

Marek Górski

W KWESTII KONCEPCJI SYSTEMU AKTÓW PRAWNYCH
Z DZIEDZINY OCHRONY ŚRODOWISKA

Zespół przepisów prawnych podejmujących zagadnienia związane z ochroną środowiska jest już w tej chwili silnie rozbudowany, przepisy takie znajdują się w wielu aktach prawnych różnej rangi i pochodzących z różnych okresów. Skłania to do podejmowania prób klasyfikacji takich aktów, przynajmniej rangi ustawowej, mających dla ochrony środowiska istotne znaczenie. E. Smoktunowicz zaproponował¹ ujęcie tych aktów w cztery grupy:

- 1) akty o charakterze ogólnym — odpowiednie przepisy konstytucji, ustawa o ochronie środowiska, ustawa o ochronie przyrody;
- 2) akty normatywne regulujące gospodarowanie zasobami przyrody — prawo wodne, 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;
- 4) akty normatywne organizujące aparat państwowy powołany do ochrony środowiska.

Sądzę, że utrzymując zasadniczą koncepcję tej klasyfikacji należałoby dokonać podziału tylko przepisów prawnych podejmujących zagadnienia ochronne, pomijając akty prawne, w których te przepisy zawarto — przede wszystkim ze względu na zwykle niejednorodną treść tych aktów. Wyróżniłbym wtedy przepisy:

- 1) ogólne — normujące podstawowe pojęcia, zasady ogólne, w ogólny sposób określające cele działania i zadania aparatu państwowego bądź innych podmiotów w dziedzinie ochrony środowiska, regulujące zasady

¹ E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 401—402.

odpowiedzialności za naruszanie zasad ochrony i szkody środowiskowe; te przepisy są zawarte głównie w ogólnej części ustawy o ochronie środowiska, ale także i w innych aktach;

2) materialne — normujące w sposób konkretny kwestie związane z ochroną środowiska rozumianą jako dążenie do utrzymania stanu jego równowagi; przepisy te można byłoby ująć w trzech podgrupach:

a) o ochronie przed zanieczyszczeniem, rozumianym jako wprowadzanie do środowiska substancji czy energii naruszających stan jego równowagi — są to przepisy o ochronie wód i powietrza przed zanieczyszczeniami, o ochronie przed hałasem i promieniowaniem, o ochronie przed odpadami; zawarto je przede wszystkim w ustawie o ochronie środowiska i prawie wodnym;

b) normujące inne sposoby korzystania z zasobów środowiska — korzystanie z wód i ich ochrona przed nieracjonalną eksploatacją, korzystanie z lasów i ich ochrona dla realizacji funkcji produkcyjnych i pozaprodukcyjnych, korzystanie i ochrona użytkowych gatunków zwierząt i ryb przed nieracjonalną eksploatacją, ochrona tworów przyrody dla ich wartości pozagospodarczych, ochrona zieleni urbanizacyjnej, ochrona walorów użytkowych i zasobów gruntów wykorzystywanych rolniczo i w gospodarce leśnej, ochrona kopalin przed nieracjonalną eksploatacją, ochrona powierzchni ziemi przed odkształceniami, ochrona walorów krajobrazowych; przepisy te zawarte są w wielu aktach, głównie w ustawie o ochronie środowiska, prawie wodnym, rybackim, leśnym, łowieckim, górniczym;

c) regulujące wykonywanie działań mających wpływ na stan środowiska — zagospodarowanie przestrzeni łącznie z podejmowaniem i prowadzeniem inwestycji budowlanych, budownictwo wodne i melioracje, prowadzenie prac geologicznych i górniczych, konstruowanie i eksploatowanie maszyn i urządzeń, wykonywanie transportu; te przepisy zawarto głównie w prawie o planowaniu przestrzennym, ustawie o ochronie środowiska, prawie budowlanym, geologicznym i górniczym, prawie o ruchu drogowym itp.;

3) ustrojowe, normujące organizację i podział zadań ochronnych pomiędzy administrację i inne podmioty funkcjonujące w państwie, normujące organizację aparatu kontroli stanu środowiska oraz przestrzegania norm ochronnych i realizacji zadań, normujące pozycję i organizację organów opiniotwórczo-doradczych; te przepisy są zawarte w ustawie o ochronie środowiska i innych aktach, zwłaszcza dotyczących pozycji i zakresu kompetencji resortu ochrony środowiska;

4) proceduralne — oparte na razie na rozwiązaniach ogólnych, ale z kształtującymi się odrębnościami, związanymi np. ze specyficzną rolą biegłych czy też z rozszerzaniem możliwości udziału w postępowaniu

obywateli i organizacji społecznych; przepisy tego rodzaju zawarto zarówno w ustawie o ochronie środowiska, jak i w aktach szczegółowych.

