

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1.4.

Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?

Janina Ciechanowicz-McLean

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Gdański

Zagadnienia ochrony środowiska są wszechobecne we współczesnym świecie i to w aspekcie międzynarodowym, regionalnym, jak i krajowym. Dotyczą nie tylko mórz i oceanów, lasów, ale też klimatu, krajobrazu i bioróżnorodności. Obejmują one również ochronę środowiska przed odpadami i przed ekspansją organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Rozszerza się krąg tych zagadnień i wzrasta liczba regulacji prawnych. Prawo ochrony środowiska stało się kompleksową dziedziną prawa. Ta jednak konstatacja nie wpływa bynajmniej na jego efektywność i jakość regulacji. Powodów jest kilka. Pozwolę sobie wskazać na najważniejsze z nich:

- nieadekwatne metody regulacji prawnej do przedmiotu ochrony, jakim jest środowisko;
- niedookreśloność pojęć normatywnych dotyczących środowiska;
- brak postępów w prawnej implementacji „zrównoważonego rozwoju” jako zasady prawa pełniącej wiodącą rolę w stosowaniu przepisów konstytucji i regulacji gospodarczych;
- niemożność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom wynikającą z kryzysu gospodarczego na początku XXI w.;
- wzrost zagrożenia terroryzmem;
- kryzys prawa międzynarodowego i systemu ONZ, co ma wpływ na słabą efektywność międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Kompleksowość ochrony środowiska w prawie

Pisząc o prawie ochrony środowiska, mam na uwadze zarówno normy prawa międzynarodowego, unijnego, jak i prawa polskiego. Metody regulacji tych trzech reżimów prawnych są odmienne, ale przedmiot zawsze pozostaje ten sam: środowisko. Ten sam pozostaje również cel: ochrona środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Polska normatywna definicja „środowiska” obejmuje te same jego elementy, które są wymieniane w dokumentach międzynarodowych i europejskich. Przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 ustawy *Prawo ochrony środowiska* z 2001 r. wprowadzony ustawą z 24 lutego 2006 – tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn.zm.).

Wzrost liczby regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska

Analiza materiału normatywnego wskazuje, że liczba przepisów prawnych tworzących polskie prawo ochrony środowiska w ostatnich latach bardzo wzrosła¹

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* liczy 442 artykuły, zaś ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* liczy 220 artykułów (tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 469). Poza tym uchwalono wiele innych nowych i też obszernych regulacji-ustaw. Ważne z nich, jedynie tytułem przykładu, to:

- ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 627 z późn.zm.),
- ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środo-

1 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania-problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 36–38; M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 17–21.

- wiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.),
- ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i jego naprawie (tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 1789),
 - ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 21 i późn. zm.),
 - ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. 2011, nr 122, poz. 695 z późn. zm.),
 - ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015, poz. 478).

Dodać należy, że te i inne niedawno uchwalone ustawy są permanentnie nowelizowane. Tak znaczna liczba nowych unormowań wynika z tego, że regulacjom prawnym podlegają coraz to bardziej szczegółowe zagadnienia, jak na przykład organizmy genetycznie zmodyfikowane, zdrowa żywność, rolnictwo ekologiczne, ochrona krajobrazu, międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Przede wszystkim mamy tu do czynienia z europeizacją i globalizacją przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W tym też kontekście możemy mówić o tym, że prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa.

Można zauważyć, że jeżeli w Europie dąży się do konsolidacji materiału normatywnego przez odejście od ustaw regulujących poszczególne problemy z zakresu ochrony środowiska, to w Polsce mamy odwrotną tendencję polegającą na wzroście liczby szczegółowych regulacji. Poza tym pojawiły się ustawy, które regulują zagadnienia w ogóle nie regulowane w naszym prawie, na przykład ustawa o wykonaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów.

Obecnie polski system prawa ochrony środowiska tworzy zbiór kilkudziesięciu (łącznie z umowami międzynarodowymi) ustaw związanych bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska i ochroną przyrody. W wyniku implementacji europejskiego *acquis communautaire* w Polsce powstał całkowicie nowy system prawa ochrony środowiska². Niestety wiele do życzenia pozostawia jego jakość, konstrukcja i skuteczność.

