny zakres określonego rodzaju działalności. Początkowo opłaty były związane z usługami komunalnymi, takimi jak: wywóz odpadów czy oczyszczanie ścieków. Opłaty pojawiły się w związku z ochroną wód przed zanieczyszczeniem na obszarze Ruhry w latach 1904–1920. Następnie wprowadzono je we Francji w 1964 r. i w Holandii w 1971 r.[170] W końcu lat siedemdziesiątych opłaty w państwach członkowskich EWG miały w dużej mierze charakter fiskalny[171].

Aktualne w prawie UE opłaty spełniają dwie funkcje: bodźcową i redystrybucyjną[172]. Zgodnie z funkcją bodźcową, mają one zachęcać sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie za pomocą najtańszych metod działania. Funkcja ta ma skłaniać sprawcę do ponoszenia kosztów, które przypadają na niego w ramach wspólnie podejmowanych działań. Opłaty pełniące funkcję redystrybucyjną zostały uznane przez OECD jako instrument zgodny z omawianą zasadą. Ogólnie, częściowa pomoc na inwestycje zanieczyszczającego, który podejmuje działania bardziej rygorystyczne niż przewidują normy obowiązujące, jest – w świetle zasady „zanieczyszczający płaci" – dopuszczona i legalna. Opłaty ustalone na niskim poziomie mogą powodować sytuacje, w których dla sprawcy korzystniej będzie je uiszczać i w ten sposób zalegalizować fakt powodowania przez niego zanieczyszczenia. Może się to okazać bardziej opłacalne niż np. budowa własnych instalacji oczyszczających, które są kosztowne. Opłaty są nakładane na podmioty, które powodują zanieczyszczenie środowiska[173]. Zobowiązany do ponoszenia opłat jest sprawca zanieczyszczenia powodujący bezpośrednio lub pośrednio szkody w środowisku.

Realizacja zasady „zanieczyszczający płaci" przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych polityki ochrony środowiska opiera się na mechanizmie obciążenia sprawcy kosztami zanieczyszczenia środowiska. Takie rozwiązanie sprawia, że opłaty pełnią funkcję bodźcową. Działanie tego systemu w praktyce zależy jednak od przyjętych konkretnych narzędzi prawno-ekonomicznych. Są one zharmonizowane w ramach UE realizującej wspólną politykę ochrony środowiska. W literaturze zasada „zanieczyszczający płaci" definiowana jest jako sposób określenia i wyliczenia kosztów powstania szkód oraz strat zaistnia-

[170] **A. Budnikowski, M. Lubiński, M. Rusiński,** *Polska a problemy ekologiczne świata*, Warszawa 1988, s. 92.

[171] **J. Ph. Barde, E. Gerelli,** *Economie et politique de l'environement*, Paris 1977, s. 134 i n.

[172] Dz. Urz. L 194 z 25.07.1975 r., s. 1, pkt 4b.

[173] Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Zintegrowana polityka produktowa. Wykorzystywanie podejścia środowiskowego opartego na analizie cyklu życia produktu", COM (2003) 302, wersja ostateczna, s. 2.

łych w środowisku, przy jednoczesnym ustaleniu odpowiedzialności podmiotów winnych ich powstania[174].

W teorii ekonomii omawiana zasada łączy się z internalizacją kosztów zewnętrznych, tzn. z wliczaniem kosztów ochrony środowiska do kosztów produkcji dóbr i usług[175]. Co do zakresu samej zasady można postawić dwa pytania: 1. Czy zasada ta ogranicza się do sposobu naliczania kosztów, czy też powinna obejmować również kwestie związane z wyrównaniem szkód? 2. Czy określa ona, na ile ważne jest zagadnienie odpowiedzialności za powstałe zanieczyszczenie?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy stwierdzić, że realizacja zasady „zanieczyszczający płaci" jest ściśle związana z problematyką kosztów ochrony środowiska[176]. W oparciu o tę zasadę sprawca może zostać zobowiązany do ponoszenia określonego zakresu kosztów. Należy pamiętać również i o tym, że przedmiotowa zasada jako jeden z instrumentów prawnych polityki ochrony środowiska funkcjonuje równocześnie w systemie prawnym UE, jak również w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

Prawo niemieckie posługuje się na jej oznaczenie terminem „zasada odpowiedzialności sprawcy". Zobowiązuje ona do wykazania i wyliczenia kosztów spowodowania szkód i ubytków w środowisku oraz obciążenia nimi sprawców tych szkód. Sprawca jest zobowiązany do pokrycia takich kosztów obciążeń lub degradacji środowiska, które są uznane za konieczne ze względu na realizowaną politykę ochrony środowiska oraz cele ochronne. W doktrynie prawa niemieckiego broniony jest pogląd, że takie ujęcie „zasady sprawcy" pozwala na prawidłowe umiejscowienie obowiązku pokrycia kosztów restytucji środowiska w łańcuchu sprawców takich szkód. Ujęcie to ułatwia wybór instrumentów właściwych dla zapobieżenia lub naprawienia szkód. Niemieckie prawo ochrony środowiska przewiduje dwa typy samego sprawstwa. W pierwszym sprawca jest zobowiązany do ujawnienia szkód przez poniesienie kosztów mających na celu uniknięcie, zmniejszenie lub likwidację skutków naruszenia środowiska; w drugim – sprawca ponosi większe koszty. Prócz kosztów wymienionych w pierwszym typie obciążają go także wszystkie dodatkowe rzeczowe i finansowe koszty, których podstawą są administracyjnoprawne obowiązki podmiotu[177]. Spotyka się również takie konstrukcje zasady sprawcy, które polegają na połączeniu dwóch wyżej wymienionych typów bądź tworzące znacznie szerszy

[174] **K. Nowacki,** *Administracyjnoprawne…*, s. 59.

[175] Zob. w tym względzie **G. Peszko,** *Kontrowersje wokół kosztów zewnętrznych powodowanych przez zanieczyszczenie środowiska*, [w:] **K. Górka (**red.), *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*. *Wybrane problemy*, „Biblioteka Ekonomia i Środowisko", nr 14, Kraków 1993, s. 7–18.

[176] **A. Budnikowski,** *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998, s. 105.

[177] **K. Nowacki,** *Administracyjnoprawne…*, s. 59. Por. **M. Kloepfer,** *Umweltschutzrecht*, München 2008, s. 69.

zakres jej obowiązywania. W niemieckim prawie ochrony środowiska koszty naprawienia szkody ponosi społeczeństwo, w sytuacji, gdy mechanizm działania zasady nie daje podstaw do przyjęcia odpowiedzialności konkretnego sprawcy.

W Holandii wyrazem stosowania zasady „zanieczyszczający płaci" jest przyjęty system podatkowy, dzięki któremu ograniczono ilość odpadów metali ciężkich, w szczególności kadmu, miedzi, ołowiu, rtęci i cynku[178]. Rola administracji rządowej sprowadza się do pilnowania, aby podatki ekologiczne nie powodowały pogorszenia sytuacji społecznej podatników. D. M. Roodman przedstawia stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci" w Portugalii na przykładzie wprowadzenia podatku od zużycia wody. N. G. Mankiv dostrzega możliwość stosowania tejże zasady w redukcji stawek podatku dochodowego i podwyższeniu cen benzyny. Jego zdaniem, „Obniżenie stawek podatków dochodowych i równoczesna podwyżka cen benzyny doprowadzi do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zmniejszenia zatorów komunikacyjnych, poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach i zmniejszenia zagrożenia globalnym ociepleniem"[179].

W prawie UE w sposób szczegółowy zostały określone obowiązki finansowe sprawcy zanieczyszczenia: jest on zobowiązany do ponoszenia opłat oraz wydatków[180]. Wydatki te obejmują finansowanie działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczeń, np. poprzez przeznaczenie pieniędzy na instalacje oraz urządzenia techniczne wykorzystywane do zwalczania zanieczyszczeń, wdrażanie nowych technologii chroniących środowisko oraz finansowanie kosztów eksploatacji starych instalacji. Na koszty ponoszone przez sprawcę zanieczyszczenia składają się przede wszystkim wydatki konieczne do zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska, wraz z kosztami administracyjnymi, które są związane z działaniami mającymi na celu ochronę środowiska.

Przeciwieństwem zasady „zanieczyszczający płaci" jest zasada powszechnego obciążania społeczeństwa kosztami usuwania szkód środowiskowych. Jest ona jednak wyjątkiem stosowanym w sytuacjach szczególnych. Głównymi kosztami, które ponosi sam zanieczyszczający, są prewencyjne koszty zapobiegania zanieczyszczeniom. Sprawca jest zobowiązany do ponoszenia tzw. kosztów niezbędnych, czyli polegających na wyrównaniu szkód, oraz tych wszystkich dodatkowych kosztów, które wynikają z administracyjno-prawnych obowiązków podmiotu. Istota omawianej zasady polega na twierdzeniu, że cena produkowanych dóbr lub oferowanych usług na rynku powinna odpowiadać pełnemu kosztowi produkcji oraz konsumpcji. W ten sposób zasada ta łączy w sobie uwarunkowania gospodarcze ze środowiskowymi. Następuje to

[178] Od 1976 r. do połowy lat dziewięćdziesiątych ilość odpadów przemysłowych zmniejszyła się z 87 do 97%: **D. M. Roodman,** *Getting the Signals Right: Tax Reform to Protect the Environment and the Economy*, „Worldwatch Paper", [Washington], 1997/134, s. 11.

[179] **N. G. Mankiv,** *Gas Tax Now!*, „Fortune", 24.05.1999, s. 60.

[180] Dz. Urz. L 194 z 25.07.1975 r., pkt a, b.

poprzez zastosowanie różnego rodzaju instrumentów ekonomicznych. Według B. Draniewicza, można mówić o zasadzie rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt jako o szczególnym podtypie zasady „zanieczyszczający płaci[181].

Instrumenty prawnofinansowe polityki ochrony środowiska, takie jak opłaty za naruszenie norm środowiskowych, bodźce finansowe wraz z normami parametrycznymi, mają wpływ na sposób prowadzenia działalności gospodarczej. Odpowiednio stosowane środki polityki ochrony środowiska, a w szczególności instrumenty prawnofinansowe, wymuszają zazwyczaj zmianę struktury nakładów finansowych oraz zachęcają do wprowadzenia technik i technologii przyjaznych dla środowiska. W ten sposób wykorzystywane metody regulacji prawnych zmierzają do odtworzenia i utrzymania odpowiedniej jakości środowiska. Podatek od energii może wspomagać oszczędzanie energii, ochronę przed zmianami klimatycznymi i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń. W załączniku do Zalecenia Rady nr 75/436/EEC określone zostały działania, które mogą uzupełniać realizację zasady „zanieczyszczający płaci", a które nie są jednocześnie z nią sprzeczne. Zgodnie z postanowieniami tam zawartymi, władze lokalne mogą uzyskać wsparcie finansowe na budowę i eksploatację instalacji publicznych służących ochronie środowiska. Chodzi tu o tego rodzaju przypadki, w których środki pochodzące od korzystających z tych instalacji nie są wystarczające na pokrycie wydatków związanych z ich budową i eksploatacją. Przewiduje się również finansowe rekompensowanie szczególnie uciążliwych kosztów dla sprawców zanieczyszczeń, w celu osiągnięcia wyjątkowego stopnia czystości środowiska. Możliwa jest ponadto pomoc w prowadzonych badaniach nad rozwojem technologii, procesów produkcji i produktów ograniczających stopień zanieczyszczenia środowiska.

Opłaty i subwencje coraz bardziej są postrzegane jako instrumenty komplementarne. OECD dopuszcza możliwość dotowania zanieczyszczających, w celu dostosowania ich działalności do standardów wynikających z ochrony środowiska. Rozwiązanie to jest pewnego rodzaju kontrpropozycją dla klasycznej postaci omawianej zasady. Takie działania są dopuszczalne, ale muszą w związku z tym być spełnione trzy warunki: 1) dotacja nie może spowodować zakłóceń w handlu międzynarodowym oraz w działalności inwestycyjnej; 2) brak dotacji wywoła poważne trudności w prawidłowym funkcjonowaniu przemysłu oraz 3) dotacja taka powinna dotyczyć ściśle określonego przedziału czasowego (okresu przejściowego), a jej brak może stworzyć określone problemy społeczno-gospodarcze związane z realizacją krajowej polityki ochrony środowiska. Początkowo okresem przejściowym w ramach Wspólnot Europejskich były lata 1974–1980; maksymalne stopnie dotacji ustalono wówczas na poziomie 45%, 30% i 15%.

[181] **B. Draniewicz,** *Opłata*…, s. 47.

Pomoc finansowa, której mogą oczekiwać m.in. sprawcy zanieczyszczeń, ma dwie zasadnicze formy: subsydiów bezpośrednich oraz subsydiów pośrednich. Subsydia bezpośrednie obejmują np. środki przeznaczone na koszty budowy urządzeń oczyszczających lub na subsydiowanie działań związanych z poprawą stanu środowiska. Subsydia pośrednie polegają m.in. na ulgach podatkowych na cele inwestycyjne związane z ochroną środowiska. Skala subwencjonowania działań ochronnych przez administrację państw członkowskich UE jest znacząca. W związku z wysokością środków udzielanych przez rządy poszczególnych państw dochodzi często do sytuacji konfliktowych z prawodawstwem wspólnotowym, ograniczającym generalnie ten proces[182]. Do najczęściej subsydiowanych dziedzin należy: produkcja żywności, transport samochodowy oraz korzystanie z paliw kopalnych. Dotowanie nawadniania powoduje, że ceny produktów żywnościowych utrzymywane są na sztucznie zaniżonym poziomie. W poważnym stopniu subsydiowane są także rybołówstwo dalekomorskie, górnictwo i leśnictwo. Zdaniem L. R. Brona „stoimy obecnie przed wyzwaniem polegającym na zamianie subsydiów wspierających działalność szkodliwą dla środowiska na takie, które pomogą w budowie gospodarki ekologicznej"[183].

W prawie UE widać coraz wyraźniej konieczność promowania ekologicznych, czystych i energooszczędnych pojazdów. Takie rozwiązania zawiera Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego[184]. Przepisy tego aktu nakładają na instytucje zamawiające, podmioty zamawiające i niektórych operatorów obowiązek uwzględnienia, przy zakupie pojazdów, czynnika energetycznego i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdu. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia, że odpowiednie instytucje, podmioty i operatorzy uwzględnią przy zakupie pojazdów czynniki energetyczne i oddziaływanie na środowisko podczas cyklu użytkowania, obejmujące co najmniej: zużycie energii, emisje dwutlenku węgla, tlenków azotu, cząstek stałych i węglowodorów niemetalowych. Zachowanie wskazanych wymogów może nastąpić poprzez określenie w dokumentacji zakupu parametrów energetycznych i środowiskowych lub przez uwzględnienie czynników oddziaływania na zużycie energii i na środowisko przy podejmowaniu decyzji o zakupie. Komisja jest zobowiązana do ułatwiania i organizowania wymiany wiedzy oraz najlepszych dostępnych praktyk w zakresie promowania pojazdów energooszczędnych oraz ekologicznie czystych.

---

[182] Zob. np. **M. G. Royston,** *Pollution Prevention Pays*, London 1979, s. 142–144.

[183] **L. R. Brown,** *Gospodarka Ekologiczna. Na miarę Ziemi*, przeł. E. Możejko, Warszawa 2003, s. 255.

[184] Dz. Urz. L 120 z 15.05.2009 r.

Przy stosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci", obok typowych subwencji, wykorzystywane są również kredytowe formy wspomagania działań mających na celu ochronę środowiska; mogą to być np. kredyty na zakup sprzętu ochronnego. Innym rozwiązaniem stosowanym w praktyce może być partycypowanie przez administrację w kosztach opracowania i wdrażania nowych technologii i produktów zmniejszających stopień zanieczyszczenia środowiska, a także finansowanie budowy lub eksploatacji urządzeń oczyszczających. Długofalowe stosowanie tego rodzaju wsparcia finansowego nie jest rozwiązaniem skutecznym. Funkcjonowanie takiego instrumentu polityki ochrony środowiska, w moim przekonaniu, powinno być ograniczone m.in. do okresów przejściowych.

Instytucja subwencji ma swoich zwolenników i przeciwników. Na temat skuteczności tego rodzaju narzędzia polityki istnieje bogata literatura ekonomiczna. Odniesienie się tylko do niektórych kwestii tam poruszonych przekroczyłoby znacznie zakres tego fragmentu rozprawy. Państwa członkowskie zostały „zobowiązane" w zaleceniu Rady 75/436/ EURATOM EWWS, EWG z dnia 3 marca 1975 r. do stosowania zasady „zanieczyszczający płaci" w stosunku do wszelkich działań na terenie jednego kraju lub poza jego granicami. Centrum uwagi UE w tym zakresie skupia się na zagrożeniach środowiska mających charakter transgraniczny, a w szczególności na zanieczyszczeniu Morza Śródziemnego, Morza Północnego, Bałtyku, śródlądowych wód granicznych oraz powietrza, zaś czynności podejmowane na rzecz ochrony tych obszarów Europy odbywają się również w oparciu o zasadę: „zanieczyszczający płaci". Realizacja tejże zasady na szczeblu międzynarodowym jest utrudniona, gdyż administracja publiczna pojedynczych państw nie posiada odpowiednich środków, które mogą zmusić inne państwa do ponoszenia opłat za spowodowane szkody.

Prawodawstwo UE dopuszcza sytuacje, w których możliwe jest odstąpienie od omawianej zasady. Może to nastąpić, gdy np. szybkie wprowadzenie surowych wymogów związanych z ochroną środowiska lub nałożenie wysokich opłat spowoduje naruszenie równowagi ekonomicznej podmiotów zanieczyszczających. W innych przypadkach, jeżeli funkcjonowanie mechanizmu włączenia kosztów zwalczania zanieczyszczeń w koszty produkcji zwiększy społeczne nakłady na tego rodzaju przedsięwzięcia, przewiduje się wyznaczenie czasu na dostosowanie istniejących procesów produkcji i produktów do nowych standardów. Generalną zasadą określającą zakres odstępstw jest to, że mogą one być stosowane tylko i wyłącznie wobec działających zakładów oraz istniejących produktów. Każde powiększenie lub przeniesienie czynnych zakładów produkcyjnych, w wyniku którego następuje zwiększenie mocy produkcyjnej, rozumiane jest jako stworzenie nowych podmiotów. W takich sytuacjach wyłączona jest możliwość stosowania odstępstw od zasady „zanieczyszczający płaci". Wyjątki od stosowania tej zasady mogą też być związane z wdrażaniem nowych technologii lub z niwelowaniem różnic w rozwoju regionalnym, w ramach UE.

Początkowo zasada „zanieczyszczający płaci" wprowadzona została do reguł handlu międzynarodowego. Najczęściej stosowano ją w odniesieniu do zanieczyszczeń oddziaływających na handel i inwestycje międzynarodowe. Takie stanowisko oznaczało, że zanieczyszczenie wód, powietrza, gleby lub zapobieganie odpadom mogło być subwencjonowane, ponieważ nie rodziło skutków w handlu międzynarodowym. Dzięki subwencjom niektóre przedsiębiorstwa komunalne uzyskiwały pomoc w celu pokrycia kosztów walki z zanieczyszczeniem. Ciekawym przykładem może być silnie wspomagany dział rolnictwa UE. Pomimo oficjalnego obowiązywania tej zasady w tym segmencie gospodarki, w praktyce często jest ona pomijana. W sektorze rolnictwa może być przyznana poważna pomoc na promowanie technik rolniczych zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska. W rzeczywistości zasada „zanieczyszczający płaci" najczęściej jest stosowana w odniesieniu do nowych zakładów. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa działające, to mogą one korzystać z pomocy limitowanej względami finansowymi np. danego państwa członkowskiego.

Zdaniem H. Smets, pomoc na rzecz ochrony środowiska w ramach GATT sprowadza się głównie do subwencji na rzecz ochrony środowiska[185]. Na gruncie prawa finansowego zwraca się uwagę na to, że pojęcie „subwencja" występuje obok pojęcia „dotacja". Ich rozróżnienie należy do pewnej konwencji[186]. W teorii prawa finansowego proponuje się zastrzeżenie terminu „subwencja" dla świadczeń publicznoprawnych państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, które są następstwem ustrojowego podziału zadań między państwo a te podmioty. Subwencje powinny być traktowane jako szczególny rodzaj dotacji. W takim ujęciu stosunek subwencjonowania jest formą dotowania[187]. Pojęcie subwencji obejmuje różne rodzaje pomocy publicznej[188]. Z uwagi na to, że subwencje pozostają w sprzeczności z klasyczną postacią zasady „zanieczyszczający płaci", są one dopuszczalne pod pewnymi warunkami. Po pierwsze – subwencje te mogą być wypłacane jedynie w ramach działalności przemysłowej funkcjonującej dłużej niż 2 lata, w okresie, w którym wchodzą w życie nowe przepisy z zakresu ochrony środowiska. Po drugie – muszą one być jednorazowe i mniejsze niż 20 proc. kosztów inwestycji niezbędnych dla adaptacji[189]. Powyższe zasady nie mają zastosowania do subwencji dotyczących rolnictwa.

Podsumowując tę część rozważań, chciałbym przedstawić trzy najważniejsze cechy charakteryzujące istotę zasady „zanieczyszczający płaci". Zasada ta jest całkowicie oderwana od zasady sprawiedliwości, tak więc zanieczyszczają-

---

[185] **H. Smets,** *Wyjątki od zasady „zanieczyszczający płaci"*, [w:] **A. Sacchettini, J-C. Masclet** (red.), *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, t. 2, Lublin 1989, s. 287.

[186] **C. Kosikowski, E. Ruśkowski,** *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 287.

[187] **T. Dębowska-Romanowska,** *Zagadnienie prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 65.

[188] **M. Stefański,** *Finanse w ochronie środowiska*, Włocławek 2004, s. 40.

[189] Tamże.

cy musi płacić, niezależnie od tego, jak następnie rozkładają się nakłady na ochronę środowiska. Stosowanie omawianej zasady w pewnym stopniu ogranicza i zmniejsza odpowiedzialność cywilną danego podmiotu. Omówione powyżej formy pomocy w przypadku spowodowania zanieczyszczenia ograniczają odpowiedzialność cywilną. Utrudnieniem pociągnięcia do odpowiedzialności jest wymaganie dostarczenia niezbitych dowodów dotyczących np. winy. W konsekwencji zagadnienie odpowiedzialności nie ma istotnego znaczenia przy obciążeniu kosztami zanieczyszczającego. Niezależnie od odpowiedzialności, zanieczyszczający jest zobowiązany ponosić koszty swojej ingerencji w środowisko. Zasada „zanieczyszczający płaci" nie oznacza opodatkowania podmiotu zanieczyszczającego środowisko. W doktrynie prawa istnieje podstawowy podział danin publicznych na: nieodpłatne, do których zalicza się podatki i cła, oraz odpłatne obejmujące opłaty. Cecha odpłatności polega na istnieniu wzajemnego świadczenia państwa bądź samorządu, na rzecz którego jest uiszczana danina publiczna[190].

W systemie prawa polskiego zasada „zanieczyszczający płaci" została wyartykułowana *expressis verbis* w ustawie p.o.ś. w art. 7 oraz 7a. Zdaniem B. Draniewicza, „opłaty produktowe wypełniają praktyczną płaszczyznę zasady «zanieczyszczający płaci» – zasady w rozumieniu znacznie szerszym niż przewidziane w art. 7 ustawy p.o.ś.[191] Autor ten uważa, że opłata produktowa jest sposobem wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci"[192].

Przez wiele lat w gospodarce scentralizowanej funkcjonowanie zasady „zanieczyszczający płaci" w polityce ochrony środowiska było poddawane często krytycznej ocenie[193]. Ponadto wiele zastrzeżeń dotyczyło również szerokiej interpretacji samego znaczenia sprawcy zanieczyszczenia[194]. Zasada „zanieczyszczający płaci" nie jest wyrażona w formie bezwzględnie obowiązującej zasady prawa, niedopuszczającej wyjątków. Niezbędne wyjątki są konieczne dla łączenia polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi w ramach UE. Powinny one być przez administrację zawsze ograniczane, nie mogą wywoływać znaczących zakłóceń w handlu i inwestycjach międzynarodowych ani naruszać warunków konkurencji. Podejmowane w ramach UE próby, mające na celu wyeliminowanie subwencji w dążeniu do klasycznej postaci zasady „zanieczyszczający płaci", napotykają wiele trudności. W konsekwencji utrzymuje się tendencja sprowadzająca się do obciążania zanieczyszczających większością kosztów. Jest to związane z promowaniem postaw bardziej odpo-

[190] Tak **B. Brzeziński,** *Opłaty*, [w:] **W. Wojtowicz,** (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 127–128.
[191] **B. Draniewicz,** *Opłata*, s. 54.
[192] Tamże.
[193] **A. Leonhardt, G. Speer,** *Umweltreproduktion im statsmonopolistschen Kapitalismus*, Berlin 1977, s. 59.
[194] **Ph. Barde, E. Gerelli,** *Economie et politique*…, s. 134.

wiedzialnych w dziedzinie ochrony środowiska i potrzebą zmniejszania wydatków publicznych z tym związanych. Ustawa – Prawo ochrony środowiska w art. 7 posługuje się ogólnym określeniem sprawcy zanieczyszczającego środowisko. „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu". Zgodnie z art. 7a, do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Analizując ewolucję orzecznictwa w Polsce, można zauważyć obiektywizację odpowiedzialności w kontekście przestrzegania lub nieprzestrzegania norm zanieczyszczeń oraz ograniczenie okoliczności, które uwalniają od odpowiedzialności sprawcę szkody. Odszkodowanie cywilne powoduje naprawienie szkody podmiotowi, który poniósł określone straty. W takich okolicznościach brakuje roszczenia na rzecz środowiska naturalnego jako całości. Rozwiązanie takie przewiduje ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe[195]. Zgodnie z art. 100 ust. 5 tej ustawy, szkoda jądrowa obejmuje również szkodę w środowisku. Składają się na nią koszty zastosowanych środków mających na celu przywrócenie stanu środowiska naturalnego, jako dobra wspólnego, sprzed naruszenia środowiska, chyba że naruszenie takie jest nieznaczne[196]. Problematyka odpowiedzialności podmiotu zanieczyszczającego środowisko, na gruncie prawa polskiego, obejmuje poza odpowiedzialnością cywilną również odpowiedzialność karną i administracyjną. Omawiane rodzaje odpowiedzialności uregulowane zostały w tytule VI ustawy p.o.ś. Zagadnienia te są na tyle jednak obszerne, że ich przedstawienie znacząco przekroczyłoby zakres tematu zasadniczego. Nie pozostaje więc w tym miejscu nic innego, jak odesłać do literatury specjalistycznej[197].

Podmiot zanieczyszczający środowisko w ustawodawstwie polskim nie był nazywany sprawcą szkody. W przeszłości wynikało to m.in. z tego, że w gospodarce monopolistycznej zanieczyszczający, który ponosił koszty szkodliwego naruszenia środowiska, wliczał te koszty w cenę towaru. To w konsekwencji powodowało, że faktycznie obciążały one nabywców, czyli konsumentów. Taki proces nazywany był internalizacją bądź socjalizacją kosztów degradacji

[195] Ustawa – Prawo atomowe, Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 276 z późn. zm.

[196] Zob. szerzej na ten temat: **R. Majda,** *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*, Łódź 2006, s. 101 i n.

[197] Zob. m.in. **J. J. Skoczylas,** *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986; **W. Radecki,** *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985; *Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska*, Dębe 1990; *Wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Przewodnik po przepisach*, Warszawa, Wrocław 1985; *Ochrona środowiska w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1988.

środowiska[198]. W moim przekonaniu, duże znaczenie w najbliższej przyszłości w Polsce będzie miała skuteczna polityka ochrony środowiska konsekwentnie realizowana przez administrację publiczną i wspierana poprzez instrumenty pośrednie tej polityki. Instrumentami tymi są: omawiane wcześniej podatki, opłaty, kary pieniężne, subwencje budżetowe, fundusze środowiskowe oraz system kredytowy. Zastosowanie instrumentów administracyjno-prawnych i finansowych powinno doprowadzić do obniżenia kosztów produkcji. W ten sposób konkurujące ze sobą firmy będą zmuszone do zastąpienia starych technologii, uciążliwych dla środowiska, metodami produkcji neutralnymi. Gdy wprowadzono zasadę „zanieczyszczający płaci" do systemu prawa ochrony środowiska UE, starano się zminimalizować zakłócenia w konkurencji powstające na płaszczyźnie handlu lub lokalizacji inwestycji. Podkreślano wówczas, że powinny się one odbywać według jednakowych zasad w całej Wspólnocie. Realizując politykę ochrony środowiska w Polsce, organy administracji powinny kierować się podstawowymi zasadami tej polityki obowiązującymi na terenie UE.

[198] Por. **J. Małecki,** *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 13 i n.

ROZDZIAŁ 9

Zasady jawności informacji o środowisku i jego ochronie

9.1. Teoretyczne podstawy zasady dostępu do informacji

Termin „informacja" pochodzi od łacińskiego słowa *informatio* oznaczającego wyobrażenie, pojęcie. Informacja obejmuje swoim zakresem powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówkę i pouczenie[1]. W znaczeniu ogólnym informacja to wszelka treść, która jest zaczerpnięta ze świata zewnętrznego[2]. Do elementów tworzących informację są dostosowywane zmysły oraz dane wytworzone przy rozwiązywaniu problemów[3]. Dla człowieka bardzo duże znaczenie zawsze miała i nadal ma wiedza na dany temat, który jest przedmiotem jego zainteresowania. Zachowanie ludzkie polega na ciągłym dokonywaniu mniej lub bardziej świadomych wyborów opartych na wiedzy. Dostęp do informacji przy ich dokonywaniu ma fundamentalne znaczenie w procesie podejmowania decyzji. Jak twierdzi A. K. Koźmiński, „podejmowanie decyzji jest procesem, który sprowadza się do zbierania i przetwarzania informacji o przyszłym działaniu". W procesie tym, jego zdaniem, można wyodrębnić trzy główne fazy. Pierwsza faza – przygotowawcza (informacyjna) – sprowadza się do zbierania informacji na temat przyszłego działania, warunków w jakich będzie się ono odbywało, środków pozostawionych do dyspozycji. W tej fazie następuje również przetwarzanie informacji z punktu widzenia zamiaru wydania przyszłej decyzji. Formułowanie wariantów decyzji wymaga dostępu do informacji. W drugiej fazie dokonuje się właściwego wyboru. Trzecia faza obejmuje realizację wybranego wariantu działania. Weryfikacja decyzji może, według tego autora, oznaczać powrót do faz poprzednich, poprzez uzyskiwanie nowych informacji i ponowne ich przetwarzanie[4]. Informacja, jego zdaniem, zawiera wszystko to, co oddziałuje na człowieka i jego zmysły, i jest przez człowieka identyfikowane. W ujęciu węższym: informacja jest treścią,

---

[1] **M. Szymczak** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 788.
[2] **N. Wiener,** *Cybernetyka i społeczeństwo*, przeł. O. Wojtasiewicz, Warszawa 1960, s. 18.
[3] **J. Kozielecki,** *Zagadnienia psychologii myślenia*, Warszawa 1966, s. 196.
[4] **A. K. Koźmiński,** *Wstęp*, [w:] **A. K. Koźmiń**ski (red.), *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1979, s. 6.

która jest przekazywana w czasie od danego członu nadawczego jako twórcy informacji do członu odbiorczego[5].

W potocznym znaczeniu informację traktuje się jako wiadomość. Informacja musi charakteryzować się określonymi cechami. Powinna ona być szybko przekazywana, odpowiadająca prawdzie, szczegółowa, czytelna i określona. Informacja nie może być niedokładna, zniekształcająca stan rzeczywisty, nie może wprowadzać w błąd i pozbawiać możliwości podejmowania decyzji. Wartość informacji wzrasta pod warunkiem, że jest ona zwięzła i wypełniona treścią, usystematyzowana. Po uporządkowaniu tworzy ona system informacyjny; jest on definiowany jako „formalny zespół środków ludzkich i kapitałowych oraz programów, których funkcjonowanie przejawia się w zbieraniu, kodowaniu i magazynowaniu, przetwarzaniu, odnajdywaniu, komunikowaniu, dekodowaniu i użytkowaniu danych dla podejmowania decyzji i zarządzania”[6].

Funkcjonowanie systemu informacyjnego wiąże się z zaangażowaniem środków materialnych oraz ludzi, którzy wykonują przypisane im funkcje organizacyjne. System informacyjny jest lustrzanym odbiciem systemów społecznego, gospodarczego i politycznego, w których wykorzystywana jest informacja. Do zadań systemu informacyjnego należy dostarczanie w odpowiednim czasie informacji, które są potrzebne do wydania decyzji.

Informacja jest także dobrem, które podlega oddziaływaniu państwa w zakresie rozdziału opartego na zasadzie reglamentacji. Informacja służy zaspokajaniu ludzkich potrzeb. W interesie jednostki leży uzyskiwanie potrzebnych dóbr i możliwości korzystania z nich. Dobrem w takim znaczeniu jest, według S. Biernata, to wszystko, co ma dla ludzi wartość, co zaspokaja potrzeby ludzkie, co ludzie cenią i chcą mieć[7]. Istotnego znaczenia nabiera pojęcie dostępności do danego dobra. Dotyczy to więc i dostępności do informacji, która zaspokaja określone ludzkie potrzeby. Są one identyfikowane w ramach szerokiego pojęcia prawa do wolności informacji.

Zasada dostępu do informacji ma bezpośredni związek z prawem do wolności informacji, które jest dobrem zaspokajającym potrzeby ludzi w zakresie informowania. W ogólnym znaczeniu jawność jako dobro chronione prawem jest przeciwieństwem tajemnicy i poufności. Widać to szczególnie w relacjach

---

[5] Tamże.

[6] **C. H. Kriebel, R. L. Van Horn**, *Management Information Systems*, [w:] **C. H. Kriebel, R. L. Van Horn, J. T. Haems,** *Management Information Systems: Progress and Perspectives*, Pittsburgh 1971, s. 54.

[7] **S. Biernat,** *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1989, s. 9. Zob. też **J. Mucha,** *Konflikt społeczny jako kategoria teoretyczna analizy społeczeństwa socjalistycznego*, „Studia Socjologiczne” 1980/1, s. 23; **H. Białyszewski,** *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa 1983, s. 35.

obywatela z administracją. Jawność będąca dobrem jest postrzegana jako podstawowy instrument realizacji zasady dostępu do informacji.

Początkowo dostęp do informacji oznaczał „chęć" uzyskiwania wiadomości o tym, co robi drugi człowiek. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym informacja nabierała większego znaczenia[8]. Konieczność poszukiwania informacji i dostępu do niej wynika z potrzeby człowieka poznawania świata zewnętrznego. Zdaniem T. Górzyńskiej, stała potrzeba zdobywania informacji, gromadzenia i utrwalania, przetwarzania i przekazywania ma również znaczenie egzystencjalne[9]. Informacją jest „każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy o danym zjawisku, umożliwiający człowiekowi, organizmowi żywemu i maszynie lepszą znajomość otoczenia i sprawniejsze przeprowadzenie celowego działania"[10]. W literaturze rozróżnia się pojęcia: „uzyskania" i „dostępu" do informacji. Węższe znaczenie ma termin „umożliwienie dostępu" niż termin „uzyskiwanie informacji". Uzyskiwanie rozumiane jest jako efektywna treść informacyjna docierająca do odbiorcy. Dostęp zaś musi przyjąć postać czynnego działania, polegającego na wystąpieniu do właściwego organu z wezwaniem do udzielania informacji, z jednoczesnym wskazaniem, o jaką informację się ktoś ubiega[11].

