

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1.1.

Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne

Jan Boć

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Wrocławski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałbrzychu

Nieznane polskie otwarcie Pierwsza w świecie ustawa podjęta z powodów naukowych

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

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

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

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

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

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

Prawo ochrony środowiska a normatyżacja wartości

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

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

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

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

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

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

Z refleksji ogólnych

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

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

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

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

Prawo publiczne jako zapewnienie postępu w ochronie środowiska

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

