

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1.

Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa

Bartosz Rakoczy

Prof. dr hab.

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

W teorii prawa funkcjonuje pojęcie systemu prawa. Jest ono definiowane jako „ogół norm, które obowiązują w określonym czasie, w określonym państwie”¹. Wskazuje się też, iż system prawa to „zbiór uporządkowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych norm generalnych i norm abstrakcyjnych wysłowionych w tekstach aktów prawotwórczych i nie uchylonych odpowiednim aktem derogacji, obowiązujących na określonym terytorium w określonych przedziałach czasowych”².

Jedną z podstawowych cech, jaką powinien charakteryzować się system prawny zdefiniowany powyżej, jest jego wewnętrzna spójność. Jak pisze A. Łopatka, „System prawa ma cechy niesprzeczności i zupełności. Niesprzeczność polega na tym, że nie może być w nim dwóch norm, z których jedna nakazywałaby działanie A, a druga zabraniałaby czynić A, choć na pierwszy rzut oka można znaleźć takie normy”³.

Cecha ta jest ściśle powiązana z założeniem racjonalności działania prawodawcy, który wprowadzając jedną regulację, jest zobowiązany uwzględnić dotychczas już obowiązujące normy prawne⁴. Trafnie zauważa L. Morawski, iż w uproszczeniu model racjonalnego tworzenia prawa można przedstawić jako sekwencje następujących działań:

- 1) ustalenie celu;
- 2) ustalenie związków przyczynowych między stanem rzeczy, który stanowi cel, a stanami rzeczy które mogą stanowić potencjalne środki realizacji tego celu;

1 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XV, Toruń 2014, s. 67.

2 A. Bator, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 195.

3 A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 223.

4 Bliżej kwestie te analizuje Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.

3) wybór optymalnego środka realizacji celu;

4) sformułowanie na tej podstawie właściwej normy prawnej⁵.

Szczególnie przy tym ostatnim elemencie ocena istniejących już rozwiązań powinna być dokonywana wyjątkowo wnikliwie.

Jednak słuszny postulat dążenia do zachowania jednolitości systemu prawnego nie wyklucza wprowadzanie różnego rodzaju podziałów systemu prawnego. Dokonywanie takich podziałów i klasyfikacji nie tylko nie jest błędne, ale wręcz jest uzasadnione i usprawiedliwione.

Klasyfikacje poszczególnych obszarów systemu prawnego mogą być dokonywane według różnych kryteriów. Trzeba jednak zauważyć, że w teorii prawa za podstawowy podział prawa przyjmuje się podział na gałęzie i działy prawa. J. Nowacki i Z. Tobor wskazują, iż „Prawo każdego państwa jest zbiorem bardzo wielu przepisów normujących zachowania podmiotów. Od dawna aż do dzisiaj w zbiorach tych wyróżniane są mniejsze części, nazywane działami albo gałęziami prawa”⁶. Dalej jednak Autorzy ci słusznie zauważają, iż „O podziale prawa na takie lub inne gałęzie (działy) decyduje przyjęcie określonej konwencji, i to niezależnie od tego, czy jest to konwencja szacowna, wielowiekowa, czy też zaledwie postulowana dzisiaj”⁷.

Teoretycy prawa posługują się również pojęciem kompleksowej gałęzi prawa⁸. Za taką uznają Oni pewien obszar regulacji prawnej o spójnym przedmiocie regulacji, w którym wykorzystywane są metody regulacji charakterystyczne dla gałęzi prawa. W ramach kompleksowej gałęzi prawa nie wyodrębniono samodzielnej metody regulacji.

