

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

redakcja naukowa Marek Górski

Ewa Badowska-Domagala, Anna Barczak, Karolina Bartniak
Marek Górski, Paweł Grabowski, Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Katarzyna Kaźmierska-Stępnik
Anna Kempa-Dymińska, Joanna S. Kierzkowska, Piotr Korzeniowski
Monika A. Król, Magdalena Łysek, Magdalena Michalak
Joanna Miłkowska-Rębowska, Adrianna Ogonowska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

redakcja naukowa Marek Górski

Ewa Badowska-Domagata, Anna Barczak, Karolina Bartniak
Marek Górski, Paweł Grabowski, Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Katarzyna Kaźmierska-Stępnia
Anna Kempa-Dymińska, Joanna S. Kierzkowska, Piotr Korzeniowski
Monika A. Król, Magdalena Łysek, Magdalena Michalak
Joanna Miłkowska-Rębowska, Adrianna Ogonowska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 4

Stan prawny na 15 sierpnia 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Ewa Czech, prof. UwB

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika napisali:

Ewa Badowska-Domagala – rozdz. 11 pkt 11.10, 11.12

Anna Barczak – rozdz. 11 pkt 11.15, 11.16

Karolina Bartniak – rozdz. 15 pkt 15.14

Marek Górski – wstęp, rozdz. 1 pkt 1.1–1.7, rozdz. 2 pkt 2.5, rozdz. 3 pkt 3.1–3.6, rozdz. 5, rozdz. 8, rozdz. 11 pkt 11.2–11.4, 11.6–11.9

Paweł Grabowski – rozdz. 4

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf – rozdz. 6, rozdz. 7, rozdz. 15 pkt 15.8, 15.10–15.13

Aneta Kaźmierska-Patrzyzna – rozdz. 11 pkt 11.14, rozdz. 12, rozdz. 14 pkt 14.2, rozdz. 15 pkt 15.9

Katarzyna Kaźmierska-Stępnia – rozdz. 3 pkt 3.7

Anna Kempa-Dymińska – rozdz. 16 pkt 16.8

Joanna S. Kierzkowska – rozdz. 10, rozdz. 11 pkt 11.1, 11.5

Joanna S. Kierzkowska, Magdalena Michalak – rozdz. 1 pkt 1.9

Piotr Korzeniowski – rozdz. 2 pkt 2.1–2.4

Monika A. Król – rozdz. 15 pkt 15.1–15.7, rozdz. 16 pkt 16.7

Monika A. Król, Aneta Kaźmierska-Patrzyzna – rozdz. 14 pkt 14.1

Magdalena Tysek – rozdz. 9 pkt 9.7

Magdalena Michalak – rozdz. 1 pkt 1.8, rozdz. 9 pkt 9.1–9.6, 9.8, 9.9, rozdz. 11 pkt 11.11, 11.13

Joanna Miłkowska-Rębowska, Marek Górski – rozdz. 16 pkt 16.1–16.6

Adrianna Ogonowska – rozdz. 13

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-463-4

4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	21
Wstęp	27

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział 1

Zagadnienia wprowadzające	31
1.1. Środowisko i jego zagrożenia	31
1.2. Ochrona środowiska – od działań incydentalnych do polityki środowiskowej	35
1.3. Ochrona środowiska jako zadanie państwa	40
1.4. Prawo w ochronie środowiska	42
1.5. Normy administracyjnoprawne w ochronie środowiska	44
1.6. System przepisów prawa ochrony środowiska	45
1.7. Podstawowe założenia aktualnego systemu prawa ochrony środowiska	47
1.7.1. Zakres regulacji i rola ustawy ogólnej	47
1.7.2. Przepisy ogólne Prawa ochrony środowiska	48
1.7.3. Ustawa wprowadzająca i inne akty nowego systemu	49
1.8. Ochrona środowiska w prawie unijnym	50
1.8.1. Podstawy prawne kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska	50
1.8.2. Zasady polityki w dziedzinie ochrony środowiska	52
1.8.3. Ustawodawstwo wtórne jako podstawowe źródło prawa ochrony środowiska	53
1.8.4. Dokumenty programowe – akty parapravne	54
1.9. Sprawiedliwość ekologiczna	57

Rozdział 2

Zasady ogólne prawa ochrony środowiska	60
2.1. Koncepcje zasad ogólnych w prawie polskim	60
2.2. Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska – poglądy doktryny	61
2.3. Zasady prawa ochrony środowiska wynikające z przepisów Konstytucji RP	63
2.4. Zasady ogólne w regulacjach ustawowych	65
2.4.1. Uwagi wprowadzające	65
2.4.2. Zasada zrównoważonego rozwoju	66
2.4.3. Zasada kompleksowości	69
2.4.4. Zasada prewencji i zasada przezorności	71
2.4.5. Zasada przezorności	74
2.4.6. Zasada odpowiedzialności sprawcy – „zanieczyszczający płaci”	78
2.4.7. Zasada integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach	83
2.4.8. Zasada dostępu do informacji	86
2.4.9. Zasada partycypacji publicznej	87
2.4.10. Zasada ujednolicania	91
2.5. Zasada subsydiarności w prawie ochrony środowiska	94
2.5.1. Założenia ogólne zasady subsydiarności	94
2.5.2. Ochrona środowiska a zasada subsydiarności w prawie unijnym ...	95

Rozdział 3

Zarządzanie sprawami ochrony środowiska	97
3.1. Zarządzanie sprawami ochrony środowiska w świetle dokumentów prawa międzynarodowego	97
3.2. Rodzaje zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska	101
3.3. Zadania organizatorskie i bezpośrednio wykonawcze	103
3.3.1. Krajowe i lokalne planowanie strategiczne w ochronie środowiska	103
3.3.2. Zadania własne samorządu terytorialnego	105
3.3.3. Zadania związane z gospodarowaniem przestrzenią	106
3.3.4. Inne formy organizatorskiego działania organów lokalnych	107
3.4. Podział kompetencji w zakresie zadań zobowiązująco- -reglamentacyjnych	108
3.5. Podział kompetencji w zakresie zadań nadzorczo-kontrolnych	111
3.5.1. Zadania nadzorczo-kontrolne wykonywane przez administrację ogólną	111
3.5.2. Zadania wykonywane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska	113
3.5.2.1. Zakres zadań Inspekcji Ochrony Środowiska	113
3.5.2.2. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Inspekcji Ochrony Środowiska	114

3.5.3. Inspekcja a organy samorządu terytorialnego	115
3.5.4. Państwowy monitoring środowiska	116
3.6. Dyrektorzy ochrony środowiska jako organy administracji rządowej w zakresie spraw ochrony środowiska	117
3.7. Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie – system EMAS	119
3.7.1. Uwagi wprowadzające	119
3.7.2. System ekzarządzania i audytu EMAS w prawie unijnym	121
3.7.3. Wdrożenie wymagań systemu ekzarządzania i audytu EMAS w polskim prawie wewnętrznym	126

Rozdział 4

Procedury ocen oddziaływania na środowisko	134
4.1. Założenia ogólne	134
4.2. Procedura oceny strategicznej	136
4.2.1. Zakres obowiązku przeprowadzenia procedury	136
4.2.2. Przebieg procedury oceny strategicznej	139
4.3. System procedur oceny indywidualnej	141
4.3.1. Pojęcie przedsięwzięcia i kategorie przedsięwzięć	141
4.3.2. Typy procedur oceny indywidualnej	144
4.3.3. Cele prowadzenia procedur oceny indywidualnej	145
4.4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i procedura oceny podstawowej	146
4.4.1. Zakres obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	146
4.4.2. Właściwość organów w zakresie wydawania decyzji środowiskowych	150
4.4.3. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej	153
4.4.4. Procedura oceny podstawowej	155
4.4.5. Ustalenie treści decyzji środowiskowej	162
4.4.6. Nadzór nad prawidłowością decyzji środowiskowych	165
4.4.7. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko	168
4.5. Procedura oceny uzupełniającej	170
4.6. Procedura oceny „naturowej”	175
4.7. Procedury oceny transgranicznej	178
4.7.1. Zakres obowiązku przeprowadzenia postępowań transgranicznych	178
4.7.2. Postępowanie transgraniczne dotyczące przedsięwzięć	179
4.7.3. Postępowanie transgraniczne dotyczące projektowanych dokumentów	181
4.7.4. Postępowanie transgraniczne dotyczące skutków pochodzących z innego państwa	181
4.8. Przeglądy ekologiczne	182

Rozdział 5

Dostęp do informacji i partycypacja publiczna w ochronie środowiska	184
5.1. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie	184
5.1.1. Prawo do informacji o środowisku w prawie unijnym i wewnętrznym	184
5.1.2. Tryby udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie	186
5.1.2.1. Upowszechnianie informacji o środowisku	186
5.1.2.2. Dostęp do informacji o środowisku na wniosek	187
5.1.3. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie	188
5.1.4. Opłaty za dostęp do informacji	193
5.2. Udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska	194
5.2.1. Prawo składania uwag i wniosków	194
5.2.2. Obowiązki organów administracji	195
5.2.3. Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z udziałem społeczeństwa	196

Rozdział 6

Instrumenty finansowoprawne	200
6.1. Instrumenty finansowoprawne w systemie przepisów ochrony środowiska	200
6.2. Opłaty za korzystanie ze środowiska	203
6.2.1. Teoretyczne założenia systemu opłat	203
6.2.2. Opłaty przewidywane przez Prawo ochrony środowiska	203
6.2.3. Opłaty związane z ochroną powierzchni i zasobów wnętrza ziemi	205
6.2.4. Opłaty przewidywane przepisami ustawy o ochronie przyrody	206
6.2.5. Opłaty przewidywane przepisami ustawy Prawo wodne z 2017 r.	208
6.3. Administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska	209
6.3.1. Ogólne założenia systemu sankcji finansowych. Odraczanie i umarzanie kar i opłat	209
6.3.2. Opłaty podwyższone	211
6.3.3. Administracyjne kary pieniężne	213
6.3.3.1. Uwagi wprowadzające	213
6.3.3.2. Kary nakładane na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska	214
6.3.3.3. Kary pieniężne przewidywane przepisami ustawy o ochronie przyrody	216
6.3.3.4. Administracyjne kary pieniężne o charakterze „widelkowym”	218
6.3.3.5. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach	218
6.3.4. Opłata produktowa	220

