

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

3.1.

Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska

Piotr Korzeniowski

Dr hab., prof. nadzw.

Uniwersytet Łódzki

Założenia wstępne

Zadaniem tego opracowania jest omówienie podstawowej problematyki związanej z charakterem prawnym obowiązku ochrony środowiska w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Zagadnienie to stało się szczególnie aktualne stosunkowo niedawno, choć wyłoniło się już znacznie wcześniej. Zainteresowanie nim jednak stale wzrasta, czego dowodem jest systematycznie zwiększająca się materia normatywna prawa ochrony środowiska oraz liczne opracowania monograficzne poświęcone analizie wielu instytucji prawnych ochrony środowiska, których elementem przedmiotowym jest obowiązek ochrony środowiska. To zainteresowanie tłumaczy się także rozwojem teorii prawa ochrony środowiska. Analizowane zagadnienie wiąże się szerzej z procesem tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska. W związku z powyższym podstawowe znaczenie ma właściwe postawienie problemu badawczego (teoretycznego) uwzględniającego analizę praktycznych aspektów wykonywania obowiązku prawnego ochrony środowiska w praktyce orzeczniczej sądów.

Pojęcie „obowiązku ochrony środowiska”

Jednym z głównych założeń systemu prawa ochrony środowiska jest istnienie uniwersalnego systemu pojęć prawnych, takich jak na przykład ochrona środowiska, środowisko, zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo

ekologiczne. Są one elementami obowiązku prawnego ochrony środowiska. W miarę tego, jak rozwija się system prawa ochrony środowiska, powstają nowe pojęcia, zachodzą między nimi związki, pojawiają się także problemy z ich interpretacją. Równolegle z tymi procesami zmienia się i wzbogaca treść już istniejących pojęć prawnych i prawniczych. W dziedzinie prawa ochrony środowiska wypracowano własny system podstawowych pojęć, które wyrażają i odzwierciedlają istotne cechy tego prawa.

Pojęcia stanowią podstawy systemu prawa ochrony środowiska. Tworzą one jednocześnie pewną stałą właściwość jego funkcji. W procesie tworzenia prawa ochrony środowiska domagamy się od prawodawcy wypracowania określonego i ścisłego znaczenia pojęć prawnych. Należy pamiętać jednak, że nie jest łatwo sformułować definicję danego pojęcia prawnego charakteryzującą jednoznacznie jego treść normatywną. Trudności te dotyczą także pojęcia obowiązku ochrony środowiska. Ustawodawca nie ustalił jego definicji legalnej. Z tego powodu doktryna i orzecznictwo powinny przedstawić propozycje jego interpretacji.

W ujęciu ogólnym obowiązek oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego. To jest to, co ktoś musi zrobić powodowany pewną koniecznością. Obowiązek należy do podstawowych pojęć prawniczych. Może on oznaczać powinność lub zobowiązanie¹. W znaczeniu teologicznym jest wiążącym bezwzględny wymaganie, jakie (w ostatecznej analizie osobowej) dobro narzuca innej osobie w jej wolności jako takie (zobowiązanie)². Pozycję prawną podmiotu korzystającego ze środowiska wyznacza określony przez prawo zakres uprawnień i obowiązków. Prawo ochrony środowiska nakłada na każdego obowiązki dotyczące prawnych form ochrony środowiska. Obowiązek ochrony środowiska przyczynia się do tworzenia prawa ochrony środowiska. Analizowany tu obowiązek jest także narzędziem kształtowania treści norm ochronnych. Obowiązek ochrony środowiska stanowi jakby ogólne ramy, w których mieści się prawo ochrony środowiska. Działalność legislacyjna, której przedmiotem jest ochrona środowiska, zawiera w sobie konieczność zespolenia norm prawnych z obowiązkiem ochrony środowiska na czele.

Obowiązek ochrony środowiska powinien być powiązany z funkcją bodźcową norm prawnych, z których on wynika. W znaczeniu ogólnym bodziec jest zdarzeniem, które wywiera wpływ na jakiś przedmiot lub podmiot, wywołując zmianę stanu przedmiotu lub zachowania pod-

1 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

2 K. Rahner, H. Vorgrimler, *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987, s. 288.

miotu. Bodziec w prawie może mieć zdolność wywołania jakiegoś aktu zachowania adresata normy, z której wynika obowiązek. Przykładem funkcji bodźcowej w prawie ochrony środowiska może być zasada „zanieczyszczający płaci”. Bodziec zawarty w obowiązku ochrony środowiska charakteryzuje relacje między źródłem bodźca a jego odbiorcą. Może nim być na przykład administracyjna kara pieniężna, opłata za korzystanie ze środowiska czy też opłata podwyższona. Należy zauważyć, że po to, aby jakiś czynnik mógł być zakwalifikowany jako bodziec mający wpływ na wykonanie obowiązku ochrony środowiska, musi on być dostosowany pod względem rodzaju, czasu trwania i natężenia do właściwości obowiązku prawnego.