Szczególą rolę wśród aktów prawnych zawierających przepisy ochronne odgrywa ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska ze stycznia 1980 r. O tej szczególnej roli świadczy chociażby fakt, że przepisy ustawy były wymieniane w każdej z czterech wyliczonych grup. Trudno jest jednak w sposób oczywisty, precyzyjny i bezsporny stwierdzić, na czym ma ta rola polegać — czym mają być przepisy ustawy wśród innych przepisów podejmujących problematykę ochronną, czym ma być ustawa wobec innych aktów prawnych dotyczących lub tylko dotyczących tej dziedziny.

Zagadnienie to dość szczegółowo podejmował L. Jastrzębski w kontekście rozważań nad problematyką wyłaniania się prawa ochrony środowiska jako nowej gałęzi prawa². Autor ten stwierdza przede wszystkim, że ustawa, mimo nienazwania jej przez ustawodawcę kodeksem, ma szereg cech takiego aktu i pełni rolę kodeksu w gałęzi prawa nazywanej prawem ochrony środowiska. W szczególności L. Jastrzębski stwierdza, że ustawa „będąc jedną z ustaw równą każdej innej ustawie jest ustawą nadrzędną w stosunku do wszelkich innych ustaw oraz aktów normatywnych niższej rangi, które zawierają normy prawne chroniące lub kształtujące środowisko”³. Sądzę, że w zaprezentowanym ujęciu wniosek ten może budzić wątpliwości — z kilku powodów:

1. Ustawa (z jednym wyjątkiem) nie zawiera przepisów zawierających reguły kolizyjne w odniesieniu do całych aktów prawnych — nie wprowadza zasady, że jest nadrzędna jako całość wobec aktów wydanych później (nie narusza więc ogólnej reguły kolizyjnej *lex posterior derogat priori*) czy też wobec aktów szczegółowych (nie narusza więc reguły *lex specialis derogat legi generali*).

2. W tym względzie znaczenie ma jedynie wspomniany wyjątek — przepis art. 111 ustawy, potwierdzający regułę *lex posterior derogat priori* (aktem późniejszym jest ustawa) i wykluczający regułę *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*; a więc ustawa jest rzeczywiście nadrzędna wobec wszystkich aktów wydanych wcześniej, przed datą wejścia jej w życie.

3. Oczywistą jest rzeczą nadrzędność ustawy nad aktami niższego rzędu. Wątpliwość budzi więc stwierdzenie o nadrzędności ustawy nad później wydanymi ustawami, podejmującymi problematykę środowiskową. Moim zdaniem żaden z przepisów ustawy nie uprawnia do wypro-

² L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 72 i n.

³ *Ibidem*, s. 73.

wadzenia takiego wniosku, naruszającego ogólną regułę kolizyjną. Od-
rębną natomiast sprawą byłoby stwierdzenie, że taką nadrzędną rolę
odgrywają pewne fragmenty ustawy — pojedyncze normy wyprowa-
dzone z jej przepisów lub grupy tych norm, którym nadaje się charakter
tzw. zasad ogólnych.

Zgodzić by się natomiast w zasadzie należało z poglądem L. Jastrzęb-
skiego, że ustawa spełnia pewne funkcje, przypisywane przez doktrynę
aktom typu kodeksowego, jak: unifikacyjną i integracyjną, porządkującą
czy funkcję polegającą na unowocześnianiu rozwiązań prawnych⁴. Dodać
by może należało tylko, że spełnianie tych funkcji jest obecnie bardziej
postulatem doktryny niż realną rzeczywistością. Nawet w orzeczeniach
NSA odwołania do postanowień ustawy, dokonywane w takim kontekście,
są stosunkowo rzadkie (przykładami mogą być wyroki: z 30 VIII 1984 r.
nr I SA 1625/83 odwołujący się do definicji równowagi przyrodniczej
zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy; z 2 VII 1982 r. nr I SA 106/82 odwołu-
jący się do definicji ochrony środowiska z art. 2 ust. 1 ustawy; odwołu-
jący się do tej samej definicji wyrok z 14 I 1982 r. nr I SA/2587/81).
Jeszcze rzadsze są powołania na ogólne przepisy ustawy (zwłaszcza te —
zawierające pewne definicje czy określające kierunki działania) w aktach
stosowania prawa (głównie decyzjach administracyjnych) rozstrzygających
konkretne zagadnienia.