Sporną kwestia jest, czy prawo ochrony środowiska stanowi gałąź prawa, czy tylko kompleksową gałąź prawa. Na poparcie poszczególnych stanowisk przytaczane są różnego rodzaju argumenty, których nie ma potrzeby omawiać⁹. Nawet jeśli poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że prawo ochrony środowiska jest jedynie kompleksową gałęzią prawa, a nie gałęzią prawa z własną metodą regulacji stosunków społecznych, to i tak poza sporem pozostaje pewna odrębność prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa. Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa sprzyja badaniu relacji pomiędzy

5 L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 63.

6 J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 96.

7 *Ibidem*, s. 99.

8 Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 117.

9 Por. m.in. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101; A. Lipiński, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 2, s. 2–10.

prawem ochrony środowiska a innymi gałęziami prawa, działami prawa czy wreszcie kompleksowymi gałęziami prawa. Dzisiaj nie kwestionuje się samodzielności prawa ochrony środowiska.

Celem tego opracowania jest zbadanie relacji pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi obszarami systemu prawnego; relacje te obejmują właściwie cały system prawa. Jak słusznie zauważa Z. Cieślak, „Cechą wyróżniającą prawo administracyjne spośród innych gałęzi prawa pozostaje fakt »**stykania się**« prawa administracyjnego właściwie ze wszystkimi pozostałymi gałęziami prawa. Dobrą ilustracją tego stanu rzeczy jest przykład zaliczanego powszechnie w doktrynie do prawa administracyjnego prawa ochrony środowiska, gdzie ustawodawca realizuje cele ochrony i kształtowania środowiska także za pomocą norm należących do takich gałęzi prawa, jak: prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe publiczne, cywilne, karne, finansowe, prawo pracy”¹⁰. Pomijając co najmniej dyskusyjny pogląd o powszechnym zaliczaniu prawa ochrony środowiska do prawa administracyjnego, z uwagą należy jednak odnieść się do wskazywanych przez Z. Cieślaka obszarów styku prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa.

W piśmiennictwie budzi wątpliwości nie tylko kwestia, czy prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa, ale również kwestia, jaki obszar materii normatywnej prawo ochrony środowiska obejmuje¹¹.

Przyjmując, że prawo ochrony środowiska koncentruje się na środowisku i jego ochronie, bez wątpienia z regulacji prawnych stanowią normy protekcyjne. Z drugiej jednak strony wobec przesunięcia akcentu w stronę racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wzrasta znaczenie norm regulujących nie tylko kwestie ochrony środowiska, ale również kwestie racjonalnego gospodarowania jego zasobami. Konsekwencją zmiany podejścia jest również kwestia samego nazewnictwa¹².

Przyjęcie tego założenia powoduje, że w istocie bardzo trudno określić, które akty prawne składają się na prawo ochrony środowiska bez zastrzeżeń, że niektóre regulacje aktów prawnych wykraczają poza materię prawa ochrony środowiska. Po raz kolejny można przywołać

10 Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 53.

11 Por. R. Paczuski, *Ochrona...*, s. 101; B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

12 W systemie prawa polskiego używa się nazwy „prawo ochrony środowiska”, podczas gdy powszechnie używa się nazwy „prawo środowiska” – *il diritto dell’ambiente, Umweltrecht, Environmental Law*. Być może należałoby zweryfikować ową tradycyjną nazwę i przyjąć nazwę „prawo środowiska”. Por. B. Rakoczy, *Environmental law or environmental protection law? A comparative legal analysis*, „Comparative Law Review” 2013, no 15, s. 89–101.