Historycznie prawo do informacji wywodzi się z zasady suwerenności narodu[12]. W XX w. powstała koncepcja, zgodnie z którą dostęp do informacji powinien obejmować dane dotyczące działalności państwa i jego aparatu. Przepisy te opierały się na zasadzie, zgodnie z którą dostęp do informacji powinien obejmować dane dotyczące działalności państwa oraz jego organów. Miało to na celu umożliwienie jednostce zapoznanie się z dokumentami, informacjami i obowiązującymi procedurami. Zasada dostępu do informacji od początku była powiązana z zasadą jawności życia publicznego. Gwarantowała obywatelom jawność informacji związanych z mechanizmami sprawowania władzy, realizacji kompetencji i wykonywania zadań.

Krajem, który pierwszy wprowadził instytucjonalne gwarancje jawności działania administracji, była Szwecja. W 1766 r. w państwie tym uchwalona została ustawa o wolności prasy i jawności akt. Przyznawała ona wszystkim

---

[8] **M. Jabłoński, K. Wygoda,** *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 9.

[9] **T. Górzyńska,** *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 20 i 21.

[10] **J. Wróblewski,** *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985, s. 5 i n.

[11] **M. Jabłoński, K. Wygoda,** *Dostęp…*, s. 129–130.

[12] Zasadę tę wyraża art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z 2.04.1997 r.: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu"; ust. 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio". Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm. Władza zwierzchnia stoi ponad wszelkimi organami państwa jako podporządkowanymi, występującymi w roli służebnej. Zob. wypowiedź **P. Winczorka** na posiedzeniu Podkomisji Redakcyjnej Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucje z 6.11.1996 r., *Sprawozdanie z posiedzenia KKZN*, „Biuletyn" 40, s. 168; **M. Gulczyński,** *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] **W. Sokolewicz** (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 106.

wolny dostęp do dokumentów będących w posiadaniu władz oraz prawo do ich publikacji. Kolejnym aktem prawnym, który stworzył podwaliny do rozwoju zasady jawności administracji, była francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r. Przyznawała ona dość szeroko rozumiane prawo żądania sprawozdania z wykonywania zadań od każdego reprezentującego organ publiczny. Wymienione regulacje prawne stanowiły wyjątek od ogólnie i powszechnie obowiązującej wtedy zasady tajemnicy w działaniu administracji wobec jednostki. Sytuacja ta zmieniła się dopiero w 1966 r. w Stanach Zjednoczonych, gdy została wprowadzona ustawa o wolności informacji[13]. Regulacja ta uznawana jest za modelowy akt prawny, który w sposób kompleksowy regulował prawo dostępu do informacji i akt urzędowych. Opierała się na obowiązywaniu generalnej zasady przewidującej jawność dokumentów i informacji urzędowych i przyznającej każdemu prawo ich żądania[14].

9.2. Zasada dostępu do informacji o środowisku w przepisach prawa międzynarodowego

Zasada prawa dostępu do informacji jest jedną z podstawowych zasad Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., która weszła w życie w 1953 r.[15] Przepisy tego aktu gwarantują prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, którego elementem jest uprawnienie do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji[16].

Przepisy Deklaracji nie formułują wprost obowiązków kierowanych do władz publicznych zobowiązanych do udzielania informacji oraz gwarancji przestrzegania prawa dostępu do informacji. Postanowienia Deklaracji nie nakładają również na państwa żadnych formalnych obowiązków prawnych. Jest ona dokumentem wiążącym sygnatariuszy jedynie na płaszczyźnie moralnej. Jednak, jak podkreśla T. Górzyńska, braku zobowiązań prawnych w Deklaracji nie należy utożsamiać z brakiem oddziaływania jej postanowień[17]. Deklaracja, zdaniem autorki, spełniała i nadal spełnia funkcję aktu uniwersalnego, integrującego społeczność międzynarodową, wyrażającego wspólne aspiracje i dążenia. Podstawową wartością tego aktu, według T. Górzyńskiej, jest kompleksowy

[13] Ustawa o dostępie do informacji (5 U.S.C. 552) powszechnie znana jako FOIA od słów: *Freedom of Information Act*. Zob. na temat tej regulacji w publikacji: *Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska. Code of Federal Regulations of the USA Protection of Environment*, przeł. i wstęp K. Równy, Białystok 1997, s. 68.

[14] **J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz,** *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002, s. 21.

[15] Korzystałem z tekstu dokumentu dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http:// www.vilp.de/Plpdf/p146.pdf.

[16] **T. Górzyńska,** *Prawo*…, s. 40–41.

[17] Tamże, s. 44–45.

sposób regulacji praw człowieka, natomiast jego treść tworzy program, który jest wciąż możliwy i przydatny w swych ogólnych założeniach do wykorzystania współcześnie[18]. Poglądy na temat charakteru deklaracji są bardzo rozbieżne; zdarzają się również i takie, według których „Deklaracja może również spełniać funkcję powszechnego apelu i perswazji"[19].

Aktem, który posiada szczególne znaczenie dla przedmiotu omawianej tu problematyki, jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.[20], zwana Konwencją europejską. Jest to umowa międzynarodowa, która została ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Konwencja w art. 10 ust. 1 przyznaje każdemu prawo do wolności wypowiedzi, które jest rozumiane jako wolność poglądów i wolność informacji. Swoboda oznacza tu wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Norma wyrażająca prawa wymienione w art. 10 nie ma charakteru absolutnego. Może również podlegać ograniczeniom, które mogą być wprowadzone w drodze ustawy, w zakresie niezbędnym z uwagi na interes bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, integralność terytorialną, konieczność zapobieżenia zakłóceniom porządku lub przestępstwu, ze względu na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób, z uwagi na zapobieżenie ujawnianiu informacji poufnych oraz ze względu na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej[21].

W podobny sposób prawo do informacji jako część prawa do wolności wypowiedzi reguluje Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.[22] Państwa-strony tej umowy zobowiązały się do przestrzegania i zagwarantowania praw uznanych w tym Pakcie wszystkim osobom znajdującym się na ich terytorium, a nie tylko ich obywatelom. Prawa te mogą być ograniczone na warunkach, które tam zostały określone. Postanowienia Paktu nie zabraniają też rozszerzania katalogu praw[23].

Zagadnienia dotyczące dostępu do informacji reguluje również Dokument końcowy konferencji bezpieczeństwa i współpracy w Europie podpisany w 1975 r. w Helsinkach[24]. Jego treść jest wyrazem politycznej deklaracji poprawienia i rozszerzania wzajemnych stosunków państw oraz przyczyniania się do pokoju, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i współpracy w Europie.

---

[18] Tamże.

[19] **A. Michalska,** *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 176 i n.

[20] Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.

[21] **M. Jaśkowska,** *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 8.

[22] Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167, zał.

[23] **T. Górzyńska,** *Prawo...*, s. 60–63.

[24] Tekst dokumentu w języku angielskim dostępny jest na stronie: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf.

Analizowane powyżej akty prawa międzynarodowego nie dotyczą bezpośrednio prawa obywateli do uzyskiwania informacji w sprawach publicznych mających istotne znaczenie w procesie wydawania decyzji. Zgadzam się z poglądem T. R. Aleksandrowicza[25], który uważa, że ich podstawowym zadaniem było raczej prawo do nieskrępowanej idei i informacji na dowolny temat między ludźmi. Natomiast postanowienia tych dokumentów nie nakładają na władze publiczne obowiązku udzielania informacji dotyczącej ich funkcjonowania. Dynamiczny i widoczny rozwój prawa do informacji publicznej nastąpił dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX w. Przyczynił się do tego pogłębiający się i przyspieszony proces integracji europejskiej, a także rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. W prawie międzynarodowym dużą rolę we wdrażaniu zasady jawności i prawa do informacji publicznej odegrała Rada Europy. Istotne znaczenie miały jej rekomendacje, rezolucje, uchwały oraz decyzje, które tworzą wspólne zasady rozumienia i stosowania wolności obywatelskich[26]. Zdaniem T. R. Aleksandrowicza[27], jest rzeczą charakterystyczną, że prawo do informacji zostało uznane za jedno z praw człowieka w regulacjach prawa międzynarodowego, znacznie wcześniej niż zostało to skonkretyzowane w ustawodawstwach wewnętrznych państw. Prawo do informacji w sposób ewolucyjny stało się zasadą określającą treść jednego z podstawowych praw człowieka.

W treści tej zasady skupiają się tendencje do rozwijania jawności w płaszczyźnie narodowej i międzynarodowej. Początki zasady dostępu do informacji w prawie międzynarodowym odnaleźć można w zaleceniach OECD. Współpraca międzynarodowa dotycząca ochrony środowiska musi być oparta się na zasadzie dostępu do informacji. Często aktywność na forum międzynarodowym w sprawach ochrony środowiska opiera się na dobrowolności. Państwo podejmuje samodzielnie decyzje o przyjęciu określonych, wiążących zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Aby je w pełni wykonywać i respektować, musi stosować zasadę dostępu do informacji. Zasada ta w prawie międzynarodowym dotyczącym ochrony środowiska traktowana jest jako fundamentalna zasada współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. Ogólnikowy charakter zasady dostępu do informacji wymusił potrzebę podjęcia dalszych prac nad jej rozwinięciem i konkretyzacją.

W prawie międzynarodowym zasada dostępu do informacji o środowisku wywodzi się z zasady partycypacji publicznej uregulowanej w zasadzie nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro. „Problemy ochrony środowiska najlepiej rozwiązywać przy współudziale obywateli, których obejmuje sfera oddziaływania tych problemów. Narody powinny ułatwiać i zachęcać do podnoszenia poziomu

[25] **T. R. Aleksandrowicz,** *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 29.
[26] **E. Ura, E. Ura,** *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 73–74.
[27] **T. R. Aleksandrowicz,** *Komentarz*…, s. 27.

społecznej świadomości i uczestnictwa w działaniach przez szerokie udostępnianie informacji z zakresu problematyki ekologicznej"[28]. Wytyczne dotyczące wdrażania tej zasady i zapewniania skutecznego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych zawiera również rozdział 8 Agendy 21.

Aktem o charakterze podstawowym, wyznaczającym zasadniczy zakres treści zasady dostępu do informacji w prawie międzynarodowym, jest podpisana 25 czerwca 1998 r. w Aarhus, podczas IV paneuropejskiej konferencji ministrów ochrony środowiska, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zwana Konwencją z Aarhus[29]. Konwencja została przygotowana w ramach prac Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ; podpisało ją 39 państw, w tym Polska oraz Wspólnota Europejska.

Konwencja z Aarhus była jedną z pierwszych udanych prób wprowadzenia do prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. „otwartych społeczeństw obywatelskich"[30]. Przepisy Konwencji regulują trzy podstawowe zagadnienia: 1) dostęp do informacji; 2) udział w procesach decyzyjnych oraz 3) dostęp do wymiaru sprawiedliwości stwarzający możliwość egzekwowania przez społeczeństwo obowiązujących przepisów. Są to trzy zasadnicze elementy zasady dostępu do informacji, które jednocześnie wypełniają treść zasady partycypacji publicznej uzupełniającej zasadę dostępu do informacji. Zgodnie z art. 1 Konwencji, jej przepisy mają służyć przyczynianiu się do ochrony prawa każdej osoby (odnosi się do obecnego oraz przyszłych pokoleń) do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności[31]. Według art. 2 ust. 3 Konwencji, w którym znajduje się tzw. „słowniczek pojęć", informacją dotyczącą środowiska jest każda informacja w pisemnej, wizualnej, elektronicznej lub jakiejkolwiek innej materialnej formie, obejmująca nie tylko stan elementów środowiska, ale i czynniki oddziałujące na środowisko, a także efekty wywołane w środowisku, jak również przedsięwzięcia podejmowane na rzecz ochrony środowiska. W tym samym artykule uregulowane są definicje: strony, władzy publicznej, społeczeństwa, zainteresowanej społeczności[32].

Zgodnie z art. 3 Konwencji, strony tej umowy są m.in. zobowiązane do przyjęcia w prawie wewnętrznym takich przepisów, które w pełni pozwoliłyby

[28] **M. Keathing,** *Szczyt Ziemi. Globalny program działań. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio*, Warszawa 1994, s. XII.

[29] Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 706.

[30] **J. Jendrośka, W. Radecki,** *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 3.

[31] **J. Ciechanowicz-McLean,** *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 191.

[32] **J. Jendrośka, W. Radecki,** *Konwencja*…, s. 60–61.

na realizację celów Konwencji. Należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 3 ust. 5 i 6, które wskazują, że Konwencja, poprzez swoje przepisy, określa pewien minimalny standard dla zasady dostępu do informacji. Przyjęcie takiego rozwiązania nie narusza prawa do utrzymania lub wprowadzenia środków przewidujących swobodniejszy dostęp do informacji, zwiększony udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, a także szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu środowiska, aniżeli ten poziom, który wynika z przepisów Konwencji. Uregulowania przewidziane w Konwencji nie mogą ograniczać instrumentów, które obowiązywały w zakresie przedmiotowym objętym materią tejże Konwencji. Postanowienia art. 3 ust. 3 regulują wspieranie przez państwa edukacji ekologicznej. Zdaniem P. Szkudlarka, jest to najważniejsze zadanie w działaniach podejmowanych na rzecz ochrony środowiska[33].

Zasadnicza materia dotycząca zasady dostępu do informacji uregulowana została w art. 4 Konwencji, określającym dostęp do informacji dotyczących środowiska, oraz w art. 5, normującym zagadnienia zbierania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska. Zdaniem J. Jendroński, M. Bar i Z. Bukowskiego, można mówić o biernym i czynnym sposobie udostępniania informacji[34]. Bierny dostęp do informacji reguluje art. 4 Konwencji, określający obowiązek organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji. Czynne udostępnianie informacji reguluje art. 5 Konwencji; polega na rozpowszechnianiu informacji przez państwa-strony Konwencji, które zobowiązane są także do gromadzenia, uaktualniania, opracowywania i udostępniania różnego rodzaju informacji.

Uzyskanie informacji nie wymaga wskazania jakiegokolwiek interesu. Prawo dostępu do informacji o środowisku nie ma charakteru absolutnego. W określonych przypadkach Konwencja zezwala na utajnienie informacji[35]. Można odmówić ich udostępnienia np. z uwagi na względy obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrony prywatności czy względy ochrony środowiska. Uzasadnieniem odmowy nie jest sam fakt, że żądana informacja dotyczy np. obrony narodowej, lecz sytuacja, w której ujawnienie danej informacji miałoby szkodliwy wpływ np. na obronę narodową. Władza publiczna może również odmówić udzielenia żądanej informacji, jeżeli nie posiada takiej informacji, żądanie jest bezzasadne lub sformułowane w sposób zbyt ogólny, a także gdy żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo jest związane z wewnętrznym komunikowaniem się władz publicznych. Przepisy Konwencji podkreślają, że powody umożliwiające odmowę muszą być interpretowane w sposób zawężający i powinny nakazywać dokonanie wyważenia względów

[33] **P. Szkudlarek,** *Prawo do informacji w Konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2003/3, s. 4.

[34] **J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski** (red.), *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań, Wrocław 2007, s. 22.

[35] **Z. Bukowski,** *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 301–302.

przemawiających za ujawnieniem informacji i przeciwko niemu[36]. Jeżeli organ władzy nie posiada żądanych informacji, to jest zobowiązany do przekazania żądania władzy publicznej, która takie informacje posiada, a co najmniej należytego poinformowania wnioskodawcy, do kogo ma się zwrócić. Konwencja dopuszcza możliwość pobierania opłat za dostarczenie informacji; opłaty takie nie mogą być nadmierne. Udzielenie informacji musi nastąpić niezwłocznie – jeżeli jest to możliwe, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a w uzasadnionych przypadkach – gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana – w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia żądania.

Zapewnienie dostępu do informacji na żądanie jest również warunkiem skutecznego udziału społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska, zgodnie z zasadą partycypacji społecznej. Informacja, która ma charakter rzetelny i która zostanie odpowiednio wcześniej rozpowszechniona, może być jednym z instrumentów zapobiegających potencjalnym szkodom w środowisku i konfliktom społecznym wypełniającym treść zasady prewencji i zasady przezorności. W art. 5 Konwencji z Aarhus uregulowane zostały obowiązki organów związane z gromadzeniem i upowszechnianiem informacji.

Władze publiczne zobowiązane są do upowszechniania informacji. Upowszechnienie obejmuje: informacje o zagrożeniach; informacje o planowanych i prowadzonych przedsięwzięciach mających wpływ na środowisko; okresowe raporty o stanie środowiska; teksty aktów normatywnych i dokumentów dotyczących wytycznych polityki, programów, planów dotyczących środowiska oraz aktów prawa międzynarodowego i innych dokumentów międzynarodowych w tym zakresie[37]. Postanowienia art. 5 ust. 1 pkt (c) nakładają na władze publiczne obowiązek przekazywania bezpośrednio i bez zwłoki społeczeństwu informacji, które mogą być przydatne dla podjęcia środków służących zapobieżeniu lub złagodzeniu szkody wynikającej z zagrożenia. Jednym z powodów wprowadzenia takich gwarancji były problemy z dostępem do informacji, jakie wystąpiły po katastrofie w elektrowni atomowej w Czarnobylu[38]. Treść art. 5 ust. 2 pkt (b) i (c) reguluje obowiązek prowadzenia publicznie dostępnych rejestrów, w których mają być ewidencjonowane lub zbierane i opracowywane pewne kategorie informacji, szczególnie istotne dla społeczeństwa. Ma to zapewnić, że informacje, które posiada władza publiczna, będą udostępniane zainteresowanym.

Dostęp do rejestrów musi być maksymalnie ułatwiony i bezpłatny. Informacje o środowisku powinny być dostępne w formie elektronicznych baz danych. Postanowienia tego przepisu mają istotne znaczenie dla realizacji zasady dostępu

[36] **J. Jendrośka, M. Bar** (red.), *Zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń*, t. 1: *Prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003, s. 33.

[37] **J. Jabłoński,** *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 192.

[38] **J. Jendrośka, W. Radecki,** *Konwencja*…, s. 79.

do informacji. Do realizacji zasady dostępu do informacji niezbędna jest wiedza na temat tego, jakie informacje można uzyskać i jakie informacje są zgromadzone. W doktrynie zwrócono uwagę, że spośród różnych kategorii informacji podlegających gromadzeniu i udostępnianiu najwięcej kontrowersji dotyczy rejestrów emitowanych zanieczyszczeń[39]. Zgłaszane obawy były związane z tym, że udostępniane informacje mogą być wykorzystywane w celu nieuczciwej konkurencji na rynku. Postanowienia artykułów 6, 7 i 8 Konwencji regulują zagadnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej. Są to trzy grupy zagadnień: 1) konkretne przedsięwzięcia, plany i programy; 2) wytyczne polityki oraz 3) tworzenie aktów prawnych mogących oddziaływać na środowisko.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przepisach Konwencji z Aarhus traktowany jest jako trzeci zasadniczy element zasady dostępu do informacji. Artykuł 9 Konwencji reguluje zagadnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w sytuacji naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa, które są związane z dostępem do informacji i udziałem w podejmowaniu decyzji oraz stanowi zabezpieczenie prawa do środowiska. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości daje możliwość występowania do sądu z roszczeniem przeciwko podmiotom niestosującym się do wymogów prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 9, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przysługuje trzem kategoriom podmiotów: 1. Podmiotom, którym odmówiono dostępu do informacji albo których żądanie udostępniania informacji nie zostało rozpatrzone, zostało nieodpowiednio załatwione lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami art. 4 Konwencji; 2. Podmiotom, które uczestniczyły lub mogły uczestniczyć w procedurach administracyjnych, które przewiduje art. 6 Konwencji, i kwestionują legalność podjętego rozstrzygnięcia, działania lub zaniechania; 3. Członkom społeczeństwa spełniającym wymagania określone w prawie krajowym, którzy kwestionują działanie lub zaniechanie osób prywatnych lub władz publicznych naruszających wymagania krajowego prawa ochrony środowiska.

9.3. Zasada dostępu do informacji o środowisku w prawie Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE (dawny art. 255 TWE), każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach TFUE.

[39] **J. Jabłoński,** *Udział społeczeństwa...*, s. 200; **J. Jendrośka, W. Radecki,** *Konwencja*…, s. 80.

W prawie wewnętrznym państw członkowskich zasada dostępu do informacji i akt urzędowych jest jednym z podstawowych warunków sprawnego funkcjonowania systemu prawa. W prawie niemieckim zasada dostępu do informacji i akt urzędowych jest traktowana jako odrębna instytucja o charakterze ustrojowym. W większości państw członkowskich UE w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych uchwalone zostały akty prawne, które w sposób generalny i kompleksowy regulowały kwestie związane z zasadą dostępu do informacji[40].

W prawie UE zasada dostępu do informacji stanowi istotny element realizacji polityki ochrony środowiska. Państwa członkowskie zobowiązane są do udostępnienia informacji o środowisku osobom fizycznym lub prawnym. Zobowiązanie to obejmuje również podawanie do wiadomości publicznej ogólnych informacji o stanie środowiska za pomocą okresowo publikowanych sprawozdań. Przez długi czas w prawie UE nie było regulacji dotyczących prawa do informacji. Na gruncie prawa pierwotnego traktaty założycielskie nie zawierały w swej treści przepisów odnoszących się wprost do materii zasady dostępu do informacji. Zdaniem P. Sitniewskiego, pojawienie się odpowiednich uregulowań zostało wymuszone negatywnym odbiorem praktyki podejmowania decyzji bez udziału społeczeństwa[41]. T. Jasudowicz uważa, że treść pierwszych standardów europejskich zasady dostępu do informacji wyznaczyło zalecenie nr R/81/19 Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne, wydane „w celu zapewnienia możliwie najpełniejszej dostępności informacji posiadanej przez władze publiczne dla opinii publicznej"[42].

Na temat prawa do informacji wypowiadał się Parlament Europejski oraz ETS[43]. Dla wyznaczenia kształtu zasady dostępu do informacji istotne znaczenie miały regulacje prawne gwarantujące jawność działania Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Instrument zapewniający prawo publicznego dostępu do dokumentów we Wspólnotach Europejskich przyjęty został po wejściu w życie Decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 stycznia 1994 r., która gwarantowała publiczny dostęp do jej niepublikowanych dokumentów[44]. T. R. Aleksandrowicz zwraca uwagę, że przyjęcie tej decyzji stanowiło niewątpliwie krok naprzód w tworzeniu podstaw prawnych dla wyznaczenia zakresu obowiązywania zasady dostępu do informacji, jednakże nie rozwiązywało to wówczas całkowicie problemu[45].

---

[40] **J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter,** *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Wrocław 1990, s. 55.

[41] **P. Sitniewski,** *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 29.

[42] **T. Jasudowicz,** *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 99–103.

[43] **P. Sitniewski,** *Dostęp*…, s. 23.

[44] Decyzja Rady Europejskiej 93/731/EC, Dz. Urz. L 340 z 31.12.1993 r., s. 43–44.

[45] **T. R. Aleksandrowicz,** *Komentarz*…, s. 31.

Duże znaczenie dla wyznaczenia zakresu stosowania zasady dostępu do informacji ma również kodeks postępowania dotyczący dokumentów Rady i Komisji[46]. Jego treść przewiduje m.in., że opinia publiczna ma możliwie jak najszerszy dostęp do dokumentów Rady i Komisji. Kodeks określa także kategorię dokumentów, jakie podlegają wyłączeniu z zakresu obowiązywania zasady dostępu do informacji.

W dniu 10 lipca 1997 r. Parlament Europejski podjął decyzję o publicznym dostępie do swoich dokumentów[47]. Istniejący stan prawny w zakresie dostępu do informacji zmienił się po przyjęciu 2 października 1997 r. Traktatu amsterdamskiego, który wprowadził do Traktatu o ustanowieniu Wspólnot Europejskich (TWE) art. 255 (obecnie art. 15 TFUE)[48] w artykule tym zapewniono publiczne prawo dostępu do dokumentów.

Zgodnie z tym uregulowaniem, każdy obywatel UE uzyskał prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Traktat nakazał ponadto tym organom umieszczenie w treści swych regulaminów szczegółowych rozwiązań dotyczących dostępu do dokumentów. W ten sposób prawo dostępu do dokumentów uzyskało swoją wyraźną podstawę prawną. Treść dawnego art. 255 TWE, a obecnie art. 15 TFUE, rozwija Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[49]. Podstawowym celem tego aktu jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z dostępem. Udostępnienie dokumentów uzależnione jest od uznania, że dotyczą one spraw związanych z kierunkiem polityki, działalnością oraz decyzjami należącymi do zakresów obowiązków, które zostały wymienione w art. 15 TFUE. Każde z państw członkowskich może zażądać, aby przekazywane dokumenty nie mogły być udostępnione bez udzielenia wcześniejszej zgody przez to państwo.

Pomimo szeroko definiowanego publicznego dostępu do informacji, w regulacji tej przewidziano również bardzo szeroki katalog wyłączeń i ograniczeń ze względu na ochronę interesu publicznego. Ograniczenia dostępu do informacji dotyczą: stosunków międzynarodowych; stosunków między państwami członkowskimi; obronności; stabilności wspólnotowego porządku prawnego; finansów wspólnotowych, ze szczególnym uwzględnieniem stabilności waluty; efektywnego działania instytucji. Uregulowane zostały również określone wyłączenia w celu ochrony interesu prywatnego. Niezależnie od tego należy podkreślić, że możliwa jest odmowa udostępnienia dokumentu ze względu na

[46] Dz.Urz. L 340 z 31.12.1993 r., s. 41–42.
[47] Dz.Urz. L 263 z 25.09.1997 r., s. 27.
[48] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 25.03.1957 r. (tekst jedn.: Dz.Urz. C 325 z 24.12.2002 r., tekst pierwotny; Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864 (TWE)).
[49] Dz.Urz. L 145 z 31.03.2001 r., s. 43.

fakt objęcia treści dokumentu, informacji pochodzących z obrad organów UE klauzulą poufności[50]. W art. 12 tego rozporządzenia uregulowano zasady dostępu bezpośredniego – w formie elektronicznej lub za pomocą rejestru. Udostępnianie w tej formie dokumentów następuje drogą bezpośrednią, zgodnie z przepisami wewnętrznymi w regulaminie instytucji. Dostęp do dokumentów w drodze elektronicznej oraz wgląd do nich na miejscu ich przechowywania jest bezpłatny; odpłatne może być jedynie kopiowanie i wysyłanie dokumentów[51].

Zgodnie z art. 11 Karty praw podstawowych UE przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei[52] każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolność posiadania poglądów, a także otrzymywania i przekazywania informacji i idei, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Postanowienia Karty dają obywatelowi Unii, każdemu innemu człowiekowi oraz podmiotowi prawnemu zamieszkałemu lub mającemu siedzibę w państwie członkowskim, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W katalogu praw przewidzianych w Karcie znalazło się również prawo do dobrej administracji. Zasada dostępu do informacji jest jedną z zasad podstawowych Europejskiego kodeksu dobrej administracji. W art. 22 Kodeksu określone zostały standardy: jak powinien zachować się urzędnik udostępniający informacje osobom bezpośrednio zainteresowanym daną sprawą. Odmowa udostępnienia informacji na piśmie wymaga uzasadnienia i może nastąpić wyłącznie ze względu na jej poufny charakter[53].

Jednym z pierwszych aktów prawa UE, regulujących udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji była Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska[54] (zmieniona Dyrektywą 97/11/WE z 3 marca 1997 r.)[55]. Akt ten określił podstawowy katalog uprawnień przysługujących społeczeństwu, obejmujących dostęp do wniosków o zezwolenie na inwestycję i związanej z nim dokumentacji oddziaływania na środowisko, dostęp do treści decyzji podjętej przez organ oraz możność wyrażenia opinii przed rozpoczęciem przedsięwzięcia. W art. 6 ust. 3 dyrektywy wyliczone zostały przykładowe sposoby informowania społeczeństwa.

Przepisy Dyrektywy Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli przewidywały instytu-

[50] **M. Jabłoński, K. Wygoda,** *Dostęp*…, s. 102–103.

[51] **J. Jendrośka, M. Bar,** *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 330.

[52] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Tekst z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji*, przeł. i wprowadzenie M. A. Nowacki, Kraków 2003.

[53] **J. Świątkiewicz,** *Europejski Kodeks Dobrej Administracji – tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002, s. 33.

[54] Dz. Urz. L 175 z 5.07.1985 r. z późn. zm.

[55] **M. Kenig-Witkowska,** *Prawo środowiska Unii Europejskiej – Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 29.

cję dostępu do informacji i udziału opinii publicznej w procedurze wydawania zezwoleń uregulowanych w przepisach tej Dyrektywy[56]. Akt ten regulował w zakresie zasady dostępu do informacji: udostępnianie wniosków, możliwość wyrażania opinii, a także dostęp do treści decyzji. Wyniki procesu monitorowania emisji, pozostające w dyspozycji właściwych władz, powinny również być udostępnione opinii publicznej. Zasadę dostępu do dokumentów instytucji UE określa treść art. 15 TFUE. Stosowanie zasady dostępu do informacji w sposób kompleksowy zostało uregulowane w Dyrektywie Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku[57]. Przepisy tego aktu obowiązywały do 14 lutego 2005 r.

W dniu 28 stycznia 2003 r. przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE o dostępie publicznym do informacji o środowisku, która zastąpiła Dyrektywę Rady 90/313/EWG[58]. Dyrektywa ta utrzymała w mocy dotychczasowe reguły związane ze stosowaniem zasady dostępu do informacji. W Dyrektywie – tak samo jak przepisach Konwencji z Aarhus – dostęp do informacji uznawany jest za prawo podmiotowe człowieka. Jawność jest podstawową zasadą i jednocześnie wartością chronioną za pomocą tej zasady. Tajność jest wyjątkiem od zasady jawności. Zmiany w stosunku do obowiązującej wcześniej regulacji prawnej polegają głównie na zwiększeniu możliwości publicznego biernego oraz czynnego prawa dostępu do informacji. Uszczegółowione zostały również przepisy materialne i proceduralne. Podstawowe znaczenie ma tutaj definicja „informacji o środowisku". Zgodnie z art. 2, informacje o środowisku oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej postaci materialnej, dotyczące m.in.: stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz, oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane oraz dotyczące wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami[59].

W dyrektywie z 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska poszerzony został zakres podmiotowy zasady dostępu do informacji. Obowiązek udostępniania informacji obciąża organy władzy publicznej. Termin ten obejmuje swoim zakresem, oprócz rządu i innych organów administracji publicznej, również osoby fizyczne lub prawne, które wykonują, zgodnie z prawem krajowym, zadania administracji publicznej lub wykonują publiczne zadania bądź ponoszą publiczną odpowiedzialność pod kontrolą administracji publicznej.

[56] Dz. Urz. L 257 z 10.10.1996 r., s. 26.
[57] Dz. Urz. L 158 z 23.06.1990 r., s. 56.
[58] Dz. Urz. L 41 z 14.02.2003 r., s. 26.
[59] **J. Jendrośka, M. Bar,** *Prawo ochrony...*, s. 321–322.

Oprócz obowiązku udostępniania informacji będących fizycznie w posiadaniu, organy te są ponadto zobowiązane do udostępniania także informacji, do których mają prawo. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Dyrektywy z 2003 r., państwa członkowskie udostępniają informacje o środowisku każdemu na wniosek, bez konieczności wykazywania przez niego interesu. Jak wynika z przepisów Konwencji z Aarhus, informacje winny być udostępniane niezwłocznie, ale nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Należy zwrócić uwagę, że w Dyrektywie 90/313/EWG okres ten obejmował dwa miesiące. W przypadkach, gdy rozmiar i złożoność informacji uniemożliwia dotrzymanie tego miesięcznego terminu, organ udostępnia informacje w ciągu dwóch miesięcy, przy czym o przedłużeniu terminu organ obowiązany jest poinformować wnioskodawcę. W sytuacji zaś, gdy wniosek jest sprecyzowany zbyt ogólnie, organ władzy publicznej powinien zwrócić się do wnioskodawcy o doprecyzowanie wniosku, a także pomóc mu w tym poprzez np. dostarczenie informacji o korzystaniu z publicznych rejestrów.

Artykuł 5 Dyrektywy z 2003 r. reguluje zagadnienia związane z odpłatnością za udostępnianie informacji. Postanowienia tego przepisu dopuszczają pobieranie opłat za dostarczanie informacji o środowisku. Opłata taka nie może przekroczyć uzasadnionej kwoty, a organ jest obowiązany do opublikowania i udostępnienia wykazu takich opłat, ze wskazaniem okoliczności ich pobierania lub uchylania[60]. Jak wynika z orzecznictwa ETS, opłaty te muszą być uzasadnione z punktu widzenia żądającego informacji, a nie udzielającego informacji organu[61]. Różnicowanie opłat nie może wynikać z ekonomicznej wartości informacji ani też z cech podmiotu występującego o udostępnienie informacji. Organ nie może pobierać opłat zwłaszcza za dostęp do publicznych rejestrów lub wykazów, a także za sprawdzanie na miejscu informacji, które są objęte przedmiotem wniosku.

Od szeroko zakreślonego zakresu obowiązywania zasady dostępu do informacji w przepisach Dyrektywy przewidziano przypadki, w których państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o odmowie udostępnienia informacji o środowisku. Dotyczy to sytuacji, gdy: organ władzy publicznej nie posiada żądanych informacji, a także żadna inna osoba nie dysponuje nimi w jego imieniu; wniosek jest ewidentnie nieuzasadniony; wniosek został sformułowany zbyt ogólnie; wniosek dotyczy materiałów będących w opracowywaniu lub nieukończonych dokumentów czy danych; wniosek dotyczy informacji sformułowanych do użytku wewnętrznego. Ponadto państwa członkowskie mogą odmówić udostępnienia informacji, gdy ich ujawnienie negatywnie wpłynie na: poufność postępowania prowadzonego przez organy władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie zagwarantowana; stosunki międzynarodowe; bezpieczeństwo publiczne

[60] **Z. Bukowski,** *Prawo międzynarodowe...*, s. 49.
[61] Orzeczenie ETS w sprawie C-217/97: *Komisja v. Niemcy*, ECR I-5087.

lub obronę narodową; prowadzone postępowanie sądowe; szanse na sprawiedliwy proces albo możliwość prowadzenia dochodzenia karnego lub dyscyplinarnego; ochronę tajemnicy handlowej lub przemysłowej, jeśli jest ona zagwarantowana przez prawo krajowe lub wspólnotowe dla ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej, prawa własności intelektualnej, ochronę danych osobowych przewidzianą przez prawo krajowe lub wspólnotowe, w przypadku gdy osoba nie wyraziła zgody na ich publiczne ujawnienie, interesy lub ochronę osoby, która nie będąc do tego zobowiązana, dobrowolnie doręczyła informacje, które są przedmiotem żądania, chyba że osoba wyraziła zgodę na ich ujawnienie oraz ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, np. teren występowania rzadkich gatunków[62].