Realizacja celów ochrony środowiska – osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony – wymaga skutecznego oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska. Oddziaływanie to poprzez obowiązek ochrony środowiska ma skłaniać prawodawcę do podejmowania takich działań legislacyjnych, które najbardziej efektywnie przyczyniają się do realizacji celów ochrony środowiska. Oddziaływanie to ma dwie funkcje: 1) pobudzać do wysiłku na rzecz realizacji celów ustawowych ochrony środowiska oraz 2) wysiłek ten ukierunkować zgodnie z celami polityki ochrony środowiska. Są podstawy, aby sądzić, że funkcja druga jest w znacznej części przypadków mniej ważna niż pierwsza.

Oddziaływanie prawa ochrony środowiska poprzez obowiązek prawny może mieć trzy zasadnicze formy: 1) oddziaływanie informacyjne, które polega na przekazywaniu wiadomości o obowiązkach prawnych związanych z ochroną środowiska; 2) oddziaływanie dyrektywne, która polega na stawianiu wymagań prawnych ochrony środowiska w formie nakazów, zakazów, uprawnień. Cechą charakterystyczną tej formy jest wskazywanie podmiotowi korzystającemu ze środowiska celów ochronnych i nakłanianie do ich realizacji. Nakłanianie to może mieć mniej lub bardziej imperatywną formę; 3) oddziaływanie motywujące, czyli tworzenie warunków, dzięki którym wykonanie obowiązku ochrony środowiska staje się dla podmiotu korzystającego ze środowiska atrakcyjne dlatego, że przynosi dla niego wymierne korzyści, na przykład ekonomiczne, bądź pozwala mu uniknąć jakiś niekorzystnych dla niego konsekwencji prawnych.

W prawie ochrony środowiska szczególne znaczenie ma oddziaływanie dyrektywne obowiązku. Nakazy i zakazy wynikające z obowiązku ochrony środowiska powinny wytyczać pożądane kierunki zachowań u podmiotów korzystających ze środowiska, ale równocześnie informować w sposób przejrzysty o konsekwencjach prawnych naruszenia obowiązku prawnego.

W praktyce oddziaływanie poprzez obowiązek prawny nigdy nie występuje w formie czystej, ponieważ każdy konkretny sposób wpływania na podmiot obowiązku prawnego ochrony środowiska zawiera z reguły elementy wszystkich trzech form oddziaływania, z tym jednak, że w pewnych przypadkach określona forma bywa dominująca.

W literaturze przyjmuje się, że obowiązek, zakaz i dozwoleństwo mogą być relatywizowane do pewnego zbioru nakazów, na przykład chroniących środowisko jako całość lub poszczególne jego elementy. Pojęcia deontyczne mogą mieć zastosowanie w przypadkach, w których obowiązek, zakaz i dozwoleństwo nie zależą od obowiązywania określonych norm³. Na ogólne znaczenie pojęcia obowiązku w odniesieniu do podmiotu korzystającego ze środowiska zwrócono uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem NSA, „Z treści art. 190 ust. 1 p.o.ś. oraz art. 134 ust. 2 p.w. wynika, że aby podmiot zainteresowany nabyciem tytułu prawnego całej instalacji, w tym spółka przejmująca inną spółkę, nabyła prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących instalacji, związanych z ochroną środowiska, a także pozwoleń wodnoprawnych dotyczących eksploatacji instalacji, winna wcześniej wnieść o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwoleń, o których mowa”⁴.

Obowiązek prawny ochrony środowiska może zatem sprowadzać się do tego, że przepis prawa ustanawia na przykład dla podmiotu korzystającego ze środowiska nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Definicja ustawowa podmiotu korzystającego ze środowiska znajduje się w art. 3 pkt 20 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (p.o.ś.)⁵. Podmiot korzystający ze środowiska w ramach swoich obowiązków może podejmować taki zakres aktywności, który pozwoli na realizację celów ochrony środowiska określonych w prawie. Obowiązek ochrony środowiska jest powinnością określonego zachowania się wobec środowiska wyznaczonego przez nakaz lub zakaz wynikający z normy prawnej.

Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu, którego przedmiotem jest ochrona środowiska, wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku prawnego ochrony środowiska, które wynika z określonej normy prawnej, może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny ochrony środowiska nie musi się

3 Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 115.

4 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1449/11, LEX nr 1367275.

5 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

także sprowadzać do prostych nakazów lub zakazów chroniących środowisko. Wreszcie jest elementem stosunku prawnego określonego w dyspozycji normy prawnej. Prawa i obowiązki stanowią treść stosunku prawnego odnoszącego się do obowiązku. Mogą one być w różny sposób rozłożone między podmiotami. W pewnych sytuacjach uprawnienie, stanowiące treść stosunku prawnego, przysługuje jednemu tylko podmiotowi, a drugi podmiot ma jedynie obowiązki. Uprawnieniu odpowiada określony obowiązek prawny dokonania określonego działania lub powstrzymania się od działania. W ten sposób możemy mówić o wzajemnym uwarunkowaniu obowiązku i uprawnienia. Treść uprawnienia może być wyjaśniona jedynie za pomocą odpowiadającego mu obowiązku prawnego. Również treść obowiązku wynika z istoty uprawnienia. Możemy powiedzieć, że uprawnienia i obowiązki stanowią treść tego samego stosunku prawnego, rozpatrywanego z różnych punktów widzenia ich realizacji.

Norma prawna może określać obowiązek poprzez nakaz podejmowania działań składających się np. na politykę ochrony środowiska. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego „Przede wszystkim przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz⁶. Jak słusznie podnosi B. Rakoczy, „Nałożenie na państwo obowiązków w zakresie ochrony środowiska wiąże się z jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa, jakim jest ochrona środowiska”⁷. Jego zdaniem, „Obowiązek ochrony środowiska obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych. Przy czym dotyczy to nie tylko działań właściwych dla władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej”⁸.

Brak wypełnienia obowiązku ochrony środowiska może powodować ujemne skutki dla jego adresata. Konsekwencja taka występuje wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych następstw prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku. Przykładem może być art. 7 p.o.ś., wyrażający zasadę „zanieczyszczający płaci”. Generalnym obowiązkiem wynikającym z tego przepisu jest niepowodowanie zanieczyszczeń. Innymi przykładem nakazu określającego zakres obowiązku ochrony środowiska może być treść art. 100 p.o.ś.

6 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2008, sygn. akt II OSK 1887/06, LEX nr 453999.

7 B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 245.

8 *Ibidem*, s. 252.

Zachowanie może zatem wywołać ujemne skutki dla adresata obowiązku, gdy przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, „czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne, czy też nie ma ich ponosić”⁹. Zasięg obowiązku prawnego ochrony środowiska może być także ustalony poprzez oznaczenie dóbr i wartości, których zagrożenie powoduje jego wykonanie. O tym, jakie dobra i wartości znajdują się na tej liście, decyduje głównie ustawodawca. Środowisko jako dobro wspólne jest pojęciem węższym od pojęcia środowiska zdefiniowanego w ustawie p.o.ś.

Ochronę dóbr i wartości chronionych za pomocą obowiązku prawnego zapewnia również realizacja polityki ochrony środowiska. Zarówno w przypadku prawa, jak i polityki ochrony środowiska możemy mówić o hierarchii dóbr i wartości chronionych za pomocą tych instrumentów wyrażających obowiązek prawny. Przykładem takiej wartości może być środowisko jako dobro wspólne. Zdaniem B. Iwańskiej, „Ujęcie środowiska w kategoriach dobra wspólnego stanowi – podobnie, jak w przypadku dóbr publicznych – uzasadnienie dla konstruowania w ramach istniejącego porządku prawnego określonych zasad korzystania z przedmiotowych dóbr oraz efektywnych instrumentów prawnych ich ochrony”¹⁰. W doktrynie prawa administracyjnego M. Stahl wyraża trafny podgląd, że „Z przedstawionych interpretacji i założeń metodologicznych, z charakteru prawa administracyjnego będącego »przedłużeniem konstytucji«, jej uszczegółowieniem i rozwinięciem oraz z miejsca i roli konstytucji w systemie prawa wynika konieczność oparcia analizy pojęcia dobra wspólnego na postanowieniach konstytucji”¹¹.