słuszne stanowisko J. Nowackiego i Z. Tobora, którzy zauważają, iż „Prawodawcy, stanowiąc przepisy prawa, kierują się m.in. względami przejrzystości unormowania i możliwością łatwego orientowania się w materiale prawnym, a zarazem dążą do tego, aby przepisy były grupowane według przyjmowanych przez nich założeń. Prawodawcy, poza pewnymi tylko przypadkami, jak na przykład duże kodyfikacje, nie biorą w ogóle (czy też z reguły) pod uwagę doktrynalnych kryteriów podziału prawa na gałęzie i nie ustanawiają aktów prawnych o tej wyłącznej treści, by ich postanowienia mieściły się w obrębie tylko jednej z wyróżnionych w prawodawstwie gałęzi prawa. Kierując się ocenami o charakterze społeczno-politycznym, wybierają – ich zdaniem – praktycznie najwłaściwszy czy najskuteczniejszy sposób unormowania, nie bacząc na to, jak kształtują się historycznie uwarunkowane doktrynalne podziały prawa na gałęzie i do jakiej gałęzi prawa dany generalny akt normatywny może zostać zaliczony. Często to przypadki, że jeden akt prawny zawiera przepisy kwalifikowane do różnych, tradycyjnie wyodrębnionych gałęzi prawa”¹³.

Jako przykład potwierdzający słuszność zaprezentowanych powyżej poglądów można wskazać chociażby ustawę z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁴ czy też ustawę z 28 września 1991 r. o lasach¹⁵.

Analizę relacji walidacyjnych pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi obszarami prawa należy rozpocząć od podstawowego, aczkolwiek niedocenianego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Ten podział był już dostrzeżony przez prawników rzymskich, którzy za prawo publiczne uznawali to, co tyczy się państwa, zaś za prawo prywatne uznawali to, co dotyczy interesu jednostki¹⁶.

Pozornie wydaje się, że bezsporne powinno być zakwalifikowanie prawa ochrony środowiska do kategorii prawa publicznego. O przynależności do prawa publicznego decyduje przede wszystkim dominująca w prawie ochrony środowiska metoda regulacji, jaką jest metoda administracyjna. W sprawach z zakresu ochrony środowiska zasadniczo orzekają też organy administracji publicznej. Kierunek ten wspierają również rozwiązania konstytucyjne, o czym będzie mowa niżej, według których ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 oraz art. 5 Konstytucji RP).

13 J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 100.

14 Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

15 Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.

16 Na kryterium interesu, wprowadzone przez Cyncerona i w ślad za nim przez Ulpiana wskazuje T. Giaro, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériér, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 41.

Jednak zaliczenie prawa ochrony środowiska wyłącznie do kategorii prawa publicznego nie jest właściwe. W piśmiennictwie zauważono bowiem, że normy ochrony środowiska chronią nie tylko interes publiczny, ale również interes prywatny¹⁷. W prawie ochrony środowiska można dostrzec nie tylko klasyczne konflikty pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (na przykład ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska, polegające na obowiązku uzyskania zezwolenia, na usunięcie drzewa będącego częścią składową nieruchomości gruntowej, ale również konflikty pomiędzy różnego rodzaju interesami publicznymi (na przykład gospodarka leśna), czy wreszcie konflikty pomiędzy interesami prywatnymi (na przykład powszechne korzystanie z wód, które wymaga zachowania przez właściciela gruntu przyległego do wód obszaru 1,5-metrowej wolnej przestrzeni czy utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania). Występowanie w prawie ochrony środowiska powoduje również zwiększenie wykorzystywania dla ochrony środowiska instrumentów prawa prywatnego (głównie roszczeń odszkodowawczych i restytucyjnych). Wprawdzie dominują instrumenty prawa publicznego, jednak prawo ochrony środowiska nie może być zaliczane do prawa publicznego bez zastrzeżeń, iż wzrasta rola instrumentów prawa prywatnego.

Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska sprowadza się do regulacji, które, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, określają w dopuszczalny sposób oddziaływanie na środowisko i pozyskiwania jego zasobów. Te dwa elementy powodują, że prawo ochrony środowiska pozostaje więc w ścisłym związku z prawem gospodarki publicznej.

W piśmiennictwie wręcz używa się pojęcia „gospodarcze prawo ochrony środowiska”, wskazując na jego zasadniczą część norm, których adresatem są przedsiębiorcy¹⁸. Znakomita część owych norm związanych z ochroną środowiska stanowią obowiązki przedsiębiorców, z działalnością których wiąże się największe oddziaływanie na środowisko. Cechą publicznego prawa publicznego jest regulowanie publiczno-prawnych aspektów działalności gospodarczej, która zgodnie z art. 20

17 Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 452–459; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 16 i n.