Uznając istotną rolę ustawy wśród aktów prawnych dotyczących
ochrony środowiska nie można nie wspomnieć o pewnych jej wadach,
wynikających po części z przyjętej koncepcji aktu ogólno-szczegółowego,
uwarunkowań społeczno-politycznych istniejących w momencie jej
uchwalenia (zwłaszcza faktycznym prymatem w państwie aparatu par-
tyjnego i związanej z nim administracji, głównie centralnej), konflikto-
wości problematyki ochronnej. Na wiele takich wad zwraca uwagę
K. Podgórski⁵, zaliczając do nich:

— zbyt daleko w niektórych punktach posuniętą ramowość ustawy,
wyrażającą się w dużej ilości delegacji, które z kolei w znacznej części
mają charakter blankietowy;

— brak zabezpieczeń w przypadkach nierealizowania wielu z nakła-
danych obowiązków;

— nieprecyzyjność sformułowań niektórych przepisów;

— błąd w samym tytule ustawy, zakładający rozdzielną rolę pojęć
„ochrona” i „kształtowanie”, co jest sprzeczne z formułowanymi dalej
założeńiami i celami ochrony środowiska.

⁴ *Ibidem*, s. 74.

⁵ K. Podgórski, *Koncepcje administracyjnoprawne ustawy o ochronie i kształ-
towaniu środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*; red. idem, Ka-
towie 1981, s. 8—20.

Sądzę, że teoretycznie możliwe są trzy rozwiązania, określające rolę ustawy o ochronie środowiska w systemie przepisów ochronnych i już przez to konstrukcję tego systemu (formułowane zresztą w ten sposób już w latach siedemdziesiątych przez W. Brzezińskiego⁶).

1. Ustawa jako kompletny kodeks ochrony środowiska — rozwiązanie najkorzystniejsze z punktu widzenia stosowania prawa, w chwili obecnej mało prawdopodobne ze względu na stosowaną technikę regulacji prawnej zagadnień (oddziaływanie poprzez szczegółowe przepisy na konkretne problemy i związana z tym łatwość dezaktualizacji przyjętych rozwiązań), wynikającą ze względnej nowości problematyki.

2. Ustawa jako przepisy ogólne ochrony środowiska — obejmująca zasady stosowania prawa o ochronie środowiska, zasady ustalające warunki sprzyjające stosowaniu tego prawa zgodnie z wolą ustawodawcy, zasady i warunki odpowiedzialności za naruszenie przepisów ochronnych; ustawa jest wyraźnie nadrzędna wobec ustaw szczegółowych normujących zagadnienia ochrony i korzystania z poszczególnych komponentów środowiska, wykonywania działań mających wpływ na środowisko itp. Jest to rozwiązanie najkorzystniejsze w chwili obecnej, pozwalające na indywidualizację oddziaływań prawnych w konkretnych kwestiach, ale jednocześnie dające szansę na jednolitość rozumienia kwestii podstawowych, ułatwienie interpretacji przepisów, realizację pewnej, założonej polityki środowiskowej także poprzez akty stosowania prawa.

3. Ustawa jako akt dokonujący częściowej kodyfikacji, zawierający obok zasad wspólnych dla ochrony wszystkich elementów środowiska przepisy szczegółowe, dotyczące pewnych fragmentów działań ochronnych. Jest to koncepcja stosowana aktualnie, wzbudzająca w praktyce pewne wątpliwości i trudności już wskazane, wynikające jednak bardziej z przyjętego sposobu formułowania przepisów, a nie z założeń koncepcji, która teoretycznie zakłada uchwalenie ustawy będącej rozbudowaniem o fragmentaryczną część szczegółową ustawy ogólnej, o treści analogicznej do zaproponowanej w pkt 2. Na początku lat osiemdziesiątych można było optować i za tym rozwiązaniem, dążąc do jak najszybszego objęcia regulacją prawną wszystkich istotnych zagadnień. Obecnie natomiast wymagałyby dokładniejszego rozważenia przepisy części ogólnej ustawy.

W sumie sądzę, że w chwili obecnej należałoby dążyć do rozwiązania zaproponowanego w pkt 2 — uchwalenia ustawy zawierającej przepisy ogólne ochrony środowiska, ustawy będącej wyrazem przemyślanej polityki środowiskowej i uszczegółowieniem zasad konstytucyjnych. Uzupełnieniem, a w zasadzie rozwinięciem, byłyby ustawy szczegółowe, nor-

⁶ Por. W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5.

mujące szczegółowe zasady korzystania i ochrony zasobów środowiska. Sądę, że należałoby utrzymać dotychczasową praktykę grupowania w jednym akcie przepisów dotyczących określonego komponentu środowiska, czego najlepszym przykładem jest prawo wodne.