Zasada dostępu do sprawiedliwości przewiduje – w razie odmowy udostępnienia informacji, bezczynności organu lub udostępnienia jej niezgodnego z wnioskiem – możliwość zaskarżenia takich rozstrzygnięć zarówno w drodze administracyjnej, jak i sądowej. Regulacja poprzednio obowiązująca – Dyrektywa 90/313/EWG, stwarzała mniejsze możliwości w tym zakresie. Jej przepisy dawały możliwość alternatywnego wyboru przez państwo jednego z wyżej wymienionych sposobów. W dyrektywie z 2003 r. w sposób istotny rozszerzono (w porównaniu z poprzednią dyrektywą) obowiązki polegające na czynnym udostępnianiu informacji. Na państwa członkowskie został nałożony obowiązek prowadzenia elektronicznie dostępnych baz danych. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do regularnego, co najmniej raz na 4 lata, publikowania raportów o stanie środowiska na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. W sytuacji zbliżającego się bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego lub środowiska, spowodowanego przez działalność człowieka lub przyczyny naturalne, państwa członkowskie mają obowiązek niezwłocznego rozpowszechniania wszelkich informacji, które mogą umożliwić grupom społecznym lub osobom podjęcie działań w celu zapobieżenia szkodom wynikającym z tego zagrożenia lub ich zminimalizowania. Nowymi postanowieniami Dyrektywy są uregulowania, które dotyczą jakości informacji o środowisku. Przepisy prawa wewnętrznego powinny stwarzać takie możliwości, aby przekazywane informacje były aktualne, dokładne i porównywalne.

Realizowaniu czynnego rozpowszechniania informacji o środowisku uregulowanego w przepisach Dyrektywy 2003/4/WE służy instrument w postaci Europejskiego rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń. Pierwszym tego rodzaju rejestrem funkcjonującym w całej UE był Europejski rejestr emisji zanieczyszczeń – *European Pollutant Emission Register* (EPER). Utworzony został na mocy decyzji Komisji 2000/479/WE, zgodnie z art. 15 Dyrektywy 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania

[62] **J. Jendrośka, M. Bar,** *Prawo ochrony...*, s. 323–324.

zanieczyszczeniom i ich kontroli[63]. Został on zastąpiony przez Europejski rejestr uwalniania i transferu zanieczyszczeń (EPRTR), funkcjonujący na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr WE/166/2006 z dnia 18 stycznia 2006 r.[64] Instrument ten na szczeblu UE działa w postaci publicznie dostępnej elektronicznej bazy danych. Rejestr daje możliwość wyszukiwania i określania uwolnień i transferów z wykorzystaniem różnych kryteriów charakterystyki tych uwolnień. Są to kryteria: zakładu, położenia geograficznego zakładu, działalności, państwa, właściciela zakładu[65]. Omówione wyżej regulacje prawne, dotyczące prawa dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, są zgodne z postanowieniami Konwencji z Aarhus.

9.4. Zasada dostępu do informacji o środowisku w prawie polskim

Konstytucja RP w art. 54 ust. 1 gwarantuje wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zapewnia prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61) oraz prawo do informacji o ochronie środowiska (art. 74). Zgodnie z art. 51 ust. 1, nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do wyjawienia informacji dotyczących jego osoby. Ponadto z art. 213 Konstytucji wynika, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy stanie na straży: wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji. Artykuł 54 Konstytucji RP tworzy dla każdego gwarancję wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Prawo to zapewnione jest każdemu, niezależnie od tego, jakim statusem prawnym dysponuje on jako podmiot uprawniony. Ograniczenia wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji mogą wynikać wyłącznie z ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podstawą działań ograniczających może być wyłącznie ustawa uchwalona przez parlament. Tego rodzaju ograniczenia nie mogą naruszać wolności i praw. Według M. Safjana, przepis ten określa głębokość ingerencji w sferę prawa; z uwagi na jego ogólny i niedookreślony charakter daje on jednak swobodę w dookreśleniu zakresu ograniczeń[66].

Zasada dostępu do informacji określona w art. 61 Konstytucji jest jedną z zasad konstytucyjnych. Ograniczenie zasady dostępu do informacji może nastąpić wyłącznie przy zaistnieniu pewnych okoliczności; może być ono wprowadzone tylko w drodze ustawy[67]. Wyjątkiem jest jedynie przypadek

[63] Dz. Urz. L 192 z 28.07.2000 r.
[64] Dz. Urz. L 33 z 4.02.2006 r., s. 1.
[65] **Z. Bukowski,** *Prawo międzynarodowe...*, s. 52–53.
[66] **M. Safjan,** *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita", 12.07.1999/160, s. C2.
[67] **P. Sitniewski,** *Dostęp*…, s. 39–45.

wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jak wynika z art. 21 pkt 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone m.in. ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej[68]. Poza tym ograniczenie zasady dostępu do informacji może wynikać z sytuacji uregulowanych w samej Konstytucji. Ograniczenie zasady dostępu do informacji może być wprowadzone ze względu na: 1) określoną w ustawach ochronę praw i wolności innych osób; 2) ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa; 3) ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa; 4) ochronę środowiska i zdrowia ludzi oraz ze względu na 5) ochronę moralności publicznej. Ograniczenia zasady dostępu do informacji nie mogą naruszać istoty praw lub wolności. W zakresie ograniczeń prawa i wolności jednostki wypowiedział się w jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, uznając, że „prawa i wolności jednostki mogą być ograniczone tylko w zakresie niezbędnym i traktowane muszą być w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty praw bądź wolności im poddanych"[69].

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Jak wynika z treści ust. 2 tego artykułu, prawo to podlega ponadto ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, z wyjątkiem informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, które mają związek z pełnieniem przez nich tych funkcji.

Obowiązywanie praktycznej treści zasady powszechnego dostępu do informacji w polskim systemie prawnym w dużej mierze ukształtowała treść orzecznictwa NSA, SN i TK. Według T. Górzyńskiej, „«wyprzedzają» one lub może nawet – w pewnym sensie – «zastępują» nieistniejącą legislację, czy też «uzupełniają» rozproszoną w różnych aktach normatywnych i niezsynchronizowane przepisy"[70]. Zdaniem tej autorki, z postulatu jawności i przejrzystości działania administracji wynika treść zasady dostępu do informacji administracyjnych, pozostających w dyspozycji administracji[71].

W przepisach postępowania administracyjnego zasadę jawności administracji publicznej wyraża treść art. 9 k.p.a.[72] Na gruncie tego aktu prawnego funkcjonuje ona jako zasada jawności proceduralnej, ogólna zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej. Zasada ta w przepisach postępowania administracyjnego jest generalnie związana z załatwianiem indywidualnych spraw obywateli przez administrację. Organy administracji państwowej mają obowiązek

[68] Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.

[69] Uchwała TK z dn. 2.03.1994 r. (W. 3/93), OTK 1994, cz. I, s.158–159; orzeczenie TK z dn. 26.04.1995 r. (K. 11/94), OTK 1995, cz. I, s. 132.

[70] **T. Górzyńska,** *Prawo*…, s. 11–13.

[71] Tamże, s. 15.

[72] Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98 poz. 1071, z późn. zm.

należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na określenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Norma wyrażona w art. 9 k.p.a. formułuje po stronie organu administracji obowiązek, wskazując jednocześnie podmiot, który ma prawo oczekiwać jego spełnienia. W doktrynie zwraca się uwagę, że obowiązek ten wyklucza zajmowanie przez organ prowadzący postępowanie pozycji „przeciwnika" strony, który wyczekuje na popełnienie przez nią błędu, który będzie przyczyną uzasadniającą wydanie niekorzystnej dla strony decyzji. Organ ten winien zajmować wobec strony postawę otwartą, nacechowaną zrozumieniem jej interesu[73]. Organ administracji ma z urzędu obowiązek udzielania wszechstronnej informacji stronie, bez wyczekiwania na jej aktywność. Bierność organu jest w tym przypadku naruszeniem prawa. Działaniem niezgodnym z zasadą będzie nie tylko odmowa udzielenia informacji, ale również nienależyte jej udzielenie czy też udzielenie informacji niewyczerpującej lub fałszywej, wprowadzającej w błąd.

Obowiązek udzielania informacji dotyczy wszystkich etapów postępowania – od etapu jego wszczęcia do jego zakończenia i wydania decyzji. Jak wynika z ukształtowanej w tym zakresie linii orzecznictwa NSA, wyrażona w art. 9 k.p.a. zasada nie zobowiązuje organu do doradzania w sprawach wykraczających poza przedmiot postępowania[74]. Informowanie stron jest zasadą ogólną postępowania administracyjnego. Jej konkretyzacja następuje w art. 73 i art. 74 k.p.a., w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą udostępniania akt. Norma wyrażona w art. 73 k.p.a. wyznacza zasadę względnej jawności akt sprawy administracyjnej. Zgodnie z § 1 tego artykułu, „W każdym stadium postępowania organ administracji państwowej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów". Zgodnie z § 2, strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Jawność jako zasada ogólna nie ma charakteru absolutnego. Przepisy zobowiązują organy administracji do wyłączenia jawności akt postępowania, jeżeli są one objęte tajemnicą państwową lub przemawia za tym ważny interes państwowy. Do obowiązków informacyjnych organu administracji zalicza się również zobowiązanie do uzasadniania decyzji. Według art. 107 k.p.a., decyzja musi zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie. Jednakże organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, a także w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes państwa lub porządek publiczny. Zdaniem W. Chróścielewskiego, uzasadnienie decyzji powinno „wyczerpująco informować stronę o motywach, którymi kierował się organ, załatwiając sprawę. Może ona bowiem skutecznie bronić swych interesów

[73] **W. Dawidowicz,** *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 91 i n.
[74] Wyrok NSA z dn. 29.09.1987 r. (IV S.A. 492/87).

tylko w sytuacji, gdy znane są przesłanki powziętej decyzji. Zatem uzasadnienie powinno odzwierciedlać tok rozumowania organu"[75].

Konkretyzacja konstytucyjnej zasady dostępu do informacji, uregulowanej w art. 61. ust. 1 nastąpiła w ustawie z dnia 6 września 2002 r. o dostępie do informacji publicznej[76]. W art. 2 znalazła się zasada dostępu do informacji. Z treści tego przepisu wynika, że prawo do informacji przysługuje każdemu. Od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wskazania interesu prawnego lub faktycznego. Zgodnie z art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Według M. Jaśkowskiej, pojęcie to nie może być rozpatrywane wyłącznie na podstawie tego artykułu, bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji RP[77]. Spowodowałoby to zbyt wąskie rozumienie tego terminu. Artykuł 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej reguluje prawo szerokiej dostępności do informacji. Prawo do informacji przysługuje każdemu. Osoba korzystająca z tego prawa nie musi wykazywać interesu prawnego lub faktycznego. Może pojawić się wątpliwość przy wskazaniu zakresu podmiotowego prawa do informacji, z powołaniem się na treść art. 61 ust. 1 Konstytucji. Według tego przepisu, prawo do uzyskiwania informacji ma obywatel.

Ustawodawca w Konstytucji podzielił poglądy TK przedstawione w 1992 r., według których „w państwie demokratycznym konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, dotyczą również cudzoziemców"[78]. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz wszystkie inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Warunkiem decydującym nie jest w tym przypadku zaliczenie określonego podmiotu ze względu na charakter organizacyjny formy działania do kategorii podmiotów publicznych, ale faktyczne wykonywanie różnego rodzaju zadań publicznych, łączących się z wykorzystaniem środków publicznych[79].

W art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazane zostały rodzaje informacji publicznych, które podlegają udostępnianiu. W przepisie tym mamy wyliczenie przykładowe, a nie katalog zamknięty. Wyliczenie to ma znaczenie przy ustaleniu, które informacje muszą się obowiązkowo znaleźć w zakresie zasady dostępu do informacji. W art. 6 znalazło się jedynie przykła-

[75] **W. Chróścielewski,** *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 129.
[76] Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
[77] **M. Jaśkowska,** *Dostęp do informacji...*, s. 26.
[78] Orzeczenie TK z dn. 20.10.1992 r. (K 1/92), OTK 1992/2/23.
[79] **Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl,** *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 120.

dowe wymienienie, jakie informacje podlegają udostępnieniu. Zasada jawności działań administracji jest silnie powiązana z zasadą jawności prawa[80]. Jedną z form działania administracji jest tworzenie aktów wykonawczych w granicach posiadanych kompetencji. Do podstawowych obowiązków administracji należy zaliczyć zapewnienie jawności prawa, w tym również tworzonego przez administrację. Obywatel będący adresatem tych norm ma prawo do posiadania wiedzy o obowiązujących przepisach prawa.

Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest rozwinięciem art. 74 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym prawo do informacji ma być realizowane na zasadach i warunkach określonych w przepisach szczegółowych. Przepisy te mają charakter szczegółowy w stosunku do ogólnych założeń określających prawo dostępu do informacji o działalności władzy publicznej. Prawo dostępu do informacji ma bowiem w ujęciu konstytucyjnym znacznie szerszy charakter. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Szczegółowe zasady realizacji tego typu uprawnień określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[81].

Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji, każdy ma prawo do informacji o stanie środowiska. Przepis ten ma na celu zapewnienie publicznego dostępu do informacji o stanie środowiska. Tego typu dane posiadają administracja publiczna oraz instytucje odpowiedzialne za stan środowiska. Prawo do otrzymywania wiadomości na temat stanu środowiska podniesione zostało do rangi normy konstytucyjnej. Przepisy szczegółowe określają podstawowe zasady i warunki, zgodnie z którymi informacje o stanie środowiska są udostępniane. Prawo do informacji o stanie środowiska wiąże się z zapewnieniem wszystkim swobodnego dostępu do danych na temat środowiska. Na administracji publicznej spoczywa zobowiązanie do podejmowania działań mających na celu udostępnienie opinii publicznej wiadomości na temat stanu środowiska. Na administracji publicznej spoczywa zobowiązanie do podejmowania działań mających na celu udostępnienie opinii publicznej informacji.

Generalna wytyczna wynikająca z zasady dostępu do informacji publicznej została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że obywatel

[80] **M. Jabłoński, K. Wygoda,** *Dostęp*…, s. 97
[81] Dz.U. nr 112, poz.1198 z późn. zm.

ma prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych, w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Dla zakresu zasady dostępu do informacji istotne znaczenie ma treść art. 51 Konstytucji. Przepis ten wyznacza granicę dla władz publicznych przed nadmierną ingerencją w prawa i wolności obywatelskie, realizowaną przez gromadzenie i udostępnianie informacji[82]. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zapewniają każdemu dostęp do informacji publicznej. Jest on prawem do informacji publicznej. Na prawo to składają się uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, jak również uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Treść zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie wyznacza na szczeblu Konstytucji art. 74 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem, „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska". Granice tego prawa określa ustawodawstwo zwykłe.

Pierwszym aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy dostęp do informacji o środowisku była ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko[83]. Do 15 listopada 2008 r. podstawowe znaczenie w tym zakresie miała ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. W październiku 2007 r. w Ministerstwie Środowiska przygotowany został projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Jednym z celów projektu było usunięcie naruszeń prawa wspólnotowego przedstawionych przez KE, jak również usprawnienie procesu decyzyjnego.

Od 15 listopada 2008 r. zagadnienia dostępu do informacji o środowisku regulowane są przepisami ustawy 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 (ustawa u.u.i.ś.)[84]. Ustawa ta przewiduje, że informacje o środowisku są udostępniane w dwóch zasadniczych trybach: 1) przez ich upowszechnianie (upublicznianie) oraz 2) na

[82] **J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz,** *Dostęp*…, s. 35–36.
[83] Dz.U. nr 109, poz. 1157 z późn. zm.
[84] Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

indywidualny wniosek. Upowszechnianie dotyczy wskazanych enumeratywnie informacji w art. 24 ust. 1 ustawy. Obowiązek ten obciąża następujące organy administracji publicznej: marszałka województwa, starostę i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz inne podmioty, takie jak: zarządzających drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem. Proces upowszechniania informacji powinien odbywać się za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności z wykorzystaniem elektronicznych baz danych, na stronach „Biuletynu Informacji Publicznej" (BIP). Zobowiązanie do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów jest formą upowszechniania informacji o środowisku. W „Biuletynie Informacji Publicznej" udostępniane są dokumenty takie, jak: polityka ekologiczna państwa, raport z realizacji polityki ekologicznej państwa, krajowy plan gospodarki odpadami, sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami, informacje o przepisach krajowych i Unii, a także o umowach międzynarodowych, które dotyczą ochrony środowiska, poza tym raporty z wykonania tych przepisów i umów, w przypadkach gdy raporty te są dostępne. Wykaz dokumentów wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy jest obszerny i obejmuje różnego rodzaju dokumenty. Musi być prowadzony w formie elektronicznej i udostępniony na stronie BIP organu. Obejmuje on tylko dane o dokumentach, nie obejmuje treści tych dokumentów.

Główną formą dostępu do informacji o środowisku jest dostęp na wniosek. Wniosek powinien mieć formę pisemną. Z ustawy nie wynikają żadne inne wymagania dotyczące jego treści i formy. Konwencja z Aarhus, Dyrektywa 2003/4/WE oraz u.u.i.ś. przyznają prawo do informacji każdemu, to znaczy wszystkim osobom fizycznym i prawnym, jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, organizacjom, organom, a także instytucjom. Postępowanie dotyczące udostępniania informacji o środowisku regulują przepisy k.p.a. Wniesienie wniosku powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym powstaje stosunek administracyjnoprawny między dwoma podmiotami: wnioskodawcą jako stroną a organem administracji. Omówiona ustawa nie reguluje wymagań formalnych, które powinien spełniać wniosek. Mają tutaj zastosowanie przepisy k.p.a. Wniosek powinien spełniać wymagania przewidziane dla podania, zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. Informacje przekazuje się w takich formach, w jakich zostały one zgromadzone. Organ administracji udostępnia informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, organ powinien udostępnić w dniu złożenia wniosku.

Sytuacje, w których informacje są udostępniane bez pisemnego wniosku, reguluje art. 12 ust. 2 ustawy u.u.i.ś. Bez pisemnego wniosku udostępnia się informację niewymagającą wyszukiwania. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego

działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi, w taki sam sposób udostępnia się informacje znajdujące się w posiadaniu organów administracji lub dla nich przeznaczone, umożliwiające osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia szkodom wynikającym z tego zagrożenia lub ich zminimalizowania. Są to sytuacje o charakterze nadzwyczajnym, dla których istotne znaczenie ma szybkość udzielenia informacji.

Stosownie do treści art. 15 u.u.i.ś., udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie powinno nastąpić w sposób i w formie określonych we wniosku. Wyjątkiem może być sytuacja, w której środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, na to nie pozwalają. Jeżeli informacja o środowisku i jego ochronie nie może być udostępniona w sposób lub w formie, które są określone we wniosku, wówczas organ administracji musi powiadomić na piśmie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji, zgodnie z wnioskiem. Organ powinien również wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona.

Odmowa udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie jest dopuszczona tylko wówczas, gdy ustawa wyraźnie na to pozwala. Obejmuje to przypadki, gdy zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w ustawie, zobowiązujących do odmowy bądź pozwalających na nią. Zagadnienie to regulują art. 16–20 u.u.i.ś. Odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji. Ustawa nie określa żadnych szczegółowych wymagań, jakie powinna spełniać decyzja odmawiająca udostępnienia informacji poza wymaganiami wynikającymi z treści art. 107 § 1 k.p.a. Odmowa udzielenia informacji powinna być wyjątkiem od ogólnej zasady udzielenia informacji. Przyczyny uzasadniające odmowę nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

W art. 16 ust. 1 ustawy wskazane zostały przyczyny odmowy o charakterze obligatoryjnym. Obligatoryjnie należy odmówić informacji, jeżeli ich udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystyki publicznej. W tym względzie przepis ten odsyła do ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[85]. Jak wynika z treści art. 16 ust. 1, organ administracji nie udostępnia informacji, jeżeli jej udostępnienie mogłoby naruszać przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[86]. Zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych, danymi tymi są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Wyjątkiem o charakterze obligatoryjnym są także informacje dotyczące spraw będących przedmiotem praw autorskich oraz patentowych, jeżeli udostępnienie mogłoby naruszyć te prawa.

[85] Dz.U nr 88, poz. 439, z późn. zm.
[86] Tekst jedn. Dz.U z 2002 r., nr 101 poz. 926, z późn. zm.

Odmowa dostępu do informacji o charakterze obligatoryjnym oznacza, że przy zaistnieniu określonych przesłanek organ może wyłączyć z udostępnienia określone informacje. Stosownie do treści art. 17, organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli: 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania; 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się; 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania; 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny. W razie odmowy przez organ administracji udostępnienia informacji, powinien on podać nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie danego dokumentu lub danych oraz udzielić informacji o przewidywanym terminie ich opracowania.

Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z Dyrektywy 2003/4, dostęp do informacji powinien być bezpłatny. Z przepisów u.u.i.ś wyraźnie wynika, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne. Za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym, uzasadnione koszty. Opłaty pobierane przez organ administracji rządowego sektora finansów publicznych stanowią dochód budżetu państwa, natomiast opłaty pobrane przez organ samorządowego sektora finansów publicznych stanowią dochód własny jednostek samorządu terytorialnego.

9.5. Zasada partycypacji publicznej

Słowo „partycypacja" pochodzi od angielskiego terminu *participation*. Termin ten określa relacje między jednostką a jakąś organizacją. Jednostka dzięki partycypacji uczestniczy w działaniu wielopodmiotowym organizacji wykonującej określone funkcje. Partycypacja może występować w dwóch zasadniczych formach: czynnej i biernej. W określonych grupach osób, organizacjach, pewna liczba osób posiada wspólne interesy i potrzeby. Działalność tych osób związana z realizacją wspólnych interesów i celów nazywana jest partycypacją. Tak rozumiana partycypacja oznacza zespół działań jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób[87].

Warto przytoczyć interesujący sposób definiowania i interpretowania tego pojęcia na gruncie nauki filozofii. Partycypacja w personalizmie oznacza właściwość samej osoby, właściwość wewnętrzną, która stanowi o tym, że bytując i działając wspólnie z innymi, bytuje i działa ona jako osoba. Działając

[87] **R. P. Calhoon,** *Managing personel*, New York 1963, s. 495.

wspólnie z innymi, jednostka spełnia czyn i spełnia w nim siebie. Partycypacja (uczestnictwo), zdaniem wielkiego Polaka Papieża K. Wojtyły, stanowi więc o wartości personalistycznej wszelkiego współdziałania[88].

Zasada partycypacji publicznej jest obecnie jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Przestrzeganie zasady partycypacji publicznej to jeden z probierzy respektowania przez organy administracji publicznej zasady praworządności. Zasadę partycypacji publicznej można zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich określonych w konstytucji. Obowiązek konsultacji społecznych w ramach zasady partycypacji jest powinnością prawną organów administracji publicznej. Pojęcie „konsultacje" może być utożsamiane ze społeczną dyskusją i opiniowaniem; nie bez znaczenia jest również łączenie tego pojęcia z terminem doradztwa. Takie rozumienie słowa „konsultacje" jest ponadto zgodne z źródłosłowem tego pojęcia w języku łacińskim – *consultatio*.

Kształt zasady partycypacji publicznej nie jest jeszcze obecnie do końca uformowany. Obserwujemy proces stopniowego konkretyzowania i precyzowania ról podmiotów uczestniczących w jej realizacji, sensu i sposobu rozumienia tej zasady. Zasada ta zakładała aktywne uczestnictwo obywateli w ważnych sprawach dotyczących społeczności, do której należą. Prawa wynikające z zasady partycypacji publicznej mogą dotyczyć małych grup społecznych, społeczności lokalnych oraz dużych zbiorowości reprezentowanych w poszczególnych regionach państw. Zastanawiając się nad społecznym sensem i merytorycznym znaczeniem zasady partycypacji publicznej, należy rozważyć to zagadnienie na tle szeroko rozumianej idei konsultacji społecznych w administracji publicznej, która zakłada, że „Należy rozszerzać stosowanie metody konsultacji, dyskutowania każdej istotniejszej decyzji [...] z zainteresowanymi środowiskami społeczno-zawodowymi w celu korygowania i doskonalenia projektu decyzji, jak również wyjaśniania jej motywów i tworzenia przez to warunków społecznie sprzyjających jej realizacji"[89]. Tak rozumiana zasada partycypacji powinna stać się powszechnie stosowaną zasadą prawa i jednocześnie dyrektywą w zakresie metody postępowania przez organy administracji publicznej. Zdaniem A. Wasilewskiego, „współczesna administracja opierać musi swoje działania na pracy zespołów [...], a więc i aktywnie współdziałających podmiotów zarówno w strukturach wewnętrznych aparatu administracyjnego, jak i w otoczeniu – środowisku działania, a więc wśród odbiorców tych działań"[90]. Autor ten wskazuje dwie występujące tendencje, które zmierzają do

[88] **K. Wojtyła,** *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 295.

[89] Por. **J. Starościak,** *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 9 i n. oraz s. 71.

[90] **A. Wasilewski,** *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 10.

rozszerzenia kręgu podmiotowego oraz służą zaktywizowaniu uczestnictwa społeczeństwa w realizowaniu działań przez organy administracji.

Zdaniem Z. Kmieciaka, „prawo nie jest w stanie opanować coraz większej złożoności życia społecznego ani przezwyciężyć umacniającej się autonomii podsystemów społecznych (...)”[91]. Prowadzenie sporów prawnych można jego zdaniem uznać za instytucjonalną fazę „konfliktu interesów, obejmującą zwykle składnik eskalacji i konfrontacji. Zapanowanie nad konfliktem w tym stadium jest dużo trudniejsze niż w jego wcześniejszych okresach. Osiągnięcie tego celu uwarunkowane jest w jakiejś mierze możliwościami komunikacji (przesyłania sobie nawzajem informacji, ich odbiorem i reakcją na nie)”[92].

Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczeństwa nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz publicznych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni ważą na własnych interesach społeczeństwa. Zasada ta powinna dawać gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym lub legislacyjnym. Stosowanie zasady partycypacji ma zatem prowadzić do tego, by zainteresowane danym zagadnieniem podmioty uzyskały możliwość wywierania rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Zasada partycypacji obejmuje oprócz udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu również inne formy uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, takie jak: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz szeroką sferę dostępu do informacji publicznej[93].

Zasada partycypacji publicznej, na gruncie przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, jest regulowana od 15 listopada 2008 r. w ustawie 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 (ustawa u.u.i.ś.). Zasada ta oznacza, że każdy, w przypadkach określonych w ustawie, ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób określona zasada partycypacji publicznej jest rozwinięciem art. 74 ust. 4. Konstytucji. Zgodnie z treścią tej normy konstytucyjnej, „władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Zdaniem J. Bocia, „sformułowania ustępu czwartego art. 74 nakazujące wspieranie przez władze publiczne działań

[91] **Z. Kmieciak,** *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 18. Na konfliktotwórczą rolę prawa zwraca uwagę tenże autor w pracy pt. *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 46 i n.; zob. także **tegoż** autora, *Rozstrzyganie konfliktów w prawie administracyjnym*, PiP 1999/12, s. 34 i n.

[92] Tamże, s. 17.

[93] **J. Jabłoński,** *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 554.

ochronnych obywateli dają należytą i wystarczającą podstawę nie tylko dla argumentacji uzupełniającej, ale przede wszystkim dla wspierania działań merytorycznych podejmowanych przez podmioty spoza władz publicznych"[94].

Prawo partycypacji jest nieograniczone pod względem podmiotowym; nie ma, dla przykładu, znaczenia miejsce zamieszkania osoby zamierzającej skorzystać z tych uprawnień. Prawo nie ma jednak charakteru powszechnego od strony przedmiotowej, zakres uprawnień z niego wynikających precyzowany jest przepisami szczegółowymi.

Realizacja zasady partycypacji publicznej w procesie wydawania decyzji dotyczących środowiska powinna przyczyniać się do wypracowania i podejmowania optymalnych decyzji, zgodnych z najlepszą dostępną wiedzą w zakresie ochrony, oraz zwiększać poziom kontroli społecznej w procesie stosowania przepisów prawa. Decyzje stosowania prawa, aby mogły być akceptowane przez społeczeństwo, powinny być podejmowane z możliwie największym udziałem przedstawicieli społeczeństwa i przy aktywnym udziale organizacji reprezentujących grupy społeczne. Zasada partycypacji w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska pozwala przedstawicielom danej społeczności realnie wpływać na realizację celów ochrony środowiska wynikających z polityki i prawa ochrony środowiska. Dzięki obowiązywaniu zasady partycypacji publicznej przedstawiciele społeczeństwa uzyskują prawo realnego współdecydowania i sprawowania bezpośredniej kontroli w sferze ochrony środowiska.

Zasada ta w toczących się postępowaniach jest jednym z głównych i najważniejszych elementów tworzenia i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego[95].

Władze publiczne podejmujące decyzje mają obowiązek poznania stanowiska przedstawicieli społeczeństwa. Jest to niezbędne dla uniknięcia późniejszych konfliktów[96]. Dzięki stosowaniu zasady partycypacji możliwe jest uzyskanie akceptacji społecznej dla proponowanych rozwiązań. Bardzo często powstające na tym tle konflikty wynikają z takich przyczyn, jak: brak lub niewystarczający poziom dostępu do informacji, sprzeczność interesów oraz powstanie niewłaściwych relacji między stronami konfliktu[97].

Istotne znaczenie dla skuteczności działania zasady partycypacji publicznej ma stopień komunikowania się społeczeństwa z osobami reprezentującymi

---

[94] **J. Boć,** *Art. 74*, [w:] **J. Boć** (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej wraz komentarza do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 135.

[95] **R. Kowalczyk, B. Szulczewska,** *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko dla planów zagospodarowania przestrzennego*, Gdańsk 2002, s. 31.

[96] **M. Micińska,** *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i procesie budowlanym*, „Aura" 2007/1, s. 23.

[97] **M. Burchard-Dziubińska,** *Ochrona środowiska jako przyczyna konfliktów na szczeblu lokalnym*, [w:] **S. Kozłowski** (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004, s. 487.

organy władzy publicznej. W tym zakresie obowiązuje zasada, według której, im większy jest zakres i swoboda porozumiewania się, tym większa jest skłonność przedstawicieli grup społecznych do działania na rzecz dobra wspólnego, w tym przypadku – na rzecz ochrony środowiska. Istotne znaczenie ma również skuteczność działania zasady dostępu do informacji – tak trwale powiązanej z zasadą partycypacji publicznej. Silnym czynnikiem stymulującym do podjęcia partycypacji może być postępowanie władz publicznych. W sytuacji silnego konfliktu między interesem własnym grupy społecznej a dobrem wspólnym, administracja publiczna może skutecznie pobudzić partnerów społecznych do kooperacji. Jeżeli administracja powtarza działania, stosując strategię „wet za wet" bądź w zasadzie kooperuje, to raczej nie jest możliwe prawidłowe stosowanie zasady partycypacji publicznej. Na siłę oddziaływania tzw. lobby ekologicznego w zakresie kształtowania prawa ochrony środowiska zwraca uwagę J. Stelmasiak[98]. Jego zdaniem, „podstawowym celem lobby ekologicznego powinno być takie kształtowanie regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska, które w maksymalnym stopniu brałoby pod uwagę interes publiczny ogólnopaństwowy uwzględniający wymagania ochrony środowiska przy podejmowaniu wszelkich rozstrzygnięć dotyczących wartości środowiska zarówno w skali krajowej, regionalnej, jak i lokalnej"[99]. Określone radykalne zachowania aktywistów z organizacji pozarządowych J. Ciechanowicz-McLean nazywa ekoterroryzmem[100]. Autorka ta uważa, że działania takie mogą realizować osoby, które nie są związane z ruchami ekologicznymi, natomiast są członkami radykalnych ruchów i organizacji polityczno-religijno-społecznnych[101].

Funkcjonowanie zasady partycypacji staje wobec trudnego do rozwiązania problemu polegającego na umiejętności godzenia interesu jednostkowego z interesem ogółu. Zasada ta powinna przyczyniać się do zwiększenia poziomu zachowań zgodnych z interesem ogółu oraz zachęcać społeczeństwo do działania w imię dobra wspólnego. Optymalne byłoby osiągnięcie takiego stanu sytuacji stosowania zasady partycypacji, w wyniku którego dobro wspólne będzie tożsame z dobrem indywidualnym.

Jak to zostało zasygnalizowane na początku rozważań, partycypacja publiczna jest formą uspołecznienia procesu decyzyjnego. Zasada ta umożliwia skuteczniejszą realizację decyzji, a także zwiększa świadomość ekologiczną społeczeństwa. Proces partycypacji publicznej nie służy wyłącznie osiągnięciu porozumienia, np. między stronami konfliktu, ale jest jednocześnie procesem informacyjnym. Obowiązywanie zasady partycypacji publicznej przedłuża więc

[98] **J. Stelmasiak,** *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 230–231.
[99] Tamże, s. 231–232.
[100] **J. Ciechanowicz-McLean,** *Ekoterroryzm – terroryzm*, [w:] **J. Ciechanowicz-McLean** (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 16.
[101] Tamże, s. 18–19.

proces podejmowania decyzji i zwiększa jego koszty, ale równocześnie jest sposobem zamknięcia w ramy prawne potencjalnych konfliktów i przybliża osiąganie konsensusu[102]. Zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, jest sposobem na realizację celu w postaci wypracowania najlepszego rozstrzygnięcia, które będzie do zaakceptowania przez społeczeństwo.

Zasadę partycypacji publicznej można wyprowadzić również z przepisów Europejskiej Konwencji praw człowieka[103]. W orzecznictwie europejskim szczególnie istotnym zagadnieniem jest udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia kształtu zasady partycypacji publicznej miały dokumenty programowe przyjęte podczas Konferencji w Rio de Janeiro. Zgodnie z treścią zasady 10 Deklaracji z Rio, „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”[104]. Konsekwencją przyjęcia Deklaracji z Rio była potrzeba stworzenia podstaw prawnych określających kształt zasady partycypacji publicznej w prawie wewnętrznym. Przykładem realizacji zasady partycypacji publicznej w przepisach prawa międzynarodowego może być Europejska konwencja krajobrazowa[105]. Postanowienia art. 15 ust. 1 TFUE (dawny art. 255 TWE) zapewniają działania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z jak największym poszanowaniem zasady otwartości.

Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, gwarantują przepisy prawa UE. Przykładem regulacji prawnej realizującej założenia wynikające z zasady partycypacji publicznej może być Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowi-

[102] **M. Jakubowski,** *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych*, Warszawa 2001, s. 4.

[103] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [sporządzona w Rzymie dn. 4.11.1950 r. (zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2)], Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.

[104] *Dokumenty końcowe*…, s. 15.

[105] Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dn. 20.10.2000 r.; tekst polski opublikowany w Dz.U. z 2006 r., nr 14, poz. 98.

sko[106]. Przepisy Dyrektywy określają generalne zasady przeprowadzenia ocen wpływu na środowisko. Konsultacje i udział społeczeństwa, zgodnie z założeniami zasady partycypacji publicznej, powinny przyczyniać się do transparentności procesu podejmowania decyzji i przyjęcia optymalnych rozwiązań. Uczestnictwo społeczeństwa w procesach decyzyjnych, zgodnie z zasadą partycypacji publicznej, przewidują również przepisy Rozporządzenia 166/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, zmieniające Dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE[107]. Przepisy tego rozporządzenia gwarantują udział społeczeństwa w rozwoju rejestru. Zasadniczą podstawą prawną stosowania zasady partycypacji publicznej jest Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości Dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE[108].

Na gruncie prawa polskiego zasada partycypacji publicznej funkcjonuje na dwóch zasadniczych płaszczyznach działania: 1) na płaszczyźnie legislacyjnej i 2) na płaszczyźnie postępowania administracyjnego. Punktem wyjścia dla określenia zakresu tych dwóch płaszczyzn stosowania zasady są przepisy u.u.i.ś. Zgodnie z art. 5 ustawy, każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepisy działu III podzielone zostały na cztery rozdziały regulujące zasady udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć o charakterze ogólnym dotyczących planów programów i strategii[109], oraz zasady wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Odrębnie w rozdziale IV ustawy uregulowano uprawnienia organizacji ekologicznych.