18 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003; B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI, s. 445–455; A. Powołowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Konstytucji RP obejmuje ochronę własności prywatnej i samej wolności działalności gospodarczej, a więc wartości naturalnie zakorzenionych w prawie prywatnym. Naturalną konsekwencją aktywności gospodarczej lub wykonywania prawa własności jest oddziaływanie na środowisko i tymi właśnie kwestiami zajmuje się prawo ochrony środowiska, niezależnie od publicznego prawa gospodarczego.

W podobny sposób jak w przypadku gospodarczego prawa ochrony środowiska piśmiennictwo wyodrębnia również karne prawo ochrony środowiska, na które składają się normy karnoprawne, ale penalizujące naruszenia obowiązków związanych z środowiskiem i jego ochroną¹⁹. W przypadku karnego prawa środowiska sformułowano również pogląd o istnieniu jego wyspecjalizowanej części, jaką jest karne prawo leśne²⁰. Jednak u podstaw tych poglądów legło jedno zasadnicze założenie, a mianowicie znaczenie instrumentów prawa karnego dla ochrony środowiska. Sankcyjny charakter norm prawa karnego ma być uzupełnieniem odpowiedzialności administracyjnej i cywilnej, których podstawowym celem jest albo restytucja, albo zaniechanie dalszych naruszeń. Instrumenty karnoprawne wzmacniają te obszary obowiązków środowiskowych, które są najistotniejsze dla konstrukcji całego systemu prawnej ochrony środowiska. Materia karnego prawa środowiska jest jednak rozproszona, część czynów zabronionych uregulowana jest w kodeksie karnym, co tylko przestępstwom przeciwko środowisku nadaje rangę istotnego obszaru penalizacji. Jednak na materię karnego prawa środowiska składa się również niemała liczba norm prawnych pozakodeksowych.

Podążając za kierunkiem wyodrębniania poszczególnych fragmentów prawa ochrony środowiska pod kątem ich samodzielności, zwrócić też należy uwagę na prawo formalne, reprezentowane w systemie prawnym przez regulacje dotyczące postępowania administracyjnego, cywilnego, karnego i sądowno-administracyjnego. Wzrastający stopień złożoności stosunków społecznych pociąga za sobą konieczność tworzenia coraz to nowych procedur, uwzględniających specyfikę tych stosunków społecznych. Nie inaczej jest w przypadku prawa ochrony środowiska, a przepisy prawa formalnego w coraz częstszych przypadkach odbiegają od klasycznych rozwiązań procesowych. Jako akademicki wręcz przykład można wskazać na postępowania z udziałem społeczeństwa, czy chociażby ocenę oddziaływania na środowisko. Odrębności proceduralne są na tyle istotne, że sformułowano pogląd o istnieniu procesowego prawa ochrony środowiska. Przedmiot regulacji – ochrona środowiska – na tyle

19 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013.

20 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 31.

determinuje prawo formalne, że wykazuje ono coraz dalej idące odrębności. Zjawisko to nie tylko dotyczy postępowania administracyjnego, ale również postępowania cywilnego (na przykład procesowo-prawny status organizacji ekologicznej). Trzeba chyba przyjąć, że będzie się chyba pogłębiała tendencja wyodrębniania procesowego prawa środowiska i coraz częściej ustawodawca w aktach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska będzie regulował materię procesową. Interesujące jest to, że do tej pory piśmiennictwo nie pokusiło się jeszcze o sformułowanie poglądu o istnieniu cywilnego prawa ochrony środowiska.