6.4. Fundusze celowe w ochronie środowiska	222
6.4.1. Założenia ogólne systemu funduszwego	222
6.4.2. Przychody funduszy środowiskowych	223
6.4.3. Formy prawne finansowania zadań przez fundusze środowiskowe	224
6.4.4. Organizacja funduszy środowiskowych	224
6.5. Różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące osiąganiu celów ochrony środowiska	225

Rozdział 7

Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska	227
7.1. Uwagi wprowadzające	227
7.2. Odpowiedzialność cywilna	227
7.2.1. Założenia ogólne	227
7.2.2. Przepisy Kodeksu cywilnego	229
7.2.3. Prawo ochrony środowiska	231
7.2.4. Ustawy szczególne	232
7.2.5. Konwencja z Lugano z 1993 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska	233
7.3. Odpowiedzialność karna	234
7.3.1. Założenia ogólne	234
7.3.2. Przepisy przeciw środowisku w Kodeksie karnym	235
7.3.3. Przepisy przeciw środowisku w ustawach szczególnych	239
7.3.4. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych	241
7.3.5. Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska w przepisach prawa międzynarodowego i unijnego	244
7.4. Odpowiedzialność administracyjna	246
7.4.1. Założenia ogólne	246
7.4.2. Sankcyjne decyzje zobowiązujące	248
7.4.3. Sankcyjne decyzje wstrzymujące	250
7.4.3.1. Uwagi wprowadzające	250
7.4.3.2. Wstrzymanie działalności	252
7.4.3.3. Wstrzymanie użytkowania instalacji	253
7.5. Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku	257

Część druga REGULACJE SEKTOROWE

Rozdział 8

Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne	263
8.1. Ogólne założenia regulacji	263

8.2. Ochrona jakości zasobów środowiska	264
8.2.1. Ustalanie wymagań dotyczących jakości środowiska	264
8.2.2. Programy naprawcze	265
8.3. Ochrona przed zanieczyszczeniami – wymagania o charakterze ogólnym	267
8.3.1. Zakres prawnej ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem ...	267
8.3.2. Ochrona przed zanieczyszczeniem – wymagania dotyczące instalacji	269
8.3.3. Obszar ograniczonego użytkowania	271
8.3.4. Strefy przemysłowe	274
8.3.5. Standardy emisyjne z instalacji	275
8.3.6. Ochrona przed zanieczyszczeniem – wymagania dotyczące substancji i produktów	276
8.3.7. Ochrona przed zanieczyszczeniem – obowiązki zarządzających źródłami liniowymi i rozproszonymi	277
8.4. Pozwolenia emisyjne	278
8.4.1. Ogólne założenia systemu decyzji reglamentujących korzystanie ze środowiska	278
8.4.2. Charakter prawny pozwolenia emisyjnego	280
8.4.3. Warunki wydania pozwolenia emisyjnego	283
8.4.4. Treść pozwolenia emisyjnego	286
8.4.5. Wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia	287
8.5. Pozwolenia zintegrowane	290
8.5.1. Pozwolenie zintegrowane jako pozwolenie emisyjne	290
8.5.2. Koncepcja najlepszych dostępnych technik a treść pozwolenia zintegrowanego	292
8.5.3. Inne odrębności pozwoleń zintegrowanych	293
8.6. Obowiązek prowadzenia pomiarów emisji	297

Rozdział 9

Ochrona powietrza	298
9.1. Uwagi wprowadzające	298
9.2. Ochrona powietrza w prawie międzynarodowym i unijnym	298
9.2.1. Konwencja genewska wraz z protokołami dodatkowymi	298
9.2.2. Konwencja wiedeńska w sprawie ochrony warstwy ozonowej. Protokół montrealski wraz z poprawkami	300
9.2.3. Konwencja klimatyczna	301
9.2.4. Ochrona powietrza w prawie unijnym	304
9.3. Ochrona jakości powietrza	307
9.3.1. Standardy jakości powietrza	307
9.3.2. Badanie przestrzegania standardów jakości środowiska	311
9.3.3. Prawne konsekwencje naruszenia standardów jakości powietrza	313

9.3.4. Wartości odniesienia	316
9.4. Ustalanie dopuszczalnych poziomów emisji do powietrza	316
9.4.1. Standardy emisyjne z instalacji	316
9.4.2. Pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza	317
9.4.3. Obowiązek prowadzenia pomiarów emisji	319
9.5. Ochrona warstwy ozonowej	320
9.5.1. Uwagi wprowadzające	320
9.5.2. Podstawowe założenia ochrony warstwy ozonowej według przepisów rozporządzenia 1005/2009	320
9.5.3. Regulacje prawa wewnętrznego	323
9.6. Obrót uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	329
9.6.1. Założenia i źródła regulacji	329
9.6.2. System handlu uprawnieniami do emisji	330
9.6.3. Zakres ustawy i jej podstawowe cele	331
9.6.4. Administrowanie systemem i Krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji	332
9.6.5. Przydział uprawnień do emisji	333
9.6.5.1. Uwagi wprowadzające	333
9.6.5.2. Przydział uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej	334
9.6.5.3. Przydział uprawnień do emisji operatorom statków powietrznych	335
9.6.5.4. Przydział uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym 2013–2020 dla instalacji wytwarzających energię elektryczną	337
9.6.6. Monitorowanie, raportowanie i rozliczanie emisji gazów cieplarnianych	338
9.6.7. Zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych	339
9.6.8. Handel uprawnieniami do emisji	340
9.6.9. Sankcje	341
9.7. Odnawialne źródła energii w systemie prawnej ochrony powietrza i innych elementów środowiska	342
9.7.1. Założenia regulacji	342
9.7.2. Odnawialne źródła energii w przepisach Unii Europejskiej	343
9.7.3. Odnawialne źródła energii w przepisach krajowych	355
9.7.4. Agencja Energii Odnawialnej	363
9.8. Ochrona przed hałasem	364
9.8.1. Standardy imisyjne w ochronie przez hałasem	364
9.8.2. Badanie przestrzegania wymagań imisyjnych	365
9.8.3. Ustalanie dopuszczalnej emisji hałasu i pomiary hałasu	366
9.9. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi	367

Rozdział 10

Zapobieganie skutkom poważnych awarii i ich usuwanie.

Postępowanie z substancjami chemicznymi i produktami biobójczymi	370
10.1. Uwagi wprowadzające	370
10.2. Regulacje międzynarodowe	370
10.3. Przeciwdziałanie poważnym awariom w prawie wewnętrznym	376
10.3.1. Uwagi wprowadzające	376
10.3.2. Zasady kwalifikacji instalacji do określonych kategorii zakładów	379
10.3.3. Zgłoszenie obiektów niebezpiecznych	380
10.3.4. Programy zapobiegania awariom i opracowanie systemu bezpieczeństwa	382
10.3.5. Raport o bezpieczeństwie	384
10.3.6. Plany operacyjno-ratownicze	385
10.3.7. System kontroli i nadzoru	388
10.4. Postępowanie z substancjami i preparatami chemicznymi	392
10.4.1. Postępowanie z substancjami w prawie międzynarodowym i unijnym	392
10.4.2. Postępowanie z substancjami chemicznymi i ich mieszaninami według przepisów prawa wewnętrznego	395
10.5. Postępowanie z produktami biobójczymi	398

Rozdział 11

Gospodarowanie odpadami	403
11.1. System przepisów o odpadach	403
11.2. Zakres przedmiotowy ustawy o odpadach i podstawowe definicje	408
11.3. Gospodarka odpadami i zasady jej prowadzenia	415
11.3.1. Gospodarka odpadami i jej główne elementy	415
11.3.2. Zasady ogólne postępowania z odpadami	419
11.4. Podstawowe obowiązki podmiotów gospodarujących odpadami	425
11.5. Planowanie w gospodarce odpadami	426
11.6. Reglamentacja postępowania z odpadami	428
11.6.1. Prawna reglamentacja wytwarzania odpadów	428
11.6.2. Prawna reglamentacja gospodarowania odpadami	431
11.6.3. Gospodarowanie odpadami a pozwolenie zintegrowane	435
11.6.4. Magazynowanie odpadów	436
11.6.5. Reglamentacja świadczenia określonych usług komunalnych	437
11.7. Usuwanie odpadów	438
11.8. Ewidencja odpadów i baza danych o odpadach	439
11.9. Prawna regulacja standardów przetwarzania odpadów	440
11.9.1. Uwagi wprowadzające	440
11.9.2. Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów	440

