

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1.3.

Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?

Adam Habuda

Prof. dr hab.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie

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

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

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

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

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

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

W ramach niniejszego opracowania zajmuję się trzema kwestiami.

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

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

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

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

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

4 *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 *Ibidem*, s. 166.

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

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

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

Podejście systemowe w nauce i jego użyteczność dla prawa ochrony środowiska

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

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

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

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

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

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

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

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

13 Pojęciami układu i systemu posługując się zamiennie, traktuję je bowiem jako synonimy.

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

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

16 *Ibidem*, s. 14.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

System prawa ochrony środowiska w relacji do tradycyjnych polskich systemów prawa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uwagi końcowe

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

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

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