Oczywiście, kwestia ta jest otwarta, niemniej jednak zrozumieć można, dlaczego do tej pory takie stanowisko nie zostało wypracowane. W przypadku prawa ochrony środowiska trudno bowiem mówić o pewnych odrębnościach w stosunku do rozwiązań ogólnych przyjętych przede wszystkim w kodeksie cywilnym. Wiadomo, że odrębności takie istnieją, czego dowodem są chociażby regulacje dotyczące odpowiedzialności cywilnej uregulowane z ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²¹ (art. 322–328) czy przepisy o szkodach łowieckich, tzw. szkodach górniczych, czy wreszcie szkody w lasach. Jednak odrębności te nie są aż tak daleko idące, aby na ich podstawie wskazywać na jakieś samodzielne cechy cywilnego prawa ochrony środowiska. Ustawodawca zasadniczo wykorzystuje typowe konstrukcje prawa cywilnego, jak również odsyła do stosowania przepisów kodeksu cywilnego (na przykład art. 12 ustawy o lasach). W ten sposób demonstrowa ścisły związek przyjętych rozwiązań z prawem cywilnym oraz niechęć do wykraczających poza minimalny i konieczny zakres regulacji wyodrębniania cywilistycznych zagadnień.

Badając styk prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa, należy wskazać na związek prawa ochrony środowiska z prawem konstytucyjnym. Pewną specyficzną cechą prawa konstytucyjnego jest jego wszechobecność, która wynika z nadrzędnej roli konstytucji w systemie prawnym, i konieczność zachowania zgodności z nią przez wszystkie inne akty prawne. Stąd też konstytucja jako podstawowy akt prawny oddziałuje na cały system prawny. W tym też kontekście można mówić o konstytucyjnych podstawach prawa pracy, prawa cywilnego, prawa karnego, podatkowego, prawa administracyjnego itp. Jednak w przypadku ochrony środowiska konstytucja pełni szczególną rolę, choć można by było powiedzieć odwrotnie, że dla prawodawcy konstytucyjna ochrona środowiska jest istotną wartością. Świadczy o tym chociażby wymienienie ochrony środowiska w art. 5 Konstytucji RP,

21 Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

który wymienia podstawowe zadania państwa oraz podstawy aksjologii systemu prawnego.

Za dużym znaczeniem ochrony środowiska dla prawa konstytucyjnego przemawia również wymienienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ochrony środowiska jako jednej z sześciu przesłanek materialnych, których zaistnienie dopuszcza ograniczanie praw i wolności jednostki. Wreszcie też obowiązek dbałości o stan środowiska stanowi jeden z pięciu konstytucyjnie uregulowanych obowiązków, a jednocześnie jeden z trzech konstytucyjnych obowiązków, których adresatem jest każdy. Informacja o środowisku i jego ochronie jest też traktowana odrębnie w stosunku do informacji publicznej art. 61 Konstytucji RP i art. 74 Konstytucji RP.

Ze względu na metodę regulacji prawo ochrony środowiska jest powiązane z prawem administracyjnym.

Choć, jak już wyżej wskazywano, prawo ochrony środowiska posługuje się przede wszystkim metodami regulacji, charakterystycznymi dla prawa administracyjnego, to jednak ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy wyodrębniło się z prawa administracyjnego. Wskazać też należy na znaczenie w prawie ochrony środowiska instrumentów prawa cywilnego, które wzmacnia jedynie separatystyczna tendencja prawa ochrony środowiska, dotycząca zarówno materialnego prawa administracyjnego, jak i procesowego prawa administracyjnego, a nawet ustrojowego prawa administracyjnego. Jeżeli chodzi o ten ostatni aspekt, zauważyć należy tworzenie samodzielnych struktur administracji publicznej zajmujących się wyłącznie zagadnieniami związanymi z ochroną środowiska. Taką wyspecjalizowaną administrację tworzy chociażby Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska czy Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Wyspecjalizowany charakter ma też administracja wodna – Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej czy organy nadzoru górniczego – Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych czy wreszcie Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Prawo ochrony środowiska powiązane jest też z prawem podatkowym. Związek ten ma charakter normatywny. Prawodawca w art. 272 p.o.ś. wskazuje, iż „Środki finansowo-prawne ochrony środowiska stanowią w szczególności:

- 1) opłata za korzystanie ze środowiska,
- 2) administracyjna kara pieniężna,
- 3) zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska”.