Zgodnie z ogólną zasadą, zasadniczą formą udziału społeczeństwa jest prawo składania uwag i wniosków, które dotyczą projektowanych rozstrzygnięć, realizowane w postępowaniach związanych z przyjmowaniem takich rozstrzygnięć. W postępowaniach, które wymagają udziału społeczeństwa, stosuje się przepisy art. 29–45 u.u.i.ś. Jak wynika z treści art. 29, prawo składania uwag i wniosków jest prawem powszechnym, które przysługuje każdemu. Przed przyjęciem projektu aktu lub przed wydaniem decyzji organ właściwy do wydania i podjęcia danego rozstrzygnięcia powinien umożliwić realizację tego

[106] Dz. Urz. L 197/30 z 21.07.2001 r.
[107] Dz. Urz. L 33 z 4.02.2006 r.
[108] Dz. Urz. L 156/17 z 25.06.2003 r.
[109] Może to dotyczyć np. lokalnych strategii rozwoju, por. **P. Legutko-Kobus,** *Udział społeczności w konstruowaniu lokalnej strategii rozwoju*, [w:] **S. Kozłowski, A. Haładyj** (red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin 2006, s. 225.

prawa. Jest to uprawnienie o charakterze powszechnym. Oznacza, że nie mogą być w tym zakresie wprowadzane żadne ograniczenia.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 29 u.u.i.ś., każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Należy jednak podkreślić, że do zgłaszanych uwag i wniosków w toku postępowania wymagającego udziału społeczeństwa wyłączone jest stosowanie przepisów działu VIII k.p.a. Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w drodze pisemnej, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Nie występuje obowiązek zabezpieczenia wystąpień w formie elektronicznej bezpiecznym podpisem elektronicznym, zgodnie z ustawą z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[110]. Podstawowym i najważniejszym wymogiem jest wnoszenia uwag i wniosków w wyznaczonym terminie. Uwagi lub wnioski złożone po upływie 21-dniowego terminu ich składania pozostawiane są bez rozpatrzenia. W poglądach doktryny reprezentowane jest stanowisko, według którego sztywny termin składania uwag i wniosków nie zawsze gwarantował społeczeństwu możliwość czynnego udziału w tworzeniu konkretnego aktu[111]. Prowadzący dane postępowanie organ musi rozpatrzeć wszystkie złożone wnioski; nie musi jednak wszystkich uwzględnić. Organ zobowiązany jest także dołączyć do przyjętego dokumentu uzasadnienie. Powinno ono zawierać informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu, a także o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę oraz w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Te same wymogi dotyczą uzasadnienia decyzji administracyjnej. Ponadto organ jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości informacji dotyczących wydanej decyzji, przyjętego dokumentu oraz o możliwościach zapoznania się z ich treścią.

Obowiązki dotyczące organów administracji związane z zapewnieniem udziału społeczeństwa tworzą dwie grupy; są to: 1) obowiązki o charakterze procesowym oraz 2) obowiązki o charakterze materialnym. Do pierwszych należy obowiązek podania określonych informacji do publicznej wiadomości oraz obowiązek przyjmowania w wyznaczonych terminach zgłaszanych uwag i wniosków. Obowiązkami o charakterze materialnym są: obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków oraz wykazanie w sposób wymagany, że takie rozpatrzenie miało miejsce. Do publicznej wiadomości w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji administracyjnej powinny być podane informacje objęte katalogiem zamkniętym, wymienionym w art. 33 ust. 1 u.u.i.ś. Ponadto w postępowaniu związanym z przyjęciem określonego dokumentu

[110] Dz.U. nr 130, poz. 1450, z późn. zm.

[111] **J. Jendrośka, M. Bar,** *Zmiana w pozycji prawnej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, PiŚ 2005/2, s. 74.

powinny być podane do publicznej wiadomości informacje, o których stanowi art. 39 ust. 1 u.u.i.ś. Formami podania informacji do publicznej wiadomości są: 1) udostępnienie informacji na stronie „Biuletynu Informacji Publicznej" organowi właściwemu w sprawie; 2) ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie; 3) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu, oraz w przypadku, gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania.

Organizacje ekologiczne, powołując się na swoje cele statutowe, zgłaszając chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Zdaniem J. P. Tarno „ustalenie, czy cele statutowe danej organizacji [...] uzasadniają jej udział w postępowaniu sądowym, sprowadza się do porównania tych celów ze sprawą będącą przedmiotem danego postępowania"[112]. Z treści art. 44 u.u.i.ś. formułującego taką zasadę nie wynika, że chodzi tu o postępowanie administracyjne. Definicję „organizacji ekologicznej" zawiera art. 3 pkt 10 u.u.i.ś.: pod tym pojęciem rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Taką samą definicję zawiera art. 3 pkt 16 p.o.ś. Przystąpienie do postępowania jest możliwe w każdym czasie. Uzasadnieniem jest tutaj wykazanie statutowego zainteresowania sprawami ochrony środowiska. Organ, odmawiając dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, powinien wydać postanowienie, na które służy zażalenie. Jako przyczyny odmowy można wskazać: niewskazanie statutowego zainteresowania sprawami ochrony środowiska, a także brak uznania przez organ statusu organizacji ekologicznej zgłaszającego się podmiotu. Przepisy nie wskazują formy dopuszczenia organizacji do postępowania. Powinno to być również postanowienie.

W literaturze zwrócono uwagę na „mocno kontrowersyjne regulacje", które zostały przyjęte w treści art. 44 ust. 2 i 3 u.u.i.ś.[113] Przepisy ustawy u.u.i.ś.

---

[112] **J. P. Tarno,** *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2010, s.105. Zdaniem W. Chróścielewskiego rozwiązanie sprawy udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym przyjęte w prawie o ochronie środowiska uznać trzeba za *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej, **W. Chróścielewski,** *Podmioty postępowania administracyjnego*, [w:] **W. Chróścielewski, J. P. Tarno,** *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 103.

[113] **Zob. M. Górski,** *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009, s. 26 i n.

przyznają prawo złożenia odwołania od decyzji, która została wydana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, również w przypadku, gdy organizacja nie brała udziału w danym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wniesienie odwołania traktowane jest jako równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu odwoławczym. Artykuł. 44 ust. 3 u.u.i.ś. daje organizacji ekologicznej uprawnienia skargowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Prawo złożenia skargi przysługuje organizacji także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa w żadnej z instancji administracyjnych. Wynika z tego, że uprawnienia skargowe przysługują organizacji, niezależnie od tego, czy brała ona udział we wcześniejszych fazach postępowania.

Według J. P. Tarno „postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy uzasadnić, ponieważ przysługuje na nie zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego”[114].

[114] **J. P. Tarno,** *Prawo o postępowaniu przed sądami*..., s. 107.

ROZDZIAŁ 10

Zasada reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska

10.1. Koncepcje teoretyczne zasady reglamentacji

Zasada reglamentacji nie została wymieniona w katalogu zasad prawa ochrony środowiska uregulowanym w art. 5–12 ustawy p.o.ś. Niemniej znaczenie praktyczne tej zasady w procesie stosowania przepisów prawa ochrony środowiska jest bardzo duże. Według *Słownika wyrazów obcych*, reglamentacja oznacza „wyłączenie niektórych artykułów z wolnego obrotu towarowego, zwykle z powodu ich niedostatecznych ilości. Prawo określa reglamentację jako ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne”[1]. Warunkiem reglamentacji jest regulowanie zachowań człowieka przez system prawa. W potocznym znaczeniu termin „regulacja” używany jest równoznacznie z porządkowaniem, doprowadzeniem do porządku pewnego stanu poprzez usunięcie przypadkowości.

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego nie mamy definicji pojęcia „reglamentacja”. Jest ono używane w różnych znaczeniach, w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor ten, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie gospodarowania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zabezpiecza bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej, świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transportu oraz innych działów gospodarki narodowej”[2].

W nauce francuskiego prawa administracyjnego stosuje się pojęcia *acte réglamentaire* oraz *réglement*. Określają one normatywne akty administracji[3]. Reglamentacja należy też do podstawowych funkcji państwa. Historycznie ta

---

[1] **J. Tokarski** (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 634.

[2] **A. Jaroszyński,** *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968/10, s. 11. Zob. też **Z. Rybicki,** *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.

[3] **M. Hauriou,** *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1950, s. 317; **A. Szpor,** *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 38.

forma aktywności władz politycznych wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej[4].

Według A. Chełmońskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego […] podstawowymi formami działalności reglamentacyjnej jest system nakazów i zakazów […]"[5]. W prawie administracyjnym A. Jaroszyński widzi reglamentację jako „specyficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażającej się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych obiektywnie lub subiektywnie dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych"[6]. Według M. Jełowickiego, reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych oraz wprowadzanie innych limitów swobody działania określonych podmiotów polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów. Tak postrzeganej reglamentacji dokonuje państwo w drodze prawa, upoważniając jednocześnie różne organy państwowe do dokonywania regulacji szczegółowych i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań różnych podmiotów[7]. S. Kasznica pod pojęciem „reglamentacja" rozumie działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym legitymującym władze administracyjne do stanowienia tzw. rozporządzeń porządkowych[8]. S. Langrod upodabnia reglamentację do policji administracyjnej[9]. Reglamentacja występuje również jako jedna z funkcji, które są realizowane w obrębie aparatu zarządzania gospodarką – obok takich funkcji, jak: planowanie, kierownictwo i nadzór oraz koordynacja[10]. B. Jaworska-Dębska, analizując spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej, wskazuje na występowanie elementów regla-

[4] **S. Kasznica,** *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i n.

[5] **A. Chełmoński,** *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] **T. Rabska** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław1980, s. 462. Ekonomiczne ujęcie definicji reglamentacji przedstawił Z. Rybicki. Według tego autora „reglamentacja to wyłączenie przez państwo pewnych dóbr ze sfery wolnych obrotów gospodarczych, jak sprzedaż, zamiana, posiadanie, używanie, produkcja itp. Wykonywanie tych czynności wymaga wówczas zezwolenia właściwej władzy [...] Zasięg reglamentacji może być różny: od obowiązku zgłoszenia danego dobra właściwym władzom, do całkowitego zakazu wykonywania pewnych czynności bez zezwolenia […]", **Z. Rybicki,** *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 623. Por. **C. Kosikowski,** *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 255. Autor ten uważa, że reglamentacja polega na możliwości wkraczania administracji w sferę uprawnień przedsiębiorców w zakresie właściwych przedmiotowo praw rzeczowych. Reglamentację łączy on głównie ze środkami majątkowymi przedsiębiorców.

[6] Por. **A. Jaroszyński,** *Reglamentacja*…, s. 12.

[7] **M. Jełowicki,** *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989/10, s. 21.

[8] **S. Kasznica,** *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16.

[9] **J. S. Langrod,** *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003, s. 173.

[10] **R. Malinowski,** *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 227 i n.

mentacji administracyjnej w środkach prohibicyjnych. Jej zdaniem, „przez «polską prohibicję» należy więc rozumieć ustawowo przewidzianą możliwość wprowadzenia przez prawo określony podmiot, ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przede wszystkim na określonym terenie oraz głównie na czas oznaczony”[11].

Na gruncie prawa ochrony środowiska reglamentacja występuje jako zespół instrumentów prawnych funkcji reglamentacyjno-ochronnej. Oznacza ona w tym zakresie egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków, na rzecz koniecznej ochrony określonych interesów społecznych, państwowych czy jednostkowych[12]. Sprowadza się to do działalności państwa polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów korzystania ze środowiska[13]. Celem tak rozumianej zasady reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska w prawie obowiązującym, poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji. Zdaniem E. Zębek i M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów […]”[14].

Zasadę reglamentacji zaliczam do grupy zasad funkcjonalnych związanych z realizacją zadań państwa w ochronie środowiska. Na gruncie prawa ochrony środowiska zasada reglamentacji reguluje i porządkuje, w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych, zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. Zasada ta, sterując sposobami korzystania ze środowiska za pomocą przepisów prawa ochrony środowiska, zmienia wielkość lub jakość korzystania ze środowiska w celu uzyskania określonego stanu rzeczy. Funkcjonowanie tej zasady odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym są przepisy prawne. Omawiana zasada ma na celu zabezpieczanie stanu równowagi w korzystaniu z zasobów środowiska. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji w celu osiągnięcia stabilnej równowagi w korzystaniu z elementów środowiska. Mechanizm zasady reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska, regulującego sposoby i zakres korzystania z zasobów środowiska.

Głównym powodem obowiązywania zasady reglamentacji jest konieczność zapewnienia przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska w kon-

[11] **B. Jaworska-Dębska,** *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 36.

[12] **M. Jelowiecki,** *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986/10, s.13

[13] Na temat reglamentacyjnej działalności państwa w stosunku do podmiotów uspołecznionych oraz wobec jednostek niepaństwowych pisze **Z. Rybicki,** *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 288; patrz także: **tenże**, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 195 i 196.

[14] **E. Zębek, M. Szwejkowska,** *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007/4, s. 65.

tekście racjonalnego korzystania z zasobów środowiska. W nauce prawa we współczesnym ujęciu zasada reglamentacji przestała być tylko rozumiana jako element unormowania, uporządkowania, ustalania reguł i zasad tam, gdzie ich wcześniej nie było[15]. Zdaniem A. Chełmońskiego i T. Kocowskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego”[16].

Istnienie zasady reglamentacji i jej stosowanie wyraźnie przewiduje art. 75 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. C. Kosikowski uważa, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter względny i może ulegać ograniczeniom wprowadzanym w drodze ustawy, gdyby jej wykorzystywanie godziło w jakikolwiek interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na ochronę[17]. Formą takich ograniczeń może być zezwolenie na podjęcie działalności. Zezwolenia te nie są jednak koncesjami w takim rozumieniu aktu, gdzie cechą główną ma być pewien stopień uznaniowości[18].

W polskich regulacjach prawa ochrony środowiska wymagane zgody na korzystanie z elementów środowiska mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie przepisów k.p.a. Instrument ten, będący formalnie decyzją administracyjną, jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska, w ramach korzystania szczególnego. Wymóg formalny w postaci zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej realizowanej przez przepisy prawa ochrony środowiska. Przejawia się ona w kształtowaniu zasad korzystania ze środowiska w celu jego ochrony. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej” wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustalenie zasad, form oraz rodzajów ograniczeń i zakazów w korzysta-

[15] Analizę znaczeń, jakie nadawane są pojęciu reglamentacji, zaproponował **K. Wojtczak,** *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 122–124.

[16] **A. Chełmoński, T. Kocowski,** *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] **K. Podgórski** (red.), *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczym*, Katowice 1985, s. 21.

[17] **C. Kosikowski,** *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 27–29.

[18] Zob. zwłaszcza monografię **D. R. Kijowskiego,** *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, rozdz. III, gdzie dokonano szerokiego przeglądu spotykanych w doktrynie poglądów na temat instytucji „koncesji”.

niu z określonych elementów środowiska, określenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej[19].

Do zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie ochrony środowiska zaliczane są zadania reglamentacyjno-zobowiązujące. Polegają one na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziaływających na środowisko bądź korzystających z niego. W grupie tych zadań następuje ustalanie treści i zakresu obowiązków ochronnych podmiotów korzystających ze środowiska na zasadach szczególnych lub granic dozwolonego korzystania ze środowiska polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń.

Ustawa p.o.ś. w art. 4 reguluje trzy prawne sposoby korzystania ze środowiska: powszechne, zwykłe i szczególne. Powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu; jest to korzystanie obejmujące: 1) wprowadzanie do środowiska substancji lub energii; 2) inne niż wymienione w pkt 1 rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (art. 4 ust. 1 p.o.ś.). Korzystanie ze środowiska, które wykracza poza ramy korzystania powszechnego, może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 p.o.ś.). Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest: 1) takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz 2) zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 4 ust. 3 p.o.ś.). Korzystanie szczególne obejmuje swoim zakresem takie sposoby użytkowania środowiska, które wykraczają poza ramy uprawnienia powszechnego. Jest ono dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia. W takim akcie administracyjnym ustala się w szczególności zakres i warunki korzystania ze środowiska jako całości lub jego pojedynczego elementu. Pozwolenie jest wydawane przez właściwy organ ochrony środowiska. Taka forma użytkowania środowiska nazwana została przez M. Górskiego „korzystaniem reglamentowanym”[20].

Zdaniem M. Górskiego przepisy prawne regulujące ochronę środowiska wyraźnie odróżniają dwa rodzaje aktów administracyjnych reglamentujących prowadzenie działalności wpływającej na stan środowiska. Są to pozwolenia i zezwolenia. Według tego autora pozwolenie jest innym rodzajem aktu niż zezwolenie[21]. Zezwolenie jest decyzją ograniczającej prawo prowadzenia określ-

[19] **M. Górski,** *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 26.

[20] Tamże.

[21] Zob. **M. Górski,** *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 204 i n. Pozwolenia,

lonego rodzaju działalności gospodarczej. Pozwolenie jako decyzja administracyjna nie jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, ale określa zasady prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób. Tym sposobem na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest użytkowanie instalacji. Ruch takiej instalacji powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Obowiązek uzyskania zezwolenia i pozwolenia musi być spełniony jeszcze przed podjęciem danej działalności.

Pozwolenie, będąc decyzją administracyjną, potwierdza wypełnienie przewidzianych w ustawie warunków prowadzenia działalności. Jest to również decyzja, która ustala lub precyzuje takie warunki w granicach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[22], obowiązek uzyskania pozwolenia objęty jest zakresem dodatkowych obowiązków skierowanych do przedsiębiorcy, dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska pozwolenie warunkuje sposoby i metody wykonywania działalności gospodarczej. Zezwolenie jest aktem administracyjnym reglamentującym możliwość podejmowania określonego rodzaju działalności. Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji zasady reglamentacji. Norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Zasada reglamentacji przewiduje stosowanie władczych instrumentów działania administracji publicznej. W ich ramach możemy wyodrębnić instrumenty indywidualne, które dotyczą konkretnych czy też oznaczonych osób lub też organizacji, oraz instrumenty generalne, które obowiązują każdego. Za pomocą tych instrumentów działania organ administracji determinuje i ogranicza zachowanie adresata. Administracja, stosując zasadę reglamentacji, najczęściej nakazuje coś lub czegoś zakazuje[23]. W. Chróścielewski, analizując zagrożenie przymusem jako element władztwa administracyjnego

zdaniem tego autora, posiadają inny charakter niż zezwolenia. Zezwolenia reglamentują prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej, natomiast pozwolenia reglamentują sposoby korzystania ze środowiska i stanowią jedynie podstawę do użytkowania instalacji, której ruch powoduje wprowadzenie do środowiska substancji lub energii; **M. Górski, A. Barczak,** *Prawo ochrony środowiska*, [w:] **J. Sługocki** (red.), *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia,* Bydgoszcz 2005, s. 221.

[22] Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

[23] M. Kulesza analizuje rolę instrumentów reglamentacyjnych odnoszoną do dwóch sfer działalności administracji: w sferze reglamentacyjno-porządkowej obejmującej regulację sytuacji prawnej jednostki oraz w sferze, w której administracja działa „twórczo" na rzecz zbiorowości. **M. Kulesza,** *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] **Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski** (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław 1978, s. 341.

w stosunku do wydawanych przez organy administracji publicznej aktów wewnętrznych, uważa, że „adresaci takich aktów w przypadku niewykonywania nałożonych na nich obowiązków, czy też niestosowania przyjętego sposobu wykładni przepisów powszechnie obowiązujących, mogą być pociągnięci do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Taki sam tryb postępowania może mieć miejsce przy aktach wewnętrznych indywidualnych”[24].

Zasada reglamentacji na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska przejawia się w wydawaniu aktów uprawniających do korzystania ze środowiska, w których administracja publiczna zezwala na podjęcie danej działalności – zabronionej bez takiego pozwolenia. Akty uprawniające do korzystania ze środowiska nie zmuszają do niczego, a jedynie pozwalają na podjęcie określonych działań wobec środowiska. Oprócz uprawnień w aktach tych określone są obowiązki nakładane na ich adresatów[25]. Tego rodzaju akty uprawniające jako instrument stosowania zasady reglamentacji nazywane są najczęściej zezwoleniem, pozwoleniem, zgodą, koncesją, licencją, uprawnieniem i upoważnieniem.

Akty prawne posiadają bardzo szerokie zastosowanie w reglamentacyjnej działalności administracji publicznej. D. R. Kijowski przedstawił wykaz aktów prawnych, które przewidują obowiązek uzyskania: zezwolenia, pozwolenia, zgody, koncesji i licencji, zawierający ogółem 1109 przypadków związanych z takim obowiązkiem[26]. W literaturze problematyka aktów uprawniających, takich jak: zezwolenia, koncesje i licencje, była przedmiotem wielu analiz naukowych[27]. Zdaniem J. Supernata, akty uprawniające możemy podzielić na

---

[24] **W. Chróścielewski,** *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 80–81.

[25] Tego rodzaju konstrukcja prawna, w której w akcie uprawniającym określa się równocześnie obowiązki pewnego zachowania się danego adresata, w nauce prawa administracyjnego nazywana jest zleceniem. Zob. **T. Woś,** *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6, s. 22 i n. Autor ten wyraźnie odróżnia zlecenie od warunku i uzależnia obowiązywanie aktu uprawniającego od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Jednocześnie nie zobowiązuje adresata aktu do wykonania czynności, które zostały określone w warunku. Zob. też **M. Waligórski,** *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” 1997/1, s. 111 i n.

[26] Zob**. D. R. Kijowski,** *Pozwolenie*..., s. 311 i n.

[27] Zwracał na to uwagę J. S. Langrod, analizując zjawisko swoistego rodzaju zawłaszczania przez regulację administracyjnoprawną nowych dziedzin życia społecznego. Autor ten pisał na temat „zachłanności interwencyjnej, reprezentowanej przez administrację publiczną w każdej dziedzinie, nie wyłączając gospodarczej”, **tenże,** *Instytucje*…, s. 172. Zob. także na temat reglamentacyjnej działalności administracji publicznej w dziedzinie stosunków gospodarczych: **A. Bator,** *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000; **S. Biernat, A. Wasilewski,** *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997; **tychże,** *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; **Z. Kmieciak,** *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL1983, Folia Iuridi-

dwie kategorie: 1) limitowane i 2) nielimitowane[28]. Autor ten twierdzi, że ograniczenie liczby aktów uprawniających jest podyktowane przyjęciem rozwiązań limitujących w regulacjach prawnych oraz jest związane z realizacją określonej polityki społecznej i gospodarczej państwa. Przedstawiając dalszy podział uprawnień, dzieli je na jakościowe lub ilościowe. Jego zdaniem, większość aktów uprawniających ma charakter jakościowy. Niektóre z uprawnień posiadają również element ilościowy, który polega na określeniu jakiejś ilości lub wielkości.

H. Izdebski i M. Kulesza odróżniają koncesję gospodarczą od koncesji w sensie ścisłym, mającej charakter publicznoprawny. Ta ostatnia, zdaniem tychże autorów, łączy się z przekazaniem do wykonania przez podmioty sektora prywatnego zadania publicznego o charakterze gospodarczym, należącego do zakresu odpowiedzialności władzy publicznej. Tego rodzaju koncesja nie powinna być rozumiana jako forma przywileju, ale jako forma obowiązku wykonywanego przez uprawniony podmiot, realizujący określone zadanie publiczne. Treścią aktu koncesyjnego są zasady i warunki realizacji tego obowiązku[29].

D. R. Kijowski wyróżnia akty będące pozwoleniami związanymi, w których prawo nie pozostawia organowi administracji decydującemu o wydaniu pozwolenia luzu decyzyjnego w ramach instytucji uznania administracyjnego, oraz akty będące pozwoleniami o charakterze uznaniowym, które są wydawane w ramach luzu decyzyjnego[30]. Autor ten, przeprowadzając analizę pozwoleń uznaniowych, wyróżnił pozwolenia w pełni dyskrecjonalne, pozwolenia blankietowe, pozwolenia wyjątkowe, dyspensę oraz pozwolenia wydawane na podstawie pozytywnej oceny celowości zamierzonej działalności[31]. Pozwolenia w pełni dyskrecjonalne występują w sytuacjach, w których przepisy nie wyznaczają żadnych wskazówek, którymi powinien kierować się organ administracji publicznej, udzielając lub odmawiając udzielenia pozwolenia. Pozwolenia blankietowe to pozwolenia administracyjne, których wydanie zależy od wypełnienia wymogów przewidzianych w aktach wykonawczych do ustaw. Są one wydawane na podstawie przepisów, w których brak jest ogólnych zasad oraz celów, które powinny być osiągnięte. D. R. Kijowski twierdzi, że organ, wydając decyzję pozytywną lub negatywną, nie konkretyzuje tylko przepisów

---

ca: 14, *Prawo administracyjne*, s. 13 i n.; **C. Kosikowski,** *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996; **tenże,** *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; **A. Walaszek-Pyziol,** *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.

[28] **J. Supernat,** *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 55 i n.

[29] **H. Izdebski, M. Kulesza,** *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 88–89.

[30] **D. R. Kijowski,** *Pozwolenia*..., s. 70 i n.

[31] Tamże, s. 75 i n.

prawa[32]. Jego zdaniem, treść rozstrzygnięć nie będzie stała. Jest ona „zależna od (poprawnej lub błędnej) interpretacji obowiązujących przepisów. Będzie zmienna, zależna od miejsca, czasu i organu rozstrzygającego oraz ustanowionych lub ustalonych przez niego ocen zamierzonych zachowań"[33]. W ramach pozwoleń administracyjnych D. Kijowski wyróżnia pozwolenia administracyjne proste oraz pozwolenia złożone. Pozwoleniami prostymi są pozwolenia administracyjne, które polegają wyłącznie na ustaleniu, czy zgłoszone działanie jest dopuszczalne i czy może być realizowane, czy też nie. Pozwolenia złożone w sposób pozytywny wyznaczają prawa i obowiązki podmiotów, do których są one adresowane poprzez nakazanie lub zakazanie określonych zachowań. Zdaniem J. Supernata, wśród aktów uprawniających szczególne znaczenie dla administracji publicznej mają uznaniowe pozwolenia złożone[34].

Akt administracyjny jest najważniejszą formą reglamentacyjnej działalności administracji, która służy realizacji nałożonych na nią zadań, dotyczących ochrony środowiska[35]. Tego rodzaju instrument zasady reglamentacji stosowany jest w szczególności dla ustalania dozwolonego zakresu korzystania ze środowiska. Do czasu wejścia w życie ustawy p.o.ś. obowiązujące przepisy definiowały i nazywały tego rodzaju akty w różny sposób. Ustawa p.o.ś. uporządkowała w sposób kompleksowy rolę zasady reglamentacji; przepisy p.o.ś. określiły zespół wymagań prawnych dotyczących treści aktów reglamentacyjnych oraz zasady ich wydawania. Normy dotyczące tych zagadnień znalazły się w dziale IV w tytule III ustawy p.o.ś. Stworzyły one wspólną podstawę prawną do wydawania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji i energii. Przepisy te opierają na zasadzie, według której merytoryczną treść takich aktów uzupełniają wymagania uregulowane w ustawach szczegółowych, takich jak: ustawa o odpadach lub ustawa Prawo wodne.

Zdaniem M. Górskiego, ustawa p.o.ś. przyjęła bardzo istotne założenie wyjściowe. Zgodnie z nim, zespół przepisów dotyczących pozwoleń ma stanowić część ogólną dla wszystkich regulacji prawnych dotyczących zasady reglamentacji. Według tego autora, mamy do czynienia z jedną decyzją administracyjną, która uprawnia do prowadzenia emisji do środowiska, niezależnie od przedmiotu tej emisji i elementu środowiska, który takiej emisji jest poddany[36].

---

[32] Tamże, s. 100.

[33] Tamże, s. 80.

[34] **J. Supernat,** *Instrumenty*…, s. 59.

[35] Zgodnie z klasyczną definicją aktu administracyjnego, jest to władcze, oparte na prawie działanie organu, skierowane do konkretnie oznaczonego adresata i nastawione na wywołanie indywidualnie oznaczonych i konkretnych skutków prawnych. Zob. **J. Szreniawski,** *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok, Warszawa 2000, s. 35.

[36] **M. Górski,** *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] **M. Górski, J. S. Kierzkowska** (red.), *Prawo*…, s. 191 i n.

W prawie ochrony środowisks uregulowane zostały wspólne reglamentacyjne elementy instytucji pozwolenia emisyjnego. Przepisy szczegółowe, odnoszące się do konkretnych rodzajów pozwoleń reglamentacyjnych, znajdują się w ustawach sektorowych i mają charakter uzupełniający w stosunku do regulacji zawartej w ustawie p.o.ś. Podstawa prawna decyzji reglamentacyjnej będzie miała zawsze dwa filary. Pierwszym są w tym przypadku przepisy ogólne ustawy p.o.ś., drugim – przepisy szczegółowe dotyczące danego rodzaju decyzji, znajdujące się w ustawie p.o.ś. bądź w ustawach sektorowych, takich jak np. ustawa Prawo wodne. W powołaniu podstawy prawnej decyzji będą więc musiały się znaleźć zarówno przepisy ogólne, jak i szczegółowe przepisy materialne. Traktowanie środowiska jako zintegrowanej całości jest niezbędne nie tylko z teoretycznego punktu widzenia założeń wynikających z treści zasady kompleksowości, ale również ma duże znaczenie praktyczne przy realizacji zasady reglamentacji.

Podział prawa ochrony środowiska na regulacje sektorowe oddziałuje negatywnie na funkcjonowanie ochrony środowiska jako całości. Sektorowość w regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska jest zaprzeczeniem zasady kompleksowości ochrony. Ochrona prawna środowiska, poprzez stosowanie zasady reglamentacji z uwzględnieniem zasady kompleksowości, staje się bardziej zintegrowana i współzależna z celami gospodarczymi tej ochrony określonymi w zasadzie zrównoważonego rozwoju. Z. Leoński uważa, że reglamentacja to „ograniczenie swobody w zakresie wykonywania przemysłu, rzemiosła, handlu i usług […]”[37].

W systemie prawa ochrony środowiska istnieje podsystem norm, które zabezpieczają wykorzystanie zasobów środowiska. Występują w nim również instytucje prawne uzależniające powstanie stosunku cywilnego od wydania decyzji administracyjnej. Decyzje te określa się jako decyzje wiązane[38]. Prawne formy działania występujące na gruncie prawa administracyjnego ze względu na spełniane przez nie funkcje można podzielić na dwie grupy instrumentów: 1) prewencyjno-ochronne i 2) represyjne. Pozwolenia reglamentujące korzystanie ze środowiska mają charakter indywidualnych instrumentów prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym. Oddziałują one nie wtedy, gdy nastąpi naruszenie stanu środowiska, lecz wtedy, gdy może potencjalnie wystąpić zagrożenie naruszenia stanu środowiska. Zdaniem L. Jastrzębskiego, najczęściej stosowanym środkiem prawnym o charakterze ochronnym jest pozwolenie[39].

Należy podkreślić, że na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska obowiązek uzyskania decyzji reglamentacyjnej będącej pozwoleniem, zezwole-

[37] **Z. Leoński,** *Polskie prawo administracyjne (skrypt)*, cz. III, Poznań 1959, s. 34.
[38] **W. Dawidowicz,** *Wstęp do nauk administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 152.
[39] **L. Jastrzębski,** *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 37.

niem lub koncesją należy spełnić przed podjęciem danej działalności[40]. W konsekwencji takiego założenia dany podmiot nie może prowadzić działalności bez wymaganej decyzji[41]. Wypełnienie zobowiązania uzyskania decyzji przed rozpoczęciem działalności jest spełnieniem wymogów zasady prewencji. Zezwolenie jest aktem administracyjnym, który ogranicza podejmowanie działalności gospodarczej z wykorzystaniem elementów środowiska, zgodnie z zasadą reglamentacji[42]. W naszym ustawodawstwie krajowym funkcjonują pozwolenia na korzystanie z pojedynczych elementów środowiska. Są to przede wszystkim pozwolenia związane: z korzystaniem z wód i odprowadzaniem do nich zanieczyszczeń (pozwolenie wodnoprawne), z odprowadzaniem zanieczyszczeń do powietrza (decyzja o dopuszczalnej emisji) oraz pozwolenia związane z gospodarką odpadami.

10.2. Zasada reglamentacji w korzystaniu z wód w prawie Unii Europejskiej

Stosowanie zasady reglamentacji w korzystaniu z wód ma bardzo duże znaczenie praktyczne. Rosnące zapotrzebowanie człowieka na wodę zwiększa zainteresowanie prawodawcy formami reglamentacji w gospodarce wodnej.

[40] W poglądach przedstawicieli doktryny reprezentowane jest stanowisko, że nie jest istotna nazwa, jaką nadano konkretnej czynności prawnej organu administracji, lecz jej treść merytoryczna. Zob. **J. Borkowski,** *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 33.

[41] Zob. np. stanowisko **J. Grabowskiego,** który uważa, że „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega – najogólniej rzecz biorąc – na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów […] na podstawie generalnych norm ustawowych, oraz że wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych prawem określonych przypadkach, doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostek […]", **tenże,** *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracyjnej gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31 i n. Wśród prawnych form reglamentacji działalności państwa autor ten wyróżnia zarządzenia porządkowe terenowych organów administracji państwowej, koncesje, zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, a także różnego rodzaju zakazy i nakazy, które są wydawane przez organy administrujące w sferach działalności tradycyjnie zaliczanych do zakresu policji administracyjnej, takich jak: budownictwo, komunikacja i porządek publiczny, **tenże,** *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1982/18, s. 96.

[42] Por. w szczególności **A. Chelmoński,** *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW 1972/167, Przegląd Prawa i Administracji 11, s. 72 i n. Autor ten uważa, że normy techniczne zaliczane są do norm reglamentacyjnych, zawierających pewien nakaz lub zakaz. Podobne stanowisko przedstawia **B. Dolnicki,** *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja" 1989/4, s. 15. Jego zdaniem, rolą środków reglamentacyjnych jest przede wszystkim „ograniczenie swobody wykonywania zarządu operatywnego mieniem państwowym i wynikających z niego uprawnień przez podmioty gospodarcze w celu zapobiegania i usuwania konkurencji interesów partykularnych z interesem państwowym".

Wynika to bezpośrednio z udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy zasoby wód są wystarczające dla pokrycia poziomu ich zapotrzebowania? Odpowiedź uzależniona jest od wyników analizy ochrony ilościowej istniejących zasobów wodnych. W ostatnich latach zapotrzebowanie na wodę gwałtownie wzrasta, czego przyczyną jest m.in. powstanie wielkich aglomeracji miejskich oraz potężnych okręgów przemysłowych. Pokrywanie zapotrzebowania na wodę z jej lokalnych zasobów staje się coraz trudniejsze. Wielokrotnie mamy też do czynienia z sytuacjami, w których ujęcia wody zlokalizowane są w dużej odległości od miejsc jej użytkowania. Możliwość poboru wody i wielkość zasobów wodnych istniejących w danym miejscu zależą od warunków hydrologicznych, a te mają bezpośredni wpływ na jej ilość i jakość. Oceniając wielkość zasobów wodnych, które są możliwe do wykorzystania, można posługiwać się instrumentami reglamentacji ochrony ilościowej i ochrony jakościowej. Decydującą rolę w bilansowaniu zasobów wodnych odgrywają instrumenty reglamentacji ochrony jakościowej. Stosowanie zasady reglamentacji w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód jest bezpośrednią pochodną wzrostu zapotrzebowania na wodę. Jest to współcześnie tendencja ogólnoświatowa. Obserwuje się powszechnie systematyczny wzrost zapotrzebowania na wodę we wszystkich krajach na świecie, a w szczególności w krajach o szybkim rozwoju gospodarczym, do których należą zwłaszcza kraje członkowskie UE. Ogólne globalne przyczyny wzrostu zapotrzebowania na wodę są różnorodne. Do najważniejszych zaliczam: szybki wzrost zaludnienia się ziemi, intensyfikację produkcji rolnej, dynamikę wzrostu produkcji przemysłowej. Realizacja zasady reglamentacji w gospodarowaniu zasobami wodnymi jest procesem, na który składają się następujące działania: dostarczanie wody dla odbiorców, dystrybucja wody zgodnie z istniejącymi potrzebami, racjonalne użytkowanie wody, przeciwdziałanie występowaniu negatywnych skutków powodzi i suszy oraz eliminowanie ich.