Ocena tego stanu rzeczy jest niestety negatywna i nie wynika ona bynajmniej ze wzrostu zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska na całym świecie. Jest ona wynikiem kryzysu prawa. Proces tworzenia prawa

2 J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 13; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, *Wykład pierwszy o genezie, aksjologii i zasadach prawnej ochrony środowiska*, s. 7–50.

w Polsce przeżywa głęboki kryzys. Gorsza jakość prawa wynika po części z obowiązku stosowania procedur demokratycznych. Ścieranie się różnorodnych grup interesów i uwzględnianie ich racji prowadzi w nieunikniony sposób do obniżenia jakości procesu legislacyjnego. Walczą z sobą zwolennicy przekopu na Mierzei Wiślanej ze zwolennikami ochrony krajobrazu na tym obszarze. Na nic zdaje się możliwość zastosowania w tym przypadku zasady zrównoważonego rozwoju, skoro rozwiązanie widzi się tylko w kategoriach czarno-białych. Pomimo tego, że zasada ta wymieniana jest w około 10 ustawach i jest w art. 5 Konstytucji RP. Wskazuje to na, że nieprzystawalność prawnych konstrukcji do rzeczywistości i polskich realiów. Prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa w teorii, ale w praktyce taką nie jest.

Rzeczywiście „jurydyzacja” życia jest u nas szczególnie widoczna w zakresie prawa administracyjnego zwłaszcza z ochrony środowiska. Sejm w ciągu ostatnich 10 lat uchwalił ponad 100 ustaw harmonizujących nasze ustawodawstwo z prawem europejskim. Mam pełną świadomość tego, że tworzenie takiej liczby aktów normatywnych wynikało przede wszystkim z konieczności dostosowania polskiego prawa do prawa unijnego.

Pojawiają się głosy, i trudno nie przyznać im racji, że w Polsce zbyt łatwo tworzy się prawo. Może pewne ustawy powinny być wolniej i trudniej ustanawiane. Powinno się powrócić do instytucji wysłuchania publicznego; tak postulował przedstawiciel Instytutu Państwa i Prawa Polskiej Akademii Nauk – uczestnik konferencji *Tworzenie prawa oparteego na dowodach*, która 1 lipca 2015 r. odbyła się w Ministerstwie Gospodarki, a jej organizatorem było Rządowe Centrum Legislacji. Ocena skutków regulacji powinna odbywać się również w Parlamencie, a nie tylko w Radzie Ministrów. Ten postulat wynika z praktyki legislacyjnej, ponieważ do projektów ustaw często są uchwalane w dużej liczbie poprawki, które są ważne w skutkach. Poprawki te zmieniają czasami poważnie „planowane” skutki regulacji, czego nie przewiduje ocena skutków regulacji sporządzona w RM na starcie procesu legislacyjnego. Należałoby wzmocnić pracę merytoryczną nad projektami ustaw. Brakuje ich również na poziomie organów Unii Europejskiej. Jest tam mniej pracowników merytorycznych niż w Kongresie Stanów Zjednoczonych, gdzie jakość tworzonych regulacji może być wzorem dla polskich i „brukselskich” legislatorów. Praca merytoryczna podnosi jakość regulacji. Nie należy też omijać ani skracać żadnych etapów legislacyjnych, nie iść na skróty, a pielęgnować obyczaj dobrej, wszechstronnej dyskusji nad projektami aktów prawnych.

W tym kontekście w zakresie prawnej ochrony środowiska należałoby rozważyć i postulować uchwalenie ustawy organicznej. Dlaczego?

Sam proces europeizacji prawa ochrony środowiska nie podniesie automatycznie poziomu jakości prawa ochrony środowiska w Polsce. Jesteśmy jeszcze zbyt ubodzy jako państwo, aby wprowadzić w Polsce w życie wszystkie standardy środowiskowe zawarte w prawie unijnym. Skąd mają mieć środki przedsiębiorcy na najlepsze dostępne techniki (BAT), których wymaga od nich obowiązujące prawo, skoro prowadzenie działalności gospodarczej wymaga dużych nakładów na koszty osobowe. Skąd mają mieć środki gminy na oczyszczalnie ścieków, skoro brakuje im na służbę zdrowia i edukację. Pytania można by mnożyć, a odpowiedź pozostaje ta sama: brak środków własnych na budowę i utrzymanie inwestycji ekologicznych i edukację ekologiczną z góry skazuje na niepowodzenie powszechne stosowanie obowiązujących w Polsce przepisów z zakresu ochrony środowiska. Rozsądny ustawodawca nie powinien regulować zagadnień i spraw, które nie mają zabezpieczenia finansowego, gdyż naraża to na utratę autorytetu system prawa w Polsce, czyni to prawo blankietowym.