Obowiązek ochrony środowiska można również analizować, odwołując się do instytucji prawnej prawa podmiotowego do środowiska. Obowiązek ochrony środowiska ze względu na swoją treść jest „wprost przeciwny prawu podmiotowemu”¹². Prawo podmiotowe do środowiska daje uprawnienie żądania określonego zachowania się od podmiotu zobowiązanego. Prawo do środowiska to uznana przez ustawę możliwość dopuszczalnego zachowania się podmiotu w stosunku do środowiska. Prawo to nie wiąże się z samym roszczeniem, które powstaje z chwilą naruszenia prawa, lecz z możliwością wystąpienia z roszcze-

9 J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986, s. 38.

10 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, LEX nr 164971.

11 M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 59.

12 O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 187.

niem zagwarantowanego przez ustawę na wypadek naruszenia prawa. Prawo podmiotowe do środowiska, stanowiące treść stosunku prawnego, powstaje nie w momencie naruszenia prawa, tzn. nie w wtedy, gdy nie wykonano obowiązku prawnego, który stanowi odpowiednik prawa podmiotowego, lecz w chwili powstania stosunku prawnego, którego przedmiotem jest obowiązek ochrony środowiska. Konstrukcji prawa podmiotowego do środowiska nie możemy utożsamiać jedynie z zachowaniem się osoby uprawnionej. Prawo to powstaje bowiem wraz ze stosunkiem prawnym, mimo że osoba uprawniona jeszcze nie skorzystała ze swoich uprawnień. Prawo do środowiska może zatem polegać na samej możliwości określonego zachowania, którego przedmiotem jest korzystanie ze środowiska lub jego elementów. Prawo to możemy więc określić jako możliwość określonego zachowania się prawnie zabezpieczonego przez możliwość wystąpienia z roszczeniem przeciwko innym osobom.

Obowiązek więc zakłada wypełnienie takiego żądania przez osobę obowiązaną. O.S. Joffe i M.D. Szargorodski twierdzą, że „przeciwstawność treści prawa podmiotowego i obowiązku nie przeszkadza w tym, że wspólnie służą temu samemu celowi – zaspokojeniu ustawowo uznanych interesów uprawnionego”¹³. Cytowani autorzy uważają, że zapewniają one osiągnięcie tego celu z odmiennych biegunów stosunku prawnego: prawo podmiotowe – ze strony uprawnionego, obowiązek natomiast – ze strony osoby zobowiązanej. W takim znaczeniu nazywają oni obowiązek jako „ustawowo chroniony sposób powinienego zachowania się, którego osoba zobowiązana winna przestrzegać zgodnie z wymogami uprawnionego i w celach zaspokojenia jego interesów uznanych przez ustawę”¹⁴.

Według R. Paczuskiego, w polskiej konstytucji można wskazać obywatelskie prawo do korzystania ze środowiska. Odpowiednikiem jego jest obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom¹⁵.

J. Jendrośka proponuje przyjęcie pojęcia prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim. Wskazuje on, że prawa te obejmują wynikające bezpośrednio z konstytucji prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Autor ten także podkreśla znaczenie udziału społeczeństwa w zakresie postępowań obejmujących sprawy ochrony środowiska

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 R. Paczuski, *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 234–235.

oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Zwraca przy tym uwagę, że termin „obywatelskie prawo do środowiska” nie jest jednoznaczny. Dla cytowanego autora, „prawo do środowiska” jest terminem zbiorczym i obejmuje dwa różne prawa obywatelskie: 1) prawo do korzystania ze środowiska oraz 2) prawo do środowiska o odpowiedniej jakości. Różnią się one pod względem przedmiotu oraz charakteru uprawnienia¹⁷.

W. Radecki uważa natomiast, że polski ustawodawca w konstytucji nie wprowadził podmiotowego prawa do środowiska¹⁸. W teorii prawa zwrócono uwagę, że „podejmując dyskusję nad zagadnieniem prawa w sensie podmiotowym, rozważa się, jakie dobra, jakich osób i w jakiej formie winny być przez normy prawne chronione, spory o to prawo nie mają charakteru sporów werbalnych, lecz sporów o przyjęcie pewnych ocen oraz sporów co do zdań opisowych o istniejącym czy postulowanym stanie prawnym”¹⁹.

Jak widać z przedstawionej analizy norm prawnych i poglądów doktryny, charakter prawny obowiązku ochrony środowiska wymaga dalszych pogłębionych badań, których punktem zwrotnym może być opowiedzenie się za istnieniem lub nieistnieniem prawa podmiotowego do środowiska. Wprowadzenie do konstytucji prawa podmiotowego do środowiska zwiększyłoby skuteczność realizacji obowiązku ochrony środowiska. Prawo podmiotowe do środowiska zawiera w sobie niewątpliwie element interesu prawnego związanego z istnieniem obowiązku ochrony środowiska.

Zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska

Na wstępie możemy przyjąć tezę, według której zakresem przedmiotowym obowiązku ochrony środowiska jest to wszystko, co istnieje poza jego zakresem podmiotowym. Nauka prawa często wykorzystuje

16 J. Jendrośka, *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1, s. 29–32; idem, *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska naturalnego”*, [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 168, Prawo, s. 93–101.

17 *Ibidem*.

18 W. Radecki, *Prawo do środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] A. Erechemła (red.), *Prawo dla środowiska*, Rzeszów 2011, s. 20–21.

19 S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 10.

w swych praktycznych celach określenie pojęcia przedmiotu, którym posługuje się filozofia²⁰. Przez przedmiot rozumie się to, na co dane zjawisko oddziałuje lub może oddziaływać²¹. W ocenie J. Kowalskiego, „Jest rzeczą niewątpliwą, że przedmiotem badań nauki prawa jest zarówno analiza tekstu, a więc sfera języka, pojęć, idei, znaczeń, wartości, co zbliża tę dyscyplinę do logiki i filozofii, jak i przeżycia prawne, świadomość prawa, co zbliża ją do psychologii indywidualnej i społecznej, czy wreszcie społeczna geneza prawa, jego funkcja społeczna, skutki społeczne itp., co zbliża ją z kolei do socjologii, ekonomii, polityki”²². Przedmiot badań nauki prawa w ujęciu cytowanego autora w dużej mierze odzwierciedla zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska.

Przedmiot prawa obejmuje cechy stosunków prawnych, które w pewnych granicach mogą być traktowane jako stałe wyznaczniki zachowań adresatów obowiązków wynikających z norm prawnych. Przedmiot prawa to także zbiór zależności, jakie powstają na tle stosunków prawnych. Zdaniem K. Opalka, kryterium przedmiotowe w wydzielaniu gałęzi prawa jest decydujące, że kwestia podmiotów danych normowanych stosunków społecznych jest tylko akcesoryjna i podporządkowana kryterium przedmiotowemu²³. W literaturze przyjmuje się, iż „Istnienie przedmiotu prawa w znacznym stopniu wpływa na charakter odnośnych stosunków i na konkretne akty zachowania realizowane w życiu codziennym, wyznaczone w postaci modelu praw i obowiązków”²⁴.

Zakres przedmiotowy obowiązku ochrony środowiska powinien być oparty na jednolitym i spójnym systemie wartości realizowanych w prawie ochrony środowiska. Wyraża je w szczególności katalog zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Rozwinięciem zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska są instytucje oraz instrumenty prawne ochrony środowiska połączone w ramach funkcji tego prawa. Obowiązek ochrony środowiska jest elementem treści następujących zasad ogólnych prawa ochrony środowiska: 1) zasady zrównoważonego rozwoju, 2) zasady kompleksowości ochrony (art. 5 p.o.ś.), zasady prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.ś.), zasady przezorności (art. 6

20 O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia...*, s. 192.

21 *Ibidem*.

22 J. Kowalski, *Funkcjonalizm w prawie amerykański. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960, s. 62.

23 K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 176.

24 R.O. Chalfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979, s. 219.

ust. 2 p.o.ś.), zasady „zanieczyszczający płaci” (art. 7 p.o.ś.), zasady nadrzędności ochrony środowiska (art. 8 p.o.ś.), zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 4 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – u.u.i.ś.²⁵) oraz zasady partycypacji publicznej (art. 5 u.u.i.ś.).

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska łączy się przede wszystkim z obowiązkiem ochrony środowiska. W art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶, (TFU) odwołano się do zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska.

W prawie polskim podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska poza konstytucją ma ustawa p.o.ś. Regulacja ta wprowadziła do prawa polskiego postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony środowiska. Miało to i nadal ma szczególny walor, jeżeli uznajemy omawianą regulację za jedną z najważniejszych podstaw prawnych wyznaczających zakres obowiązku prawnego ochrony środowiska²⁷. Z treści art. 1 p.o.ś. wynika, że przepisy ustawy tworzą zbiór norm o charakterze powinnościowym w postaci zakazów i nakazów określonego zachowania, których przekroczenie zagrożone jest sankcją prawną.

Obowiązek ochrony środowiska musi uwzględniać stan, w którym środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów. Biorąc pod uwagę zakres ochrony prawnej, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być objęte obowiązkiem ochrony jako całość, z uwzględnieniem złożonego kompleksu wpływających wzajemnie na siebie elementów, wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny brać pod uwagę relacje zależności zachodzących między nimi. Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla wykonywania obowiązku ochrony środowiska jako całości. Zagadnienia zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony środowiska łączą się w sposób bezpośredni z zakresem podmiotowym analizowanego obowiązku.