Zasada reglamentacji przyczyniła się do tego, że zasoby wodne są chronione jako dobro ekonomiczne. Realizacja tej zasady jest możliwa głównie dzięki instrumentom reglamentacji. Stosowanie zasady reglamentacji w ochronie wód wymaga wykonania wielu różnorodnych zadań. Spełnia ona również pierwszorzędną rolę w gospodarowaniu zasobami wodnymi. Wraz z rozwojem gospodarczym zmianie uległy priorytety realizowane za pomocą tej zasady. Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych głównymi celami zasady reglamentacji były energetyczne i żeglugowe wykorzystanie zasobów wodnych oraz zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej. W latach następnych na plan pierwszy zasady reglamentacji wysunęła się konieczność utrzymania odpowiednich warunków dla zaspokojenia potrzeb wodnych ludności, przemysłu, rolnictwa oraz ochrony czystości zasobów wodnych[43]. Traktowanie wody jako surowca

[43] **A. Symonowicz,** *Ekonomiczne aspekty gospodarowania zasobami wodnymi w systemach wodno-gospodarczych*, Warszawa 1976, s. 6.

spowodowało sytuację, w której zaistniał stan dużej i niebezpiecznej degradacji zasobów wodnych oraz zaniku niezwykle cennych przyrodniczo ekosystemów wodnych i lądowych związanych ze środowiskiem wodnym. Zasada reglamentacji w zakresie korzystania z wód ma także, zgodnie z zasadą prewencji, zapobiegać procesowi dalszej degradacji zasobów wodnych[44]. Nowe współczesne podejście do problematyki reglamentacji w gospodarce wodnej wymaga realizowania działań na terenie całej zlewni lub dorzecza. Reglamentacja jest więc podstawowym instrumentem współczesnej gospodarki wodnej realizowanym za pomocą systemu zarządzania wodami.

Nadrzędnym celem wynikającym z realizacji zasady reglamentacji w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód jest zrównoważenie popytu i podaży zasobów wodnych. Do tak określonego celu nawiązuje w szczególności treść Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60[45] – tzw. Ramowa dyrektywa wodna (RDW) 2000/60/WE. Została ona sporządzona 23 października 2000 r., a weszła w życie w grudniu 2000 r. Ta regulacja prawna, pod względem merytorycznym jako akt nadrzędny, odwołuje się do wielu dyrektyw szczegółowych. Regulacje te zostały transponowane przepisami prawa wodnego i ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Podstawowym zadaniem Ramowej dyrektywy wodnej jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom dostępu do dobrej jakości wody oraz umożliwienie korzystania z wody na potrzeby m.in. przemysłu i rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu instrumentów ochrony środowiska. Zgodnie z założeniem wyjściowym tej dyrektywy, „woda nie jest produktem handlowym, takim jak każdy inny, ale raczej dziedziczonym dobrem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie". „Dobry stan wód" oznacza stan osiągnięty przez jednolite części wód: powierzchniowych – jeżeli zarówno jej stan ekologiczny, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej dobry; podziemnych – jeżeli zarówno jej stan ilościowy, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej dobry. Zasadniczym celem RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wód na terenie całej UE do roku 2015, głównym zaś zadaniem –

[44] Termin „gospodarka wodna" został użyty po raz pierwszy w końcu lat dwudziestych, w związku z omawianiem tematyki i założeń organizacyjnych I Polskiego Zjazdu Hydrotechnicznego, który odbył się 3–5 stycznia 1929 r. w Warszawie. W okresie międzywojennym pojęcie to występowała na gruncie regulacji prawnych w państwach europejskich. W Wielkiej Brytanii – *water management*, we Francji – *l'amenagement des eaux*, w Niemczech – *die wasserwirtschaft*. Zob. na ten temat **Z. Mikulski,** *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 9.

[45] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60 z dn. 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – tzw. Ramowa dyrektywa wodna (Dz. Urz. L 327/1 z 22.12.2000 r.). Na temat tej dyrektywy szerzej zob. **E. Berkowska,** *Nowa polityka wodna Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu BSE 2001, Informacja nr 777; **J. Rotko,** *Regulacja prawna ochrony wód – prawo polskie w kontekście przepisów Unii Europejskiej*, [w:] **J. Jendrośka** (red.), *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce. Dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, Wrocław 2001, s. 152.

stworzenie zasad ogólnych dla wspólnotowych działań reglamentacyjnych w dziedzinie polityki wodnej i zarządzania zasobami wodnymi Europy. Wejście w życie przepisów RDW było wynikiem wieloletnich wysiłków UE, podejmowanych w celu stworzenie kompleksowego aktu prawnego zapewniającego lepszą ochronę wód, poprzez ustalenie, zgodnie z zasadą kompleksowości, zintegrowanej europejskiej polityki wodnej obowiązującej w UE. Podstawowym celem dyrektywy jest zapewnienie ochrony wód w państwach członkowskich UE poprzez: zapobieganie dalszemu pogarszaniu się ich stanu, ochronę i polepszenie stanu ekosystemów wodnych i lądowych w stosunku do ich potrzeb wodnych oraz promocję zrównoważonego wykorzystywania dostępnych zasobów wodnych.

Ramowa dyrektywa wodna w dużym zakresie przyczyniła się też do uporządkowania całego unijnego prawa wodnego. Akt ten stworzył zasady działań na rzecz ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych. Wprowadził ochronę zasobów wodnych jako część systemu wodno-gospodarczego oraz jako czynnik tworzący siedliska, których stan zależy od wyznaczenia kierunków działań na terenie całej zlewni. W przepisach tej dyrektywy wyraźnie widoczne jest też stosowanie zasady kompleksowości. Realizacja tej zasady w RDW polega głównie na łącznym uwzględnieniu ochrony ekosystemów wodnych, lądowych i bagiennych, oraz społeczno-gospodarczych efektów susz i powodzi. Celem szczegółowym tak określonej zasady kompleksowości, wynikającym z głównych założeń RDW, jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich części wód, poprzez określenie i wdrożenie koniecznych działań w ramach zintegrowanych programów działań w państwach członkowskich do 2015 r. W RDW nacisk położono na kompleksowe podejście do działań związanych z emisją substancji do środowiska i normami tych emisji oraz na kontrolę, zgodnie z zasadą najlepszych dostępnych technik BAT. Etapem początkowym dla stworzenia nowej, opartej na zasadzie kompleksowości, polityki wodnej jest wykonanie analizy charakterystyki dorzeczy, wpływu działalności człowieka oraz analizy ekonomicznej korzystania z wód, szczególnie w odniesieniu zwrotu kosztów za usługi wodne w celu zrównoważonego korzystania z wody.

Woda, w ujęciu przepisów Ramowej dyrektywy wodnej, jest dobrem ekonomicznym mającym istotne znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju[46]. Unijna polityka wodna powinna być oparta na zasadzie kompleksowości, która w tym przypadku oznacza równoczesne stosowanie zasady likwidacji zanieczyszczeń u źródła ich powstawania oraz zasady prewencji. Powinno to nastąpić przez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych standardów jakości wód. Osiągnięcie celów wyznaczonych w RDW jest

[46] Por. **M. Wąsowicz,** *Rola wody w rozwoju społeczno-gospodarczym*, [w:] **J. Nowicki** (red.), *Międzynarodowe aspekty rozwoju*, „Monografie i opracowania SGPiS" 1976/152, s. 69–96.

uzależnione od ścisłej współpracy i spójnych działań na poziomie wspólnotowym państw członkowskich oraz działań podejmowanych na poziomie lokalnym.

Realizacja celów przyjętych w Ramowej dyrektywie wodnej zależy również od zasady dostępu do informacji oraz zasady partycypacji publicznej. Głównymi celami długookresowymi określonymi w RDW są: ochrona wszystkich wód powierzchniowych oraz podziemnych w aspekcie całościowym; osiągnięcie dobrego stanu wód do 2015 r.; zintegrowane gospodarowanie wodami z uwzględnieniem obszarów dorzeczy; łączne podejście dotyczące regulacji emisji i standardów jakościowych wody oraz stopniowe eliminowanie substancji szczególnie niebezpiecznych. Celami szczegółowymi wynikającymi z RDW są: ochrona i poprawa warunków, a gdy to niemożliwe – utrzymanie stanu obecnego ekosystemów wodnych, a także lądowych i podmokłych, bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych (w odniesieniu do potrzeb wodnych); propagowanie zasady zrównoważonego rozwoju w korzystaniu z wody oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych oraz podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu czystości środowiska wodnego. Wymienione w RDW cele środowiskowe dotyczą głównie realizacji zasady prewencji w ochronie wód powierzchniowych i podziemnych oraz dalszego zapobiegania pogarszaniu się ich jakości. Realizacja tych celów powinna przyczynić się także do odnowy zanieczyszczonych wód, w stopniu zapewniającym uzyskanie ich dobrego stanu, który został zdefiniowany przepisami dyrektywy dla wód powierzchniowych i dla wód podziemnych.

Podstawowym założeniem, z punktu widzenia ochrony wód przed zanieczyszczeniem, jest zasada, zgodnie z którą odprowadzane do wód zanieczyszczenia nie mogą naruszać zakładanego stanu jakości – określonego jako stan ekologiczny i dobry stan chemiczny – niezależnie od tego, co jest źródłem takiego zanieczyszczenia. Warto zwrócić uwagę na typową w tego rodzaju aktach prawnych definicję „zanieczyszczenia". Zawiera ona elementy typowe dla: zasady kompleksowości, zasady „zanieczyszczający płaci" oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Ważnym elementem dyrektywy są przepisy regulujące zagadnienia ekonomiczne; regulują one zasady określania kosztów usług wodnych. Zasadą podstawową jest zasada zwrotu kosztów usług wodnych. Wysokość tych kosztów powinna być ustalana zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", na podstawie odpowiedniej analizy ekonomicznej, z podziałem na grupy użytkowników zaliczanych do takich dziedzin, jak: przemysł, zaopatrzenie ludności, rolnictwo. Przepisy RDW wymagają, aby opłaty za wodę były traktowane jako instrument w postaci bodźca ekonomicznego, który powinien wymuszać efektywne wykorzystywanie wody oraz przyczyniać się do osiągania celów dyrektywy. Dyrektywa przewiduje zastosowanie instrumentów ekonomicznych w postaci opłat za usługi wodne, w wysokości pokrywającej zwrot kosztów gospodarowania wodami, z uwzględnieniem nakładów na ochronę wód i utrzymanie standardów środowiskowych dotyczących wód.

10.3. Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zasady reglamentacji w ochronie wód

Prawo wodne, zgodnie z zasadą reglamentacji, ustala obowiązek uzyskania zgody na wprowadzenie ścieków do wód lub do ziemi. Wiąże się to z tzw. reglamentacyjnym korzystaniem szczególnym z wód, które zawsze wymaga zgody organu administracji. Cele gospodarki wodnej[47] muszą uwzględniać wymagania wynikające z treści zasady kompleksowości ochrony[48]. W korzystaniu z wód, w zakresie wyznaczonym przez zasadę reglamentacji, wyraźny jest wpływ zasady kompleksowości ochrony zasobów wodnych. Zwracał na to uwagę wcześniej w literaturze prawniczej F. Longchamp, który uważa, że „gospodarka wodna wzięta jako całość stanowi obszerny splot zadań, działań i urządzeń gospodarczych; ta jej, jak się mówi, kompleksowość wynika przede wszystkim stąd, że te same zasoby wody, o określonych właściwościach przyrodniczych służą jednocześnie różnym celom: żegludze, melioracjom rolnym, zaopatrzeniu ludności i przemysłu w wodę, odprowadzaniu ścieków, wytwarzaniu energii elektrycznej”[49]. Zgoda jest wyrażana w formie pozwolenia wodnoprawnego, które ma postać decyzji administracyjnej[50], wydanej na podstawie przepisów k.p.a., na czas oznaczony, na wniosek zainteresowanego podmiotu[51]. Decyzja tego typu zezwala również na wykonanie urządzeń przeznaczonych do wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi oraz urządzeń zabezpieczających wodę przed zanieczyszczeniem.

Pozwolenie wodnoprawne w zakresie odprowadzania ścieków jest zgodą na ich odprowadzanie, a ponadto stanowi również indywidualne określenie warunków odprowadzania ścieków. W myśl art. 128 ust. 1 prawa wodnego,

---

[47] We wcześniejszych analizach teoretycznych tej problematyki pomijane były aspekty ochrony środowiska gospodarki wodnej w kompleksowym ujęciu. „Celem gospodarki wodnej, jeśli chodzi o wody śródlądowe, jest świadome uregulowanie bilansu wodnego przez uchwycenie i opanowanie jak największej ilości wód opadowych i odprowadzenie ich do morza w taki sposób, aby przy minimum szkód zapewnione było maksimum korzyści dla energetyki, rolnictwa i leśnictwa, komunikacji, dla zaopatrzenia w wodę osiedli i przemysłu oraz rybactwa, sportu i wypoczynku; jeśli chodzi o zagadnienie morskie, zadaniem gospodarki wodnej jest przystosowanie wybrzeża dla celów żeglugi, rybołówstwa oraz ochrona brzegów przed niszczącym działaniem wody”; **J. Lambor,** *Gospodarka wodna*, cz. I, Łódź, Warszawa 1955, s. 21.

[48] **Z. Rybicki,** *Pozwolenie wodnoprawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Warszawa 1958, s. 10; **M. Zimmerman,** *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Poznań 1957, s. 3 i 4.

[49] **F. Longchamps,** *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957, s. 24.

[50] **S. Surowiec,** *Komentarz do art. 53*, [w:] **S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska,** *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981 r.*, Warszawa 1981, s. 104–108.

[51] Warto przypomnieć, że Prawo wodne z 1974 r. w art. 65 przewidywało formę reglamentacji w gospodarce wodnej w postaci „uzgodnienia”. Była ona krytycznie oceniana w doktrynie. Zob. **K. Podgórski,** *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 109–119.

pozwolenie takie musi precyzować ilość, stan oraz skład ścieków dozwolonych do odprowadzenia. Warunki odprowadzania ścieków muszą być tak określone, aby ścieki, które będą odprowadzane do danego odbiornika, nie wywołały zmian w klasie czystości wody. Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę tzw. operatu wodnoprawnego. Wymagania dotyczące treści operatu określone zostały w art. 132 ustawy Prawo wodne. Dodatkowe wymagania co do operatu są związane z wielkością średniego dobowego poboru wody, z podaniem bilansu zapotrzebowania na wodę w okresie obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego, opisu technicznego urządzeń i rodzaju urządzeń służących do poboru wody, oraz z ustaleniem częstotliwości wymaganych analiz pobieranej wody. Przepisy prawa wodnego określają oddzielnie wymagania reglamentacyjne dla operatów, sporządzone pod kątem wprowadzania ścieków do wód, ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych, rolniczego wykorzystania ścieków, piętrzenia wody i poboru wód podziemnych. Organ wydający pozwolenie wodnoprawne może odstąpić od niektórych wymagań reglamentacyjnych związanych ze sporządzaniem operatów. Rezygnacja z wymagań nie może dotyczyć operatu, na podstawie którego wydaje się pozwolenie na pobór wody podziemnej. Warunki reglamentacyjne sporządzenia tego operatu zostały określone w ustawie i mają charakter bezwzględnie obowiązujący.

Oprócz pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód wymagane jest także pozwolenie na: regulację wód; wykonanie urządzeń wodnych; rolnicze wykorzystanie ścieków w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód; wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego.

Przepisy prawa wodnego regulują także kilka sytuacji, w których reglamentacyjny obowiązek uzyskania pozwolenia nie obowiązuje. Przypadki te dotyczą np.: uprawiania żeglugi na śródlądowych drogach wodnych oraz holowania, spławu drewna, a także rybackiego korzystania ze śródlądowych wód powierzchniowych[52]. Pozwolenie wodnoprawne jako akt reglamentacji indywidualnej nie może naruszać określonych warunków. W artykule 125 Prawa wodnego wyznaczone zostały warunki, od jakich uzależnione jest wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Jest ono zależne od wymogów określających korzystanie z wód regionu i z wód zlewni, od zgodności z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz od wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 127, pozwolenie na szczególne korzystanie z wód jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 20 lat, chyba że zakład składający wniosek ustalił okres krótszy. Ustawa wskazuje także sytuacje, w których okres ważności

[52] Zasady dotyczące rybackiego korzystania ze śródlądowych wód powierzchniowych regulują przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym z 1985 r., tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 66, poz. 750 z późn. zm.

pozwolenia musi być ustalony inaczej, i dotyczy: pozwolenia na odprowadzanie ścieków – na czas nie dłuższy niż 10 lat; pozwolenia wodnoprawnego odnośnie do wprowadzania do wód, ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego – na okres nie dłuższy niż 4 lata; pozwolenia na wycinanie roślin oraz wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z wód lub z obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią – na okres nie dłuższy niż 5 lat.

Obowiązek ustalenia czasu obowiązywania nie dotyczy pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych. Wydanie pozwolenia na czas określony jest odstępstwem od ogólnej zasady wynikającej z przepisów k.p.a., dotyczącej trwałości decyzji administracyjnych i ochrony praw nabytych z decyzji. Wyjątek od tak określonej zasady w przypadku pozwoleń wodnoprawnych jest dopuszczalny i uzasadniony charakterem regulowanych stosunków społecznych. Ograniczenie czasowe pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zasady reglamentacji w ochronie wód wynika z tego, że woda jest szczególnie cennym dobrem społecznym. Wobec czego jej reglamentacja powinna być traktowana również w szczególny sposób – tak aby zaspokajała możliwość korzystania z tego dobra wszystkim zainteresowanym, odpowiednio do potrzeb. Z tego wynika konieczność reglamentacji czasowej pozwoleń wodnoprawnych, co umożliwiłoby dostosowanie tego instrumentu do potrzeb gospodarki wodnej oraz wymogów dotyczących ochrony wód. Reglamentacja czasowa przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego odbywa się w ramach uznania administracyjnego; uznaniowość nie ma tu charakteru niczym nieograniczonego. W ograniczeniu czasowym obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego powinien być brany pod uwagę interes strony, uwzględniający poniesione przez nią wydatki np. związane z budową urządzeń przeznaczonych do szczególnego korzystania z wód. Ustalając czas obowiązywania pozwolenia, organ powinien brać pod uwagę potrzeby ochrony wód oraz jej racjonalny sposób reglamentacji przewidziany dla jej użytkowników.

Najważniejsze elementy treści pozwolenia jako aktu reglamentacyjnego, zgodnie z art. 128 ust. 1, obejmują m.in. określenie: ilości pobieranej lub odprowadzanej wody; sposobu gospodarowania wodą; ilości, stanu i składu ścieków wprowadzanych do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych, albo minimalnego procentu redukcji zanieczyszczeń w procesie oczyszczania ścieków.

10.4. Pozwolenie emisyjne jako instrument zasady reglamentacji

Pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii jest „pozwoleniem emisyjnym". Dla ustalenia znaczenia prawnego tego pojęcia niezbędne jest wyjaśnienie zakresu dwóch terminów: „emisja" i „zanieczyszczenie". Emisję możemy traktować jako odprowadzanie dozwolone, zgodne

z prawem. Zanieczyszczenie jest emisją o charakterze kwalifikowanym, która może wywołać określone negatywne konsekwencje. Zanieczyszczenie jako działanie niedozwolone nie jest zgodne z prawem i nie powinno w ogóle występować. Stan ten oznacza wprowadzenie do elementów środowiska (powietrza atmosferycznego, wody, ziemi) substancji stałych, ciekłych lub gazowych albo energii, w takich ilościach lub w takim składzie, że może to ujemnie wpłynąć na zdrowie człowieka, klimat, przyrodę żywą, glebę, wodę lub spowodować inne zmiany w środowisku. Przez zanieczyszczenie można też rozumieć przekroczenie umownych norm stanu środowiska lub dopuszczalnych wskaźników emisji zanieczyszczeń.

Jak wynika z treści art. 183 p.o.ś., pozwolenie jest decyzją administracyjną i jest wydawane zgodnie z przepisami k.p.a. Będąc podstawowym instrumentem zasady reglamentacji, jest władczym działaniem administracji, które rozstrzyga o zakresie uprawnień związanych z korzystaniem ze środowiska przez indywidualny oznaczony podmiot. Z art. 183 ust. 2 p.o.ś. wynika, że o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia orzeka organ właściwy do wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Organem właściwym do wydania pozwolenia jest ten, który byłby upoważniony do wydania decyzji w I instancji. Niezależnie od tego, czy w danej sprawie rozstrzygał organ odwoławczy, upoważnionym do wydania pozwolenia zawsze będzie ten organ, który orzekał w I instancji. Sytuacje, w których powstaje obowiązek uzyskania pozwolenia, określa art. 180 p.o.ś. Jak wynika z treści tego przepisu, eksploatacja instalacji powodująca: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub do ziemi bądź wytwarzanie odpadów wymaga, zgodnie z zasadą reglamentacji, uzyskania pozwolenia sektorowego. Do pozwoleń sektorowych zaliczamy: 1) pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza; 2) pozwolenie na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz 3) pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Pozwolenia te dają prawo do dokonywania tylko wskazanej emisji.

W art. 182 p.o.ś. uregulowany został wzajemny stosunek pozwoleń zintegrowanych i sektorowych. Zgodnie z tym przepisem, uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, które wyznacza całość oddziaływań na środowisko, wyłącza obowiązek uzyskiwania odrębnych pozwoleń sektorowych[53]. Jeżeli w danej sytuacji istnieje obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego, to nie jest wymagane pozwolenie sektorowe. Zaliczenie danej instalacji do grupy instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego ma dla prowadzącego instalację charakter wiążący. Konsekwencją takiej konstrukcji prawnej wzajemnego stosunku pozwoleń sektorowych do pozwolenia zintegrowanego jest automatyczne wyłączenie w takich przypadkach obowiązku uzyskania pozwoleń sektorowych.

[53] Zob. **L. Tyszko,** *Pozwolenia zintegrowane – nowy instrument prawny w ochronie środowiska*, „Ochrona Środowiska – Przegląd" 2002/4, s. 34.

Zasada reglamentacji powoduje, że korzystanie z zasobów środowiska uzyskuje charakter racjonalny i jest realizowane z uwzględnieniem najważniejszych zagrożeń środowiska. Eksploatacja instalacji powodująca oddziaływania na środowisko (zawarte w art. 180 ustawy) jest dozwolona po wydaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. W art. 180 wymienione zostały rodzaje oddziaływań na środowisko, na które konieczne jest uzyskanie pozwolenia emisyjnego (oddziaływania te muszą być powiązane z eksploatacją instalacji). Pozwolenie jest wymagane w razie powodowania co najmniej jednego z określonych w art. 180 p.o.ś. oddziaływań.

Obowiązek uzyskania pozwolenia dotyczy jedynie oddziaływań, które powodują skutki mające charakter emisji. Pozwolenia na emisję określonych rodzajów substancji lub energii do wskazanych elementów środowiska jest pozwoleniem sektorowym. W art. 181 p.o.ś. wymienione zostały rodzaje pozwoleń reglamentacyjnych na korzystanie ze środowiska, które powinien uzyskać podmiot korzystający ze środowiska. Lista decyzji reglamentacyjnych, jakie może wydać organ administracji, ma charakter zamknięty. Oznacza to, że organ administracji nie może wydać innych aktów reglamentacyjnych niż te, które zostały określone w art. 181 ust. 1. Treść art. 181 ustawy ma zastosowanie do wydawania pozwoleń na podstawie ustawy Prawo wodne oraz na podstawie ustawy o odpadach. Jak wynika z art. 181 ust. 2 ustawy, przepisy prawa wodnego będą miały zastosowanie również w przypadku wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwoleń wodnoprawnych. Jeżeli instalacja jest usytuowana w różnych miejscach lub jeżeli ten sam podmiot eksploatuje kilka instalacji, to zgodnie z art. 181 ust. 1a p.o.ś. organ ochrony środowiska upoważniony jest do wydania jednego tzw. „łącznego" pozwolenia dla kilku instalacji położonych na terenie właściwości miejscowej jednego organu. Tzw. „łączne" pozwolenie może być wydane jedynie na wniosek zainteresowanego. W sytuacji, kiedy podmiot ubiega się o kilka pozwoleń jednocześnie, organ administracji powinien poinformować wnioskodawcę o możliwości uzyskania jednego pozwolenia. Ponieważ pozwolenie emisyjne jest związane z eksploatacją instalacji, należy w tym miejscu określić termin „instalacja". Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6: instalacja – to stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, a także budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami – których eksploatacja może spowodować emisję. Eksploatacja instalacji, według art. 3 pkt 4, oznacza użytkowanie instalacji oraz utrzymywanie jej w sprawności. Jest ona związana z każdym sposobem korzystania z niej. Eksploatacja taka musi ponadto powodować określone oddziaływania na środowisko oraz wynikające z tego skutki, którymi jest emisja.

Pozwolenie jest wymagane w przypadku eksploatacji instalacji powodującej emisję. Obowiązkiem tym objęte zostały instalacje, które zostały wymienione

w ustawie. Zdaniem M. Górskiego, obowiązek uzyskania pozwolenia jest również częścią ogólnego obowiązku eksploatacji instalacji lub urządzenia w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska, który z mocy art. 138 ust. 1 ustawy obciąża w zasadzie właściciela instalacji[54]. Jest to jeden z podmiotów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i za właściwą eksploatację instalacji. Z punktu widzenia zasady reglamentacji istotne znaczenie ma to, kto jest podmiotem zobowiązanym do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz jaki podmiot powinien ponosić odpowiedzialność za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Obowiązek właściwej eksploatacji instalacji oraz urządzenia obciąża właściciela. Jest to zasada ogólna wynikająca z obowiązku reglamentacji. Od tak określonej zasady przewidziane są dwa wyjątki. Po pierwsze – w przypadku eksploatacji dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, zgodnie z art. 139 p.o.ś., obowiązek ten obciąża podmioty zarządzające tymi instalacjami. Po drugie – jeżeli właściciel wykaże, że na podstawie tytułu prawnego władającym instalacją lub urządzeniem jest inny podmiot. Zgodnie z treścią zasady reglamentacji, nie jest dopuszczalna eksploatacja instalacji bez wymaganego pozwolenia emisyjnego. Prowadzenie działalności bez takiego pozwolenia jest naruszeniem prawa i powoduje odpowiedzialność prawną. Do instrumentów prawnych tej odpowiedzialności zaliczamy opłaty podwyższone przewidziane w art. 292 p.o.ś.

10.5. Zasada reglamentacji w prawie dotyczącym gospodarki odpadami

Na kształt regulacji prawa polskiego dotyczących gospodarki odpadami, realizowanej zgodnie z zasadą reglamentacji, zasadniczy wpływ mają polityka i prawo UE. Obecne założenia dotyczące regulacji prawnych związanych z gospodarką odpadami w prawie wspólnotowym koncentrują się na: 1) tworzeniu polityki gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą prewencji; 2) ulepszaniu sposobów wykorzystywania zasobów środowiska; 3) uchwalaniu krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów; 4) tworzeniu norm środowiskowych dotyczących metod recyklingu oraz 5) uproszczeniu prawodawstwa dotyczącego odpadów przez ustanowienie bardziej przejrzystych definicji oraz na zharmonizowaniu i zintegrowaniu wszystkich przepisów reglamentacyjnych dotyczących odpadów. Głównymi przyczynami wprowadzenia zasady reglamentacji w regulacjach prawa UE dotyczących gospodarki odpadami są: zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła oraz redukcja ich ilości. Celami zasady reglamentacji są: unikanie odpadów oraz redukcja ogólnej ilości odpadów poprzez wprowadzanie technologii małoodpadowych. Zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła ich powstawania jest przeciwieństwem metody „końca

[54] **M. Górski,** *Prawo ochrony*..., s. 204.

rury”[55]. Instrumenty zasady reglamentacji w gospodarce odpadami ukierunkowane są głównie na zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recykling, zgodnie z zasadą prewencji i zasadą likwidacji szkody u źródła jej powstawania.

W regulacjach prawnych prawa UE dotyczących gospodarki odpadami duże znaczenie ma zasada „zamkniętego cyklu produkcji”[56]. Jej wdrożenie służy realizacji celu, jakim jest całkowite wyeliminowanie zanieczyszczających odpadów. Według tej zasady, zmniejszenie ilości odpadów może następować dzięki technologicznemu łączeniu zakładów produkcyjnych w ten sposób, aby odpady, które są produktem jednego procesu, mogły być wykorzystane jako surowiec wyjściowy w drugim procesie produkcji. Celem nadrzędnym wynikającym z zasad gospodarki odpadami powinno być jej odmaterializowanie, dzięki zastosowaniu mniej materiałochłonnych technologii. Technologie małoodpadowe oraz wyroby bezpieczne dla środowiska są instrumentami stosowania i realizacji zasad gospodarowania odpadami. Obowiązywanie zasady prewencji w postępowaniu z odpadami jest wynikiem kompleksowego podejścia, które uwzględnia redukcję odpadów. Rezultatem zastosowania zasady prewencji powinno być zmniejszenie ilości odpadów i ich toksyczności w procesach produkcji oraz w odniesieniu do gotowych wyrobów przy rozpatrywaniu całego cyklu życiowego wyrobu albo całego okresu jego użytkowania. Zasady gospodarowania odpadami muszą opierać się na jasnych i przejrzystych podstawach prawnych; powinny obejmować różne etapy cyklu życiowego produktu, a więc: projektowanie, wybór surowców, produkcję, dystrybucję, konsumpcję wyrobów, zbiórkę, przechowywanie, obróbkę odpadów, powtórne wykorzystanie produktów lub odzyskiwanie surowców i ostateczne usunięcie odpadów.

Duże znaczenie w realizacji tak wyznaczonych celów ma standaryzacja procesów produkcji. Ustalenie standardów dotyczących odpadów w przepisach prawa wspólnotowego potwierdza również obowiązywanie zasady reglamentacji. Standard w postaci normy technicznej jest podstawowym instrumentem zasady reglamentacji. Do innych zasad ogólnych obowiązujących w prawie UE należą: zasada minimalizowania – na ile to możliwe – wytwarzania wszystkich typów odpadów stałych, ciekłych, gazowych u źródła ich powstawania, szczególnie przez zastosowanie technologii niskoodpadowych; zasada rozwijania recyklingu i odzysku odpadów tam, gdzie ich powstanie jest nieuniknione, pod warunkiem, że jest to do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony środowiska; zasada zapobiegania powstawaniu odpadów u źródła; zasada ponownego użytkowania odpadów i ich bezpiecznego składowania, a także zasada samowystarczalności UE oraz krajów członkowskich w zakresie minimalizacji odpadów

[55] Metoda „końca rury” w gospodarce odpadami m.in. zwiększa poziom recyklingu oraz ogranicza ilość odpadów.

[56] Zasada „projektowania dla przyszłości” zapewnia, że produkty, które mogłyby stać się odpadami, mogą być ponownie wykorzystane, naprawione oraz mogą być przeznaczone do odzysku.

i ich usuwania; zasada rozwoju technologii dotyczących recyklingu i utylizacji odpadów; zasada eliminacji strat w trakcie całego procesu produkcyjno-konsumpcyjnego, oraz zasada eliminacji w gospodarce odpadami, która jest stosowana począwszy od etapu pozyskania surowców – poprzez przetworzenie i produkowanie wyrobów, sferę konsumpcyjną – aż do ponownego wykorzystania zużytych wyrobów.

Zasada minimalizowania ilości odpadów, mająca na celu zmniejszenie ilości powstających odpadów, obejmuje takie działania, jak: 1) poddanie recyklingowi odpadów w miejscu ich powstania; 2) poddanie recyklingowi odpadów poza miejscem ich powstania; 3) modernizację stosowanych urządzeń i instalacji; 4) sukcesywne wprowadzanie tzw. czystych technologii; 5) modyfikowanie projektowanych wyrobów pod względem zwiększenia ich trwałości oraz 6) stosowanie substytutów surowców stosowanych tradycyjnie. Wprowadzenie obowiązków reglamentacyjnych związanych z obowiązywaniem w prawie wspólnotowym wyżej wymienionych zasad łączy się z realizacją zobowiązań wynikających z szeregu dyrektyw wspólnotowych.

W połowie 2008 r. zakończyły się prace nad przygotowaniem projektu nowej dyrektywy ramowej. Ostateczne przyjęcie projektu nastąpiło w listopadzie 2008 r. w formie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[57]. Regulacja ta weszła w życie 12 grudnia 2008 r. Jedną z podstawowych koncepcji wynikających z przepisów omawianej dyrektywy jest „zasada społeczeństwa recyklingu" oznaczająca dążenie do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu[58]. Realizacja tak wyznaczonego celu kierunkowego w gospodarce odpadami polega na zapewnieniu segregacji odpadów u źródła oraz zbieraniu i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów. W rezultacie przyjęcia nowych założeń zmieniona została w pewnym stopniu hierarchia zasad postępowania z odpadami. W związku z tym zdefiniowano pojęcie „zapobieganie", zmieniono pojęcie „odzysk", akcentując wyraźniej szczególną formę odzysku w postaci recyklingu. Ponadto zdefiniowane zostały np. takie działania jak przygotowanie do ponownego użycia oraz przetwarzanie odpadów.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania zasady prewencji w postępowaniu z odpadami ma definicja zapobiegania. Według dyrektywy, są to środki zastosowane zanim dana substancja, materiał lub produkt staną się odpadami; celem tych środków jest zmniejszenie: 1) ilości przyszłych odpadów, w tym również przez ponowne użycie produktów lub wydłużenie okresu żywotności produktów; 2) niekorzystnego oddziaływania wytworzonych odpadów na środowisko

[57] Dz. Urz. L 312/3 z 22.11.2008 r.

[58] **M. Górski,** *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów*, „Przegląd Komunalny" 2009/1, s. 54.

i zdrowie ludzi oraz 3) zawartości substancji szkodliwych w materiałach i produktach. Zapobieganie jest podstawową zasadą obowiązującą producenta produktu oraz jest częścią zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt. Zgodnie z tą zasadą, państwa członkowskie powinny opracowywać środki umożliwiające jej realizację, do których można zaliczyć programy zapobiegania powstawaniu odpadów. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zgodnie z dyrektywą, jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling, i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym. Dla realizacji założeń wynikających z zasady przezorności i zasady prewencji niezbędne jest ustalenie ogólnych celów dla środowiska, dotyczących gospodarowania odpadami w UE. Prawo UE powinno ustanawiać ramy prawne dla zapobiegania, redukowania oraz, w miarę możliwości, eliminowania u źródła zanieczyszczeń lub uciążliwości poprzez przyjęcie środków eliminujących rozpoznane zagrożenia.