11.9.3. Składowanie odpadów	442
11.9.4. Procesy termicznego przekształcania odpadów	448
11.10. Postępowanie z odpadami opakowaniowymi	449
11.11. Postępowanie z pojazdami samochodowymi wycofanymi z użytku	458
11.11.1. Uwagi wprowadzające	458
11.11.2. Regulacje unijne	458
11.11.3. Ustawa o recyklingu pojazdów samochodowych wycofanych z eksploatacji	459
11.11.3.1. Uwagi wprowadzające	459
11.11.3.2. Obowiązki wprowadzających pojazdy	460
11.11.3.3. Obowiązki właścicieli pojazdów	462
11.11.3.4. Obowiązki przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu	463
11.11.3.5. Obowiązki przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów	464
11.11.3.6. Obowiązki przedsiębiorców eksploatujących strzępiarki	466
11.11.3.7. Gwarancje przestrzegania przepisów ustawy	466
11.12. Postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym ...	467
11.12.1. Postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w prawodawstwie unijnym	467
11.12.2. Postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w przepisach prawa polskiego	470
11.12.2.1. Uwagi wprowadzające	470
11.12.2.2. Obowiązki wprowadzającego sprzęt	474
11.12.2.3. Obowiązki użytkowników sprzętu elektrycznego i elektronicznego	475
11.12.2.4. Obowiązki zbierających zużyty sprzęt	475
11.12.2.5. Obowiązki prowadzących zakłady przetwarzania	476
11.12.2.6. Obowiązki prowadzących działalność w zakresie recyklingu oraz w zakresie innych niż recykling procesów odzysku	477
11.12.2.7. Organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego	477
11.12.2.8. Nadzór i gwarancje przestrzegania przepisów ustawy	479
11.13. Postępowanie ze zużytymi bateriami i akumulatorami	480
11.14. Postępowanie z odpadami wydobywczymi	485
11.15. Postępowanie z odpadami komunalnymi	488
11.15.1. Zakres regulacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	488

11.15.2. Systemy postępowania z odpadami komunalnymi	489
11.15.3. Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	490
11.15.4. Obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	495
11.15.5. Obowiązki odbierających odpady komunalne	495
11.16. Transgraniczne przemieszczanie odpadów	497
11.16.1. Zakres regulacji prawnej	497
11.16.2. Zakres obowiązywania przepisów rozporządzenia 1013/2006	497
11.16.3. Stosowanie przepisów aktów prawa Unii Europejskiej dotyczących międzynarodowego obrotu odpadami	499

Rozdział 12

Gospodarowanie wodami śródlądowymi	502
12.1. Podstawowe założenia regulacji	502
12.2. Gospodarowanie wodami w prawie Unii Europejskiej	503
12.2.1. Uwagi wprowadzające	503
12.2.2. Dyrektywa ramowa w sprawie polityki wodnej Unii	503
12.2.3. Ochrona wód w dyrektywach szczegółowych	506
12.3. System zarządzania wodami w Polsce	509
12.3.1. Ogólne założenia tworzenia i funkcjonowania systemu	509
12.3.2. Ewolucja systemu zarządzania wodami w Polsce	509
12.3.3. Prawne instrumenty zarządzania wodami	515
12.4. Własność i prawne formy korzystania z wód	516
12.4.1. Własność wód i obowiązki ich właścicieli	516
12.4.2. Korzystanie z wód	517
12.4.2.1. Uwagi wprowadzające	517
12.4.2.2. Powszechne korzystanie z wód publicznych	518
12.4.2.3. Zwyczajne korzystanie z wód	519
12.4.2.4. Szczególne korzystanie z wód	520
12.4.2.5. Usługi wodne	521
12.5. Planowanie w gospodarowaniu wodami	523
12.6. Reglamentacja korzystania z wód	527
12.7. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem	536
12.7.1. Rozwój ustawodawstwa	536
12.7.2. Ochrona jakości wód	539
12.7.2.1. Uwagi wprowadzające	539
12.7.2.2. Ustalenie wymagań jakościowych dla wód	539
12.7.2.3. Standardy jakości wód	543
12.7.2.4. Monitoring jakości wód	544
12.8. Prawne instrumenty ochrony wód przed zanieczyszczeniem	544
12.8.1. Uwagi wprowadzające	544

12.8.2. Standardy emisyjne dotyczące ścieków	545
12.8.3. Określenie warunków wprowadzania ścieków do wód	547
12.8.4. Ochrona wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych	547
12.8.5. Obowiązek instalowania i eksploataowania urządzeń ochronnych	548
12.8.6. Obowiązek uzyskania zgody na odprowadzanie ścieków	550
12.8.7. Obowiązek prowadzenia pomiarów ścieków	550
12.8.8. Obszarowa ochrona ujęć i źródeł wody	552
12.9. Naprawianie szkód powstałych w związku z gospodarowaniem wodami	553
12.10. Zaopatrzenie w wodę i usuwanie ścieków komunalnych	554

Rozdział 13

Ochrona wód morskich	560
13.1. Ochrona wód morskich w świetle prawa międzynarodowego	560
13.1.1. Regulacje o charakterze ogólnym	560
13.1.2. Konwencja helsińska z 1974 i 1992 r.	569
13.1.3. Konwencja z Montego Bay	575
13.1.4. Ochrona morza w aktach prawa pochodnego Unii Europejskiej	577
13.2. Ochrona wód morskich w prawie wewnętrznym	580
13.2.1. Ustawa o obszarach morskich z 1991 r.	580
13.2.2. Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki	586
13.2.2.1. Zakres obowiązywania przepisów	586
13.2.2.2. Obowiązki związane z postępowaniem z odpadami	588
13.2.2.3. Postępowanie z wodami balastowymi i osadami	590
13.2.2.4. Obowiązki informacyjne i sygnalizacyjne	592
13.2.2.5. Obowiązki organów administracji morskiej	594
13.2.3. Ustawa o bezpieczeństwie morskim	596
13.2.4. Postępowanie z odpadami pochodzącymi ze statków	596

Rozdział 14

Gospodarowanie zasobami geosfery	599
14.1. Ochrona powierzchni ziemi	599
14.1.1. Pojęcie powierzchni ziemi i cel jej ochrony	599
14.1.2. Zakres i cel ochrony powierzchni ziemi	602
14.1.3. Instrumenty ochrony powierzchni ziemi	607
14.1.4. Rola organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony powierzchni ziemi	623
14.1.4.1. Uwagi wprowadzające	623

14.1.4.2. Zadania powierzone organom samorządu województwa	623
14.1.4.3. Zadania powierzone organom powiatu	626
14.1.4.4. Zadania powierzone organom gminy	631
14.2. Korzystanie z kopalin użytecznych	633
14.2.1. Cele i zakres obowiązywania ustawy	633
14.2.2. Własność górnicza, użytkowanie górniczne oraz inne uprawnienia górniczne	635
14.2.3. Koncesje	637
14.2.4. Wydobywanie kopalin	640
14.2.5. Szkody górniczne	643
14.2.5.1. Pojęcie szkody górnicznej	643
14.2.5.2. Przedmiot szkody i jej powstanie	644
14.2.5.3. Związek przyczynowy	644
14.2.5.4. Naprawianie szkód górnicznych	646
14.2.5.5. Sposób naprawienia szkody górnicznej	647
14.2.5.6. Obowiązek naprawienia szkody górnicznej w postaci zaniku wody lub utraty jej przydatności	649
14.2.5.7. Tryb dochodzenia roszczeń na gruncie Prawa geologicznego i górniczego	650
14.2.6. Podziemne składowanie dwutlenku węgla	651

Rozdział 15

Ochrona różnorodności biologicznej	652
15.1. Uwagi wprowadzające	652
15.2. Ochrona przyrody – zagadnienia ogólne	656
15.3. Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i europejskim	660
15.3.1. Międzynarodowe źródła prawa ochrony różnorodności biologicznej	660
15.3.2. Europejskie źródła prawa ochrony różnorodności biologicznej	667
15.4. Ewolucja regulacji prawnej w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w Polsce	672
15.4.1. Geneza i motywy ochrony przyrody	672
15.4.2. Rozwój prawnej ochrony przyrody na ziemiach polskich	676
15.5. Zasady prawa ochrony przyrody	691
15.6. Zakres regulacji ustawy o ochronie przyrody	694
15.6.1. Przedmiotowy zakres regulacji	694
15.6.2. Podmiotowy zakres regulacji – organizacja ochrony przyrody	700
15.7. Instrumenty organizatorskie w ochronie przyrody	706
15.7.1. Podstawowe dokumenty programowe i planistyczne	706

15.7.2. Plany ochrony	712
15.7.3. Rejestry	714
15.8. Formy ochrony przyrody	715
15.8.1. Uwagi wprowadzające	715
15.8.2. Podział form ochrony przyrody	716
15.8.3. Ogólne założenia ustanawiania, znoszenia i zmiany granic prawnych formy ochrony przyrody	717
15.8.4. Formy ochrony obszarowej	719
15.8.4.1. Uwagi wprowadzające	719
15.8.4.2. Park narodowy i rezerwat przyrody	719
15.8.4.3. Park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu ...	727
15.8.5. Formy ochrony obiektowej	730
15.8.6. Ochrona gatunkowa i jej formy	732
15.8.6.1. Idea ochrony gatunkowej	732
15.8.6.2. Zakres ochrony gatunkowej	733
15.8.6.3. Strefy ochrony ostoi i stanowisk	738
15.8.6.4. Międzynarodowy obrót gatunkami chronionymi ...	738
15.8.6.5. Zgłoszenie do rejestru	740
15.8.6.6. Planowanie w zakresie ochrony gatunkowej	741
15.8.6.7. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta	741
15.9. Obszary Natura 2000	743
15.10. Ochrona <i>ex situ</i>	749
15.11. Ochrona powszechna	756
15.12. Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody	756
15.13. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień	759
15.13.1. Zakres ochrony	759
15.13.2. Reglamentacja usuwania drzew i krzewów	760
15.14. Prawna ochrona krajobrazu	763
15.14.1. Krajobraz – pojęcie, rodzaje i funkcje	763
15.14.2. Ochrona krajobrazu w regulacjach prawnomiędzynarodowych i prawie unijnym	765
15.14.3. Krajobraz w ujęciu prawnym	767
15.14.4. Miejsce ochrony prawnej krajobrazu w polskim systemie prawnym ochrony środowiska	769
15.14.5. Prawne narzędzia ochrony krajobrazu	771
15.14.6. Krajobraz jako niematerialne dziedzictwo kulturowe	775

Rozdział 16

Ochrona użytkowa zasobów biosfery	778
16.1. Uwagi wprowadzające	778
16.2. Korzystanie z zasobów leśnych	778
16.2.1. Zakres regulacji prawnej	778