25 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

26 Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2.

27 Por. Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63.

Zakres podmiotowy obowiązku ochrony środowiska

Przedmiotem obowiązku prawnego ochrony środowiska jest działanie określonego podmiotu. Należy na wstępie wyjaśnić znaczenie pojęcia „podmiot działania”. Działanie w ochronie środowiska może być określone poprzez uprawnienia i obowiązki administracji publicznej, jak również przez uprawnienia i obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska. W znaczeniu prakseologicznym podmiot działania to człowiek działający aktualnie albo posiadający możliwość działania²⁸.

W literaturze wyrażono pogląd, według którego „Każda norma prawna tworzy obowiązek prawny, ale nie jest rzeczą konieczną, by zapewniała prawo podmiotowe. Pojęcie podmiotu prawa obejmuje dwie cechy charakterystyczne: możliwość uczestniczenia w różnych stosunkach prawnych oraz realne w nich uczestnictwo²⁹. Zasadniczym więc pojęciem dla systemu prawnego jest obowiązek prawny³⁰. Podmiotem prawa może być osoba uczestnicząca lub mogąca uczestniczyć w stosunku prawnym, z którego wynika obowiązek³¹. Pojęcie podmiotu obowiązku prawnego ochrony środowiska może być także rozważane jako element podmiotowego zakresu pojęcia praworządności. W. Lang uważa, że „Spór o podmiotowy zakres pojęcia praworządności dotyczy zagadnienia, czy pojęcie to odnosi się do wszystkich adresatów norm prawnych, czy też praworządność jest postulatem, który kieruje się wyłącznie do organów państwowych i stanowi kryterium oceny działań władczych tych organów (procesów tworzenia, stosowania prawa)”³². Normy prawne dotyczące ochrony środowiska tworzą dla swoich adresatów określone obowiązki i uprawnienia. Często jest tak, że z obowiązkiem jednego podmiotu łączy się uprawnienie innego podmiotu. Możemy także spotkać sytuację odwrotną.

W klasycznym stosunku prawnym wyróżnia się co najmniej dwa podmioty. Podmiot stosunku prawnego, który jest jednocześnie podmiotem posiadającym obowiązek lub podmiotem wyposażonym

28 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 163.

29 R.O. Chalfina, *Ogólna nauka...*, s. 116.

30 A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947, s. 14.

31 S.F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960, s. 125.

32 W. Lang, *Praworządność*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 510.

w uprawnienie. Na gruncie prawa administracyjnego J. Filipek podnosi, że „z punktu widzenia prawa przedmiotowego uprawnienia administracji publicznej są jednocześnie jej obowiązkami, jednostka może mieć zarówno administracyjno-prawne uprawnienie, jak administracyjno-prawne obowiązki”³³.

Zakres podmiotowy obowiązku prawnego ochrony środowiska jest zatem konstrukcją prawną o charakterze hybrydowym. Obowiązek prawny ochrony środowiska może bowiem istnieć, zarówno po stronie jednostki, jak również władz publicznych, w tym zwłaszcza organów administracji, o których mowa w art. 1 pkt 4 p.o.ś. W ocenie J. Filipka, uprawnienia i obowiązki stron w stosunku administracyjno-prawnym nie są takie same. Jego zdaniem, tylko administracja publiczna może być uprawniona lub zobowiązana do autorytatywnych działań. I tylko jej działania mogą określać prawa i obowiązki, które wiążą prawnie³⁴. Jeżeli jest tworzona lub sankcjonowana norma prawna z zakresu ochrony środowiska, to adresaci tych norm są bezpośrednio zainteresowani osiągnięciem celu wynikającego z treści tej normy.

Z treści art. 86 Konstytucji wynika, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Z przepisu tego wynika jasno, że adresatem obowiązku dbałości o stan środowiska jest każdy. Jest to bardzo szerokie określenie zakresu podmiotowego obowiązku dbałości o stan środowiska. Dbanie o stan środowiska zakwalifikowane zostało do głównych obowiązków konstytucyjnych. Na podstawie art. 86 Konstytucji, podmioty obowiązane do dbałości o stan środowiska ponoszą odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska. Zasady tej odpowiedzialności określone są w ustawach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „Oprócz obowiązków spoczywających na władzy publicznej, Konstytucja statuuje – mocą art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na »każdym«) – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”³⁵.