W latach 1989—1990 podjęto prace nad nowelizacją ustawodawstwa ochronnego w Polsce, co było realizacją ustaleń „Okrągłego Stołu” (protokół podzespołu ds. ekologii przewidywał dokonanie kodyfikacji prawa ochrony środowiska w ciągu dwóch lat). Dla wykonania tych prac premier powołał zarządzeniem nr 12 z 20 VII 1989 r. komisję ds. kompleksowej nowelizacji ustaw o ochronie i kształtowaniu środowiska, o ochronie przyrody oraz ustawy — prawo wodne. W późniejszym okresie kompetencje komisji rozszerzono także na ustawę o lasach i prawo łowieckie. W czerwcu 1990 r. komisja przedstawiła założenia nowelizacji ustawy o ochronie środowiska⁷.

W zakresie interesującym mnie w tym punkcie założenia idą nieco inną drogą — utrzymują bowiem w zasadzie dotychczasową koncepcję ustawy jako aktu o mieszanym charakterze, ogólnoszczegółowego. Interesująca wobec tego może być argumentacja przemawiająca według komisji za takim rozwiązaniem. Założenia odrzucają przede wszystkim koncepcję ustawy jako zbioru zasad stwierdzając, że byłby to krok wstecz w rozwoju polskiego ustawodawstwa ochronnego, gdyż taką ustawę można było już uchwalić w 1980 r., a wówczas ustawodawca podszedł do tego zadania bardziej ambitnie. Równocześnie stwierdza się, że wątpliwa byłaby skuteczność takiej regulacji ze względu na charakter procesu stosowania prawa w tej dziedzinie, nie wyjaśniając bliżej na czym owa specyfika polega — z kontekstu można byłoby wywnioskować, że w procesie stosowania prawa tkwią pewne czynniki, chyba o charakterze obiektywnym, pozwalające na pomijanie przy interpretacji i stosowaniu norm ochronnych ich zasad ogólnych.

Oba argumenty byłyby przekonujące przy założeniu, że ustawa jest wyłącznie zbiorem zasad o charakterze głównie propagandowym, przedstawiających ogólne założenia działania państwa w dziedzinie ochrony środowiska i generalnie określone obowiązki. O takim rozumieniu przez autorów roli „ustawy ogólnej” może świadczyć stwierdzenie, że taka ustawa to byłby „zbiór wyłącznie zasad ochrony środowiska przyrodniczego ujętych w formę prawną głównie norm wytycznych”. Rzeczywiście, taka ustawa nie miałaby praktycznie znaczenia i byłaby cofnięciem się w porównaniu z ustawą z 1980 r., która co prawda podobnie sformu-

⁷ Założenia nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Warszawa, czerwiec 1990, maszynopis powielony.

lowane zasady zawiera, ale się do nich nie ogranicza. Ustawę ogólną można jednakże rozumieć i w sposób już zaproponowany — zawierałaby ona m.in. zasady ogólne, ale sformułowane w sposób możliwie jak najbardziej precyzyjny i uznane od razu przez ustawodawcę za zasady ogólne (w rozumieniu teorii prawa) wszelkich norm ochronnych, niezależnie od tego, w jakim akcie dana norma została zawarta.

Nieuniknione chyba na początku błędy i braki precyzji w sformułowaniu tych zasad mogłyby być korygowane przez orzecznictwo sądowe. Zakładam bowiem że, zgodnie zresztą z poglądami prezentowanymi w założeniach, główne znaczenie w realizacji zadań ochronnych będą miały środki o charakterze administracyjnoprawnym, stosowane przede wszystkim w formie aktu administracyjnego (komisja stwierdza w założeniach, że „zasadniczym kierunkiem rozwoju systemu prawnych środków ochrony środowiska powinny być klasyczne instrumenty policji administracyjnej [...] określające warunki prowadzenia działalności gospodarczej”). Nie widzę powodu, aby decyzje te miały być wyłączone spod kontroli sądowej. Jeżeli jeszcze założymy (też zresztą w zgodzie z poglądami komisji), że należałoby rozszerzyć możliwości udziału obywateli w postępowaniu zmierzającym do wydania takiej decyzji, a w konsekwencji przyznać im prawo skargi do NSA, to argument o trudności wyegzekwowania przestrzegania zasad ogólnych w procesie interpretacji i stosowania norm ochronnych nie wydaje się przekonujący.