Zmieniony schemat postępowania z odpadami wyznacza kolejność następujących zasad: 1) zasada zapobiegania; 2) zasada przygotowywania do ponownego użycia; 3) zasada recyklingu; 4) zasada realizowania innych metod odzysku (takich, jak np. odzysk energii) oraz 5) zasada unieszkodliwiania. W postępowaniu z odpadami wyraźne jest znaczenie zasady kompleksowości[59]. Stosując hierarchię działań dotyczących odpadów, państwa członkowskie powinny podejmować środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Możliwe jest odstąpienie od tej hierarchii dla niektórych strumieni odpadów w przypadku np. gdy jest ono uzasadnione zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia produktu. Schemat zasad postępowania z odpadami jest główną wytyczną dla państw członkowskich przy tworzeniu systemów gospodarowania odpadami. Dyrektywa dopuszcza możliwość odstąpienia od tak ustalonego schematu zasad postępowania z odpadami dla niektórych szczególnych strumieni odpadów. Powinno to być uzasadnione zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia produktu, z uwzględnieniem całkowitego wpływu związanego z wytwarzaniem i gospodarowaniem tego rodzaju odpadami.

Poza podstawowymi zasadami składającymi się na schemat postępowania z odpadami, dyrektywa podkreśla znaczenie dwóch innych zasad: 1) zasady samowystarczalności i 2) zasady bliskości w postępowaniu z kategorią odpadów w postaci zmieszanych odpadów komunalnych. Państwa członkowskie mają obowiązek, samodzielnie lub we współpracy, ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do odzysku bądź unieszkodliwiania zmieszanych odpadów

[59] Zob. **M. Duczmal,** *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, PiŚ 2008/4, s. 61.

komunalnych, zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady pochodzące od innych wytwórców. Działanie instalacji powinno opierać się na zasadzie stosowania najlepszych dostępnych technik. Sieć instalacji powinna być zaprojektowana w taki sposób, aby UE mogła się stać samowystarczalna w tym zakresie, i aby umożliwiała odzysk bądź unieszkodliwianie odpadów w jednej z najbliżej położonych odpowiednich instalacji, które wypełniają standardy stosowanych metod i technologii.

Podstawą odpowiedzialności za postępowanie z odpadami jest zasada „zanieczyszczający płaci". Oznacza ona, że koszty gospodarowania odpadami powinny być ponoszone przede wszystkim przez pierwotnego wytwórcę odpadów albo przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą określić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną, oraz przez dystrybutorów produktów tego rodzaju. Zasada „zanieczyszczający płaci" powinna być naczelną zasadą na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Wytwórca odpadów i posiadacz odpadów powinni gospodarować odpadami w sposób gwarantujący wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Zgodnie z dyrektywą wytwórcą odpadów jest dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów. Posiadaczem odpadów jest wytwórca odpadów lub osoba fizyczna lub prawna będąca w posiadaniu tych odpadów.

W dyrektywie rozszerzono listę podmiotów uczestniczących w procesach gospodarowania odpadami poprzez wprowadzenie dwóch nowych podmiotów: *dealera* oraz *brokera. Dealerem* jest podmiot, który jest zleceniodawcą w transakcji zakupu, a następnie sprzedaży odpadów, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie. *Brokerem* jest podmiot organizujący odzysk lub unieszkodliwianie odpadów w imieniu innych stron, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie. Nowe podmioty prowadzą gospodarowanie odpadami oznaczające – według dyrektywy – zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów, wraz z działaniami wykonywanymi w charakterze *dealera* lub *brokera*.

Państwa członkowskie, zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 dyrektywy, powinny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania, nie później niż do dnia 12 grudnia 2010 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, każdego posiadacza odpadów obciąża obowiązek gospodarowania odpadami, zgodnie z wymaganiami ustawy, zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami

ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami. Artykuł ten określa ogólny zakres obowiązków posiadaczy odpadów wynikający z zasady reglamentacji w gospodarce odpadami. Jak wynika z treści ust. 2 i 3 tego artykułu, na posiadaczu odpadów spoczywa obowiązek zachowania przewidzianej w przepisach kolejności działań dotyczących odpadów. Według tak prawnie określonego schematu postępowania z odpadami, powinny one być poddane w pierwszej kolejności odzyskowi. Jeżeli takie rozwiązanie nie będzie możliwe, odpady mogą być następnie poddane procesowi unieszkodliwienia.

Rozdział czwarty ustawy o odpadach reguluje obowiązki reglamentacyjne dotyczące posiadaczy odpadów i transportujących odpady; sprowadzają się one głównie do konieczności uzyskania zgody organu administracji na wykonywanie pewnych działań. Obowiązki te możemy podzielić na dwie grupy. W pierwszej mamy obowiązki dotyczące podmiotów wytwarzających odpady, w drugiej – obowiązki dotyczące podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami. Przepisy, które znajdują się w tym rozdziale, zobowiązują do wystąpienia o zgodę do organu administracji na prowadzenie określonych działań dotyczących odpadów. Zgoda taka jest wydawana w postaci decyzji administracyjnej. W pewnych przypadkach może mieć ona również postać dorozumianą. Ustawa o odpadach przewiduje, że każdy posiadacz odpadów powinien posiadać zgodę na gospodarowanie nimi, która powinna obejmować faktyczny zakres gospodarowania. Przepisy dotyczące gospodarki odpadami regulują tryb uzyskania zgody na zbieranie, transport, odzysk albo unieszkodliwianie. Dana decyzja może normować wszystkie działania prowadzone przez posiadacza odpadów. Decyzje reglamentacyjne dotyczące wytwarzania odpadów i zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami są decyzjami związanymi. Oznacza to, że właściwy organ ma obowiązek odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami byłby niezgodny z wymaganiami ustawy, mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, oraz jest niezgodny z planami gospodarki odpadami.

W sytuacjach dotyczących prowadzenia działalności obejmującej termiczne przekształcanie odpadów niebezpiecznych lub składowanie odpadów, właściwy organ ma obowiązek odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie takiej działalności także wówczas, gdy kierownik spalarni odpadów niebezpiecznych lub innej instalacji, w której są termicznie przekształcane odpady niebezpieczne, bądź kierownik składowiska odpadów, nie będzie miał świadectwa potwierdzającego posiadane przez niego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami. Jeżeli przemawiać będzie za tym szczególnie ważny interes społeczny, związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem jego zniszczenia w znacznych rozmiarach, wydanie decyzji reglamentacyjnych może być uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej tymi decyzjami. Forma

i wielkość zabezpieczenia roszczeń ustalana jest również w drodze decyzji przez organ właściwy do wydania podstawowej decyzji reglamentacyjnej.

Zasadniczy obowiązek reglamentacyjny dotyczący wytwórcy odpadów uregulowany został w art. 6 ustawy o odpadach. Jego treścią jest stosowanie takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów lub pozwalają utrzymać na możliwie najniższym poziomie ich ilość, a ponadto ograniczają negatywne oddziaływanie na środowisko oraz zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Na podstawie art. 17 ustawy o odpadach wytwórca odpadów może być adresatem następujących decyzji reglamentacyjnych: 1) pozwolenia na wytwarzanie odpadów, 2) decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi i 3) decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami. Obligatoryjny charakter mają pozwolenie na wytwarzanie odpadów oraz decyzja zatwierdzająca program gospodarowania. Fakultatywny charakter posiada decyzja korygująca działanie wytwórcy. Rodzaj decyzji zależy również od oceny danej sytuacji dokonanej przez organ na podstawie informacji przedłożonej przez wytwórcę.

Według art. 17 ustawy, wytwórca odpadów prowadzący instalację jest obowiązany do uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, jeżeli wytwarza powyżej 1 tony odpadów niebezpiecznych rocznie lub powyżej 5 tysięcy ton rocznie odpadów innych niż niebezpieczne. Pozwolenie takie jest jednym z instrumentów reglamentacyjnych dotyczących wytwarzania odpadów, które przewiduje treść art. 17 ustawy o odpadach. Oprócz pozwolenia na wytwarzanie odpadów do instrumentów tych zalicza się programy gospodarki odpadami niebezpiecznymi oraz informacje o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania wytwarzanymi odpadami. Zdaniem W. Radeckiego, układ tych instrumentów reglamentacyjnych zależy od takich czynników, jak podział odpadów i ilość wytwarzanych odpadów[60].

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest decyzją administracyjną wydawaną na wniosek zainteresowanego. Wniosek o wydanie pozwolenia powinien spełniać warunki określone w przepisach ustawy p.o.ś. oraz dodatkowo musi zawierać informacje wynikające z przepisów ustawy o odpadach. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów, oprócz wymagań określonych w ustawie p.o.ś., dodatkowo powinno ustalać: ilość odpadów poszczególnych rodzajów dopuszczonych do wytworzenia w ciągu roku; sposoby gospodarowania odpadami; miejsce i sposób magazynowania odpadów; czas obowiązywania decyzji – nie krótszy niż wskazany we wniosku i nie dłuższy niż 10 lat. Pozwolenie ma charakter tzw. decyzji związanej. Oznacza to, że właściwy organ może odmówić jego wydania tylko w przypadkach określonych w ustawie p.o.ś. lub w sytuacji, w której zamierzony sposób gospodarki odpadami mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub dla środowiska; jest niezgodny z planami gospodarki

[60] **W. Radecki,** *Ustawa o odpadach. Komentarz*, II wyd., Warszawa 2008, s. 171.

odpadami, o których była mowa wcześniej. Jeżeli wyżej wymienione okoliczności nie będą miały miejsca, pozwolenie musi być wydane.

Jak starałem się to wykazać, zasięg oddziaływania zasady reglamentacji w prawie ochrony środowiska jest bardzo szeroki. Obejmuje swym zakresem wiele prawnych form korzystania z zasobów środowiska. Ustalenie precyzyjnego określenia definicji zasady reglamentacji w prawie ochrony środowiska jest m.in. z tego powodu dość trudne w aktualnym stanie badań nad prawem ochrony środowiska. Rozważania na ten temat traktuję jako wstępny przyczynek do dalszej analizy prawnych form korzystania z zasobów środowiska, regulowanych za pomocą innych zasad prawa ochrony środowiska.

Zakończenie

Podsumowanie rozważań dotyczących zasad prawa ochrony środowiska należy rozpocząć od ogólnej konstatacji, że instytucja ta odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu się odrębności dyscypliny prawa ochrony środowiska. W prawoznawstwie zaliczana jest ona do jednego z czterech rodzajów elementów tworzących system prawny obejmujący swym zakresem: normy prawne będące elementami podstawowymi, oraz gałęzie prawa. Instytucja oznacza zespół norm prawnych tworzący funkcjonalną całość z uwagi na wyczerpujący sposób regulacji określonego obszaru rzeczywistości społecznej. Kompleks instytucji prawnych zebranych w ramach określonych zbiorów norm szczególnych, posiadających fundamentalne znaczenie dla regulowanego obszaru życia społecznego, tworzy gałęzie prawa[1].

Dla analizy zasad prawnych ochrony środowiska istotne znaczenie ma kwestia samodzielności zbioru norm prawnych chroniących środowisko oraz szczególny charakter celu, który jest w ich ramach realizowany. Instytucja zasad prawa jest także przedmiotem szerokiego dyskursu prawniczego prowadzonego zarówno w teorii prawa, jak i w dyscyplinach szczegółowych. W teorii prawa ochrony środowiska przez instytucję prawa ochrony środowiska rozumie się „wyodrębnioną i stanowiącą całość z punktu widzenia spełnianej funkcji grupę norm prawnych, odnoszących się (regulujących) do zachowań człowieka mających wpływ na stan środowiska”[2]. Instytucja prawa ochrony środowiska jest zespołem norm prawnych pozostających w związku funkcjonalnym i treściowym[3]. Zasady prawne ochrony środowiska tworzą w moim przekonaniu tak rozumianą instytucję prawa – opartą na związku funkcjonalnym i treściowym[4]. Akceptowane konwencjonalne ujęcie zasad prawa ochrony środowiska pozwoliło mi włączyć je do kategorii głównych instytucji tego prawa. Mają one nadrzędne miejsce wśród wszystkich instytucji prawa ochrony środowiska. Taka pozycja zasad prawnych wynika ze szczególnego ich charakteru prawa.

---

[1] **A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek,** *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2009, s. 109.

[2] **A. Habuda,** *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] **W. Radecki,** *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 27–28.

[3] Tamże.

[4] W katalogu instytucji prawa ochrony środowiska zaproponowanym przez A. Habudę nie występują zasady prawne.

W badaniach systemu prawa ochrony środowiska stosowałem m.in. analizę kompleksową. W realizowaniu jej założeń szczególnie przydatne są zasady prawne. W prawie ochrony środowiska bardzo duże znaczenie posiada też kompleksowe ujecie kryteriów charakteryzujących istotę tego zbioru norm prawnych. Oznacza to łączne traktowanie przedmiotu ochrony oraz metod regulacji, co pozwoliło na zintegrowane wiązanie elementów składowych systemu prawa ochrony środowiska w jedną spójną całość. Spory dotyczące zakresu przedmiotowego prawa ochrony środowiska nie zostały jeszcze zakończone przyjęciem jednolitego, jasnego stanowiska w tej sprawie. Prawo ochrony środowiska należy do tych obszarów regulacji prawnej, w których dominujące znaczenie posiada interes publiczny wyrażony w zasadzie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Kompleksowe, systemowe i zintegrowane badanie systemu prawa ochrony środowiska stworzyło możliwość wyodrębnienia celu i funkcji zasad prawnych ochrony. Treść zasad prawnych powinna przybliżać nas do zbudowania wzorcowego modelu systemu prawa ochrony środowiska.

W analizie teoretycznej problematyki zasad prawnych ochrony środowiska skoncentrowałem się głównie na przedstawieniu zasadniczych prawidłowości, dających odpowiedź na pytanie: jak kształtuje się specyfika systemu prawa ochrony środowiska i jego zasad? Podstawowym moim zamierzeniem podjętym w drugiej części pracy było zbadanie wielopłaszczyznowych relacji zachodzących pomiędzy zasadami prawa ochrony środowiska a instrumentami ich realizacji w systemie prawa ochrony środowiska. Wynika z tego, że zasady prawa ochrony środowiska w dużej mierze decydują o zasadniczym kształcie tego systemu norm oraz warunkują proces jego systematycznego wyodrębniania się. W konkluzji należy też stwierdzić, że zasady te wniosły i nadal wnoszą istotny wkład w kształtowanie się treści wielu norm należących do innych gałęzi prawa, poza samym prawem ochrony środowiska. Zaprezentowane w pracy stanowisko na temat kształtowania się odrębności dyscypliny prawa ochrony środowiska znajduje się w zdecydowanej mniejszości w stosunku do ugruntowanej pozycji wielu poglądów przeciwnych. Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotu regulacji w systemie prawnym, możemy wyodrębnić kilka formalnie ukształtowanych gałęzi prawa. Uwzględniając cele badawcze i dydaktyczne, pewne obszary regulacji prawnej łączy się w całość, tworząc w ten sposób szczegółowe dyscypliny naukowe i dydaktyczne. Zjawiska powyższe mają swoje uzasadnienie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. We współczesnych badaniach nad systemem prawa następuje powolne odejście od wyobrażeń o utrwalonej stałości podziału prawa na gałęzie, na rzecz płynności klasyfikacji. Dynamika systemowej metody badań ogranicza statyczne sposoby ujmowania organizacji oraz struktury systemu prawa. Wzrost wielości nowych dyscyplin prawa, ich złożony charakter, różnorodność instytucji prawnych i wzajemne między nimi powiązania oraz duża liczba zmian przepisów prawa stwarzają coraz większe trudności racjonalnego funkcjonowania takiego zbioru w statycznym ujęciu. Coraz częś-

ciej też rozbudowane megastruktury poszczególnych gałęzi prawa, takich jak np. prawo administracyjne, wymykają się spod kontroli i zaczynają się rozwijać według własnej metody.

W pierwszej części rozprawy rozważałem najważniejsze zagadnienia aksjologicznych i teoretycznych założeń prawnej ochrony środowiska, jej zasad oraz kwestie wielopłaszczyznowości systemu prawa ochrony środowiska. W drugiej części skoncentrowałem się na wykazaniu związków zasad prawnych ochrony środowiska z głównymi instrumentami ich realizacji w tym systemie prawa oraz dokonałem klasyfikacji zbioru zasad prawnej ochrony środowiska.

Całościowa analiza systemu prawa ochrony środowiska pozostaje wciąż zagadnieniem skromnie opracowanym w literaturze teoretycznej prawa ochrony środowiska. Dostrzegając teoretyczne i praktyczne potrzeby prowadzenia badań systemu prawa ochrony środowiska, zwróciłem uwagę na zachodzącą dużą dynamikę zmian w stosunkach społecznych, gospodarczych i politycznych, wymuszającą zajęcie stanowiska w sprawie wyodrębniania się tego zbioru norm prawnych. Usztywnienie poglądów w sprawie wypracowanych dotychczas kryteriów podziału prawa na gałęzie oraz brak większego zainteresowania rozwijaniem badań w tym zakresie utrudnia obronę prezentowanego w rozprawie stanowiska oraz rodzi wiele następstw z tym związanych. Jednym z nich jest zatrzymanie w miejscu, a niekiedy nawet cofanie się poziomu regulacji prawnej w stosunku do zachodzących zmian w jej otoczeniu. Istniejący i broniony podział prawa na gałęzie pozostaje w stanie bezruchu wobec tego, co zachodzi w jego otoczeniu. Kwestią nadal otwartą jest to, czy klasyfikacja ta musi pozostać stanem raz na zawsze już ustalonym, czy też możemy dopuścić myśl o potrzebie rozwoju tego podziału? Kształtowanie (wyodrębnianie) się takich dyscyplin, jak prawo ochrony środowiska, jest w moim przekonaniu faktem, którego nie można nie dostrzegać. Dużą rolę do odegrania ma tutaj zwłaszcza nauka prawa. Wypełniając treścią zasady prawne ochrony środowiska, może spowodować, że dalszy rozwój tej dziedziny prawa nie będzie się odbywał w sposób dowolny i przypadkowy. Zasady prawne nie mogą być oderwane od swojej bazy normatywnej. Działalność naukowa związana z szeroką teoretyczną refleksją nad treścią zasad prawnych ochrony środowiska powinna, obok bardzo ważnej funkcji edukacyjnej, wnosić także elementy twórcze i postulatywne w stosunku do obowiązującego prawa.

Przedmiot realizowanych badań – zgodnie z zakreśloną na wstępie pracy tezą – obejmował istotne zagadnienia dotyczące funkcjonowania zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów ich realizacji w systemie prawa ochrony środowiska. Sygnalizowane przeze mnie wątpliwości, zgłaszane w doktrynie, związane z rozumieniem znaczenia pojęcia „zasada prawa" w prawie ochrony środowiska, uzasadniały potrzebę podjęcia analizy teoretycznej, ze wskazaniem konsekwencji praktycznych pojawiających się problemów naukowych. Rozważania te nie mogły jednak być prowadzone w oderwaniu od szerszej i donioślej-

szej analizy na temat funkcji prawa ochrony środowiska. Czy prawo ochrony środowiska to wyłącznie coraz bardziej specjalistyczny tekst normatywny i nic innego? Czy obowiązujące prawo ochrony środowiska obejmuje też liczne dyrektywy, w tym również mające charakter zasad prawa?

Prawo ochrony środowiska tworzy zintegrowany wewnętrznie oraz pokaźnie rozbudowany system, w skład którego wchodzą wzajemnie powiązane ze sobą podsystemy ochrony prawnej, takie jak: prawo wodne, prawo emisyjne, prawo ochrony przyrody oraz regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami. Każdy z tych subsystemów stanowi złożony układ instytucji prawa oraz instrumentów ich realizacji z zasadami prawa ochrony na czele. Wyodrębnienie poszczególnych regulacji sektorowych w prawie ochrony środowiska pozwala na stworzenie jedynie pomocniczego kryterium analitycznego, pozwalającego na skoncentrowanie uwagi na danym elemencie środowiska. Poszczególne składniki systemu prawa ochrony środowiska są ze sobą dynamicznie powiązane za pomocą zasad prawa. Wzajemna zależność elementów środowiska naturalnego musi mieć swoje przełożenie w trwale powiązanej zależności regulacji sektorowych chroniących dany element środowiska. Rodzi to określone konsekwencje w zakresie prowadzonej analizy badawczej, jak również dla samego procesu tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska. Wykorzystana w pracy analiza kompleksowa do badań prowadzonych nad systemem prawa ochrony środowiska nadała im charakter bardziej empiryczny niż w tradycyjnie stosowanych metodach. Zintegrowane podejście do badań nad systemem prawa ochrony środowiska wskazuje wyraźnie na funkcje najważniejszych zasad prawnych ochrony środowiska. Propozycje teoretyczne skierowane na tworzenie modelu ochrony prawnej środowiska w sposób szczególny skłaniają do prowadzenia obserwacji interdyscyplinarnych. Badanie systemu prawa ochrony środowiska z jego zasadami prawa na czele sprowadza się zasadniczo do dwóch następujących działań: 1) analizowania elementów składowych prawa ochrony środowiska – nie jako elementów oddzielnych, lecz jako kompleksu powiązanych ze sobą składników; 2) przyjęcia tezy, według której system prawa ochrony środowiska zaznacza swój wpływ na pozostałe gałęzie prawa.

Z przedstawionych rozważań wynika, że zasady prawa ochrony środowiska są instytucją tego prawa, która w dużej mierze przesądziła o jego najważniejszych funkcjach i celach. Analiza poglądów doktryny prawa ochrony środowiska i materiału normatywnego pozwoliła mi dokonać własnej klasyfikacji zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów prawnych służących ich realizacji. Przegląd propozycji zdefiniowania zakresu zasad prawa ochrony środowiska unaocznił także wiele zagadnień problematycznych z tym związanych. Można zaryzykować twierdzenie, iż po części są one wypadkową niespójnej koncepcji aktów normatywnych, które stanowią dla nich podstawę obowiązywania w systemie prawa ochrony środowiska. Pewne zmiany w tym zakresie prawdopodobnie przyniosą zaawansowane próby konsolidacji prawa ochrony środowi-

ska w prawie unijnym. Dzisiejszy stan i specyfika prawa ochrony środowiska nakazuje skupić uwagę *de lege ferenda* głównie na problemie sposobu uporządkowania i konsolidacji polskiego prawa ochrony środowiska oraz wyznaczeniu jego kształtu na najbliższe lata. Uważam, że zbyt mało uwagi nadal przywiązuje się do kwestii porządkowania prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska. Jesteśmy w punkcie, w którym określone przepisy ochronne mogą wyrządzić więcej szkód w samym środowisku naturalnym niż przynieść pożytku z ich obowiązywania. Takie zjawisko jest charakterystyczne zwłaszcza dla rozbudowanych systemów prawa, tworzonych szybko i w sposób chaotyczny, bez wcześniej przygotowanej koncepcji modelu docelowego. Postulat racjonalizacji systemu prawa ochrony środowiska jest pilnym zadaniem i powinien być zrealizowany w najbliższych latach.

Prawo ochrony środowiska przy zachowaniu swojego szczególnego charakteru, nie musi być wyrażone w tak dużej ilości aktów prawnych, jednakże przyrost materii normatywnej w dziedzinie ochrony środowiska jest procesem nieuniknionym. Przewidywany stan będzie wymagał wypracowania stałych i trwałych metod racjonalności oraz porządkowania wewnętrznego takiego zbioru norm prawnych. Wysiłki podejmowane dotychczas nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ciągle otwarty pozostaje problem skodyfikowania prawa ochrony środowiska. W rozprawie wskazałem na wiele argumentów przemawiających choćby za rozpoczęciem dyskusji na ten temat. Nie chcę odrzucać pomysłu kodyfikacji polskiego prawa już na samym początku, zanim zostanie wypracowana jakakolwiek propozycja koncepcyjna. Jest to zadanie bardzo trudne i wymagające dużego wysiłku ze strony nauki prawa. Duże znaczenie będzie miała zwłaszcza działalność systematyzacyjna nauki prawa ochrony środowiska. Porządkowanie prawa ochrony środowiska zmierzające kierunkowo do jego kodyfikacji należy rozpocząć od ponownego dokonania ujednolicenia znaczenia pojęć, instrumentów oraz instytucji tego prawa. W zamierzeniu taką rolę przez krótki czas spełniały przepisy ustawy p.o.ś. Obecnie normy tego aktu prawnego dalekie są od swojej pierwotnej funkcji. W procesie porządkowania prawa ochrony środowiska istotne znaczenie będą miały zasady tego prawa. Teksty prawne regulacji dotyczących ochrony środowiska powinny być zrozumiałe nie tylko dla tzw. „specjalistów", ale dla wszystkich adresatów, do których są skierowane. Ważną rolę do odegrania w tym procesie mają właśnie zasady prawa. Prawo ochrony środowiska cechuje duża specyfika tworzących je norm prawnych, często zawierających pokaźny zasób treści technicznej obfitującej w ogromną liczbę pojęć specjalistycznych. Dokonanie wykładni wielu przepisów dotyczących ochrony środowiska wymaga od adresatów norm wiedzy specjalistycznej, np. z zakresu procesów technologicznych, chemicznych czy biologicznych zachodzących podczas korzystania z elementów środowiska. Z drugiej strony prawo ochrony środowiska posiada bardzo szeroki krąg adresatów wyznaczonych przez powszechny obowiązek ochrony

środowiska. Zasady prawa ochrony środowiska w dużej mierze mogą przyczynić się do przestrzegania tego prawa, a tym samym do zwiększenia skuteczności tego rodzaju regulacji prawnych w całym systemie prawa. Powszechna znajomość zasad prawa ochrony środowiska jest bardziej prawdopodobna od powszechnej znajomości coraz bardziej specjalistycznego prawa ochrony środowiska. Zapewnienie takiego stanu powinno zwiększyć poczucie pewności prawa beneficjentom tych regulacji, ale również pozwolić uniknąć wątpliwości związanych ze stosowaniem zasad prawa ochrony środowiska.

W niniejszej rozprawie próbowałem wykazać, że dla kształtu prawa ochrony środowiska fundamentalne znaczenie ma katalog zasad prawnych ochrony środowiska. Potrzeby badawcze i dydaktyczne wymagały szerszego spojrzenia na system prawa ochrony środowiska stanowiący otoczenie normatywne dla funkcjonowania w jego ramach zasad prawnych. Z punktu widzenia tematu tego opracowania istotne było podjęcie próby przedstawienia zasad prawnych ochrony środowiska w ich relacji do systemu prawa ochrony środowiska. Konsekwencją tezy o wyodrębnianiu się dyscypliny prawa ochrony środowiska w płaszczyźnie normatywnej jest pogląd, że o samodzielności tej w dużej mierze decydują zasady prawne ochrony środowiska. Twierdzenie o tradycyjnie ukształtowanym historycznie gałęziowym podziale systemu prawa nie jest zasadniczo otwarte na przyjęcie założenia o tworzeniu się w jego ramach nowych dyscyplin prawa. Kryteria podziału mają konwencyjny charakter i na tym etapie badań nad podziałem prawa na gałęzie można znaleźć tyle samo argumentów za, co i przeciw uznaniu samodzielności danej wyodrębniającej się dziedziny prawa. Pochylenie się nad problematyką zasad prawnych ochrony środowiska było w moim przekonaniu koniecznością, zwłaszcza wobec podnoszonego w pracy postulatu dotyczącego potrzeby porządkowania systemu prawa ochrony środowiska. Podjęta w tej książce próba usystematyzowania bogatej materii związanej z funkcjonowaniem zasad ochrony prawnej środowiska może być uznana za mniej lub bardziej wyczerpującą. Moim zamiarem było też zainspirowanie dyskusji na temat przyszłego kształtu systemu prawa ochrony środowiska w ramach zaproponowanej koncepcji modelu zasad prawnych.

Przeprowadzona typologia zasad prawa ochrony środowiska oraz instrumentów ich realizacji wykazała ich dużą różnorodność w systemie prawa ochrony środowiska. Opierając się na analizie poglądów reprezentowanych w teorii prawa, nauce prawa administracyjnego i nauce prawa ochrony środowiska, dokonałem refleksji ogólnoteoretycznej dotyczącej prawa ochrony środowiska i jego zasad. Wszystkie zgłoszone wcześniej uwagi oraz analiza podstawowych zagadnień wynikających z tematu pracy skłaniają do wniosku, że przedstawiona przeze mnie na początku ogólna teza dotycząca procesu wyodrębniania się dyscypliny prawa ochrony środowiska potwierdziła się w zakresie roli i funkcji zasad tego prawa.

Wykaz ważniejszych skrótów

♦ Akty prawne

AE	– Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.)
BGBl	– Bundesgesetzblatt (Dziennik Ustaw Federacji)
COLREG	– Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, Konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu
COM	– Komunikat Komisji Europejskiej
DL	– DecretoLegislativo – dekret ustawodawczy
Dz.P.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
DVBl	– „Deutsches Verwaltunggsblatt"
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.U. Kraj.	– Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim
Dz.U. R.P.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz.	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GBl DDR	– Gesgesetzblatt Deutschen Demokratischen Republik (Dziennik Ustaw Niemieckiej Republiki Demokratycznej)
IPPC	– Integrated Pollution Prevention and Control (dyrektywa 96/61 Rady WE w sprawie zintegrowanej prewencji zanieczyszczeń i kontroli)
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.)
M.P.	– Monitor Polski
OJ	– Official Journal of the European Communities (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej)
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.)
prawo o u.s.p.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. (Dz.U. R.P. nr 12, poz. 93) – prawo o ustroju sądów powszechnych
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. L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1, z późn. zm.)

SOLAS – International Convention for the Safety of Life at Sea (międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu)
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst wersji skonsolidowanej opublikowany Dz. Urz. UE, wydanie polskie C 15 z dnia 9 maja 2008 r., s. 47–361.
TUE – Traktat z Maastricht (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.o.k.ś. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska
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)
u.z.sz.ś.ń. – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

♦ Tytuły czasopism

AUL – „Acta Universitatis Lodziensis”
AUMCS – „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
AUW – „Acta Universitatis Wratislaviensis”
Biul. RPO – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich
ECR – „European Court Reports” (Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich)
GP – Gazeta Prawna
JZ – „Juristenzeitung”
KSP – „Krakowskie Studia Prawnicze”
MP – „Monitor Prawniczy”
NP – „Nowe Prawo”
OMT – „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej”
ONSA – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”.
OP – „Ochrona Przyrody”
OSNC – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”
OSPiKA – „Orzecznictwo Sądów Polskich Komisji Arbitrażowych”
OŚPiP – „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP – „Państwo i Prawo”
PiŚ – „Prawo i Środowisko”
PNiL – „Przewodnik Naukowy i Literacki”
PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SP – „Studia Prawnicze”
St. Pr.-Ek – „Studia Prawno-Ekonomiczne”
ST – „Samorząd Terytorialny”
ZNUJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
ZNUŁ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
ZNUW – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

♦ Inne skróty

BAT – Best Available Techniques (Najlepsze Dostępne Techniki)
EMAS – Eco-Management and Audit Scheme (Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu)
ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
HELCOM – Baltic Marine Environment Protection Commission **(**Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku)
ISO – International Organization for Standardization (Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna)
LOP – Liga Ochrony Przyrody
MOŚZNiL – Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
PROP – Państwowa Rada Ochrony Przyrody
RM – Rada Ministrów
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
UE – Unia Europejska
UNEP – United Nations Environmental Programme (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych)
WE – Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Bibliografia

Abendroth W., *Das grundgesetz. Eine Einführung in seine politische Probleme*, Pfullingen 1966.

Ackoff R. L., *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, przeł. B. Walentynowicz, Warszawa 1969.

Ackoff R. L., *Games, Decisions and Organizations*, „General Systems" 1959/4.

Agopszowicz A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Wrocław 1978.

Ajdukiewicz K., *Język i poznanie*, t. 2, Warszawa 1978.

Ajdukiewicz K., *Metodologia i metanauka*, „Życie Nauki", R. 6, 1948/31–32.

Alberski R., R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] H. Lisicka (red.), *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994.

Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006.

Alexy R., *Rechtsregeln und Rechtsprinzipien*, „Archiv für Rechts- und Socialphilosophie" 1985/25.

Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, Ratio Juris 2000/13.

Alexy R., *Theorie der Grundrechte,* Baden-Baden 1985.

Alexy R., *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main 1978.

Alexy R., *Zum Begriff des Rechtsprinzips*, „Rechtstheorie" 1979/1.

Alexy R., *Zur Struktur der Rechtsprinzipien*, [w:] B. Schilcher, P. Koller, B.-C. Funk (Hrsg.), *Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts*, Wien 2000.

Antoni M., [w:] K. H. Seifert, D. Hömig (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, VII wyd., Baden-Baden 2003.

Arens H., *Encyklopedia prawa czyli rys organiczny nauk prawnych i politycznych, na podstawie filozofji prawa osnuty*, Petersburg 1862.

Arndt E. M., *Germanen und Europa*, Stuttgart, Berlin 1940.

Arystoteles, *Metafizyka*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1984.

Arystoteles, *Polityka*, przeł. i oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.

Aureliusz M., *Rozmyślania*, przeł. M. Reiter, Warszawa 1988.

Austin J., *Lectures on Jurisprudence: The Philosophy of Positive Law*, New York 1879.

Bafia J., *Problemy kryminologii. Dialektyka sytuacji kryminogennej*, Warszawa 1978.

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980.

Bajerowski T., *Obraz rozwoju zrównoważonego w portretach fazowych*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem*, t. 1, Białystok 1998.

Bar M., J. Jendrośka, *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, PiŚ 2007/1.

Bar M., J. Jendrośka, *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] H. Mruk i B. Koszela (red.), *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, Poznań 2004.

Barczak A., *Wybrane kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska na przykładzie Francji*, [w:] J. Sługocki (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003.

Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.

Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 1: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964.
Barde J. P., E. Gerelli, *Economie et politique de l'environnement*, Paris 1977.
Barral V., *Johannesburg 2002: Quoi de neuf pour le développment durable?*, „Revue Générale de Droit International Public" 2003/107/2.
Barschel U., *Die Staatsqualität der deutschen Länder*, Heidelberg, Hamburg 1982.
Bartalanffy L. von, *General System Theory*, „General Systems" 1956/1.
Bartkowski T., *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, Warszawa, Poznań 1973.
Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000.
Baumgart M., H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933.
Beccaria C., *O przestępstwach i karach*, przeł. E. S. Rappaport, Warszawa 1959.
Bell S., D. Mc Gillivray, *Environmental Law*, London 2001.
Bergbohm K., *Iurisprudenz und Rechtsphilosophie*, Leipzig 1892.
Berkowska E., *Nowa polityka wodna Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu BSE 2001, Informacja nr 777.
Betham J., *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, przeł. B. Nawroczyński, Warszawa 1958.
Białoszewski H., *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa 1983.
Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979.
Biernat S., *Projekt części ogólnej kodeksu środowiskowego RFN*, ST 1992/12.
Biernat S, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989.
Biernat S., A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej*. *Komentarz*, Kraków 1997.
Biernat S., A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000.
Bierzanek R., A. Straburzyński (red.), *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976.
Bigo T., *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracji" 1946/4–5.
Bigo T., *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936.
Bitner W., *Pewniki prawa. Studium o koniecznych zasadach prawa i państwa*, Warszawa 1932.
Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994.
Blok Z., *Ochrona środowiska ważnym problemem społecznym z uwagi na skalę i charakter zagrożenia*, [w:] Z. Blok (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987.
Boć J., *Art. 74*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej wraz komentarza do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
Boć J., *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
Boć J., *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989/8–9.
Boć J., M. Górski, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 5–12*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
Boć J., J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Wrocław 1990.
Boć J., E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Źródła*, Wrocław 1994.
Boć J., E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000.
Boć J., K. Nowacki, *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008.

Boć J., E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.

Bojanowski E. (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Rowy 10–12 października 1988 r.*, Gdańsk 1993.

Bonar A., *Ochrona środowiska – interdyscyplinarna dziedzina wiedzy*, „Ochrona Środowiska" 2001/1.