33 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001, s. 19.

34 *Ibidem*, s. 20.

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009, sygn. akt Kp 2/09, OTK-A 2009/5/66, M.P. 2009/32/477.

Artykuły 74 i 86 Konstytucji odzwierciedlają też aktualne koncepcje ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz w regulacjach UE uwzględniających obowiązek ochrony środowiska. Obowiązek ten zawiera w sobie nakaz dbałości o przyrodę. Dbałość o przyrodę jest natomiast obowiązkiem organów administracji wynikającym z realizowania przez nie przede wszystkim nakazu ochrony przyrody. Nie można więc w sposób skuteczny zapewnić wykonania obowiązku dbałości o przyrodę bez realizacji w pierwszej kolejności nakazu dbałości o przyrodę. I odwrotnie, nie można zapewnić ochrony przyrody w oderwaniu od zagwarantowania dbałości o przyrodę. Są to działania, które wzajemnie na siebie wpływają i których realizacja jest powiązana ze sobą.

Cele i zadania wynikające z obowiązku dbałości o przyrodę są także pochodną ogólnych celów i zadań w dziedzinie ochrony przyrody. Dbałość o przyrodę jest pojęciem prawnym, ustalonym w art. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁶ (u.o.p.). Wykonywanie obowiązku prawnego dbałości o przyrodę powinno służyć realizacji celów ochrony przyrody, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.o.p.

Obowiązek dbałości o środowisko ma charakter powszechny, dotyczy wszystkich kategorii podmiotów stosunków prawnych oraz jest podstawowym elementem obowiązku prawnego ochrony środowiska. W wyniku wykonania obowiązku ochrony środowiska realizują się obowiązki i uprawnienia podmiotów prawa. Zakres podmiotowy obowiązku ochrony środowiska może wynikać nie tylko z ustawy, ale także z aktu administracyjnego. Możemy zatem stwierdzić, że obowiązek dbałości o środowisko jest wyrażeniem organicznego związku prawa do środowiska z obowiązkiem jego ochrony. Liczne obowiązki związane z ochroną środowiska wykonują zwłaszcza organy administracji publicznej. Są to głównie organy ochrony środowiska. Zdaniem R. Paczuskiego, „zapewnienie ochrony środowiska wymaga pełnego wykorzystania całego zespołu urządzeń ustrojowych i środków, którymi państwo dysponuje”³⁷. Według A. Jaroszyńskiego, „Ochrona zasobów naturalnych jest właśnie jednym z zagadnień, których rozwiązywanie wymaga różnorodnych powiązań między organami państwowymi”³⁸. Podobny pogląd na początku lat 70. wyraził także W. Brzeziński, podnosząc, że „Całokształt spraw ochrony środowiska człowieka nie można jednak już dzisiaj powierzyć jednemu z resortowych ministrów”³⁹.

36 T.j. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

37 R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 57.

38 A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 162.

39 W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 243.

Zakres podmiotowy obowiązku prawnego może być wyrażony w sankcji administracyjnej. Zdaniem NSA, „Decyzja o nałożeniu obowiązku poniesienia kosztów działań inspekcji ochrony środowiska (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) musi mieć bezpośredni związek z zastosowaniem określonej ustawy sankcji za naruszenie ochrony środowiska w postaci przekroczenia ustalonych norm hałasu”⁴⁰.

Obowiązek ochrony środowiska jako zadanie publiczne

Obowiązek ochrony środowiska jest elementem systemu zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznej, które obejmują organy centralne i dualistyczne organy terenowe składające się na rozbudowaną strukturę administracyjną państwa⁴¹. W ogólnym znaczeniu zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przeszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób⁴². Przyjęcie przez daną osobę lub zespół osób zadania do wykonania powoduje przekształcenie się z tą chwilą zadania w cel. Jeżeli zadanie zostało przyjęte do wykonania przez zespół, to wtedy możemy powiedzieć, że istnieje cel wspólny związany z jego realizacją. Może też wystąpić kompleks celów indywidualnych, których osiągnięcie składa się na realizację zadania nadrzędnego. Najważniejszym i zawsze naczelnym czynnikiem procesu decyzyjnego jest otrzymane do wykonania zadanie. Jest to pierwszy element każdego procesu decyzyjnego i jednocześnie cel dalszego działania, wynikającego z zadania. Według M. Maneli, „działalność władzy państwowej jest w tym sensie celowa, że każde jej działanie wychodzi z określonych motywów i skierowane jest na urzeczywistnienie określonych celów (zadań)”⁴³. Z zadań realizowanych przez państwo wynikają zadania poszczególnych jego organów. Zadanie podstawowe (lub zasadnicze)

40 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 121/05, LEX nr 196756.