Jakość życia w powiązaniu z jakością środowiska powinny być celem kompleksowych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska w naszym kraju. Treści te mogłyby być zawarte w kompleksowej regulacji środowiskowej w randze ustawy organicznej.

Siła demokratycznego państwa prawa polega nie tylko na formalnym przestrzeganiu zasady legalizmu, ale w równej mierze na respektowaniu istoty demokratycznych instytucji i zachowaniu dobrej wiary w praktyce wszystkich organów stosujących prawo. Dla przykładu demokracja brytyjska ma mniej zabezpieczeń formalnych i instytucjonalnych, ale obyczajowość i kultura z góry wykluczają pewne zachowania i praktyki, do których nawet nie przystoi się odwoływać. U sedna brytyjskiego konserwatyzmu leży romantyczne umiłowanie ziemi i pragnienie złagodzenia szkód wyrządzonych przez industrializację. Parlament brytyjski przegłosował pierwsze ustawy o zmniejszeniu zadymienia już w 1875 i 1926 r. Pierwsza ustawa o czystym powietrzu została wprowadzona cztery lata po wielkiej londyńskiej mgłę z 1952 r., a w 1968 r. zastąpiły ją nowe bardziej rygorystyczne regulacje. Ustawodawstwo to opierało się na prostej zasadzie: zakazać wypuszczać do atmosfery najbardziej toksyczne substancje i wyznaczyć limity mniej szkodliwych, ale wciąż niepożądanych emisji. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawstwo to przyspieszyło przejście na czystsze nośniki energii i rozwianie się mgły nad Londynem. Znaczny w tym udział ma poczucie praworządności społeczeństwa brytyjskiego i postrzeganie przez nie ochrony środowiska jako wyznacznika jakości życia.

Dobra, takie jak świeże powietrze, ładne widoki, bezpieczna żywność, zdrowa woda, harmonia krajobrazu, użytkowanie wyrobów z surowców naturalnych, segregacja odpadów, stają się obecnie wyznacznikiem jakości życia człowieka i całych społeczeństw. Trend ten obecnie zdaje się docierać do Polski z Unii Europejskiej.

Trendy europejskiego prawa ochrony środowiska

Wyodrębnienie europejskiego prawa ochrony środowiska jako dziedziny nastąpiło z uwagi na przedmiot jego regulacji. Obejmuje ono wszelkie dokumenty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej zarówno o charakterze normatywnym, jak i politycznym, określające cele i zamierzenia tych organizacji w zakresie ochrony środowiska i kształtowania jego zasobów³. Jest to prawo pierwotne i prawo wtórne, które odgrywa szczególną rolę w ochronie środowiska we Wspólnotach Europejskich. Są to regulacje prawa materialnego w postaci rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz opinii i zaleceń. Na system europejskiego prawa ochrony środowiska składają się również kilkadziesiąt umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę³. Do najważniejszych z nich należą:

- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r.,
- Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk z 1979 r.,
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.,
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z 1989 r.,
- Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r.,
- Konwencja o transgranicznych skutkach wypadków przemysłowych z 1992 r.,
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1997 r.⁴

W ten oto sposób prawo europejskie przejęło do swojego systemu prawnego najważniejsze umowy międzynarodowe z zakresu ochrony

3 G. Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Katowice 2006, s. 14 i n.

4 J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.

środowiska. Zabieg ten przyczynił się do unifikacji prawa międzynarodowego z prawem europejskim. Te same wartości, jeśli chodzi o ochronę środowiska, są chronione w obu systemach prawnych⁵.

Głównym i najczęściej stosowanym instrumentem w europejskim prawie ochrony środowiska jest dyrektywa. Na ponad 300 aktów tego prawa większość stanowią dyrektywy, w tym dyrektywy ramowe dotyczące powietrza, wody, odpadów. Polska implementowała je do swojego ustawodawstwa.