Trzecim argumentem za proponowanym rozwiązaniem mają być względy praktyczne — stwierdza się w założeniach, że w formie aktu ogólnoszczegółowego ustawa o ochronie środowiska funkcjonuje już blisko dziesięć lat, zyskała bogatą literaturę i orzecznictwo, w tym NSA. Nie ma więc powodu dla dokonania radykalnego zwrotu. I te stwierdzenia budzą wątpliwości — sam fakt funkcjonowania ustawy w określonej formie nie przesądza o konieczności utrzymania tej formy, skoro przystępuje się do prac legislacyjnych ze względu na zarzuty stawiane aktualnemu ustawodawstwu. Literatura i orzecznictwo, dotyczące konkretnych rozwiązań prawnych, w odniesieniu do tych rozwiązań swoje znaczenie zawsze utrzymują, niezależnie od tego, czy np. instytucja prawna decyzji o dopuszczalnej emisji substancji niebezpiecznych do powietrza będzie uregulowana w ustawie o ochronie środowiska czy np. w odrębnej ustawie o ochronie powietrza. Mogą stracić znaczenie jedynie poglądy uzasadniające prawidłowość rozwiązań przyjętych w 1980 r. i przydatność aktualnego modelu ustawy. W literaturze jednak takie poglądy były raczej rzadkie, z reguły traktuje się ustawę o ochronie środowiska jako akt przejściowy, wydany w specyficznej sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej, obarczony w związku z tym pewnymi błędami, które wówczas były ceną zapłaconą za uzyskanie pożądanego efektu —

samemu uchwaleniu takiej ustawy. Za model docelowy zwykle uznaje się kodeks ochrony środowiska.

Powstaje wobec tego pytanie, czy do takiego kodeksu bardziej zbliża proponowana ustawa ogólnoszczegółowa, będąca kontynuacją rozwiązań dotychczasowych (niewątpliwie z modyfikacjami i uzupełnieniami), czy też ustawa ogólna z zespołem ustaw szczegółowych. W pierwszej chwili sprawa wydaje się dość oczywista — proponowana ustawa ogólnoszczegółowa niewątpliwie zawierałaby więcej treści (regulowałaby więcej zagadnień) niż ustawa ogólna, a więc byłaby bliższa koncepcji kodeksu. Rzecz jednak w tym, według jakiej koncepcji ustalać się będzie treść ustawy ogólnoszczegółowej — czy na zasadzie „worka”, do którego zostaną wrzucone wszystkie zagadnienia nieregulowane innymi aktami (a taki trochę charakter ma ustawa obecnie obowiązująca), czy też na zasadzie wyboru określonych kompleksów zagadnień, które powinny i mogą się znaleźć w tej ustawie.

Założenia wyróżniają trzy poziomy przepisyw materialnoprawnych, a mianowicie regulacje: odnoszące się do gospodarowania zasobami przyrodniczymi, służące ochronie przed wpływami na środowisko przyrodnicze, dotyczące różnych dziedzin życia społecznego i sɡospodarczego, w których występują powiązania z ochroną środowiska. Podział ten jest zbliżony do zaproponowanego, chociaż sądzę, że korzystniej w proponowanym poziomie pierwszym byłoby mówić o korzystaniu z zasobów niż o gospodarowaniu nimi. To drugie określenie sugeruje wykorzystywanie tych zasobów w procesach produkcyjnych, z nastawieniem na zysk, korzystanie jest zaś chyba terminem szerszym. Mieści się w nim np. korzystanie z lasów dla celów rekreacyjnych i przepisy określające jego zasady, pojęcie natomiast „gospodarowania lasami” na pierwszy rzut oka takiego wykorzystywania lasów nie obejmuje. Podobnie można mówić o zanieczyszczeniu środowiska w szerokim sensie, obejmując tym pojęciem wszelkie wprowadzenie substancji bądź energii albo rozumieć zanieczyszczenie wężiej, jako jeden z rodzajów niekorzystnych wpływów na zasoby środowiska. Są to jednak w zasadzie kwestie terminologiczne, zasadnicza idea podziału pozostaje aktualna (z pewnym zastrzeżeniem, o czym dalej) i pozostaje także pytanie, w jakich aktach prawnych powinny znaleźć się te regulacje.

Niewątpliwą, z obu punktów widzenia, potrzebą jest wyodrębnienie zestawu przepisów ogólnych, istnieją jednak różnice co do zakresu tych przepisów. W moim ujęciu powinien to być zestaw stosunkowo szeroki, nie ograniczający się bynajmniej do określenia celów działań ochronnych i ustalenia „zasad ogólnych prawa ochrony środowiska”, ale obejmujący poza nimi kwestie odpowiedzialności za naruszanie przepisów ochronnych i stanu środowiska w ogóle, zagadnienia ustrojowe wraz z organi-

zacja kontroli i monitoringu (pomijając w tej chwili meritum, czyli konkretne rozwiązania ustroju organów państwowych czy innych podejmujących działania ochronne) oraz ewentualnie przepisy proceduralne (wprowadzające pewne odmienności do regulacji ogólnych, przydatne czy potrzebne dla osiągania celów ochrony środowiska). Istotnym elementem tych przepisów powinno być też sprecyzowanie treści obywatelskiego prawa do środowiska, w ogólny sposób ujętego w konstytucji.