41 J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 10.

42 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia...*, s. 283–284.

43 M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 55.

państwa jest jednocześnie zadaniem całego aparatu państwowego, a nie tylko zadaniem poszczególnych jego organów.

Zadania organów państwa składają się na pojęcie zadania podstawowego państwa⁴⁴. Z. Ziemiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego⁴⁵. Zadanie prawne dotyczy zatem sytuacji, w której obowiązująca norma prawna zawiera w swojej treści obowiązek wykonania określonego zadania przez konkretnie wskazanego adresata. Podmiot wykonujący zadanie jest obowiązany do tego i ponosi odpowiedzialność za wykonanie lub niewykonanie zadania. Z. Cieślak definiuje zadanie jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty⁴⁶.

Zadania związane z wykonaniem obowiązku prawnego ochrony środowiska wynikają przede wszystkim z norm należących do systemu prawa ochrony środowiska. Ochrona środowiska jest zadaniem publicznym. Tak samo jak publicznoprawny charakter ma obowiązek ochrony środowiska skierowany do władz publicznych. Jeżeli istnieje obowiązek prawny ochrony środowiska i jeżeli prawo ochrony środowiska ma tworzyć po temu warunki, to system zadań w ochronie środowiska możemy traktować jako element składowy funkcji tego prawa i gwarancji jego przestrzegania. Skoro możemy wskazać funkcje prawa ochrony środowiska, to na pewno muszą być sformułowane zadania, które funkcje te realizują i obowiązki związane z ich wykonaniem. Według M. Górskiego, zadania państwa wykonują jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej. Organy te w ochronie środowiska realizują bardzo zróżnicowane zadania i posługują się w tym celu „praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania”⁴⁷. Z uwagi na różnorodny charakter zadań cytowany autor przedstawił koncepcję podziału tych zadań pomiędzy różne organy.

Obowiązek ochrony środowiska jest realizowany przede wszystkim za pomocą systemu prawa ochrony środowiska. Określa on zadania administracji publicznej związane z jego wykonaniem. Organy administracji realizują funkcję ochronną oraz podejmują zadania organizatorskie, kierując się w swojej działalności przepisami prawa ochrony

44 *Ibidem*, s. 56.

45 Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 18–19.

46 Z. Cieślak, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 93.

47 M. Górski, *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 81.

środowiska. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska określony granicami funkcji tego prawa. Obowiązek prawny ochrony środowiska musi być także podporządkowany zasadzie racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wynikającej z realizacji zadań administracji publicznej.

Wnioski końcowe

Reasumując, wskazać trzeba, że obowiązek prawny ochrony środowiska należy do zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska o szczególnym charakterze. W rozważaniach naszych staraliśmy się zachować możliwie największy obiektywizm, przedstawiając analizowane zagadnienie, nie wdając się w pogłębioną ocenę doktryn, poglądów i regulacji prawnych związanych z wykonywaniem obowiązku ochrony środowiska. Badanie charakteru prawnego tego obowiązku wypada zakończyć pytaniem, czy jego realizacja urzeczywistnia cele prawa ochrony środowiska. Treść tego opracowania skłania do pozytywnej w zasadzie odpowiedzi na postawione na koniec rozważań pytanie, ale odpowiedź ta nie oznacza, że obowiązujące prawo ochrony środowiska nie wymaga dalszych zmian w celu pełnego urzeczywistnienia realizacji obowiązku ochrony środowiska. System prawa ochrony środowiska musi podlegać zmianom w miarę rozwoju i doskonalenia jego regulacji prawnych. Normy prawne zapewniające realizację obowiązku ochrony środowiska odzwierciedlają i konkretyzują zasady prawa ochrony środowiska. System prawa ochrony środowiska oparty na dobrze skonstruowanym pod względem jurystycznym obowiązku ochrony środowiska powinien harmonijnie kojarzyć poszczególne funkcje prawa ochrony środowiska. Ten skrótowy przegląd problemów związanych z charakterem prawnym obowiązku ochrony środowiska ma na celu wskazanie nowych kierunków rozwoju systemu prawa ochrony środowiska, pozostających w ścisłym powiązaniu z celami i metodami regulacji prawnej chroniącej środowisko. Do najważniejszych z tych kierunków zaliczamy kodyfikację prawa ochrony środowiska, jako najbardziej skuteczną formę prawną zapewnienia realizacji obowiązku ochrony środowiska.

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