Borkowski J., *Dział I, art. 6–16*, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 1985.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław, Warszawa, Kraków 1977.

Borkowski J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Rowy, 10–12 października 1988 r.*, Gdańsk 1993.

Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

Borys T., *Agenda 21 w regionie sudeckim*, „Gospodarka w Sudetach" 1997/5.

Borys T., *Pojęcie i struktura wewnętrzna koncepcji ekorozwoju*, [w:] T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Białystok 1999.

Borys T., *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.

Boutroux E., *Pojęcie prawa przyrody w nauce i filozofji spółczesnej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902.

Bowet D. W., *Self-defense in International Law*, London 1958.

Bresiewicz T., *O prawie rybołówstwa*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny" 1891/16.

Breuer R., *Umweltschutzrecht*, [w:] E. Schmidt-Assmann (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 1995.

Breuer R., *Umweltschutzrecht*, [w:] I. von Münch de Gruyter (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, New York 1988.

Brodecki Z., *Ecological Damages in International Law*, Warszawa 1990.

Brown L. R., *Gospodarka ekologiczna. Na miarę Ziemi*, przeł. E. Możejko, Warszawa 2003.

Brzeziński B., *Opłaty*, [w:] W. Wojtowicz, (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996.

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

Brzeziński W., *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5.

Brzeziński W., M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982/5–6.

Buchwald K. D., *Begriff der Umweltpolitik*, [w:] K. D. Buchwald (Hrsg.), *Handbuch für Planung, Gestaltung und Schulz der Umweltpolitik*, München 1980.

Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998.

Budnikowski A., M. Lubiński, M. Rusiński, *Polska a problemy ekologiczne świata*, Warszawa 1988.

Bukowski Z., *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2003/2.

Bukowski Z., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński, *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.

Bukowski Z., *Krajowe odrębne sądownictwo w zakresie ochrony środowiska na wybranych przykładach*, „Zeszyty Naukowe WSHE" [Włocławek] 2006/22; Nauki Administracyjno-Prawne.

Bukowski Z., *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000, a ograniczenia związane z inwestycjami*, PiŚ 2005/3.

Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.
Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002.
Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
Burchard-Dziubińska M., *Ochrona środowiska jako przyczyna konfliktów na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004.
Burda A., *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza*, [w:] J. Bardach, K. Grzybowski (red.), *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, Wrocław 1956.
Burhenne W. E., W. A. Irwin, *The Word Charter For Nature. A Background Paper*, Berlin 1983.
Burhenne-Guilmin F., C. de Klemm, M. Forster, B. Lausche, *Legal Implementation of the WSC – Problems and Progress*, „Environmental Policy and Law" 1986/16.
Buzek J., *Administracya gospodarstwa społecznego*, Lwów 1913.

Cackowski Z., J. Kmita, K. Szaniawski, P. J. Smoczyński, *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1987.
Caldwell L. K., *International Environmental Policy. Emergence and Dimensions*, Durham, North Carolina 1984.
Calhoon R. P., *Managing Personel*, New York 1963.
Caplan R. L., *Professor Dworkin's Jurisprudence*, „The American Journal of Jurisprudence" 1977/22.
Caro L., *Solidaryzm Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931.
Carrel A., *Człowiek istota nieznana*, „Biblioteka Wiedzy", t. 32, Warszawa 1938.
Chalmers M. D., *Codification of Mercantile Law*, "Law Quarterly Review" 1903/19.
Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW 1972/163, Prawo 38.
Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław, Warszawa, Kraków 1980.
Chełmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW 1972/167, Przegląd Prawa i Administracji 11.
Chełmoński A., T. Kocowski, *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] K. Podgórski (red.), *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, Katowice 1985.
Chodorowski J., *Fichte, prekursor niemieckiej doktryny „gospodarki wielkiej przestrzeni"*, „Przegląd Zachodni" 1969/ 5.
Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
Chróścielewski W., J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
Cicero Marcus Tullius, *Pisma filozoficzne*, t. 1, Warszawa 1960.
Ciechanowicz J., *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, PiP 1997/6.
Ciechanowicz, McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Ciechanowicz-McLean J., *Ekoterroryzm-terroryzm ekologiczny*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Cirelli M. T., F. Schmithüsen, *Trends in Forestry Legislation: Western Europe*, „FAO Legislative Study" [Zurych] 2000/10.
Comte A., *Metoda pozytywna w 16 wykładach. Wykład drugi. Hierarchia nauk pozytywnych*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961.

Czachórski W., *Kodyfikacja prawa cywilnego*, „Nauka Polska" 1970/1.
Czaja S., B. Fiedor, Z. Jakubczyk, *Ekologiczne uwarunkowanie wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Białystok, Kraków 1993.
Czartoszewski J. W. (red.), *Ochrona środowiska w filozofii i teologii*, Warszawa 1999.
Czech M. K., *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku (Dyrektywa 2004/35/WE)*, PiP 2007/1.
Czechowicz J., *Praktyka kryminalna, to jest wzór rozumnego i porządnego spraw kryminalnych sądzenia*, Chełm 1769.
Cziomer E., L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa, Kraków 2000.
Czyżowski T., *Główne zasady nauk filozoficznych*, Wrocław 1959.

Dam G., *Deutsches Rechts*, Stuttgart 1963.
Darré R. W., *Um Blut und Boden. Reden und Aufsätze*, München 1941.
Dawid R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965.
Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
Dawidowicz W., *Wstęp do nauk administracyjnych*, Warszawa 1974.
Dąbkowski P., *Prawo prywatne polskie*, t. 2, Lwów 1911.
Delogu O. E., *Die Umwelt Vertraglichkeits Erklarung. Die Regelung in den USA als mögliches Modell, beitrage zur Umweltgestaltung A-34*, Erich Schmidt Verlang, Berlin 1974.
Delsol J. J., *Zasady Kodeksu Napoleona w związku z nauką jurysprudencyą przedstawione*, t. 1, Warszawa 1873.
Descartes R., *Namiętności duszy*, przeł. L. Chmaj, Warszawa 1986.
Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienie prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
Domagała M., *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym w RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990.
Domański L., *Instytucje Kodeksu Zobowiązań. Komentarz teoretyczno-praktyczny. Część ogólna*, Warszawa 1937.
Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968.
Draniewicz B., *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.
Drzewicki K., *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, PiP 1985/11–12.
Duczmal M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, PiŚ 2008/4.
Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.
Duniewska Z., *§ 9. Prawo administracyjne w systemie prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.
Duniewska Z., B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
Dupreel E., *Traktat o moralności*, przeł. Z. Glinka, Warszawa 1969.
Dworkin R. M., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998.
Dyakowski B., *O dawnych łowach i dawnej zwierzynie*, Warszawa 1925.
Dyszli B., *Information and Participation in French Environmental Law*, [w:] M. Führ, G. Roller (red.), *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, Frankfurt am Main, Berno, New York, Paris 1991.
Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa*, [w:] R. Sobański (red.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998.
Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000.

Dzięczkowski A., *Adam Wodziczko – twórca nauki o ochronie przyrody. W 50-lecie fizjotaktyki*, [w:] J. Babicz, W. Grębocka, Z. Wójcik (red.), *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, Wrocław 1985.

Ebbesson J., *Miljöratt*, Uppsala 2003.
Ehrlich L., *Suwerenność a morze pełne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961.
Einstein A., *Pisma filozoficzne*, wybór S. Butryn, przeł. K. Napiórkowski, Warszawa 1999.
Encyklika Redemptor Hominis Jana Pawła II, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym" 1989/5–6.
Encyklopedia PWN, t. 4, Warszawa 1987.
Erechemla A., *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2008/3.
Erechemla A., *Realizacja zasady prewencji przez wybrane instrumenty prawa ochrony środowiska*, mpis 2008.
Erechemla A., *W Unii Europejskiej*, PiŚ 2009/2.
Ehrlich L., *Jednostajność w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Uwagi z powodu nowego regulaminu*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1923.

Fabio U. Di., *Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 1998 (4).
Feldhaus G., *Öko-Audit*, [w:] H. W. Regeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd I: *Allgemeines Umweltrecht*, München 1998.
Ferodorowicz F., *Mowa Jerzego Forstera pt. „Limites Historiae Naturalis" wygłoszona w Wilnie w roku 1785*, „Memorabilie Zoologica" [Wrocław, Warszawa] 1961.
Filipek J., *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP, R. XVI, 1983.
Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001.
Fleiner F., *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, VIII wyd., Tübingen 1928.
Fochler-Hauke G., K. Haushofer, *Geopolitik als Wissenschaft*, „Zeitschrift für Geopolitik", [Berlin, Grünewald], 1944.
Forster N., S. Sule, *German Legal System and Laws*, III wyd., Oxford 2002.
Franken W. K., *On Defining and Defending Natural Law*, [w:] S. Hook (ed.), *Law and Philosophy*, New York 1964.
Freimen J., *Systemy informacji środowiskowej i eko-audyting* [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996.
Fuller L. L., *Anatomia prawa*, przeł. B. Tokarczyk, Lublin 1993.
Fuller L. L., *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1978.
Fullerton D., *Policies for Green Design*, „Journal of Environmental Economics and Management", R. 36, 1998/2.

Galster J., C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*. *Zarys wykładu*, Toruń 1996.
Gałkowski T., *Prawo kanoniczne a środowisko naturalne i środowisko ludzkie*, „Prawo Kanoniczne" 1998/1–2.
Garlicki L., *Parlament a rząd w RFN*, Wrocław 1978.
Gerber H., *Die Gründsätze eines allgemeinen Tesli des oeffentlichen Rechts in der jüngsten rechtssprechung des Preussischen Oberverwaltungsggerichts*, „Verwaltungs Archiv" 1931/30.
Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995.
Gilson E., *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1960.
Ginsbert-Gebert A., *Środki polityki ochrony środowiska*, „Aura" 1983/11.
Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.
Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3.
Gloger Z., *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 3, Warszawa 1974.

Goetel W., *Bój o parki narodowe*, „Wierchy" 1931/9.
Goetel W., *Sozologia – nauka o ochronie przyrody i jej zasobów*, „Kosmos" 1960/5/82.
Goetz W., *Die geistigen Grundlagen des Zeitalters*, [w:] *Propyläen weltgeschichte*, Bd. 7, Berlin 1922.
Gottwald K. Z., *Najstarsze ustawy ochronne w dawnej Polsce*, OP, R. 3, 1922.
Góralczyk W., *Zasięg władzy państwa nadbrzeżnego a zasada wolności mórz*, Warszawa 1972.
Góralski W. M., *Znaczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w ustroju konstytucyjnym RFN*, SP 1975/2.
Góralski W. M., *Teorie interpretacji praw zasadniczych w nauce i praktyce konstytucyjnej RFN*, PiP 1977/5.
Górka K., *Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego; jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Kraków 1985.
Górski J., *Zbliżenia do współczesności*, Warszawa 1973.
Górski M., *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009.
Górski M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów*, „Przegląd Komunalny" 2009.
Górski M., *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987.
Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
Górski M., *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej*, St.Pr.-Ek. 1993/47.
Górski M., *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
Górski M., *Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Wrocław 2002.
Górski M., *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
Górski M., *Systemy polskiego prawa ochrony środowiska i kierunki jego pożądanych modyfikacji*, [w:] *Materiały X polsko-niemiecko-tureckiego seminarium „Ochrona Środowiska"*, Warszawa, Zielona Góra 1995.
Górski M., *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52.
Górski M., *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska*, [w:] A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska (red.). *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.
Górski M., A. Barczak, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005.
Górski M., J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
Grabitz E., *Freiheit und Verfassungsrecht, Kritische Untersuchungen zur Dogmatik und Theorie der Freiheitsrechte*, Tübingen 1976.
Grabowska G., *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996/1.
Grabowska G., *Narodziny międzynarodowego prawa środowiska*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000.
Grabowski J., *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1982/18.
Grabowski J., *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracyjnej gospodarczej*, Katowice 1980.
Grisez G., *The First Principle of Practical Reason: A Commentary on the "Summa Theologiae", 1–2, q. 94, a.2*, „Natural Law Forum" 1965.
Grochmalicki J., *Do historji zabiegów o ochronę kozicy i świstaka w Tatrach*, OP, R. 9, 1929.

Gromadzka-Grzegorzewska M., Z. Rybicki, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978.

Gruchmann L., *Nationalsozialistische Grossraum Ordnung, Die Konstruktion einer „deutscher Monroe Doktrine von 1923 als Modell fürnnationalsozialistische Grossraumdoktrin*, Stuttgart 1960.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, II wyd., Warszawa 2008.

Grzesica J., *Ochrona naturalnego środowiska człowieka – problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983.

Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.

Grzybowski S., glosa, OSPiKA 1958, poz.135.

Grzybowski S., *Zasady współżycia społecznego*, PiP 1963/8–9.

Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005.

Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.

Gwiżdż A., *Dyskusje publiczne nad projektami ustawodawczymi*, „Prawo i Życie" 1968/21.

Haeckel E., *Generelle Morphologie der Organismen*, t. 1–2, Berlin 1866.

Haeckel E., *Grundriss der Naturphilosophie*, Leipzig 1809.

Halban L., *Mistyczne podstawy narodowego socjalizmu*, Lublin 1948.

Halej J., *Vychova k ochrana prirody*, Bratislava 1978.

Haliniak M., *Działania na rzecz ochrony środowiska w Polsce w świetle „Polityki ekologicznej państwa"*, [w:] A. Papuziński (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000.

Hall A., R. Fagen, *Definition of a System*, „General Systems" 1956/1.

Hardy M., *International Control of Marine Pollution*, „National Resources Journal" 1971/2.

Hauriou M., *Précis administratif et de droit administratif et droit public*, Paris 1927.

Hauriou M., *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1950.

Hart H. L. A., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.

Hart H. L. A., *Analytical Jurisprudence in Mid-Twentieth Century*: *A Reply to Professor Bodenheimer*, „University of Pennsylvania Law Review" 1957/7.

Hart H. L. A., *Definition and Theory in Jurisprudence. Lecture in the University of Oxford*, Oxford 1959.

Hauser R., *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1933/15.

Haussleiter O., *R. Kjellén̈s empirische Staatslehre und ihre Wurzeln in politischer Geographie und Staatenkunde*, „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" 1925/54.

Hegel G. W. F., *Zasady filozofii prawa*, przeł. A. Landman, Warszawa 1969.

Herschel W., *Zur Neugestaltung des Immissionschutzrechts*, „Juristische Zeitschrift" 1959/3.

Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, V wyd., Karlsruhe 1972.

Hey E., *The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution*, „The Georgetown International Environmental Law Review" 1991/4.

Hilarowicz T., *Kwestia stosowania zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawnych w drodze analogii w prawie administracyjnym,* [w:] *Pierwszy polski kongres nauk administracyjnych. Referaty zgłoszone na kongres*, Warszawa 1929.

Hilarowicz T., *Ogólne zasady teorji administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego. Dodatek: Tematy do ćwiczeń administracyjnych*, Warszawa 1924.

Hobbes T., *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954.

Holdgate M., B. Giovannini, *Biodiversity Conservation: Foundations for the 21st Century*, [w:] A. F. Krattiger, J. McNeely, W. H. Lesser, K. R. Miller, Y. Hill, R. Senanayake (eds), *Widening Perspective in Biodiversity*, Geneva 1994.
Hoppe W., M. Beckmann, *Umeweltrecht für Studium und Praxis*, München 1989.
Hoppe W., M. Beckmann, P. Kauch, *Umweltrecht für Studium und Praxis*, München 2000.
Höhn H. J., *Umweltethik und Umweltpolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1994/49.
Hull Z., *Filozofia zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Popławski (red.), *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Monografie PAN" [Lublin] 2003/16.
Humboldt A., *O Dualisie*, przeł. B. Andrzejewski, [fragment z *Über den Dualis* (1827), [w:] *Gesammelte Schriften*, Bd. 6, ersted Hälfte, Berlin 1907], [w:] B. Andrzejewski, *Wilhelm von Humboldt*, Warszawa 1989.

Iserzon E., *Prawo administracyjne, podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1945/1–3.
Iwanejko M., *Organizacyjne formy międzynarodowe ochrony środowiska. Analiza procesu de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe AE" [Kraków] 1975/67.
Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

Jabłoński J., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002.
Jabłoński M., K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
Jaeger W., *Humanizm i teologia*, przeł. S. Zawadzki, Warszawa 1957.
Jaeger W., *Paideia*, przeł. M. Plezia, t. 1, Warszawa 1962.
Jakubiak M. B., *Tadeusz Kotarbiński – filozof, nauczyciel, poeta*, Warszawa 1987.
Jakubowski M., *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych*, Warszawa 2001.
Jänicke M., H. Jörgensen, K. Jörgensen, R. Nordbeck, *Governance for Sustainable Development in Germany: Institutions and Policy Making*, Report for the OECD, Paris 2001.
Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Poznań 1992.
Jarosz S., *Zarys ochrony przyrody*, Poznań 1955.
Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972.
Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968/10.
Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.
Jarras H. D., [w:] H. D. Jarras, B. Pieroth, *Grundgesetz. für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, VII wyd., München 2004.
Jastrzębski L., *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976/11.
Jastrzębski L., *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976.
Jastrzębski L., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej administracji państwowej*, PiP 1983/6.
Jastrzębski L., *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983.
Jastrzębski L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980.
Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, referat przedstawiony na Ogólnopolskiej Sesji Naukowej: *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, *Kraków, 20–21 października 1980 r.*, materiały z sesji, Kraków 1980.
Jastrzębski S., *Kompleksowy program ochrony środowiska*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą" 1973/2.
Jastrzębski S., *Ochrona środowiska biologicznego w Polsce*, „Wieś Współczesna" 1972/12.
Jastrzębski S., *Zarys polityki ochrony środowiska człowieka w Polsce*, Warszawa 1976.

Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002.
Jaworowicz-Rudolf A., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa*, „Prace z Zakresu Ekonomii i Politologii" [Kielce] 2001/4.
Jaworska-Dębska B., *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995.
Jełowicki M., *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989/10.
Jełowicki M., *Nauka administracji – zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
Jełowicki M., *Teoria polityki administracyjnej (Wstępny zarys koncepcji)*, AUW 1985/857, Prawo 143.
Jełowiecki M., *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986/10.
Jendrośka J., *Nowa regulacja prawna dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, PiŚ 2008/3.
Jendrośka J., *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna. Charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006.
Jendrośka J. (red.), *Energieversorgung und Umweltschutz*, Bochum 1992.
Jendrośka J., M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
Jendrośka J., M. Bar, *Zmiana w pozycji prawnej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, PiŚ 2005/2.
Jendrośka J., M. Bar (red.), *Zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń. Prawo Ochrony środowiska w Unii Europejskiej i w Polsce*, t. 1, Warszawa 2003.
Jendrośka J., M. Bar, Z. Bukowski (red.), *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań, Wrocław 2007.
Jendrośka J., M. Bar, M. Górski, *Zasady wydawania pozwoleń zintegrowanych. Praktyczny poradnik*, Wrocław 2005.
Jendrośka J., W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999.
Jendrośka J., M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002.
Jerzmański J., *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
Jerzmański J., *Zakres ustawy*, [w:] J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.
Joffe O. S., M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963.
Johnson S. P., G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, London 1995.
Jonston J., *O stałości natury*, przeł. M. Stokowska, Warszawa 1960.
Juros H., *Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa*, [w:] R. Sobański (red.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998.

Kalinowski J., *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Dugit*, Lublin 1949.
Kamerschen D., R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1991.
Kamiński J., W. Rozwadowski, W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986.
Kamiński S., *Pojęcie nauki i klasyfikacji nauk*, Lublin 1961.
Kant E., *Krytyka czystego rozumu*, Warszawa 1957.
Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł., przedmową i przypisami opatrzył J. Gałecki, Warszawa 1984.

Kanut Wielki [król Danii i Anglii], *Cnutonis regis Gesta sive Encominicum, Emurae reginae onetore monacho. Seneti Bertini,* [w:] *Monumente Germaniae Historica* [I], Leipzig 1955.

Kardaszewski J., *Płaca według pracy*, Warszawa 1963.

Karłowicz J., A. Kryński, W. Niedźwiecki, *Słownik języka polskiego,* t. 8, Warszawa 1927.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji, przeł. i wprowadzenie M. A. Nowacki, Kraków 2003.

Kasprzyk A., *Instytucja vacatio legis w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska*, PiŚ 2008/4.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Katner W. J., *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, St.Pr.-Ek. 1990/45.

Kaźmierczak S., Z. Pułka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1998.

Kaźmierska-Patrzyczna A., P. Korzeniowski, *Prawo i postępowanie administracyjne*, Łódź 2004.

Keating M., *Szczyt Ziemi. Globalny program działań. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio*, Warszawa 1994.

Kenig-Witkowska M. M., *Deklaracja zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju*, *przyjęta na 70. Konferencji International Law Association (New Delhi*, 2002 r.*)*, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002.

Kenig-Witkowska M. M., *Koncepcja „sustainable development" w prawie międzynarodowym,* PiP 1998/8.

Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.

Kennedy W. V., *Environmental Impact Assessment in North America and Western Europe*: *What Has Worked Where, How, and Why*, „International Environment Reporter" 1988/11/4.

Kędzierska-Cieślakowa A., *Zagadnienie funkcji prawa cywilnego w związku z unormowaniem odszkodowania w ustawodawstwie polskim*, [w:] S. Grzybowski (red.), *Odpowiedzialność cywilna za wyrządzenie szkody*, Warszawa 1969.

Khalid M., *The Place of Nature Management and Sustainable Development in the Brundtland Report*, [w:] W. D. Verwey (ed.), *Nature Management and Sustainable Development*, Amsterdam, Springfield, VA, Tokyo 1989.

Kijowski D. R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.

Kijowski D. R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a Kodeks postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.

Kijowski D. R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn RPO. Materiały" [Warszawa] 2008/60.

Kimmnich O., *Das Recht des Umweltschutzes*, II wyd., Berlin 1977.

Kiss A., *The International Protection of the Environment*, [w:] R. St. J. Macdonald, D. Kloepfer, M. E. Rehbinder, E. Schmidt-Assmann, unter Mitwirkung von Ph. Kunig, *Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil*, Berlin 1991.

Kiss A., *The International Protection of the Environment*, [w:] R. St. J. Macdonald, D. Johnston (eds), *The Structure and Process of International Law*, Cambridge 1983.

Kiss A., D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993.

Kjellén R., *Der Staat als Lebensform*, Leipzig 1917.

Kloepfer M., *Protection of the Environment in the Federal Republic of Germany*, „Thesaurus Acroasium" [Saloniki] 1982/11.

Kloepfer M., *Umweltrecht*, München 1989.

Kloepfer M., *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*, Trier 1978.

Kloepfer M., W. Durner, *Der Umweltgesetzbuch- Entwurf der Sachverständigenkommission* (*UGB-KOmE*), DVBl. 1997.

Kloepfer M., Ph. Kunig, E. Rehbinder, E. Schmidt-Assmann, *Zur Kodifikation des Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches*, „Deutsches Verwaltungsblatt" 1991.

Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004.

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

Kmieciak Z., *Postepowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.

Kmieciak Z., *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL 1983, Folia Iuridica 14: *Prawo administrac*yjne.

Kmieciak Z., *Rozstrzyganie konfliktów prawie administracyjnym*, PiP 1999/12.

Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

Knopp L., *International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law. A Guide for International Study Programs*, Berlin 2008.

Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa, Wrocław 1977.

Kocot K., K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972.

Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska. Code of Federal Regulations of the USA Protection of Environment, przeł. i wstęp K. Równy, Białystok 1997.

Kögel J., G. Ingram, *Biodiversity or Genetically Coded Function: The Importance of Definitions*, „Review of European Community & International Environmental Law" 1993/2/2.

Kohl L. von., *Biopolitik und Geopolitik als Grundlagen einer Naturwissenschaft vom starte*, „Zeitschrift für Geopolitik", Berlin, Grünewald 1933.

Kohlrausch F., *Grundlagen des Geschichtsunterricht*, Leipzig, Berlin 1926.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej, przeł. A. Kubik, Warszawa 2000.

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, przeł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

Konstytucja Grecji 1975/1986, Biblioteka Sejmowa, Dział Opracowań Dokumentacyjnych i Bibliografii, Warszawa 1992.

Konstytucja Hiszpanii, przeł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1993.

Konstytucja Królestwa Norwegii, przeł. i wstęp J. Osiński, Warszawa 1996.

Kordela M., M. Smolak, *Postscriptum H. L. A. Harta*, PiP 1995/1.

Kornaś E., *Sprawiedliwość międzynarodowa,* Kraków 1979.

Korzeniowski P., *Koncepcje teoretyczne prawa ochrony przyrody w prawodawstwie ochronnym II Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008.

Korzeniowski P., *Konstrukcja prawna zintegrowanych zezwoleń środowiskowych IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) jako nowy model zadań organów administracji publicznej w ochronie środowiska*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.

Korzeniowski P., *Nowe instrumenty zarządzania środowiskowego w prawie ochrony środowiska krajów członkowskich i Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie" 2007/9.

Korzeniowski P., *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001.

Korzeniowski P., *Zasady ogólne*, [w:] M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.

Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/3.

Korzeniowski P., *Zasady ogólne w prawie administracyjnym*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyczna, P. Korzeniowski (red.), *Prawo i postępowanie administracyjne*, Łódź 2004.

Korzonek J., *Komentarz do Kodeksu Zobowiązań*, Kraków 1934.

Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Societas Scientiarum Lodziensis, Prace Wydziału II, Nauk Historycznych i Społecznych, nr 90.
Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
Kosikowski C., *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997.
Kosikowski C., E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994.
Koster V., *From Stockholm to Brundtland*, „Environmental Policy and Law" 1990/20/1–2.
Koszewski Z., S. Gorazdowski, *Międzynarodowe prawo drogi morskiej*, Gdynia 1965.
Kośmicki E., *O przyczynach i instrumentach ekologizacji narzędzi ekonomicznych*, RPEiS 1986/2.
Kotarbiński T., *Drogi dociekań własnych. Fragmenty filozoficzne*, Warszawa 1986.
Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania*, Lwów 1929, II wyd., Warszawa 1975.
Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986.
Kotarbiński T., *Humanistyka bez hipostaz. Próba eliminacji hipostaz ze świata pojęć nauk humanistycznych*, „Myśl Filozoficzna" [Warszawa] 1952.
Kotarbiński T., *O istocie i zadaniach metodologii ogólnej*, „Przegląd Filozoficzny", R. 41, 1938/1.
Kotarbiński T., *O pojęciu metody*, „Zeszyty Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Warszawskiego" 1957/1.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa 1958.
Kotarbiński T., *Treść i zakres pojęcia metodologii*, „Myśl Filozoficzna" 1956/4 (24).
Kotarbiński T., *Wstęp*, [w:] L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959.
Kotarbiński T., *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*. „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969/3 (19).
Kowalczyk R., B. Szulczewska, *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko dla planów zagospodarowania przestrzennego*, Gdańsk 2002.
Kowalczyk S., *Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej*, Agencja Rynku Rolnego, „Biuletyn Informacyjny" 2003/8.
Kowalski J., W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983.
Kowalski P., *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989.
Kozak Z., *O pojęciach rozwoju zrównoważonego i ekorozwoju*, [w:] J. M. Dołęga, J. W. Kozielecki, *Zagadnienia psychologii myślenia*, Warszawa 1966.
Koziński M. H., *Prawo morskie*, t. II, cz. 3. *Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998.
Kozłowski S., *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000.
Kozłowski S., *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem*, t. 1, Białystok 1998.
Kozłowski S., A. Haładyj (red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin 2006.
Koźmiński A. K., *Wstęp*, [w:] A. K. Koźmiński (red.), *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1979.
Kracht H., A. Wasilewski, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung*, [w:] H. W. Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd. I: *Allgemeines Umweltrecht*, München 1998.
Krämer L., *Casebook on UE Environmental Law*, Oxford, Portland, Oregon 2002.
Krąpiec M. A, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975.
Krebs Ch. J., *Ekologia*, przeł. A. Kozakiewicz, M. Kozakiewicz, J. Szacki, Warszawa 1996.
Kuczewski M., *Sozologia – nauka najbliższej przyszłości*, „Nauka i Technika. Serwis Krajowy i Zagraniczny PAP" 1971/601.
Kuczyński J., *Wstęp do uniwersalizmu. Ogrodnicy świata*, t. 1, Warszawa 1998.

Kuderowicz Z., *Fichte*, Warszawa 1963.
Kudrycka B., *W sprawie projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska (red.), *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.
Kulczyńska W., *Organizacja ochrony przyrody w Polsce*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby Przyrody*, Warszawa 1932.
Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988/18.
Kulesza M., *Prewencyjne działanie administracji*, mpis, praca doktorska, 1973.
Kulesza M., *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978.
Kulesza M., W. Pańko, *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984.
Kunde W. M., *Marpol 73/78 – Konwencja o ochronie morza przed zanieczyszczeniami ze statków*, „Technika i Gospodarka Morska" 1984/4.
Kunig Ph., *Harmonisierung des Umweltrechts – Auf dem weg zu einem Umweltgesetzbuch?,* „Landes und Kommunalverwaltung" 1992/5.
Kutrzeba S., *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Kraków 1947.
Kwiatkowska A., *Z historii ochrony polskiej szaty roślinnej*, „Wszechświat" 1961/12.

Lambor J., *Gospodarka wodna*, cz. I, Łódź, Warszawa 1955.
Lande J., *Studia z filozofii prawa*, oprac. K. Opałek, Warszawa 1959.
Lande J., *Teoria prawa*, Lublin 1956.
Lang W., J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
Lang W., J. Wróblewski, *Podstawowe kierunki współczesnej amerykańskiej teorii i filozofii prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski (red.), *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986.
Lange O., *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962.
Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959.
Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977.
Langrod J. S., *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków, Warszawa 1938.
Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, [reprint: J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003].
Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
Lebowa D., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, I wyd., Warszawa 2009.
Legowicz J., *Wybrane teksty z historii filozofii. Filozofia starożytna Grecji i Rzymu*, Warszawa 1970.
Legowicz J., *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976.
Legutko-Kobus P., *Udział społeczności w konstruowaniu lokalnej strategii rozwoju*, [w:] S. J. Lelewel, *Cześć bałwochwalcza Słowian i Polski*, Poznań 1957.
Lenczowski F., *Ze studiów nad problemami miast śląskich do końca XIV wieku*, Opole 1965.
Leńkowa A., *Karty z historii*, cz. 1: *Aby świat nie stał się pustynią*, cz. 2: *Zaczęło się od świętego gaju*, Warszawa 1981.
Leńkowa A., *Oskalpowana Ziemia,* Warszawa 1971.
Leńkowa A., *Władysław Szafer*, Warszawa 1980.
Leonhardt A., G. Speer, *Umweltreproduktion im stätsmonopolistischen Kapitalismus*, Berlin 1977.

Leoński Z., *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, [w:] AUW 1990/1022, Prawo 168.

Leoński Z., *Polskie prawo administracyjne (skrypt)*, cz. 3, Poznań 1959.

Lersner H. F. von, *Verwaltungsrechtliche Instrumente des Umweltschutzes*, Berlin 1983.

Leszczyński J., *Pojęcie – system polityczny*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok, Warszawa 2000.

Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

Liebing A., *Projekt Umweltgesetzbuch*, Bonn 2007.

Lipiński A., *Elementy prawa ochrony środowiska*, Kraków 2000.

Lipiński A. (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, „Prace Uniwersytetu Śląskiego" 1992/1298.

Lipiński A., *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci"*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008.

Lipowicz B., *Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] Z. Blok (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987.

Lir A., C. van den Bosch, *Le Comite' Maritime International*, *1897–1972*, Antwerpia 1973.

Liro A., M. Metler, W. Nowicki, A. Weigle, *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998.

Lisiakiewicz L., A. Turska, *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971/5.

Lisowska A., *Prawne podstawy ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.

Litwin J., *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, „Nowe Prawo" 1956/10.

Litwin J., *Zasady współżycia społecznego w orzecznictwie SN*, „Nowe Prawo" 1953/12.

Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16.

Longchamps F., *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957.

Longchamps de Berier R., *Uzasadnienie Projektu Kodeksu Zobowiązań z uwzględnieniem ostatecznego tekstu kodeksu*, Komisja Kodyfikacyjna, Podkomisja Prawa o Zobowiązaniach, Warszawa 1934.

Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.

Lowe V., *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, [w:] A. Boyle, D. Freestone (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999.

Lubbe H., *Globalisierung. Zur Teorie der Zivilisatorischen Evolution*, [w:] R. Biskup (Hrsg.), *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern, Stuttgart, Wien 1996.

Luciani A., *Catechismo sociale cristiano*, Milano 1990.

Ludziński M., *Polskie ustawodawstwo leśne. Komentarz*, Warszawa 1949.

Lurker M., *Przesłanie symboli w mitach, kulturach i religiach*, Kraków 1994.

Łabieniec P., *Prawo rozumu. O teorii prawa naturalnego Johna Finnisa*, Łódź 2004.

Łopuski J., *Prawo morskie*, t. 1, Bydgoszcz 1996.

Łopuski J., *Prawo morskie*, Gdańsk 1974.

Łopuski J., *Walka o czyste morze – problem międzynarodowy*, Gdynia 1972.

Łuczak Cz., *Polityka ekonomiczna Trzeciej Rzeszy w latach drugiej wojny światowej*, Poznań 1982.

Łustacz L., *Ekologia – polityka – moralność*, „Człowiek i Światopogląd" 1983/83.

Łustacz L., *Kompleksowa ochrona środowiska. (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980/3.

Łustacz L. (red.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1979.

Łustacz L., *Polityczne i prawne problemy ochrony środowiska*, cz. I: *Ekologia a polityka*, Warszawa 1981.

Łustacz L., *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, „Studia Juridica" [Warszawa] 1974/2: *Zagadnienia prawnej ochrony środowiska naturalnego*.

Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003.

Maciejowski F., *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1861.

Maddalena P., *Ill diritto all' ambiente come diritto inviolabile dell' uomo,* [w:] *Congresso Internazionale. I diritti fondamentali dell' ambiente nei combiamenti dell' Europa Centro-Orientale,* Varsavia 1995.

Madey M., A. Stelmachowski, *Podstawy i zasady prawa gospodarczego*, PUG 1974/6.

Mahmoudi S., *Sweden*, [w:] J. Brunnée, E. Hey (eds.), *Yearbook of International Environmental Law 2000*, vol. 11, Oxford 2001.

Mai U., *Rasse und Raum. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS- Staat*, Schöningh 2002**.**

Majda R., *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*, Łódź 2006.

Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1928 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa, Kraków 1999.

Malec J., D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.

Mankiv N. G., *Gas Tax Now!*, „Fortune", 24.05.1999.

Mańkowski T., *Prawo łowieckie w Polsce w wiekach średnich*, PNiL, R. 32, 1904.

Maritain J., *Moral Philosophy*, London 1964.

Markiewicz W., *O nowoczesny kształt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1989.

Martyniak C., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938.

März W., *Bundesrecht bricht Landesrecht*. *Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grudgesetzes*, Berlin 1989.

Marzysz Cz., A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz, Katowice 2007.

Masclet J.-C. (red.), *Wspólnota Europejska, a środowisko naturalne*, t. 1, Lublin 1999.

Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003.

Matuszewski J., *Immunitet ekonomiczny w dobrach Kościoła w Polsce do roku 1381*, Poznań 1936.

Maunz Th., *Deutsches Staatsrecht*, München, Berlin 1959.

Maunz Th., *Deutsches Staatsrecht*, München 1971.

Mazur A., *Człowiek jako podmiot praw ekologicznych i przyroda jako „ubogi". Zasady sprawiedliwości i miłosierdzia w nauce społecznej Kościoła o ochronie środowiska*, „Życie Katolickie", R. 7, 1988/12.