16.2.2.	Gospodarka leśna	780
16.2.3.	Plan urządzenia lasu	783
16.2.4.	Zasady udostępniania lasów	784
16.2.5.	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe	786
16.2.6.	Służba Leśna	786
16.3.	Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej	788
16.3.1.	Zakres regulacji prawnej	788
16.3.2.	Zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej	788
16.3.3.	Reglamentacja pozyskiwania zwierzyny	793
16.3.4.	Polski Związek Łowiecki	796
16.3.5.	Państwowa Straż Łowiecka	798
16.3.6.	Postępowanie w sprawach związanych ze szkodami łowieckimi	799
16.4.	Ochrona użytkowa zasobów żywych wód śródlądowych	801
16.4.1.	Zakres regulacji prawnej	801
16.4.2.	Zasady gospodarowania zasobami żywymi wód śródlądowych	802
16.4.3.	Środki prawne ochrony zasobów żywych wód śródlądowych	804
16.4.4.	Państwowa Straż Rybacka	808
16.5.	Korzystanie z zasobów żywych mórz	810
16.5.1.	Zakres regulacji prawnej	810
16.5.2.	Wspólna Polityka Rybołówstwa	811
16.5.3.	Ustawa o rybołówstwie morskim – zakres regulacji	812
16.5.4.	Wykonywanie rybołówstwa	813
16.5.5.	Prawne środki ochrony zasobów żywych Morza Bałtyckiego ...	815
16.5.6.	Organy administracji w zakresie rybołówstwa morskiego	817
16.6.	Humanitarna ochrona zwierząt	818
16.6.1.	Zakres regulacji prawnej	818
16.6.2.	Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt	820
16.6.3.	Obowiązki związane z transportem zwierząt	823
16.6.4.	Postępowanie ze zwierzętami gospodarskimi	823
16.6.5.	Postępowanie ze zwierzętami domowymi	825
16.6.6.	Postępowanie ze zwierzętami dziko żyjącymi	827
16.6.7.	Postępowanie ze zwierzętami wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych	827
16.6.8.	Reglamentacja przeprowadzania procedur doświadczalnych z użyciem zwierząt	828
16.7.	Ochrona biosfery w działalności rolniczej	831
16.7.1.	Geneza prawnej regulacji ochrony biosfery w działalności rolniczej w Polsce	831

16.7.2. Ochrona biosfery przed nadmierną chemizacją w rolnictwie ...	836
16.7.2.1. Uwagi wprowadzające	836
16.7.2.2. Wprowadzanie do obrotu i stosowanie środków ochrony roślin	836
16.7.2.3. Wprowadzanie do obrotu i stosowanie nawozów i środków poprawiających właściwości gleby	839
16.7.2.4. Integrowana produkcja roślin	841
16.7.3. Ochrona różnorodności biologicznej przez ograniczenie stosowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych w rolnictwie	843
16.7.4. Ochrona różnorodności biologicznej w działalności rolniczej	845
16.7.4.1. Uwagi wprowadzające	845
16.7.4.2. Wymogi wzajemnej zgodności	846
16.7.4.3. Płatność za działania środowiskowe	848
16.7.5. Programy rolno-środowiskowo-klimatyczne	852
16.7.6. Rolnictwo ekologiczne	855
16.7.6.1. Koncepcja rolnictwa ekologicznego	855
16.7.6.2. Podstawy prawne w zakresie produkcji ekologicznej	856
16.7.6.3. Pojęcie i cele rolnictwa ekologicznego	858
16.7.6.4. Zasady produkcji ekologicznej	860
16.7.6.5. Produkty i substancje stosowane w rolnictwie oraz kryteria ich dopuszczenia	862
16.8. Prawne uregulowanie postępowania z organizmami genetycznie modyfikowanymi	864
16.8.1. Organizmy genetycznie zmodyfikowane w prawie unijnym ...	864
16.8.2. Organizmy genetycznie zmodyfikowane w prawie polskim ...	868
Bibliografia	875

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 94/62/WE	– dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 365, s. 10, ze zm.)
dyrektywa 2003/87/WE	– dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 275, s. 32, ze zm.)
dyrektywa 2004/35/WE	– dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE L 143, s. 56, ze zm.)
dyrektywa 2008/56/WE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164, s. 19, ze zm.)
dyrektywa 2011/92/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/02/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1, ze zm.)
dyrektywa 2012/19/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4.07.2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.Urz. UE L 197, s. 38, ze zm.)
dyrektywa CAFE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.)
dyrektywa IED	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17, ze sprost.)
dyrektywa IPPC	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15.01.2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L 24, s. 8, ze zm.)

dyrektywa ptasia	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 2010 r., s. 7, ze zm.)
dyrektywa ramowa o odpadach	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.)
dyrektywa Seveso II	– dyrektywa Rady 96/82/WE z 9.12.1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz.Urz. UE L 10 z 1997 r., s. 13, ze zm.)
dyrektywa Seveso III	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197, s. 1)
dyrektywa siedliskowa	– dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206, s. 7, ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 281 ze zm.)
konwencja balastowa	– Międzynarodowa konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami, 2004, sporządzona w Londynie 13.02.2004 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1800)
konwencja helsińska z 1974 r.	– Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 22.03.1974 r. (Dz.U. z 1980 r. Nr 18, poz. 64)
konwencja helsińska z 1992 r.	– Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9.04.1992 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346)
konwencja MARPOL	– Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973, sporządzona w Londynie 2.11.1973 r. wraz z załącznikami I, II, III, IV i V, oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17.02.1978 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 761 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.)
pr. łow.	– ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.)

pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.)
RDW, ramowa dyrektywa wodna	– dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 338/97	– rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9.12.1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.Urz. UE L 61 z 1997 r., s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 1013/2006	– rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 1272/2008	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 1005/2009	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1005/2009 z 16.09.2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.Urz. UE L 286, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie MAS III	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25.11.2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.Urz. UE L 342, s. 1, ze zm.)
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 1)
u.b.a.	– ustawa z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1850 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.)
u.g.o.o.o.	– ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2021 r. poz. 1275)
u.n.	– ustawa z 9.11.2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. z 2021 r. poz. 129)
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.)
u.o. z 2001 r.	– ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326)

u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098)
u.o.pp.	– ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869)
u.o.p.z.	– ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r. poz. 358 ze zm.)
u.o.w.	– ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2018 ze zm.)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
u.o.z.w.n.	– ustawa z 15.01.2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1331)
u.p.b.	– ustawa z 9.10.2015 r. o produktach biobójczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 24)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.r.p.w.e.	– ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.)
u.r.ś.	– ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.c.m.	– ustawa z 25.02.2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2289)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.s.h.u.e.	– ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2021 r. poz. 332 ze zm.)
ustawa o EMAS	– ustawa z 15.07.2011 r. o krajowym systemie ek zarzadzania i audytu (EMAS) (Dz.U. z 2020 r. poz. 634)
ustawa o EMAS z 2004 r.	– ustawa z 12.03.2004 r. o krajowym systemie ek zarzadzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 70, poz. 631 ze zm.)
ustawa o GMO	– ustawa z 22.06.2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2021 r. poz. 117)
ustawa o IOŚ	– ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.)
ustawa o PIS	– ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
ustawa wprowadzająca	– ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.s.z.w.o.	– ustawa z 15.05.2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2065)
u.u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.)

u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)
u.z.s.e.e.	– ustawa z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.)
u.z.s.ś.n.	– ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)
u.z.z.m.s.	– ustawa z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. z 2020 r. poz. 1955)

Czasopisma i zbiory orzecznictwa

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne

BAT	– najlepsze dostępne techniki (<i>best available techniques</i>)
BSAP	– Bałtycki Plan Działania HELCOM (<i>Baltic Sea Action Plan</i>)
EEE	– sprzęt elektryczny i elektroniczny (<i>Electrical and Electronic Equipment</i>)
EMAS	– system ek zarządzania i audytu (<i>Eco-Management and Audit Scheme</i>)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
FAO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
GMO	– organizm genetycznie zmodyfikowany (<i>Genetically Modified Organism</i>)
HELCOM	– Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAP	– poważna awaria przemysłowa
RoB	– raport o bezpieczeństwie
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE/TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WEEE	– zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (<i>Waste of Electrical and Electronic Equipment</i>)
WHO	– Światowa Organizacja Zdrowia (<i>World Health Organization</i>)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZDR	– zakład o dużym ryzyku wystąpienia awarii
ZZR	– zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii

WSTĘP

Prawo ochrony środowiska jest grupą przepisów o dużej doniosłości społecznej, dość nową i w ostatnich czasach bardzo rozbudowywaną. Rozwiązania obowiązujące w Polsce uległy gruntownym zmianom w początkach obecnego wieku, czego główną przyczyną był obowiązek dostosowania ich do ówczesnych wymagań prawa wspólnotowego. Regulacje te podlegają dalszym zmianom i uzupełnieniom – tak częstym, że stwarzającym trudności w ich śledzeniu i ogarnięciu nawet specjalistom tematyki. Skutkiem jest również dość szybkie dezaktualizowanie się opracowań podejmujących trud usystematyzowania problemów prawnej ochrony środowiska, w dodatku opracowań rzadko powstających.

Wszystkie te względy skłaniają do podjęcia kolejnej próby zmierzenia się z tą tak szeroką materią regulacji prawnej, próby uzasadnionej także potrzebą uwzględnienia kolejnych licznych i szerokich nowelizacji dokonanych po 2018 r., a więc nieuwjętych w poprzednim wydaniu. Nowa wersja podręcznika ma ułatwić zapoznavanie się z tymi zagadnieniami, zwłaszcza przez studentów studiów prawniczych i administracyjnych. Mamy jednak nadzieję, że omówienia te przydadzą się również specjalistom innych dziedzin, zajmującym się ochroną środowiska, a być może i wszystkim szukającym odpowiedzi na różne pytania z takimi kwestiami związane. Niniejsza pozycja uaktualnia, rozwija, uzupełnia i modyfikuje opracowanie przygotowane przez zespół autorów najpierw dla potrzeb Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Bydgoszczy (obecnie Bydgoska Szkoła Wyższa) na początku 2006 r., a po gruntownych zmianach wydane przez Wydawnictwo Wolters Kluwer w 2009 r. i zaktualizowane w 2014 oraz 2018 r.