Generalnie można stwierdzić, że obecnie pojęcie „środowisko” w prawie unijnym obejmuje środowisko naturalne, jak i również środowisko będące wytworem działalności człowieka. Wśród jego elementów można wyróżnić: człowieka, faunę, florę, glebę, wodę, powietrze, klimat, krajobraz, zasoby materialne i dziedzictwo kulturowe, naturalne otoczenie i zasoby naturalne, zasoby wodne, jak również elementy otoczenia społecznego człowieka. Na tak szerokie ujęcie środowiska składają się również sprawy odpadów i zaopatrzenia w energię⁶. Również w prawie unijnym narzeka się na nadmiar przepisów prawa materialnego w zakresie ochrony środowiska. Jako specyficzne dla tego prawa wskazałabym dwie instytucje:

- traktowanie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej;
- wprowadzenie obszarów ochrony przyrody Natura 2000 do ustawodawstwa państw członkowskich UE⁷. Instytucje te są ważne również w prawie polskim.

Prawo unijne stosuje zasadę proporcjonalności w ochronie środowiska i działalności gospodarczej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 15 listopada 2005r. w sprawie C-320/03 między Komisją Europejską a Republiką Austrii orzekł, że o ile co do zasady ograniczenie wymiany wewnątrz wspólnotowej można uzasadnić wymogami ochrony środowiska, o tyle powyższy zakaz ma charakter nieproporcjonalny do celu, jakiemu ma służyć.

W odniesieniu do ochrony środowiska powiedziano, że sektorowy zakaz ruchu samochodów ciężarowych na drogach Tyrolu w dolinie rzeki Inn z uwagi na ochronę powietrza oraz fauny i flory narusza zasadę

5 J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie Lizbońskim) – studium prawno-porównawcze*, Toruń 2012, s. 30–90.

6 J. Ciechanowicz-McLean, *Polityka i prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w XXI wieku*, [w:] U. Marchlewicz, P. Wensierski (red.), *Polityki i programy Unii Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji otwarcia modułu europejskiego Jean Monnet dla geodezji i kartografii*, Koszalin, 2 czerwca 2005, Koszalin 2005, s. 9–17.

7 M. Górski, *Nowa ustawa o ochronie przyrody z kwietnia 2004 r. a wymagania prawa Unii Europejskiej*, „Acta Facultatis Iuridicae XXIV. Univerzita Komenskeho Bratislava” 2006, s. 188–209.

proporcjonalności. Władze nie zbadały w wystarczającym stopniu, czy istniało realistyczne rozwiązanie zastępcze pozwalające na przewóz przedmiotowych towarów innymi środkami transportu lub innymi szlakami drogowymi, czy kolejowymi. Ograniczony do dwóch miesięcy okres przejściowy przed wprowadzeniem zakazu był niewystarczający, by racjonalnie pozwolić zainteresowanym przedsiębiorstwom na zastosowanie się do nowych okoliczności.

Trendy międzynarodowego prawa ochrony środowiska

Międzynarodowe prawo ochrony środowiska to ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które wprost lub choćby pośrednio służą ochronie środowiska. Jego zadaniem jest tworzenie kompromisowych rozwiązań łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska oraz koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawo to obejmuje nie tylko normy mające na celu regulację zanieczyszczeń i innych szkodliwych działań wobec środowiska, lecz także wszelkie normy, których celem jest zapobieżenie, zmniejszenie lub przeciwdziałanie zagrożeniom dla środowiska. W rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska wyróżnić możemy dwa etapy. Pierwszy, po zwołanej z inicjatywy ONZ Konferencji Sztokholmskiej w sprawie środowiska człowieka (1972), gdzie przedstawiono 26 zasad dysponowania i użytkowania środowiska. Drugi, po Konferencji *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro (1992), gdzie uchwalono 27 zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju. Po obu konferencjach „pozostały”: Deklaracja sztokholmska i Deklaracja z Rio, które są najważniejszymi aktami prawa międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska. Polska w pełni implementowała je do swojego ustawodawstwa, nawet była prekursorem we wdrażaniu ich w życie.