Założenia z trzech grup zagadnień merytorycznych proponują włączyć do ustawy o ochronie środowiska kwestie ochrony przed zanieczyszczeniami, a regulację pozostałych dwóch pozostawić ustawom szczegółowym. Istotne zwłaszcza będzie zwrócenie uwagi na argumenty przesądzające o odesłaniu do ustaw szczegółowych kwestii gospodarowania zasobami środowiska. Stwierdza się otóż, że włączenie tych przepisów, bardzo obecnie szczegółowych i drobiazgowych, prowadziłoby przede wszystkim do znacznego, nadmiernego rozbudowania projektowanej ustawy. Nie-racjonalne byłoby również wyjęcie z takich ustaw szczegółowych kwestii ochronnych i włączenie ich do ustawy o ochronie środowiska, a pozostawienie w nich treści gospodarczych — byłoby to sprzeczne z ideą ochrony środowiska, która powinna być integralną częścią gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Wobec tego należy postanowienia ochronne pozostawić w ustawach szczególnych i odpowiednio je tylko rozbudować, poprawić i unowocześnić. Podobne argumenty sformułowano także dla uzasadnienia pozostawienia w ustawach szczegółowych zagadnień wymienionych w trzeciej grupie. Sądzę, że z argumentami tymi należałoby się zgodzić. Co natomiast przemawia za włączeniem do ustawy kwestii związanych z ochroną zasobów środowiska przed wpływami?

We wstępnej części założeń ich autorzy zaliczają do tej grupy zagadnień kwestie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrony przed odpadami, hałasem i wibracjami, przed promieniowaniem i podobnymi oddziaływaniami. W grupie tej ma się też mieścić ochrona zieleni poza lasami i ochrona przyrody, w związku z czym rozstrzygany jest też problem ustawy o ochronie przyrody (ustawa samodzielna czy część ustawy o ochronie środowiska). W części szczegółowej założeń omawiana grupa zagadnień podzielona jest pomiędzy trzy działy projektowanej ustawy, dotyczące ochrony przyrody, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i ochrony przed emisjami. W tym ostatnim fragmencie wspomina się o ochronie wód przed zanieczyszczeniem jako o zagadnieniu regulowanym odrębną ustawą. Sądzę, że trzeba wyraźnie zaliczyć i tę kwestię do analizowanej grupy zagadnień.

Argumentami przemawiającymi za wydzieleniem tej grupy problemów i włączeniem jej do ustawy o ochronie środowiska mają być następujące stwierdzenia:

- 1) w tej grupie sprawy gospodarowania albo nie występują w ogóle, albo pozostają na dalszym planie;
- 2) obowiązujące niegdyś w Polsce ustawy, np. o ochronie powietrza czy też o utrzymaniu porządku i czystości w miasteczkach i osiedlach, zostały uchylone, a ich problematyka włączona do ustawy z 1980 r., jest to więc kierunek rozwojowy ustawodawstwa polskiego, który należałoby utrzymać.

Oba argumenty budzą wątpliwości. Stwierdzenie, że w ochronie przed wpływami nie występują sprawy gospodarowania, nie wydaje się słuszne, chociażby z tego powodu, że większość zanieczyszczeń jest efektem działań gospodarczych. Sądzę, że stwierdzenie wynika z bardzo specyficznego rozumienia terminu „gospodarowanie zasobami środowiska”, ograniczonego chyba tylko do pobierania i przetwarzania tych zasobów. Jeżeli natomiast mówilibyśmy o korzystaniu ze środowiska, to wprowadzanie do niego zanieczyszczeń jest specyficznym korzystaniem z jego zasobów i argument upada.

Stwierdzenie drugie, o obowiązującym kierunku rozwoju ustawodawstwa polskiego, należałoby także nieco zmodyfikować. Sądzę bowiem, że takim kierunkiem rozwoju jest regulowanie zagadnień dotychczas nieregulowanych, unowocześnianie regulacji istniejących i poszukiwanie możliwości unifikacji stosowanych środków ochronnych. Jest to możliwe do osiągnięcia nie tylko poprzez zaproponowany podział zagadnień pomiędzy ustawę o ochronie środowiska i ustawy szczególne. Jeżeli miałyby to być droga najlepsza, dlaczego nie jest rozważana możliwość włączenia do projektowanej ustawy zagadnień ochrony wód przed zanieczyszczeniem? Czym te zagadnienia różnią się od zagadnień ochrony powietrza, których włączenie do ustawy jest traktowane jako oczywiste? W obu przypadkach mamy przecież do czynienia z zapobieganiem wprowadzaniu do środowiska szkodliwych substancji czy energii (zanieczyszczeń).