Zamierzeniem autorów było uwzględnienie wszystkich problemów objętych regulacją prawną, a związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska, na podstawie możliwie najbardziej aktualnych przepisów. Stąd opracowanie wychodzi od zagadnień wprowadzających, dotyczących ogólnych podstaw działań ochronnych i ich podstawowych założeń. Analizy dotyczące kwestii prawnych podzielono na dwie części, odpowiadające faktycznie już istniejącej, zdaniem autorów, systematyce wewnętrznej tej grupy przepisów – wyodrębniono bowiem przepisy ogólne i sektorowe, te ostatnie mające charakter części materialnej prawa ochrony środowiska.

Podział miał też na celu próbę bardziej uporządkowanego, systemowego spojrzenia na całość regulacji.

Podręcznik przygotował zespół autorów związanych głównie z Wydziałami Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Szczecińskiego, a także z innymi uczelniami i instytucjami. Redakcji merytorycznej dokonał zaś prof. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński).

Opracowanie uwzględnia stan prawny na 15.08.2021 r.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział 1

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Środowisko i jego zagrożenia

Termin „środowisko”, używany zwykle z dodatkowymi określeniami, np. „środowisko naturalne”, „środowisko geograficzne”, „środowisko społeczne”, „środowisko człowieka”, nie jest w pełni jednoznacznie rozumiany. Według T. Bartkowskiego zasadnicza, ogólna definicja **środowiska** to „zbiór czynników oddziałujących na podmiot środowiska”¹. Na podstawie tej definicji „środowisko” może być rozumiane zarówno jako zbiór rzeczy materialnych i energii wraz z ich oddziaływaniami wzajemnymi i na podmiot środowiska, jak i tylko jako zbiór samych oddziaływań. Częściej przyjmuje się rozumienie pierwsze, które można byłoby nazwać „materialnym”. Także w zależności od zakresu znaczeniowego pojęcia „podmiot środowiska” możemy mieć do czynienia ze środowiskiem konkretnego podmiotu (jednostki, indywiduum) bądź ze środowiskiem pewnych zbiorowości (społeczeństwo, gatunek). W tym przypadku termin „środowisko” częściej używany jest w znaczeniu środowiska zbiorowego, w sumie jednak jest to zbiorowość środowisk indywidualnych i mniejszych grup. Na tej podstawie mówi się o „hierarchiczności środowiska” – takim układem hierarchicznym jest np. środowisko człowieka (jako gatunku) – indywiduum – rodzina – większe grupy ludzkie – społeczeństwo – gatunek. Do pojęcia środowiska człowieka (środowisko życia człowieka – *human environment*) należałoby zatem włączyć dwa elementy:

- 1) ogół czynników materialnych oddziałujących wzajemnie i na człowieka jako gatunek, członka pewnych zbiorowości, i indywidualną jednostkę wraz z tymi oddziaływaniami;
- 2) ludzi jako elementy tego środowiska oddziałujące na inne jego czynniki i na siebie wzajemnie, wraz z tymi oddziaływaniami².

¹ T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska*, Warszawa 1979, s. 47.

² A. Ciborowski, *Polityka kształtowania środowiska. Wybrane elementy*, Warszawa 1981, s. 103.

W naukach biologicznych używane są terminy: „środowisko biologiczne”, „ekosystem”, „biocenoza”, „biotop” i pokrewne, współcześnie w szczególności „biosfera”. W ujęciu encyklopedycznym **środowisko biologiczne** to „ogół czynników ekologicznych zarówno abiotycznych, jak i biotycznych, mających bezpośrednie znaczenie dla życia i rozwoju organizmów danego gatunku lub jego populacji. Czynniki środowiska wpływają wzajemnie na siebie, a współdziałając, tworzą, mówiąc ogólnie, zespoły warunków środowiskowych (klimatycznych, glebowych i in.), w jakich bytuje dany organizm czy populacja”³. Biosfera jest z kolei rozumiana jako suma wszystkich organizmów żywych, ich biomasa i przestrzeń, jaką zajmują oraz bardzo rozbudowany, złożony i wciąż nie do końca poznany system ekologiczny (ekosystem)⁴. Badaniami nad strukturą tego systemu zajmuje się „ekologia” – według Ch.J. Krebsa „nauka o zależnościach decydujących o liczebności i rozmieszczeniu organizmów”⁵.

Według P. Trojana⁶ przez **ekosystem** należy rozumieć „wszelkie układy przyrodnicze, w obrębie których realizują się zjawiska, zachodzą związki i przebiegają procesy o charakterze ekologicznym”. Wyróżniane są trzy typy ekosystemów:

- 1) monocen – w jego skład wchodzi pojedynczy organizm i jego bezpośrednie otoczenie (tzw. monotop);
- 2) democen – składający się z populacji jednogatunkowej (grupy) osobników oraz jej środowiska;
- 3) pleocen – w jego skład wchodzi wszystkie populacje zamieszkujące określone siedlisko i pozostające ze sobą w związkach ekologicznych.

W praktyce pojęcie ekosystemu jest używane głównie dla określenia jego trzeciego typu, czyli pleocenu. W tym typie ekosystemu specyficznym warunkom siedliskowym odpowiada specyficzny skład flory i fauny, jego komponenty biologiczne nazywane są biocenozą, a swoisty układ warunków siedliskowych to biotop. Dla właściwego funkcjonowania ekosystemu musi istnieć równowaga między wszystkimi jego elementami składowymi.

Środowisko geograficzne ujmowane jest definicyjnie jako „otoczenie fizyczne i biotyczne, w którym żyje społeczeństwo ludzkie”. Środowisko geograficzne w tym ujęciu to naturalna i przekształcona przyroda oraz elementy antropogeniczne – całe tzw. środowisko urbanizacyjne, czyli wszelkiego rodzaju budynki, budowle, sieć komunikacyjna, infrastruktura techniczna itp. Zgodnie z ogólną definicją środowisko geograficzne jest także rozumiane jako układ hierarchiczny.

³ *Encyklopedia powszechna PWN*, red. R. Marcinkowski, t. 4, Warszawa 1987, s. 412.

⁴ J. Weiner, *Życie i ewolucja biosfery. Podręcznik ekologii ogólnej*, Warszawa 2003, s. 283–328.

⁵ Ch.J. Krebs, *Ekologia. Eksperymentalna analiza rozmieszczenia i liczebności*, Warszawa 2011, s. 3–15.

⁶ P. Trojan, *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977, s. 5.

W skład środowiska człowieka, poza środowiskiem biologicznym i geograficznym, wchodzi – zgodnie z przyjętym wyżej założeniem – także **środowisko społeczne**. Definicja określa je jako „ogół warunków i zespół czynników rzeczowych i osobowych, powstających w wyniku społecznego współżycia i współistnienia ludzi, odgrywający decydującą rolę w kształtowaniu się osobowości społecznej człowieka i wyznaczający jego zachowanie się, a zwłaszcza przyjmowane role społeczne i postawy”. Wspomniane czynniki to: główne reguły zachowania się, przyjęte normy i hierarchie wartości moralnych, etycznych, estetycznych, wpływy i systemy wychowawcze. Warunki to warunki społeczno-ekonomiczne, polityczne, narodowościowe, stopień zaspokajania potrzeb życiowych, typy więzi społecznych.

W literaturze prawniczej najczęściej wciąż powoływana jest definicja środowiska naturalnego zaproponowana przez W. Brzezińskiego⁷. Autor ten stwierdza, że przez „naturalne środowisko człowieka” należy rozumieć „ogół elementów naturalnych, tzn. stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego”. Określenie to opiera się głównie na drugim sposobie rozumienia przymiotnika „naturalne”, ale sądzę, że nie pomija również i trzeciego; końcowa część definicji powinna być, według mnie, wskazówką takiego rozumienia słowa „naturalne”, które prowadziłyby do uwzględnienia potrzeb człowieka. Trzeba jednak przyznać, że przy takiej treści definicji wniosek z niej wyprowadzony nie musi być jednoznacznie zaakceptowany, co skłania do pewnej modyfikacji określenia „środowisko naturalne”.

W literaturze podnoszono pod adresem tej definicji pewne wątpliwości i zgłaszano określone propozycje zmian. J. Boć sugerował wyraźniejsze objęcie jej treścią elementów niematerialnych, a także odrzucenie ostatniej części, ponieważ „brak elementu życia ludzkiego w danym miejscu i czasie nie dyskwalifikuje danego środowiska jako środowiska naturalnego”⁸. Ta druga propozycja wydaje się wątpliwa ze względu na całkowite wówczas pominięcie w treści definicji sugestii co do potrzeby uwzględniania również i trzeciego rozumienia terminu „naturalne”. Z tego punktu widzenia korzystniejsze byłyby modyfikacje.

Z uwagi na te sugestie można spróbować zaproponować modyfikację definicji W. Brzezińskiego. Środowiskiem przyrodniczym człowieka można byłoby nazwać ogół elementów biotycznych i abiotycznych naturalnego (przyrodniczego) pochodzenia, poddanych oddziaływaniu człowieka i przekształcanych do granic równowagi ekologicznej. Równowaga ekologiczna to stan środowiska trwale zapewniający właściwe warunki życia człowieka i zaspokajanie jego potrzeb, bez naruszania równowagi ekosystemów. Definicja zwraca uwagę na pochodzenie elementów tak rozumianego

⁷ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 291.

⁸ J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 38.