Prawo międzynarodowe pomimo rosnącej liczby konwencji międzynarodowych regulujących różne dziedziny życia i w 60 lat po powstaniu systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych staje się coraz mniej skuteczne. Przykładem tego może być nie tylko wojna na Bliskim Wschodzie, ale też wszelkie katastrofy ekologiczne, w tym katastrofa tankowca „Prestige”. Ten wypadek zdarzył się w listopadzie 2002 r. u wybrzeży Hiszpanii i poważnie zanieczyścił wody i region na wiele lat. Okazało

się, że Konwencja o prawie morza z 1982 r. nie zapobiega tego rodzaju zdarzeniom. Powtarzające się od 1967 r. katastrofy tankowców, łącznie było ich dziewięć, poczynając od „Torrey Canyon” poprzez „Amoco Cadiz” w 1978 i „Exxon Valdez” w 1989 r. i wzrastająca po tych wypadkach ilość konwencji międzynarodowych w przedmiocie ochrony morza przed zanieczyszczeniami ze statków, stawiają pod znakiem zapytania skuteczność prawa międzynarodowego, mającego za cel zapobiegać tego rodzaju katastrofom ekologicznym. Dopiero implementacja tych konwencji do prawa krajowego może dać konkretne rezultaty w utrzymaniu bezpieczeństwa ekologicznego na morzu, na przykład poprzez polską ustawę z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. 2006, nr 99, poz. 693). Reguluje ona sprawy bezpieczeństwa morskiego w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, kwalifikacji i składu załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu. Ustawę tę stosuje się z zachowaniem umów międzynarodowych, o jakich mowa w art. 2 konwencji, których Polska jest stroną. Zawarte w tej i innych ustawach sankcje łącznie z karami finansowymi i administracyjnymi, na przykład w polskiej ustawie o obszarach morskich i administracji morskiej RP, powodują, że system ochrony morza przed zanieczyszczeniami funkcjonuje sprawniej w prawie krajowym niż międzynarodowym. W tym kontekście możemy powiedzieć, że prawo ochrony środowiska jest kompleksową dziedziną prawa.

Niezależnie od tego mamy również umowy międzynarodowe zobowiązujące do wzajemnej pomocy w razie katastrofy ekologicznej⁸. Również przepisy polskiej ustawy o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki z 1991 r. (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1244) powołują się wprost w art. 1 na konwencje międzynarodowe: MARPOL 73/78, Konwencję helsińską o ochronie obszaru Morza Bałtyckiego i Konwencję o zatopianiu z 1972 r. oraz określają, że do zapobiegania zanieczyszczenia morza przez statki stosuje się postanowienia wymienionych umów wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie. Jest to novum w polskim systemie prawnym⁹. W ten oto sposób każda nowa uchwała Międzynarodowej Organizacji Morskiej – IMO dotycząca zagadnień regulowanych przez te konwencje, po jej ogłoszeniu, może być bezpośrednio stosowana w naszym prawie wewnętrznym bez dodatkowych

8 W. Adamczak, *Klauzule dotyczące ochrony środowiska naturalnego w umowach o ratownictwo morskie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 39 i n.; W. Adamczak, *Nowy przedmiot ratownictwa morskiego – środowisko naturalne*, „Prawo Morskie” 1995, t. IX, s. 163 i n.

9 D.R. Bugajski, *Ochrona środowiska morskiego*, cz. I, *Wybrane zagadnienia prawne*, Gdynia 2003, s. 41–64.

zabiegów polskiego ustawodawcy. Jest to dobry przykład wskazujący na możliwość kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej elementu ochrony środowiska – morza.

Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa ustawa organiczna

Prawo jest jednym z instrumentów ochrony środowiska. Celem prawa ochrony środowiska, nie przesądzając, czy jest to wyodrębniona gałąź prawa, czy tylko zespół norm prawnych przynależnych do różnych gałęzi prawa, jest ochrona środowiska poprzez zespół norm ochronnych. Zakres tych norm jest obszerny, obejmując: 1) zespół norm, których celem jest ochrona zdrowia człowieka i elementów środowiska; 2) zespół norm regulujących gospodarowanie zasobami przyrody; 3) zespół przepisów proceduralnych regulujących stosowanie przepisów materialnych. Ten ostatni zespół przepisów proceduralnych decyduje o skuteczności prawa ochrony środowiska, gdyż może on wprowadzić w życie lub nie odpowiedzialność prawną w tym zakresie.