Wprawdzie rozwiązanie przyjęte w pkt 3 należy traktować jako postulat, kierowany do prawodawcy podatkowego, niemniej jednak sam związek ochrony środowiska, w jej wymiarze finansowym z prawem podatkowym, jest tu widoczny.

W prawie podatkowym pojawiło się wręcz pojęcie – „podatki ekologiczne” – przez które J. Głuchowski rozumie podatki mające na celu ochronę środowiska. Dalej argumentuje, iż „Sprzyja temu pełniona przez nie funkcja stymulacyjna, która ma charakter uniwersalny. Stymulacja może polegać na wprowadzeniu konkretnego podatku, na zróżnicowaniu stawek podatkowych, stosowaniu zwolnień, ulg i zwolnień. Można wyróżnić stymulację gospodarczą i pozagospodarczą”²².

Rozbudowany system finansowania działań proekologicznych wiąże też prawo ochrony środowiska z prawem finansów publicznych czy też z prawem finansowym *in genere*. Związek ten przejawia się przede wszystkim w różnego rodzaju opłatach, które niektórzy Autorzy zaliczają do podatków²³. Opłaty te mają zróżnicowany charakter, a szczególnie ich analiza wykraczałaby poza ramy opracowania. Zwrócić jednak należy uwagę na ich publicznoprawny charakter. Kwestie opłat są szczególnie rozbudowane w tej części prawa ochrony środowiska, która zajmuje się *stricto* odpadami i gospodarowaniem nimi²⁴.

W prawie ochrony środowiska duże znaczenie, coraz zresztą większe, odgrywa finansowanie ochrony środowiska. Funkcję tę pełnią przede wszystkim Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i odpowiednio wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Podmioty te są odpowiednio państwową i samorządowymi osobami prawnymi. Działają jednak w ramach prawa finansów publicznych. Prawo ochrony środowiska z powodzeniem wykorzystuje konstrukcje dotacji w finansowaniu działalności z zakresu ochrony środowiska.

Prawo ochrony środowiska jest też ściśle powiązane z prawem gospodarki komunalnej. Trzeba jednak podnieść, że samo wyodrębnienie prawa gospodarki komunalnej jest kontrowersyjne, choć w piśmiennictwie można odnotować poglądy opowiadające się za jego samodzielnością²⁵.

22 J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002, s. 21.

23 Bliżej kwestie te analizuje W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.

24 Por. w najnowszym piśmiennictwie Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, w którym to opracowaniu Autor w kilku miejscach bada kwestie opłat odpadowych.

25 Tak m.in. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 56; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2010.

Pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem gospodarki komunalnej zachodzą bliskie relacje walidacyjne, a niektóre akty prawne mogą być zaliczane i do prawa gospodarki komunalnej i do prawa ochrony środowiska. Ten ścisły związek dotyczy kwestii gospodarki i gospodarowania odpadami, a przede wszystkim odpadami komunalnymi, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, utrzymania i zagospodarowania obszarów zieleni, zagadnień związanych z ochroną zwierząt i ochroną przed zwierzętami. Materia ta jest tak płynna pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem gospodarki komunalnej, że zachodzące, dynamiczne zmiany w zasadzie nie wpływają w znaczącym stopniu na skuteczność norm prawnych.