środowiska – mają to być elementy stworzone przez naturę, w stanie naturalnym bądź przetworzonym, jednak stopień tego przetworzenia nie jest obojętny. Granicą jest „przydatność” środowiska z punktu widzenia warunków życia człowieka i zaspokajania potrzeb (fizjologicznych, ekonomicznych, psychicznych, także takich jak poczucie piękna i harmonii krajobrazu z elementami sztucznymi, np. budowle, parki czy ogrody zabytkowe). W definicji podkreślono też, że w skład środowiska, poza czynnikami materialnymi, wchodzi oddziaływanie podmiotu środowiska na te czynniki przekształcającego je oraz oddziaływanie czynników środowiskowych na podmiot – tworzące warunki jego życia i umożliwiające zaspokajanie potrzeb.

„Równowaga ekologiczna” to taki stan środowiska, który utrzymuje podstawowe warunki i parametry niezbędne do istnienia w tym środowisku życia. Warunki te zostały opisane w opracowaniach ekologicznych; do najważniejszych zalicza się zwykle warunki termiczne (odpowiedni przedział temperatur), występowanie źródeł energii i surowców stanowiących podstawę procesów życiowych, określone warunki gęstości i ciśnienia materii, zabezpieczenie przed promieniowaniem ultrafioletowym⁹. Równowaga ekologiczna to równocześnie stan utrzymujący równowagę ekosystemów – równowagę wzajemnego oddziaływania wszystkich elementów ekosystemów (człowiek jest traktowany tu również jako element ekosystemu). Stąd też do pojęcia wprowadzam słowo „ekologiczna”, a nie częściej spotykane „przyrodnicza”, które w proponowanym ujęciu terminu byłoby zbyt wąskie.

W obowiązujących aktach prawnych używany jest najczęściej termin „środowisko”. Według art. 3 pkt 39 p.o.ś. środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”¹⁰. Ustawa przykładowo wylicza elementy środowiska: powierzchnia ziemi, kopaliny, powietrze, wody, elementy różnorodności biologicznej, także krajobraz i klimat. Sądzę, że z uwagi na dokonane wyżej ustalenia terminologiczne (zwłaszcza definicje środowiska, środowiska życia), przyjęcie terminu „środowisko” dla określenia zespołu elementów opisanych w definicji nie jest prawidłowe – termin jest chyba zbyt szeroki. Definicja ta jednak już się w ustawodawstwie zadomowiła – podobną zawierała poprzednia ustawa ogólna, czyli ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹¹.

⁹ P. Trojan, *Ekologia...*, s. 5.

¹⁰ Definicja w tym brzmieniu nie funkcjonuje od początku, została znowelizowana ustawą z 24.02.2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 360). Zmiana polegała zwłaszcza na włączeniu do niej wzajemnych oddziaływań między poszczególnymi elementami środowiska. Definicja jest jednak obecnie skonstruowana w sposób błędny logicznie, zakłada bowiem, że np. powierzchnia ziemi jest „elementem różnorodności biologicznej”.

¹¹ Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

Człowiek, żyjąc w środowisku, wprowadza w nim zmiany, wykorzystuje i przekształca jego elementy. Niedawno zauważono, że jednostronny rozwój przemysłu i urbanizacja są czynnikami, które z jednej strony służą człowiekowi, z drugiej zaś przynoszą straty przez degradację środowiska, coraz wyraźniej widoczną zwłaszcza przy dłuższych odcinkach czasu. Zagrożenia środowiska i ich potencjalne skutki są obecnie już dość dobrze rozpoznane, przede wszystkim w ich bezpośrednim oddziaływaniu. Nie w pełni rozpoznano jeszcze skutki długofalowe, niektóre jednak opracowania mówią czasem wydźwięk nawet katastroficzny. Do szczególnie niekorzystnych zjawisk, praktycznie przez człowieka niezamierzonych, należą: zanieczyszczenie wód i powietrza atmosferycznego, erozja i skażenie gleb, zaburzenia naturalnej równowagi biologicznej w przyrodzie, wymieranie roślin i zwierząt, zmniejszanie się powierzchni leśnych i obszarów gleb czynnych biologicznie.

Dość dobre już obecnie rozpoznanie rodzajów i istoty zagrożeń powoduje tworzenie wielu układów klasyfikujących te zagrożenia. Możliwe są tu bardzo różne podejścia, należałoby więc dobierać układy klasyfikacyjne do realizacji konkretnych zadań, pamiętając równocześnie, że chodzi o dwa podstawowe zagadnienia:

- 1) zagrożenia stanu różnych elementów środowiska i środowiska jako całości, wynikające z wprowadzenia zanieczyszczeń i różnych form degradacji środowiska;
- 2) wykorzystywanie przez ludzkość określonych zasobów środowiska, mających ograniczony charakter i w znacznej części praktycznie nieodnawialnych.

1.2. Ochrona środowiska – od działań incydentalnych do polityki środowiskowej

Działania chroniące pewne elementy środowiska podejmowane były już bardzo dawno temu, jednak problemem ochrony środowiska dla wartości tkwiących w nim samym zajęto się dopiero w okresie oświecenia i XIX w., kiedy to rozwinął się ruch ochrony przyrody o charakterze konserwatorskim¹². Mimo to trzeba było czekać do drugiej połowy XX w., aby – wraz z narastaniem kryzysu ekologicznego – pojawiły się szersze koncepcje działań ochronnych, podbudowane rozważaniami filozoficznymi i etycznymi.

Rozważania te sięgają do podstawowych kwestii aksjologicznych. J. Wróblewski¹³ pisze dla przykładu, że wartość istnienia ludzkości różni się od innych wartości tym, że istnienie to jest warunkiem koniecznym i dostatecznym istnienia kultury (w sensie ogólnym), jest więc warunkiem wszelkiego wartościowania i normowania – w tym

¹² Zob. szerzej na ten temat J. Tyszkiewicz, *Ludzie i przyroda w Polsce średniowiecznej*, Warszawa 1984; W. Goetel, *Tradycje ruchu ochrony przyrody w Polsce [w:] Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław 1975.

¹³ J. Wróblewski, *Kryzys ludzkości a metaetyka i aksjologia ogólna*, „Etyka” 1974/13, s. 170.

sensie wartość istnienia ludzkości musi być uznana za wartość, w znaczeniu logicznym, ostateczną. Kryzys ekologiczny zagrażający istnieniu człowieka nabiera w takim świetle zupełnie innych wymiarów – zagraża najbardziej podstawowym wartościom. Zagrożenia ekologiczne uznawane są za formę alienacji, pojmowanej jako proces społeczny, w którym wytwory ludzkiej działalności oddzielają się od wytwórców do tego stopnia, że uchodzą spod ich kontroli i zaczynają nad nimi panować jako obca i przeciwstawna im siła, określająca warunki ich życia¹⁴.

Problematyka środowiskowa pojawia się w nowych koncepcjach filozofii chrześcijańskiej. W ogłoszonej 4.03.1979 r. encyklice *Redemptor hominis* papież Jan Paweł II zwracał uwagę na konieczność zmiany stosunku człowieka do przyrody – człowiek musi obcować z przyrodą jako jej „rozumny pan i stróż, a nie bezwzględny eksploatator”¹⁵. J. Grzesica z kolei zgłaszał postulat opracowania i stosowania polityki środowiskowej: „Istnieje bezwzględna konieczność spełniania czynów mających na celu ochronę naturalnego środowiska człowieka jako wyraz afirmacji godności osobowej człowieka. [...] Każde lekkomyślne naruszenie środowiska naturalnego uznać należy za akt naruszenia praw osoby ludzkiej, a tym samym nieposzanowanie Jej godności”¹⁶. Autor ten stwierdzał również, że to biblijne określenie „panowania” człowieka nad przyrodą należy w całym kontekście rozumieć jako „odpowiedzialne gospodarowanie”¹⁷.

Wezwania św. Jana Pawła II do dbałości o środowisko nie były pierwszymi – takie stanowisko zajmował również papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris* z 1963 r. czy papież Paweł VI w 1971 r. Poglądom tym współczesny wymiar nadał papież Franciszek, ogłaszając 18.06.2015 r. encyklikę *Laudatio si*¹⁸. Tytuł dokumentu nawiązuje do słów św. Franciszka z Asyżu: „Pochwalony bądź, mój Panie, przez siostrę naszą, matkę ziemię, która nas żywi i chowa”. W encyklice papież uznaje globalne zagrożenia i istniejącą degradację środowiska za fakty, współwystępujące i współzależne od innych współczesnych problemów, i wzywa do ogólnego dialogu „ze wszystkimi w odniesieniu do naszego wspólnego domu”, dialogu zmierzającego do wypracowania konsensusu co do konieczności podejmowania środków zaradczych. Dokument wzbudził w świecie spore kontrowersje, zwłaszcza w Polsce, głównie z powodu położenia silnego nacisku na problemy związane ze zmianami klimatycznymi i podkreślenia potrzeby zmiany spojrzenia na sposoby wytwarzania energii w kontekście wykorzystywania węgla.

¹⁴ A. Delorme, *Zagrożenia ekologiczne problemem polityczno-społecznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1987/3, s. 146.

¹⁵ Zob. Jan Paweł II, *Redemptor hominis* [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2003, s. 5–76.

¹⁶ J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka. Problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 155.

¹⁷ J. Grzesica, *Ochrona...*, s. 85.

¹⁸ Ojciec Św. Franciszek, *Laudatio Si. W trosce o nasz wspólny dom*, Częstochowa 2016.