Do analizowanego poziomu regulacji założenia zaliczają także kwestie ochrony przyrody, rozumianej jako konserwatorska ochrona szczególnie cennych ze względu na pewne wartości idealne zasobów przyrody (z tym ograniczeniem należy się zgodzić — w obecnych ujęciach jest to fragment szeroko rozumianej ochrony środowiska). Zaliczenie to zostało jednak dokonane bardziej ze względów formalnych (uznanie konieczności włączenia tej problematyki do ustawy o ochronie środowiska) niż merytorycznych (uznanie podobieństwa bądź identyczności zagadnień wchodzących w skład ochrony przyrody i ochrony przed wpływami — wyraźnego stwierdzenia takiego podobieństwa założenia nie zawierają). Ta drogą idzie argumentacja — przedstawiane są argumenty „indywidualne — bezpośrednie” (przemawiające za włączeniem tej właśnie kwestii do ustawy) a nie „generalne — pośrednie” (przemawiające za identycz-

nością problematyki ochrony przyrody z problematyką ochrony przed wpływami, co do której uznano już wcześniej przydatność włączenia do ustawy). Zwróćmy uwagę na te argumenty.

Przed wszystkim autorzy założeń stwierdzają, że ustawy o ochronie przyrody nie można traktować jako ustawy działowej, takiej jak np. prawo wodne, gdyż inne jest kryterium wyodrębnienia. Przy prawie wodnym czy leśnym wchodzi w grę kryterium przedmiotowe — jakość (w sensie rodzaju) zasobu przyrody, z którego korzystanie i którego ochrona poddane jest regulacji. Cel ochrony jest kryterium wyodrębnienia ochrony przyrody i regulacja prawna dotyczy wszelkich zasobów przyrody, a polega na ograniczeniu korzystania z nich ze względu właśnie na założone cele, zmierzające do zachowania pewnych wartości idealnych. Do stwierdzenia takiego nie można mieć zastrzeżeń, ale wyprowadzony z niego wniosek, że „przekrojowość” ewentualnej ustawy o ochronie przyrody odróżniająca ją od ustaw „działowych”, przemawia przeciw jej odrębności, a za włączeniem do ustawy o ochronie środowiska, nie wydaje się mocno uzasadniony.

Drugim argumentem przemawiającym za połączeniem obu ustaw mają być trudności natury legislacyjnej, jakie stwarzałoby ich rozdzielanie, wynikające z konieczności zsynchronizowania przepisów ogólnych obu ustaw oraz dokonania logicznego i konsekwentnego podziału regulowanej materii. Argument ten chyba upada przy przyjęciu proponowanej koncepcji ustawy o ochronie środowiska jako ustawy ogólnej — przepisy o ochronie przyrody regulowałyby stosowanie środków prawnych nastawionych na realizację ściśle określonych celów ochrony przyrody.

Trzecim argumentem podniesionym w założeniach jest konieczność stworzenia właściwych podstaw prawnych dla powstania tzw. wielkoprzestrzennego systemu obszarów chronionych — ma być to możliwe tylko poprzez włączenie przepisów o ochronie przyrody do ustawy o ochronie środowiska. System ten jest jednak pewną kategorią ogólną, chodzi w nim o realizowanie założonych celów poprzez ochronę pewnych wartościowych (ze względu na różne kryteria) terenów za pomocą zróżnicowanych środków prawnych. Stworzenie właściwych podstaw prawnych dla tego systemu to sprecyzowanie przyczyn wprowadzania ochrony określonych terenów, zakresu oraz form tej ochrony. Jeżeli warunkiem funkcjonowania takiego systemu miałoby być ujęcie przepisów regulujących to funkcjonowanie w jednym akcie prawnym, to należałoby do takiego aktu włączyć też np. przepisy o planowaniu przestrzennym, a tego się nie proponuje.

Czwartym nareszcie argumentem za jednością obu ustaw jest zapobieżenie niebezpieczeństwu odsunięcia ochrony przyrody na margines,

co miałyoby nastąpić przy utrzymaniu odrębnej regulacji — świadczyć mają o tym dotychczasowe doświadczenia. Nie wydaje się jednak, aby waga określonych zagadnień zależała od formy ich regulacji prawnej, w jednej czy kilku ustawach — każda z ustaw ma jednakową moc prawną. Nawet wprowadzenie obowiązku ochrony środowiska do konstytucji nie spowodowało rzeczywistego wzrostu rangi tej problematyki.