Dostrzec można zmiany polegające z jednej strony na przenoszeniu określonej materii z prawa gospodarki komunalnej do prawa ochrony środowiska i odwrotnie. Jeżeli chodzi o przenoszenie materii z prawa gospodarki komunalnej do prawa ochrony środowiska, to jako przykład można wskazać problematykę ochrony zwierząt. *De lege lata* materię tę reguluje przede wszystkim ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁶, choć była ona w pewnym stopniu regulowana w przepisach ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁷. Z kolei w drugą stronę emigrują normy dotyczące gospodarki i gospodarowania odpadami, a przede wszystkim odpadami komunalnymi, a ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach można śmiało zatytułować ustawą o gospodarce i gospodarowaniu odpadami komunalnymi w gminie.

Odrębnym zagadnieniem będącym w kręgu zainteresowania prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki komunalnej jest zaopatrzenie w wodę, a przede wszystkim odprowadzanie ścieków. Zagadnienie odprowadzania ścieków jest też regulowane w ustawie z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*²⁸. Problematyka ta jest regulowana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ramach obowiązku właściciela przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej. W ten sposób prawodawca chce osiągnąć efekt w postaci kontrolowanej i prawidłowo prowadzonej gospodarki ściekami i to przez wyspecjalizowany podmiot, jakim jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zmierza też do wyeliminowania wprowadzania ścieków do wód i powierzchni ziemi.

Jednak co istotne, problematyka odprowadzania ścieków jest też regulowana w odrębnym akcie prawnym, jakim jest ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadza-

26 Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm.

27 Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

28 Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

niu ścieków²⁹. Ustawodawca kreuje obowiązki nie tylko odprowadzania ścieków, ale także odprowadzania przez odbiorcę usług ścieków określonej jakości³⁰. Zatem już na tym etapie prawodawca dąży do zachowywania norm środowiskowych.

Do prawa gospodarki komunalnej należy też materia utrzymania terenów zieleni i zadrzewień. Jest to jednak przedmiot regulacji ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹. Utrzymanie terenów zieleni i zadrzewień, jak wynika to z art. 78 ustawy o ochronie przyrody, jest obowiązkiem rady gminy.

Z. Cieślak wskazywał także na związki prawa ochrony środowiska z prawem pracy. Związki te dotyczą przede wszystkim norm bezpieczeństwa i higieny pracy, choć zmiany zachodzące w prawie pracy za-inspirowane są również potrzebami związanymi z ochroną środowiska. Dotyczy to uelastycznienia czasu pracy i warunków jej wykonywania w przypadku podejmowania akcji w celu ochrony środowiska.

Podsumowując, wskazać należy, że teza postawiona przez Z. Cieślaka o szerokich związkach prawa ochrony środowiska z innymi obszarami materii normatywnej jest słuszna. Prawo ochrony środowiska uznawane już powszechnie za samodzielną gałąź prawa lub kompleksową gałąź prawa wypracowuje relacje z innymi obszarami prawa. Związki te kształtują się w sposób rozmaity i z różnym nasileniem.

W sposób naturalny prawo ochrony środowiska powiązane jest z prawem administracyjnym, choć ze względu na przedmiot i podmioty regulacji już się z niego wyodrębniło. Jednak dominują administracyjne instrumenty ochrony prawnej. Z powodzeniem stosowane są jednak i instrumenty prawa karnego i prawa cywilnego. Widać też ścisły związek z prawem procesowym. Prawo ochrony środowiska wiąże się też z prawem konstytucyjnym, a to poprzez nadanie ochronie środowiska charakteru istotnej wartości prawem chronionej.

Znaczenie podatków i finansów publicznych *in genere* też ma dla funkcjonowania prawa ochrony środowiska istotne znaczenie. Wreszcie prawo gospodarki komunalnej, które z prawem ochrony środowiska styka się w zakresie problematyki odpadów komunalnych, ochrony zwierząt i wreszcie ochrony terenów zielonych. Niewielkie związki wykazuje też prawo ochrony środowiska z prawem pracy.

29 Dz.U. 2015, poz. 139 ze zm.

30 Por. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008, s. 193–202.

31 Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

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