Z tego typu – w dużym skrócie tu zarysowanych – myśli filozoficznych, etycznych i aksjologicznych wywodzą się koncepcje traktowania środowiska jako pewnego dobra przysługującego każdemu człowiekowi, do którego każdy człowiek ma prawo. Ochrona środowiska będzie więc działaniem umożliwiającym realizację takiego prawa. W koncepcjach tych wskazywana jest pogłębiająca się zależność człowieka od przyrody, rozciąga się kategorie etyki i moralności na stosunek człowieka do przyrody, dąży do zasadniczych zmian w hierarchii wartości¹⁹. Stwierdza się, że państwo, grupa ludzi czy pojedynczy człowiek, władając jakąś częścią ziemi, włada częścią dobra ogólnoludzkiego i za sposób tego władania ponosi odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń²⁰.

W ostatnim czasie pojawiają się także koncepcje przyznania osobowości prawnej poszczególnym elementom środowiska, a nawet całemu środowisku, postawienia go na pozycji równorzędnej człowiekowi. Miałoby to pozwolić na skuteczniejszą ochronę prawa środowiska do obrony przed działaniami człowieka naruszającymi jego integralność, w tym przez występowanie z roszczeniami obronnymi przed sądem²¹. Roszczenia takie wytaczane były już w niektórych krajach i uznawano je za zasadne²², jednak generalnie budzą wiele wątpliwości.

Problematyka ta pojawiła się także w końcu lat 60. na forum ONZ. Zgromadzenie Ogólne przyjęło w 1968 r. rezolucję „Problemy środowiska człowieka”, zobowiązującą Sekretarza Generalnego do przedstawienia raportu dotyczącego najważniejszych problemów środowiska człowieka oraz natury, zasięgu i stanu zaawansowania prowadzonych w tej mierze prac. Wynikiem był słynny raport U. Thanta z 26.05.1969 r. – *Problemy środowiska człowieka*. Rozpoczął się on od stwierdzenia faktu zaistnienia kryzysu ekologicznego, wyliczał jego symptomy, określał główne problemy i środki zapobiegawcze, zalecał zwołanie konferencji międzynarodowej poświęconej tym zagadnieniom (odbyła się ona w czerwcu 1972 r. w Sztokholmie). Raport ten wywarł ogromny wpływ na stan świadomości ekologicznej na całym świecie, głośnym echem odbił się także w ówczesnych państwach socjalistycznych oraz stał się uzasadnieniem potrzeby zwołania światowej konferencji poświęconej tym problemom.

Wspomniane koncepcje dobitny wyraz znalazły w deklaracji sztokholmskiej z 16.06.1972 r., w której sformułowano 26 zasad sozologii. Pierwsza z nich głosi, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i godziwych warunków bytu w środowisku, którego jakość pozwoli mu na życie przy zachowaniu swej godności

¹⁹ W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 40.

²⁰ W. Radecki, *Etyka ekologiczna*, „Człowiek i Światopogląd” 1978/7–8, s. 201.

²¹ Zob. np. D.R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, Montreal 2018.

²² Zob. ogólne omówienie takich koncepcji – P. Wilk, *Ziemia idzie do sądu*, „Polityka” z 24.02.2021 r., s. 49 i n.

i dobrobytu, oraz ponosi solenną odpowiedzialność za ochronę i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń”.

Obowiązek ochrony środowiska zmusza też do poszukiwania nowych kierunków i dróg rozwoju ludzkości – z poszanowaniem środowiska, a nie z bezwzględny, ślepy wykorzystywaniem. Pojawia się tu koncepcja ekorozwoju, sformułowana po raz pierwszy w 1975 r. w dokumentach Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP). Pojęcie to oznacza taki przebieg rozwoju gospodarczego, który by nie naruszał w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie prowadził do degradacji biosfery, nie godził w prawa przyrody i ekonomii. Miarą rozwoju nie może być wyłącznie wzrost dochodu narodowego przypadającego na mieszkańca, muszą być też brane pod uwagę jakość rozwoju i realizowane w jego toku zadania społeczne. Współcześnie idea ta rozwinęła się w koncepcję rozwoju zrównoważonego.

Koncepcja ekorozwoju zakładała *a priori*, że tego typu rozwój (postęp) jest w ogóle możliwy. Istnieją jednak poglądy taką możliwość negujące. Spora grupa intelektualistów na pytanie, czy jest możliwe pogodzenie rozwoju społecznego i ekonomicznego z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska, odpowiada negatywnie. Poglądy te, nazywane zegistycznymi (od koncepcji wzrostu zerowego – *zero growth*), najbardziej dobitny wyraz znalazły w tzw. raportach Klubu Rzymskiego. W pierwszym raporcie z 1972 r. – *Granice wzrostu*²³, analizując dynamikę wzrostu ludności na kuli ziemskiej, wzrostu gospodarczego na świecie, stanu zasobów nieodnawialnych i wzrostu ilości różnego rodzaju zanieczyszczeń, jego autorzy stwierdzali, że prawdopodobne jest osiągnięcie w stosunkowo niedługim czasie granicy wzrostu, po przekroczeniu której nastąpi gwałtowny spadek liczby ludności i produkcji przemysłowej. Ogólnym wnioskiem z tego płynącym była koncepcja zerowego wzrostu ekonomicznego, którą można realizować przez celowe ograniczenie wzrostu liczby ludności, zaprzestanie zużywania zasobów nieodnawialnych, racjonalne spożywanie zasobów odnawialnych. Tezy te były krytykowane i traktowane raczej jako swoista przestroga; teoretyczną odpowiedzią na nie było sformułowanie wspomnianej koncepcji ekorozwoju. Także i późniejszy rozwój społeczno-gospodarczy wykazał, że słuszność mają raczej zwolennicy rozwoju ekologicznego, a nie zerowego. Kryzys naftowy z 1973 r., na pierwszy rzut oka potwierdzający obawy zegistów, spowodował po pewnym czasie daleko idącą racjonalizację i oszczędności w zużyciu surowców energetycznych, wprowadzanie nowych źródeł energii, zgodnie z postulatami ekorozwoju.

Z uwag dotyczących koncepcji ekorozwoju jasno wynika, że termin „ochrona” jest przy określaniu działań podejmowanych na rzecz środowiska rozumiany obecnie bardzo szeroko; na pewno nie jest to tylko zupełna ochrona w sensie konserwatorskim, polegająca na utrzymywaniu danego układu w stanie niezmiennym. Działania

²³ D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.

tego typu wobec środowiska są możliwe, ale ich zakres będzie bardzo niewielki. Częstsze więc mogą być działania zmierzające do stałego utrzymywania oznaczonych układów środowiskowych w określonym, modelowym stanie, różnym od pierwotnego (którego przywrócenie praktycznie byłoby niemożliwe), ale jak najbardziej do takiego stanu pierwotnego zbliżonym. Podstawową jednak formą działań na rzecz środowiska będzie aktywne oddziaływanie kształtujące, dążące do utrzymywania całości środowiska w stanie równowagi ekologicznej. Zdefiniowany wcześniej stan takiej równowagi nie ma charakteru stałego, zależy od poziomu wiedzy zoologicznej i jest określany z uwzględnieniem podstawowego celu działań ochronnych – zapewnienia człowiekowi właściwej egzystencji w środowisku. Kształtujące oddziaływanie na środowisko, utrzymujące stan równowagi ekologicznej, nie może równocześnie być takim kształtowaniem środowiska, które polegałoby wyłącznie na dostosowywaniu go do zaspokajania potrzeb człowieka – musi być brana pod uwagę także konieczność zachowania równowagi ekosystemów. Stwierdzając krótko, ochrona przyrodniczego środowiska człowieka to wszelkie działania i zaniechania dotyczące tego środowiska, których celem jest utrzymanie go w stanie równowagi ekologicznej.

Taką też definicję zawierają obowiązujące przepisy. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 13 p.o.s. ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta powinna polegać w szczególności na:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;
- 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka jest więc pojęciem złożonym, zakładającym podejmowanie całych kompleksów celowych, racjonalnych oddziaływań. Stąd pojawia się postulat opracowania i prowadzenia **polityki sozologicznej** (środowiskowej). Z uwagi na wcześniej dokonane ustalenia, dotyczące pojęcia środowiska naturalnego i jego ochrony, oraz przyjmując, że polityka to świadome stosowanie określonego zespołu zasad i metod działania dla osiągnięcia oznaczonego celu, można spróbować zdefiniować politykę ochrony przyrodniczego środowiska człowieka (w skrócie można byłoby ją mniej precyzyjnie nazwać polityką środowiskową). Sądzę, że przez to pojęcie należałoby rozumieć opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod oddziaływania na środowisko dla utrzymania go w stanie równowagi ekologicznej (opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod ochrony środowiska – w ujęciu ochrony środowiska zaproponowanym wyżej). O polityce środowiskowej można mówić w sensie globalnym (w skali danego państwa, w przyszłości być może w skali całej kuli ziemskiej) i w sensie indywidualnym (działania podejmowane przez poszczególne podmioty lub pewne ich grupy). Jeżeli w danym państwie istnieje polityka środowiskowa w skali ogólnopństwowej, to powinna mieć ona charakter pierwotny i nadrzędny, powinna kształtować polityki indywidualne.

1.3. Ochrona środowiska jako zadanie państwa

Jedną z podstawowych grup celów każdego współczesnego państwa są tzw. cele ogólnospołeczne; każde państwo musi bowiem zapewnić społeczeństwu minimum warunków, jakich wymaga stan rozwoju cywilizacyjno-technicznego²⁴. Zakres takich zadań ogólnospołecznych (i szerzej – ogólnoludzkich) bardzo się obecnie rozszerza, ich realizacja zaczyna być odczuwana przez społeczeństwo jako jedna z głównych funkcji państwa. Funkcje tego typu nazywane są **integracyjnymi**, ponieważ zapewniają egzystencję społeczeństwa jako całości²⁵. Wśród celów ogólnospołecznych państwa istotne znaczenie ma zapewnianie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju. Waga tego problemu jest w tej chwili na tyle znacząca, że jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania się państwa. Cel ten powinien być realizowany przez podejmowanie zadań określanych jako ochrona środowiska. Ich realizacja powinna mieć charakter polityki środowiskowej.