Tak więc zanalizowane argumenty wcale w sposób całkowicie jednoznaczny nie przekonują, że akurat problematyka ochrony środowiska przed wpływami (właściwie przed niektórymi wpływami) a wraz z nią zagadnienia związane z konserwatorską ochroną przyrody muszą być włączone do ustawy o ochronie środowiska. Zależy to raczej od przyjętej koncepcji ustawy — jeżeli zdecydowano się utrzymać koncepcję dotychczasową i w miarę możliwości ustawę rozbudować o zagadnienia dotychczas regulowane odrębnie, to przedstawione argumenty mają charakter wtórny. Pierwotne znaczenie ma natomiast koncepcja powstawania kodeksu ochrony środowiska poprzez stopniową rozbudowę ustawy o ochronie środowiska, poprawianie i unowocześnianie jej postanowień. Sądzę jednak, że w chwili obecnej korzystniejsze byłoby utrzymanie zespołu ustaw ochronnych, ale opartego na nieco innych założeniach.

Jak już wspomniałem wcześniej, system ten składałby się z ustawy ogólnej oraz zespołu ustaw dotyczących zagadnień szczegółowych. Ustawa ogólna zawierałaby przepisy regulujące zagadnienia wspólne, a więc m.in.: zasady ogólne, mające charakter nadrzędny wobec wszystkich przepisów o ochronie środowiska, kwestie odpowiedzialności, rozwinięcie i sprecyzowanie obywatelskiego prawa do środowiska wraz ze środkami zapewniającymi jego realizację, zagadnienia ustrojowe, proceduralne itp. Zespół ustaw szczegółowych mógłby być skonstruowany według dwóch koncepcji. Pierwsza z nich, utrzymująca w przybliżeniu założenia przyjmowane dotychczas, wyodrębniałaby kwestie regulowane oddzielnymi aktami na podstawie kryterium sposobu korzystania ze środowiska. Byłyby to więc zagadnienia — korzystania z zasobów środowiska dla celów gospodarczych i ochrony gospodarczych wartości tych zasobów (ustawa lub według dotychczasowych ujęć zespół ustaw dotyczących korzystania z poszczególnych zasobów), korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie do niego substancji i energii (ustawa o ochronie środowiska przed zanieczyszczeniami) oraz zagadnienie korzystania ze środowiska dla celów pozagospodarczych i ochrony pozagospodarczych wartości zasobów środowiska (w tym mieściłaby się oczywiście i konserwatorska ochrona przyrody).

Drugim możliwym ujęciem byłoby uregulowanie w odrębnych ustawach wszystkich zagadnień wiążących się z wykorzystaniem i ochroną poszczególnych zasobów środowiska — atmosfery, hydrosfery, geosfery

i biosfery. Za rozwiązaniem tym przemawiałyby chyba dalej idąca kompleksowość regulacji, jednak byłoby to odejście od koncepcji stosowanych dotychczas i mających pewne tradycje i doświadczenia, wobec czego wymagające przebudowy przyzwyczajzeń, metod działania i generalnego spojrzenia na zagadnienie. Sądzę, że w obecnej sytuacji korzystniejsze byłoby zastosowanie wariantu pierwszego, który powinien być krokiem naprzód wobec rozwiązań funkcjonujących. Zmiany dalej idące wymagałyby głębszego przygotowania. Równocześnie pewne elementy stworzonego obecnie układu (ustawa ogólna) mogłyby być wykorzystywane i później, po wypracowaniu rozwiązań zmierzających do całościowego traktowania problemów środowiskowych.

Marek Górski

ON THE CONCEPTION OF A SYSTEM OF LEGAL ACTS CONCERNING THE ENVIRONMENT

The article begins with a classification of the Polish legal regulations in force concerning the problems of the environment. Four groups of regulations have been distinguished: 1) general regulations (including general principles and provisions for legal responsibility), 2) material regulations (referring also to protection of the environment from pollution and regulation of rules of exploiting natural resources), 3) structural regulations, 4) procedural regulations.

Against that background the present role of the Act of 31st January 1980 on protection and shaping of the environment has been considered. The author is critical of the views which recognize the Act as a kind of code of environment protection, superior to other acts referring to these issues.

In the second part of the article a *de lege ferenda* conception of statutory regulation of environmental issues is being considered. Three theoretical models of such regulation have been distinguished: a code of environment protection, a general-particular statute with a set of supplementary acts, a general statute with a set of particular acts. Arguing some expressed views the author declares himself in favour of the third conception, finding it to be the most favourable one in the existing situation. A general statute containing also the general principles of environment protection law and the principles of responsibility for ignoring the duty to protect environment should become the nucleus of a future environment protection code, and have a superior character according to the law-maker's will. Supplementary (particular) statutes should refer to: 1) exploiting the environment for economic purposes and protection of economic qualities of natural resources, 2) exploiting the environment and causing pollution, 3) exploiting the environment for non-economic purposes and protection of non-economic qualities of the environment.