Nowy akt prawny w przedmiocie prawnej ochrony środowiska, który by regulował generalnie wszystkie kwestie z tym związane w wielu aspektach, jakie zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu, powinien być ustawą organiczną. Jest to ustawa, która nie występuje jeszcze w polskim systemie prawnym, ale jest we Francji, Hiszpanii, Portugalii i w Rosji.

Ustawa organiczna z punktu widzenia mocy prawnej jest usytuowana między konstytucją a ustawą. Różni się od nich trybem uchwalenia i treścią. Uchwalana jest najczęściej większością bezwzględną. Jako ważne cechy ustawy organicznej podnosi się to, że reguluje ona najdonioślejsze zagadnienia z punktu widzenia ustroju państwa i podlega obligatoryjnej kontroli prewencyjnej przez sąd konstytucyjny.

Ustawy organiczne są aktami prawnymi o charakterze rozwojowym. Określa się nimi kwestie: ordynacji wyborczych, związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów państwa, praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Kwestie te łączą się z prawami człowieka do środowiska należytej jakości jako prawami człowieka trzeciej generacji oraz obowiązkami każdego obywatela i państwa względem ochrony środowiska¹⁰.

10 B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

Przepisy Konstytucji RP nie wykluczają jednak możliwości opracowania i uchwalenia ustawy o charakterze *lex generalis* w stosunku do odrębnych ustaw szczegółowych – *lex specialis*. Wymaga to jednak nadania nowej ustawie cech charakterystycznych dla aktu normatywnego typu *lex generalis*. W akcie tym powinna być ustalona jednolita terminologia pojęć stosowanych także w ustawach szczegółowych oraz wyrażone podstawowe zasady ochrony środowiska, na podstawie których powinny być formułowane rozwiązania szczegółowe. Ponadto, w nowej ustawie powinien być przedstawiony katalog praw i obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska oraz instrumenty ochrony prawnej środowiska. W nowej ustawie generalnej o prawie ochrony środowiska na obszarze RP powinno się znaleźć miejsce na procedury „środowiskowe” oraz odpowiedzialność prawną w tym zakresie. Nasze prawa i obowiązki względem środowiska, które wynikają z międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska, powinny być również ujęte w tym akcie normatywnym. Ustawy szczegółowe nie mogłyby wówczas ustalać rozwiązań odrębnych pozostających w sprzeczności z treściami, pojęciami i katalogiem uchwalonym w ustawie organicznej – ustawie *lex generalis*.

Koncepcja ustawy organicznej o prawie ochrony środowiska na obszarze RP powinna zostać opracowana teoretycznie, ponieważ ochrona środowiska to kompleksowa dziedzina prawa, a obowiązujące regulacje prawne poddawane są krytyce prawników i społeczeństwa ze szkodą dla środowiska.

Prawo ochrony środowiska pozostaje pod dużym wpływem różnych jego obrońców, profesjonalistów, jak i wolontariuszy, zinstytucjonalizowanych oraz działających indywidualnie grup nacisku¹¹. Nie może ono jednak wyłącznie reprezentować ich punktu widzenia. Musi ono uwzględniać racje gospodarcze, społeczne i bytowe. Nie może być traktowane instrumentalnie tylko dla eksponowania racji ekologicznych i środowiskowych. Nie powinno ono ograniczać ponad niezbędną miarę aktywności gospodarczej. Musi być słuszne i sprawiedliwe bez względu na to, jakie stosunki społeczne ono reguluje, czy związane ze środowiskiem naturalnym, czy życiem gospodarczym. Prawo z natury swojej jest antropocentryczne i ten punkt widzenia musi ono uwzględniać. Przyznanie zatem prawu ochrony środowiska jakiejś nadzwyczajnej roli w systemie prawa z uwagi na przedmiot jego regulacji jest zbyt daleko idące i nie znajduje w moim

11 M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 237 i n.

przekonaniu uzasadnienia merytorycznego. Prawo to jednak pełni rolę szczególną co do swego zakresu, zasięgu, powszechności występowania i obowiązku egzekwowania. Ranga ustawy organicznej odpowiadałaby roli prawa ochrony środowiska jako kompleksowej dziedziny prawa w Polsce, Unii Europejskiej i w prawie międzynarodowym publicznym.

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