Mazurek F. J., *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła (od papieża Leona XIII do papieża Jana Pawła II)*, Lublin 1991.

Mazurkiewicz M., *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, [w:] H. Lisicka (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999.

Meadows D H., D. Meadows, J. Randers, *Beyond the Limits. Global Collapse or a Sustainable Future*, Chelsea Green Publishing Company, White River Junction VT 1992, [przekł. polski: *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995].

Meadows D. H. i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.
Meinken L., *Best Practicable Environmental Option. Die Umsetzung des Integrierten Umweltschutzkonzeptes in England und Wales*, „Natur und Recht" 1999.
Meissner O., *Über den Zusammenhang von inneren und äusserer Politik*, „Grenzboten" Jg. 76, 1917.
Meissner W., *Environmental Policy in the European Community*, „Metroeconomia" 1982/43 (1–2).
Menkes J., *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak (red.), *Ekologia i prawo. Materiały Sesji Naukowej. Lublin, 7–8 czerwca 1997 r.*, Lublin 1999.
Mering L., *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa Wspólnot Europejskich*, Sopot 1999.
Michalska A., *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976.
Michalski K., *Ochrona przyrody w regułach i konstytucjach zakonnych*, OP, R. 4, 1933.
Michałow W., *Naukowe podstawy ochrony przyrody i środowiska*, [w:] W. Michałow, K. Zabierowski (red.), *Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego*, t. 1, Warszawa, Kraków 1978.
Michałow W., *Ochrona przyrody osobną wiedzą o przyrodzie i człowieku*, [w:] W. Szafer (red.), *Ochrona przyrody i jej zasobów, Problemy i metody*, t. 1, Kraków 1965.
Michałow W., *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, II wyd., Wrocław 1975.
Michałow W., *Środowisko i polityka*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1976.
Micińska M., *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i procesie budowlanym*, „Aura" 2007/1.
Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Warszawa 2006.
Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998.
Miziniak W., *Zieloni w republice Federalnej Niemiec*, Poznań 1990.
Młynarska-Sobaczewska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa,* Warszawa 1939.
Mohl R. von, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Bd. 1, III wyd., Tübingen 1866.
Mongoldt H., F. Klein, *Das Bonnier Grundgesetz. Kommentar*, Berlin u. Frankfurt/M 1955.
Morand A. Ch., *'Les recommendations, les résolutions et les avis du droit communautaire'*, „Cahiers de Droit Européen" 1970/6.
Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.
Morawski L., *Zasady prawne – komentarz krytyczny*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, I wyd., Kraków 2001.
Mosse G. L., *Kryzys ideologii niemieckiej*, przeł. T. Evert, Warszawa 1972.
Mucha J., *Konflikt społeczny jako kategoria teoretyczna analizy społeczeństwa socjalistycznego*, „Studia Socjologiczne" 1980/1.
Münch I. von (Hrsg.), *Besonders Verwaltungsrecht*, Berlin, New York 1988.
Myczkowski S., *Człowiek, przyroda, cywilizacja*, Warszawa 1976.

Nagórny J., *Teologia ekologii. O prawdziwie chrześcijańskie spojrzenie na kwestie ekologiczne*, [w:] J. Nagórny, J. Gocko (red.), *Ekologia – przesłanie moralne Kościoła*, Lublin 2002.
National Environment Policy Plan: *To choose or Lose*, Minister of Housing, Physical Planning and Environment, Haga 1989.
National Environmental Policy Plan 4: „Where there is a will there is a Word-workin towards sustainability", Minister of Housing, Physical Planning and Environment, Haga 2001.
Nilsson A., *Sweden*, [w:] H. Somsen, *The Yearbook of European Environmental Law*, vol. 2, Oxford 2002.

Nipperdey H., *Frei Entfaltung der Persönlichkeit*, [w:] K. A. Bettermann, F. L. Neumann, H. C. Nippeerdey (Hrsg.), *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Bd. 4, T. 2, Berlin 1962.

Nowa encyklopedia powszechna PWN, t. 5, Warszawa 1996.

Nowacki J., „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, Nauki Humanistyczno-Społeczne 108.

Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227.

Nowacki K., *Ogólne zasady środowiska naturalnego w RFN i ich związek z administracyjnoprawnymi instrumentami ochrony*, AUW 1990, Prawo 163.

Nowak J. J., *Problemy administracyjne ochrony przyrody*, Kraków 1939.

O lice Ziemi. Wybór pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego, Warszawa 1938.

O'Riordan T., T. I. Andrew, *The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics*, „Environmental Values" 1995/4/3.

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884.

Okolski A., *Zasady prawa cywilnego obowiązujące w Królestwie Polskim*, Warszawa 1885.

Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

Olszak J., *Jan Gwalbert Pawlikowski „Na 25 rocznicę śmierci"*, Towarzystwo Przyjaciół Nauk w Przemyślu, Sylwetki Przemyskie, Przemyśl 1965.

Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.

Opałek K., *System prawa*, [w:] S. Ehrich (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1960.

Opałek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.

Opałek K., J. Wróblewski, *Aksjologia – dylemat między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa natury,* PiP 1966/9.

Opałek K., J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Paczuski R., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.

Paczuski R., *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko" 1987/4.

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

Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.

Paczuski R., *Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody* (druk 1982), Bydgoszcz 2003.

Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994.

Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999.

Paczuski R., *Spółki wodne, historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989.

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

Paczuski R., *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa sozologicznego*, [w:] A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska (red.), *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.

Paczuski R., *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska. The Sustainable Development Principle in Law and Practice of Environmental Protection*, Warszawa 2002.

Pajestka P., *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976.

Pakulska J., M. Rutkowska, *Cele i zasady polityki ekologicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, t. 1, Łódź 2000.

Pałacz R., *Klasycy filozofii*, Warszawa 1987.

Papuziński A., *Edukacja ekologiczna jako instrument polityki ekologicznej. (Uwagi na marginesie Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej. Przez edukację do Zrównoważonego Rozwoju)*, [w:] A. Papuziński (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000.

Parsons T., *Social systems*, [w:] O. Grusky, G. A. Miller (eds.), *The Sociology of Organizations*, New York 1970.

Patronos P., V. Roumeliotou, *Legal Framework for the Protection and Wise use of Wetland Resources in Greece an Introduction*, Athens 2002.

Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.

Paweł VI, *List do sekretarza generalnego konferencji Narodów Zjednoczonych o ochronie środowiska naturalnego*, przeł. B. Różycka, „Chrześcijanin w Świecie" 1973/2.

Pawlik S. (wyd.), *Polskie instruktaże ekonomiczne z końca XVII i XVIII wieku*, Kraków 1929.

Pawlikowski J. G., *Ogólny rzut oka na istotę ochrony przyrody*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody*, Warszawa 1932.

Pawlikowski, J. G., *Prawo ochrony przyrody*, Państwowa Rada Ochrony Przyrody, nr 10, Kraków 1927.

Pawlikowski J. G., *Prawodawstwo ochronne*, [w:], W. Szafer (red.), *Skarby przyrody*, Warszawa 1932.

Pawlikowski J. G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP, R. 14, 1934.

Pawlikowski J. G., *Społeczna organizacja ochrony przyrody*, OP, R. 3, 1922.

Pawłowski T., *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986.

Pearce D. W., *Foundations of an Ecological Economics*, „Ecological Modelling" 1987/38.

Pearce D. W., R. K. Tuner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, New York 1990.

Peczenik A., *Talking Laws Seriously*, „Cornell Law Review" 1983/58/5.

Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowski, Warszawa 1959.

Peszko G., *Kontrowersje wokół kosztów zewnętrznych powodowanych przez zanieczyszczenie środowiska*, [w:] K. Górka (red.), *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego. Wybrane problemy*, „Biblioteka Ekonomia i Środowisko", nr 14, Kraków 1993.

Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002.

Petrażycki L., *Predisłowie i wwedenie w nauku polityki prawa*, „Kijewskaja Uniwiersittietskaja Izwiestija" 1896.

Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, Warszawa 1959.

Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968.

Petrażycki L., *Wstęp do teorii prawa i moralności*, Warszawa 1930.

Peyrer K., *Das österreichische Wasserecht*, III wyd., Wien 1898.

Pharand D., *The Law of the Sea of the Artic*, „University of Ottawa Press" 1973.

Pieńkowski F., *Tłumaczenia polskie statutów ziemskich*, Kraków 1895.

Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000.

Pietrzykowski T., *„Miękki" pozytywizm i spór o regułę uznania*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, I wyd., Kraków 2001.

Pilejko K., *Prakseologia. Nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976.

Pindel I., *Prawo administracji budowlanej*, [w:] J. A. Strzępka (red.), *Prawo umów budowlanych*, Warszawa 1999.

Piontek F., *Zarys polityki sozologicznej*, Wrocław 1986.

Piontek F. (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1: *Teoria i kształcenie*, Białystok 2001.

Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, t. 1–2, Warszawa 1958.

Platon, *Listy*, przeł. M. Maykowska, Warszawa 1987.

Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957.

Podgórski K., *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974.

Podsiad A., Z. Więckowski, *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Warszawa 1983.

Popp A. H. E., *Limitation of Liability in Maritime Law – An Assessment of its Viability from a Canadian Perspective*, JMLC 1993/2.

Poskrobko B., *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995.

Poskrobko B., *Społeczne czynniki ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995.

Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998.

Prandecka B., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1983.

Prandecka B., *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne", [Warszawa] 1987/6.

Przełęcki M., *Prawa a definicje*, [w:] J. Pelc, M. Przełecki, K. Szaniawski (red.), *Prawa nauki*, Warszawa 1957.

Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004.

Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1978.

Pyziak-Szafnicka M., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną*, [w:] A. Szpunar, W. J. Katner, T. Pajor, U. Promińska, M. Pyziak-Szafnicka, E. Wojnicka (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.

Radecki W., *Dział I. Zasady ogólne. Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] J. Rotko (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002.

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

Radecki W., *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, Kraków 1987.

Radecki W., *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, PiŚ 2008/4.

Radecki W., *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995.

Radecki W., *Ochrona środowiska w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1988.

Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985.

Radecki W., *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1987.

Radecki W., *Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska*, Dębe 1990.

Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Republice Czeskiej*, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka" 2004/1.

Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2008.

Radecki W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, SP 2001/3.

Radecki W., *Problemy implementacji międzynarodowego prawa ochrony przyrody w Polsce*, [w:] K. Lankosz (red.), *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Porównawczego Akademii Ekonomicznej w Krakowie. (Kraków, 27–28 września 1995 r.)*, Kraków 1996.

Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.

Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008.
Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, II wyd., Warszawa 2008.
Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.
Radecki W., *Wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Przewodnik po przepisach*, Warszawa, Wrocław 1985.
Radecki W., *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990.
Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987.
Rakoczy B., *Prawa ekologiczne w Konstytucji Rosji*, PiŚ 2005/2.
Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2009/1.
Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
Rakoczy B., *Zasady prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Rapoport A., *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. P. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne" 1963/1.
Raport o stanie prawa 1985, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985.
Rawls J., *A Theory of Justice*, Cambridge 1972.
Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.
Reichenbach H., *Powstanie filozofii naukowej*, przeł. H. Krahełska, Warszawa 1960.
Rengeling H. W., *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, Berlin 1988.
Report of the Word Summit on Sustainable Development, *Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002*, Doc. A/CONF.199/20, United Nations, New York 2002.
Report of the World Commission on Environment and Development „Our Common Future", United Nations, 2005 World Summit Outcome.
Rivero J., *Droit administratif*, Paris 1973.
Robinson R., *Definition*, Oxford 1962.
Rolewski J. (red.), *Gottfried Wilhelm Leibniz. Główne pisma filozoficzne*, Toruń 1995.
Rolland L., *Précis de droit administratif*, Paris 1947.
Romaszkin P. S., M. S. Strogowicz, W. A. Tumanow, *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962.
Romul J., *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej. (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974/1.
Romul J., *Kształtowanie się systemu prawa socjalistycznego w Polsce. Przemiany podstaw formalnych i doktryny prawniczej*, Poznań 1974.
Roodman D. M., *Getting the Signals Right: Tax Reform to Protect the Environment and the Economy*, „Worldwatch Paper", [Washington] 1997/134.
Rot H., *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971/145, Prawo 35.
Rot H., *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971.
Rot H., *O dyferencjacji systemu prawa socjalistycznego. (Na marginesie piśmiennictwa radzieckiego 1955–1960)*, PiP 1961/11.
Rot H., *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978.
Rot H., *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964/19, Prawo 12.
Rot H., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1989.
Rot H. (red.), *Prawo socjalistyczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1989.
Rotko J., *Dekada przełomu w niemieckim prawie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 1998/2.

Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998.
Rotko J., *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000.
Rotko J., *Prawo jednostki do środowiska w prawie i doktrynie prawnej Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1987.
Rotko J., *Regulacja prawna ochrony wód – prawo polskie w kontekście przepisów Unii Europejskiej*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce. Dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, Wrocław 2001.
Royston M. G., *Pollution Prevention Pays*, London 1979.
Równy K., *Ekologiczne warunki członkostwa Unii Europejskiej i zbliżenie się do nich w Polsce*, cz. 1, PiŚ 1996/3.
Równy K., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2000/2.
Równy K., *Obowiązek przezorności zasady międzynarodowego europejskiego prawa ekologicznego*, PiŚ 1996/4.
Równy K., *Skodyfikowanie prawa zasobów wodnych*, PiŚ 2005/2.
Rubensom S., *Sweden*, [w:] H. Somsen (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, vol. 1, Oxford 2000.
Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978.
Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968.
Rybicki Z., *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.
Rybicki Z., *Pozwolenie wodnoprawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Warszawa 1958.
Ryszka F., *Norymberga – prehistoria i ciąg dalszy*, Warszawa 1982.

Sabine G. H., *A History of Political Theory*, New York 1961.
Sadowski Z., *Ekorozwój a wzrost gospodarczy*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie Ekorozwojem*, t. 1: *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, Białystok 1998.
Safjan M., *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita", 12.07.1999/160.
Salzwedel J., *Rechtsgebote der Umweltvorsorge*, [w:] F. Niklisch (ed.), *Prävention im Umweltrecht, Risikovosorge,* Grenzwerte, Haftung, Heidelberg 1988.
Samsonowicz A., *Łowiectwo w Polsce Piastów i Jagiellonów*, Wrocław 1991.
Sander H., *Człowiek a przyroda*, Warszawa 1972.
Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, 4 wyd., Warszawa 2008.
Savigny F. K. von, *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, Warszawa 1964.
Schaff L., *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953.
Schmidt K., *Die Zukunft der Kodifikationssidee. Rechtsprechung, Wissenschaft und Gesetzgebung vor den Getzeswerken des geltenden Rechts*, Heidelberg 1985.
Schmidt R., *Einführung in das Umweltrecht*, München 1992.
Schofield P., *Jeremy Bentham: Legislator of the World, Legal Theory at the End of the Millennium, Current Legal Problems*, wyd. M. Freeman 1998, 51.
Selesnow J., *Niemieckie prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. I: *Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2004.
Shaw M. N., *Prawo międzynarodowe*, przeł. J. J. Gojło, A. Kułach, A. Misztal, P. Nowak, Warszawa 2000.
Shelton D., *Whatever Happened in Rio to Human Rights?*, „Yearbook of International Environmental Law" 1992/3.
Singh N., *Wright to Environment and Sustainable Development as a Priniciple of International Law*, „Studia Diplomatica" 1988/41/1.

Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.

Skoczylas J. J., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986.

Skorupka S., H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989.

Skowroński A. (red.), *Ochrona środowiska społeczno-przyrodniczego w filozofii i teologii*, Warszawa 2001.

Sługocki J., *Administracyjnoprawna regulacja działalności kulturalnej i ochrony zabytków*, [w:] J. Sługocki (red.) *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005.

Sługocki J., *Funkcje władz regionalnych i lokalnych w sferze kultury w kontekście europejskim*, [w:] J. Sługocki (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003.

Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.

Sługocki J., *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Regiony w Europie Zachodniej*, „Studia i Materiały WSP w Olsztynie" 1996/2.

Sługocki J., *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, „Studia i Materiały WSP w Olsztynie" 1997/115.

Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007

Sługocki J., *Zagadnienia regionalizmu i tożsamości regionalnej*, Bydgoszcz 1990.

Smets H., *Wyjątki od zasady „zanieczyszczający płaci"*, [w:] A. Sacchettini, J.-C. Masclet (red.), *Wspólnota Europejska a środowisko Naturalne. Konferencja w Anders*, t. 2, Lublin 1999.

Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym,* Łódź 1969.

Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.

Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994.

Sobański R., *Człowiek i środowisko w polityce dla rozwoju*, „Prawo Kanoniczne", R. 38, 1995/3–4.

Sobański R., *Prawo naturalne i jego praktyczne implikacje*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000.

Solmsen F., *Aristotle's System of the Phisical Word*, New York 1960.

Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.

Sommer J., *Komentarz do art. 2 i 3*, [w:] J. Sommer (red.), *Ustawa ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, Wrocław 1999.

Sommer J., *Kompleksowe instrumenty w prawie Unii Europejskiej*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 1995/1.

Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.

Sommer J., *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990.

Sommer J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001/3–4.

Sommer J., *Prawo ochrony środowiska. Poradnik praktyczny*, Wrocław 1993.

Sommer J., *Regulacja prawna ekspertyz ekologicznych*, [w:] J. Sommer (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1990.

Sommer J., *Wstęp*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław 1984.

Sommer J., *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2001/2.

Sommer J., *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.

Stahl M., *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989.

Stahl M., *Wpływ zasad ogólnych na przekształcenia ustrojowe w administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych*

form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Warszawa 2008.
Stanlake G. F., *Podstawy ekonomii*, przeł. E. Nojszewska, Warszawa 1992.
Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
Starościak J., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, PiP 1966/6.
Starościak J. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.
Starościak J., L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1950.
Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
Starzyński S., *Ustawa o prawie rybołówstwa w wodach śródziemnych*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny" 1885/10.
Stawecki T., P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, II wyd, Warszawa 1998.
Stec R., *Łowiectwo w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2002.
Stefański M., *Finanse w ochronie środowiska*, Włocławek 2004.
Steiger H., *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Berlin 1975.
Stejskal V., *Prosazovani pravni odpovednosti v ochrane biodoverzity*, Praha 2006.
Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
Stelmasiak J., *Environment as an Object of Legal Protection in Countries of Central-Eastern Europe*, Lublin 1990.
Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
Stelmasiak J., *Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska w zakresie planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sesja naukowa. Człowiek wobec problemów cywilizacji. Lublin, 18 października 1988 r.*, Lublin 1988.
Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Stelmasiak J., A. Wąsikowska, *Zagadnienia ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak J., R. Waszkiewicz, *The Interpreted Faunis of Enviromnent Protection of Natural and Cultural Property, North European Erovironmental Law*, Helsinki 1995.
Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, Monachium 1984.
Stern K., *Politik Verflechtung zwischen und Ländern und Gemeinde*, Stuttgart 1975.
Stern K., *Zur Aufnahme eines umweltschutzstaatszieles in das Grundgesetz*, NWVBl. 1988/1.
Stępczak K., *Ekologia stosowana*, [w:] J. Strzałko, T Mosso-Pietraszewska (red.), *Kompendium wiedzy o ekologii*, Warszawa, Poznań 1999.
Stochlak J., *Trzon polskiego prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2007/2.
Stochlak J., M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006.
Straaten J. van der, *The Dutch National Environmental Policy Plan: To Choose or to Lose*, „Environmental Politics" 1992/1/1.
Strejček J., J. Kubiková, J. Kříž, *Chránime naši přirodu*, Praha 1982.
Strogowicz M., *Proces karny,* Warszawa 1952.
Struve H., *Wstęp krytyczny do filozofii, czyli rozbiór zasadniczych pojęć o filozofii*, Warszawa 1903.
Suligowski A., *Wstęp*, [w:] A. Suligowski (red.), *Studya Władysława Andrychiewicza*, Warszawa 1903.

Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
Surowiec S., *Komentarz do art. 53*, [w:] S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981 r.*, Warszawa 1981.
Swanson T., *Global Action for Biodiversity*, London 1997.
Swedish Environmental Legislation, Booklet 1: *Environmentally hazardous activities and liability for environmental damage*, Ministry of The Environment, Stockholm 1996.
Symonowicz A., *Ekonomiczne aspekty gospodarowania zasobami wodnymi w systemach wodno-gospodarczych*, Warszawa 1976.
Szafer W., *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, OP, R. 13, 1933.
Szafer W., *Rzut oka na stan przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937.
Szafer W., *Sprawozdanie z działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody w roku 1929*, Kraków 1930.
Szafer W., *Wspomnienia przyrodnika*, Warszawa 1973.
Szafer W., *Yellowstone. Kraj gorących źródeł i niedźwiedzi z 50 ilustracjami i mapką*, Lwów, Warszawa 1929.
Szafer W., *Z dziejów ochrony przyrody*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona wiadomości z dziedziny ochrony przyrody dla przyrodników, nauczycieli, leśników, rolników, górników, myśliwych, rybaków, młodzieży studjujące i wszystkich miłośników przyrody*, Warszawa 1932.
Szafer W., *Zarys historii ochrony przyrody w Polsce*, [w:] W. Szafer (red.), *Ochrona przyrody i jej zasobów*, t. 1, Warszawa 1965.
Szafer W., *Z teki przyrodnika*, Warszawa 1964.
Szaniawski J. K., *Co to jest filozofia? Niektóre myśli służyć mogące do porozumienia się względem odpowiedzi na to pytanie*, b.m.w. 1802.
Szczęsny T., *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1977.
Szer S., *Prawo rodzinne odrębna gałąź prawa*, PiP 1957/3.
Szkudlarek P., *Prawo do informacji w Konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2003/3.
Szomburg J., *Polska wobec Strategii Lizbońskiej. Biała Księga 2003*. *Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk, Warszawa 2003.
Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003.
Szpor G., *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998.
Szreniawski J., *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok, Warszawa 2000.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978.
Szyszkowska M., *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1993.
Szyszkowska M., *Filozofia prawa i filozofia człowieka*, Warszawa 1989.
Szyszkowska M., *Filozofia prawa i jej współczesne znaczenie*, Warszawa 2002.
Szyszkowska M., *Filozoficzne interpretacje prawa*, Warszawa 1999.
Szyszkowska M., *Teorie prawa natury XX wieku w Polsce*, Warszawa 1982.
Szyszkowska M., *Wprowadzenie*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Powrót do prawa ponadustawowego*, Warszawa 1999.

Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000.
Św. Augustyn, *Wyznania*, przeł. J. Czuj, Warszawa 1955.
Światowa Karta Przyrody, „Przyroda Polska" 2001/1.

Światowa Strategia Ochrony Przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju, Warszawa 1985.

Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji – tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002.

Święcicki M., *Zasady prawa pracy*, „Nowe Prawo" 1968/3.

Święcki J., *Prawo administracyjne. Materiały źródłowe*, Białystok 1997.

Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.

Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010.

Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1970.

Thoreau H. D., *Życie bez zasad. Eseje*, przeł. H. Cieplińska, Warszawa 1983.

Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003.

Tokarczyk R., *Historia doktryn prawa natury*, „Studia Filozoficzne" 1977/2.

Tokarczyk R., *Klasycy praw natury*, Lublin 2009.

Tokarczyk R., *Tomasz z Akwinu o prawie naturalnym*, „Eurohemer" 1974/2.

Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.

Touscoz J., *Jean Paul II et le dèveloppement des peuples*, [w:] *Jean Paul II et l'ethique*, Paris 1990.

Traubenschlag R., *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955.

Troscáni J. (red.), *Környezetvédelm es a jog*, Budapeszt 1981.

Turner K. R., W. D. Pearce, *Market Based Approaches to Solid Waste Managment*, „Resources, Conservation and Recycling" 1993/8.

Typko M., *Warunki wdrożenia dyrektywy IPPC w Polsce*, [w:] R. Pochyluk, J. Szymański (red.), *Pozwolenia zintegrowane – nowy instrument w ochronie środowiska*, Gdańsk 2001.

Tyszko L., *Pozwolenia zintegrowane – nowy instrument prawny w ochronie środowiska*, „Ochrona Środowiska – Przegląd" 2002/4.

Uruszczak W., *Europejskie kodeksy prawa doby renesansu*, CPH 1988/40/1.

Valaskakis K., S. P. Sindell, J. G. Smith, I. Fitzpatrick-Martin, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988.

Van Horn, J. T. Haems, *Management Information Systems: Progress and Perspectives*, Pittsburgh 1971.

Vandermeersch D., *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, EL Rev. 1987/12.

Vasak K., *A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, „UNESCO Courier", November 1977.

Vasak K., *Pour les droits de l' Homle de la troisieme generation: les droits de solidarite. Lecon inaugurale. Dixieme Session d'Enseignement, Strasburg 2–27 Juillet 1979*.

Vedel G., *Droit administrative*, Paris 1973.

Wagner R., *Die geopolitische Bedeuntung goslars im ersted Reich*, „Zeitschrift für Geopolitik" [Berlin-Grünewald] 1934.

Wajda S., *Proces dostosowania polskiego ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska do ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PiŚ 1995/3.

Wajda S., *Przełom w prawie ochrony środowiska*, PiŚ 1996/3.

Walaszek-Pyzioł A., *O zasadach prawnych ochrony i kształtowania środowiska naturalnego (próba katalogu na tle ustawy z 31 I 1980 r.)*, KSP, R. 16, 1983.

Walaszek-Pyzioł A., *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1982/9.
Walaszek-Pyzioł A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.
Walawski B., *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa" 1945/23–24.
Walczak S., *Pomoc nauki prawa w realizowaniu kodyfikacji karnych*, „Nowe Prawo" 1970/7–8.
Waligórski M., *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu" 1997/1.
Ward B., *Refleksje nad problemem środowiska*, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym" 1977/7.
Warkałło W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972.
Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
Wasilewski A., *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, I wyd., Kraków 2000.
Wasilewski A., *Uwagi o projekcie ustawy o ochronie środowiska z dnia 17 września 1999 r.*, „Przegląd Legislacyjny" 2000/1.
Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982.
Wasiutyński B., glosa, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1935.
Wąsowicz M., *Rola wody w rozwoju społeczno-gospodarczym*, [w:] J. Nowicki (red.), *Międzynarodowe aspekty rozwoju*, „Monografie i opracowania SGPiS", Warszawa 1976.
Weatherill S., *Cases and Materials on EC Law*, London 1994.
Weber W., *Umwetschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, DVB1. 1971.
Weinzierl H., *Forum Umweltgesetzbuch-Ewartungen an die instrumente des naturschutzes im Umweltgesetzbuch*, Berlin 2008.
Wiatr J., *Społeczeństwo, wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1977.
Wiener N., *Cybernetyka i społeczeństwo*, przeł. O. Wojtasiewicz, Warszawa 1960.
Wilkinson D., *Maastricht and Environment*, „Journal of Environmental Law" 1992/4/2.
Wilson E. O., *The Diversity of Life*, London, New York 1992.
Wisdom A. S., *The Law of the Pollution of Waters*, London 1956.
Włodyka S., *Problem „prawa gospodarczego"*, „Studia Cywilistyczne" 1964/5.
Włodyka S., *Problem prawa gospodarczego na tle systematyki prawa*, PiP 1972/12.
Wodziczko A., *Na straży przyrody*, Kraków 1948.
Wodziczko A., *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP, R. 12, 1933.
Wodziczko A., *Ochrona przyrody umiejętnością praktyczną, wiedzą stosowaną i samodzielną nauką*, [w:] „Sprawozdania Poznańskiego TPN" 1946/1.
Wodziczko A., *Uwagi o nauczaniu ochrony przyrody w szkołach wyższych*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą", R. 2, 1946/3–4.
Wodziczko A., *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, OP, R. 10, 1930.
Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
Wojtyła K., *Osoba i czyn*, Kraków 1969.
Wolf J., *Umweltrecht*, München 2002.
Wolff-Powęska A., *Doktryna geopolityczna w Niemczech*, Poznań 1979.
Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska. (Tworzenie i egzekwowanie*), Wrocław, Warszawa, Kraków 1979.
Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967.
Wolter W., *Funkcja teorii w pracach kodyfikacyjnych nad prawem karnym*, „Nauka Polska" 1970/1.
Wołoch J., *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974.

Word Conservation Strategy, *1980 International Union for Conservation of Nature and Natura Resources*, United Nations Environment Programme – World Wildlife Fund, IPE/23.
Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6.
Wronkowska S., M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
Wróblewski J., *Filozoficznoprawne aspekty ekologii*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego" 1988, Studia Iuridica Martima 1.
Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ 1965, ser. I/42.
Wróblewski J., *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, St.Pr.Ek. 1974/12.
Wróblewski J., *Teoria prawa Monteskiusza*, [w:] J. Bardach, K. Grzybowski (red.), *Monteskiusz i jego dzieło*, *Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci, Warszawa 27–28 X 1955 r.*, Wrocław 1956.
Wróblewski J., *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985.
Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
Wróblewski J., S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, III wyd., Warszawa 1986.
Wrzosek S., *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993.
Wrzosek S., *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 1999/3.
Wrzosek S., J. M. Izdebski, *Polityka administracyjna jako instrument realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] E. K. Czech (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006.
Wyrzykowski M., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978.
Wysocka E., *Zakres interwencjonizmu państwowego w planowaniu przestrzennym na przykładzie Holandii*, Warszawa 1995.

Yanal R. J., *Hart, Dworkin, Judges and New Law*, „The Monist" 1985/68.

Zaorski R., *Konwencje genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962.
Zaorski R., *Ochrona przyrody morza w umowach międzynarodowych*, Gdańsk 1957.
Zetterberg Ch., *Sweden*, [w:] H. Somsen (ed.), *Yearbook of International Environmental Law 2003*, vol. 3, Oxford 2003.
Zębek E., M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007/4.
Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.
Ziembiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa, Poznań 1983.
Ziembiński Z., *Treść i funkcje zasad współżycia społecznego*, RPEiS 1960/4.
Ziemski K. M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
Ziemski K. M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
Zieńko J., *Relacje gospodarka przestrzenią – społeczeństwo – gospodarka – środowisko przyrodnicze*, [w:] J. Zieńko, J. Tokarski, *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999.
Zięba S., *Ekosystem leśny wartością człowieka*, Warszawa, Lublin 2002.
Zięba S., *Historia myśli ekologicznej*, Lublin 2004.

Zimmerman M., *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Poznań 1957.
Zimmermann M., *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza" 1957, Prawo 4.
Zinowjew A., *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976.
Zirk-Sadowski M., *Pozytywizm prawniczy a filozoficzna opozycja podmiotu i przedmiotu poznania*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001.
Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.
Znamierowski C., *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, t. 1, Poznań 1934.
Zysk J., *Przegląd prawa zakończony*, PiŚ 2006/4.

Żylicz T., *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996.

Legal principles of the protection of the environment

(S u m m a r y)

The present study discusses major principles of environmental law. This book is composed of two parts divided into two chapters. The first of which contains remarks on the subject of the multiplane character of environmental law, a feature which dictates the postulate of differentiating the research methods of legal science, while the second contains an analysis of the problems of the principles of environmental law. The second part discusses major principles of environmental law. The main criterion for the selection of the presented principles was the role which they play in the formation of environment. The purpose of this book is to suggest new ways to make environmental law for the environment. Polish environmental law has developed over many years and due to pressure exerted by various environmental problems. The Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law, provides a general legal framework for the entire environmental legislation in Poland and itself transposes as much as 30 EU Directives. In this way environmental law, as it relates to the approval of large-scale environmentally relevant projects, is more efficiently and effectively enforceable. The concept for an environmental law should be flexible and open in order to enable new developments to be taken into consideration. Environmental protection is one of the key areas subjected to the regulatory activities of the European Union (EU). The EU has some of the highest environment standards in the world, developed over decades to address a wide range of issues. Today the main priorities are combating climate change, preserving biodiversity, reducing health problems from pollution and using natural resources more responsibly. While aimed at protecting the environment, these goals can contribute to economic growth by fostering innovation and enterprise.

The starting point of the considerations is the accurate defining of the role, sources and features of environmental law. Analysing the problems of principles of environmental law we should start with specifying and characterizing the legal knowledge of Polish system of environmental law. The work constitutes an attempt of the theoretical presentation of the contemporary of Polish system of environmental law. The principles of the environmental law are often invoked both in legal literature and in the practice. Such principles then play a very important part in the interpretation process. A consideration has shown that the term principles of environmental law. This book deals with the critical analysis of philosophy and theory of environmental law output which shows an political reflection of the basic structural and civilization problems. The author describe the historical period of environmental law. The protection and shaping of environment has recently become the subject of many regulations by law. Many authors declare that the traditional methods of legal protection of environment are ineffective. As a result, there are environmental laws governing different sectors and focusing on certain specific environmental issues such as air quality control, noise protection, waste management or soil protection. In attempting to ensure continuity of the biosphere and its components, environmental principles have been elaborated which are now common to national, regional and international law. The legal principles reflect an overarching concept that environmental protection is a matter of public or common concern. This principle is the most basic and in fact encompasses all the others. Environmental Principles

examines key environmental and social principles that have been incorporated into international treaties and national laws.

The major principles discussed throughout the book are the: sustainability principle, polluter pays principle and precautionary principle. The sustainability principle recognizes the limitations of the planet earth in its ability to absorb pollution and provide materials for the consumption of society. Polluter pays principle in a system of environmental damage control that supports the polluter pays principle, a corporation either pays to prevent pollution or pays for remediating the damage done by pollution. The precautionary principle is followed when a system takes into account the uncertain level of risk that irreversible damage will be the end result of specific actions. In the author's opinion, the connection between environmental law and politics is most distinctly expressed in principles of environmental law. The description of present legal and political problems in the categories of the environmental law. The book shows that the international and the European level are interdependent regarding standard-setting and compliance-improving in Polish environmental law. It is hoped that the book will prove useful beyond the legal community and will support multi-disciplinary studies. Given this aim, we present an overview of all the main aspects of environmental laws in Poland. The chapters of this book conclude with questions and problems for discussion, and a bibliography.

The text is intended for use by attorneys, government and private-sector personnel who are actively involved in environmental protection, academicians, and others interested in environmental issues.

Od Redakcji

Piotr Korzeniowski tytuł magistra prawa uzyskał w 1991 r., po odbyciu studiów na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. W 1993 r. rozpoczął studia doktoranckie w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. Rozprawę doktorską napisał na temat: *Polityka ochrony środowiska w normach polskiego prawa administracyjnego na tle założeń polityki środowiskowej Unii Europejskiej*. W 1994 r. ukończył aplikację prokuratorską i zdał egzamin prokuratorski. Stopień doktora prawa uzyskał w czerwcu 1998 r. Od 1998 r. zatrudniony jest jako adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska.

W 2003 r. był członkiem Rady Doradców Ministra Środowiska. W 2005 r. był ekspertem prawnym w programie wdrażania systemu zarządzania EMAS i ISO dla przedsiębiorców w Polsce we współpracy z Ministerstwem Środowiska i Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce. W 2006 r. uzyskał wpis na listę Radców Prawnych. Brał udział jako ekspert w pracach Sejmu nad nowelizacją przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego.

Jest autorem blisko 30 publikacji naukowych z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego, których tematyka jest zróżnicowana. Uczestniczył we wszystkich pracach badawczych prowadzonych w ramach zainteresowań naukowych Katedry, podejmował również badania na zlecenie innych placówek naukowych, m.in. Instytutu Europejskiego w Łodzi działającego we współpracy z Instytutem Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration – EIPA) w Maastricht oraz Akademią Prawa Europejskiego (Academy of European Law – ERA) w Trewirze. Efektem tych badań jest opublikowana monografia, artykuły naukowe oraz wystąpienia na konferencjach naukowych.