W niektórych opracowaniach zwraca się też uwagę, że ochrona środowiska naturalnego staje się obecnie samoistną wartością polityczną. Oznacza to, że odwoływanie się do niej może być traktowane jako karta przetargowa w walce o ustalenie pozycji różnych partii czy ugrupowań politycznych²⁶. Jest to, moim zdaniem, zjawisko niebezpieczne, gdyż zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska powinno być traktowane jako wartość nadrzędna, ogólnospołeczna. Stąd wynika waga problemu i potrzeba dokonywania szerokich uzgodnień oraz uzyskiwania w miarę powszechnie akceptowanych kompromisów kształtujących politykę środowiskową, a to mogłoby zapobiec instrumentalnemu kształtowaniu tych zagadnień w kampaniach politycznych.

Istotny wpływ na kształt i zakres zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska mają współcześnie – poza uwarunkowaniami wewnętrznymi – stosunki międzynarodowe. Jest to przy tym wpływ dwustronny; już dawniej bowiem powiązania o charakterze gospodarczym (zmuszające np. do forsowania eksportu surowców naturalnych przy braku konkurencyjności wyrobów przetworzonych) czy politycznym (zobowiązujące do podejmowania określonych przedsięwzięć gospodarczych) miały wpływ na stan gospodarki danego kraju, a przez to i na stan środowiska. Obecny rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, a zwłaszcza zmiana nastawienia do problematyki w tej skali i wzrost liczby norm prawnomiędzynarodowych, zaliczanych do nurtu sozologicznego tej gałęzi prawa, zmusza państwa, niebędące

²⁴ Istnienie i konieczność realizacji przez państwo takich celów zostały bardzo mocno podkreślone w pochodzącej z 1991 r. encyklice Jana Pawła II *Centesimus annus*. Zob. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, „L'Osservatore Romano” 1991/4, s. 4–30.

²⁵ Tego rodzaju funkcje wymienia art. 5 Konstytucji RP.

²⁶ A. Antoszewski, A. Ferens, *Uwarunkowania procesu decyzyjnego w przedmiocie ochrony środowiska w strukturach władzy lokalnej*, Warszawa 1990, s. 21 i n.

nawet stronami konkretnych konwencji, do chociażby częściowego ich przestrzegania, a przynajmniej deklarowania takiej intencji. Także uchwały, rezolucje i inne dokumenty organizacji międzynarodowych (zwłaszcza ONZ i organizacji wyspecjalizowanych typu FAO, WHO itp.), nie tworząc nawet formalnych norm prawnymieędzynarodowych, stwarzają bodźce do podejmowania i rozwiązywania określonych zagadnień w skali wewnętrznej lub międzynarodowej. Kolejnym czynnikiem bezpośrednio oddziałującym na zakres zadań ochronnych są zanieczyszczenia transgraniczne oraz awarie i katastrofy wszelkiego typu, o szerokich skutkach ekologicznych.

Nie wydaje się tu potrzebne szczegółowe wyliczanie zadań, jakie państwo powinno w dziedzinie ochrony środowiska podejmować, przede wszystkim dlatego, że katalog taki musi mieć charakter płynny – będzie zmieniał się w zależności od sytuacji ekonomicznej i ekologicznej, także politycznej, przydatne natomiast mogłoby być określenie zakresu takich zadań w sposób ogólny, pokazujące równocześnie generalnie kierunki, możliwości i sposoby pożądanego, moim zdaniem, działania państwa w dziedzinie ochrony naturalnego środowiska człowieka.

Sądzę, że ogólnie oddziaływania państwa powinny dotyczyć dwóch sfer – gospodarki i świadomości. W sferze gospodarczej podstawowymi zadaniami państwa (jego organów) powinny być następujące działania (w kolejności wynikającej z postulowanej hierarchii i przy założeniu, że istotnemu ograniczeniu ulega bezpośrednia działalność gospodarcza państwa):

- 1) oddziaływanie na podmioty gospodarujące w celu preferowania przedsięwzięć proekologicznych – tzn. czystych i oszczędnych ekologicznie (niezniekształcających środowiska w sposób naruszający równowagę) oraz o charakterze rekultywacyjnym (np. przez zagospodarowanie odpadów). Oddziaływanie powinno się odbywać głównie za pośrednictwem instrumentów ekonomicznych (np. preferencje podatkowe, kredytowe), ewentualnie przez ułatwienia lokalizacyjne;
- 2) włączenie parametrów środowiskowych w instrumenty ekonomiczne oddziałujące na sytuację podmiotów gospodarujących w celu ograniczania i eliminowania działań szkodzących środowisku (np. opłaty i kary środowiskowe) oraz wymuszania działań rekultywacyjnych;
- 3) określanie dopuszczalnych granic wykorzystywania poszczególnych komponentów środowiska oraz standardów ich jakości – to pierwsze w postaci limitów (pozwoleń na wykorzystywanie), stosowanych jednak tylko w sytuacjach, gdy odpowiedniego efektu nie da się osiągnąć przez oddziaływania wymienione w pkt 2; nie powinno to jednak całkowicie takich instrumentów ekonomicznych zastępować, a tylko je uzupełniać;
- 4) podejmowanie konkretnych przedsięwzięć ochronnych, głównie w zakresie monitoringu środowiska, ochrony konserwatorskiej (określonych obiektów i terenów), ewentualnie działań o charakterze rekultywacyjnym (tu głównie przez ich finansowanie) – wszystko łącznie z akumulacją niezbędnych środków finansowych.

W sferze świadomości podstawowym zadaniem państwa powinno być kształtowanie odpowiedniego poziomu tzw. świadomości ekologicznej przez:

- 1) umożliwianie „samorozwoju” świadomości ekologicznej – przez preferowanie działalności organizacji społecznych w tej dziedzinie (środki finansowe, uprawnienia kontrolne z prawem sygnalizacji, prawo do żądania wszczęcia oficjalnej kontroli), uprawnienie organizacji samorządowych do podejmowania działań ochronnych, stworzenie systemu gwarancji umożliwiających indywidualnemu obywatelowi egzekwowanie jego prawa do korzystania z wartości środowiska. Istotne znaczenie powinno mieć to ostatnie zadanie – sformułowanie go daje ogólną odpowiedź na postawione kiedyś przez W. Radeckiego pytanie (według mnie już wtedy w podtekście retoryczne), czy człowiek (obywatel) jest tylko biernym beneficjentem korzystającym z prowadzonej dla jego dobra przez państwo działalności na rzecz ochrony środowiska, czy też jest w tym zakresie podmiotem aktywnym, który tej działalności może żądać, ma roszczenie o jej podjęcie i może w niej uczestniczyć²⁷. Można udzielić tu tylko jednej odpowiedzi – aktywność obywateli jest dla realizacji celów ochronnych niezbędna, a zadaniem państwa jest tę aktywność pobudzać i stwarzać wszelkie warunki umożliwiające obywatelom działanie na rzecz utrzymania środowiska w stanie równowagi;
- 2) rozwój systemu edukacji ekologicznej – w szkolnictwie wszystkich szczebli (nawet przez narzucanie obowiązkowych przedmiotów) oraz przez system środków masowego przekazu (finansowanie odpowiednich działań);
- 3) ustalenie i egzekwowanie zasad odpowiedzialności za szkody środowiskowe, pełniących zadania prewencji ogólnej i szczególnej, wraz z kontrolą stanu środowiska.

Przedstawiona propozycja pozwala zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze generalną rolę państwa w ochronie środowiska powinna być rola sternika (włączając w to zadania kontrolne) i arbitra, w znacznie mniejszym zakresie bezpośredniego wykonawcy. Po drugie zadania powinny być określone w konkretny sposób i realizowane za pomocą konkretnych instrumentów. Aparat państwowy powinien więc być zobowiązany do realizacji precyzyjnie opisanych obowiązków i stosowania ściśle oznaczonych sposobów oddziaływania, służących osiągnięciu wytyczonych celów. Zakres proponowanych zadań pokazuje także konieczność angażowania całego aparatu państwa, nie zaś wyłącznie lub prawie wyłącznie organów administracji.

1.4. Prawo w ochronie środowiska

Prawo to „system norm ogólnych i abstrakcyjnych, związany genetycznie i funkcjonalnie z działalnością państwa, którego funkcja i treść określa układ sił klasowych oraz

²⁷ W. Radecki, *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska* [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 25.

stopień rozwoju cywilizacji”²⁸. Prawo jest rezultatem działalności państwa (jego organów), reguluje zasadnicze kierunki działalności państwa, będąc jednym z podstawowych instrumentów realizacji jego funkcji. Jest ono środkiem do osiągnięcia celów, jakie prawodawca zamierza uzyskać, opierając się na wiedzy, jaką posiada, i wartościach, jakie przyjmuje. Używanie prawa do osiągania założonych celów to polityka prawa, a tworzenie norm w dostatecznym stopniu ogólnych i abstrakcyjnych, które mają służyć do realizacji określonych celów, to jeden z jej elementów – polityka tworzenia prawa²⁹.

Przyjmując powyższe założenia oraz uznając, że utrzymywanie równowagi ekologicznej stanowi jeden z głównych celów współczesnego państwa, a ochrona środowiska to jedno z podstawowych zadań, należałoby stwierdzić, że prawo w tej dziedzinie powinno odgrywać podwójną rolę. Normy prawne bowiem powinny stanowić preskryptywny wyraz zadań, których podjęcie jest niezbędne do zrealizowania założonego celu, a równocześnie będą środkiem, za pomocą którego zadania te będą wykonywane. W pierwszej roli normy powinny określać zadania zarówno państwa (tu głównie normy aktów prawnych najwyższej rangi), jak i jego organów oraz wszelkich podmiotów oddziałujących na środowisko. W drugiej roli normy powinny stanowić samoistny środek realizacji określonych zadań, ale równocześnie regulować kształt i sposób stosowania innych środków – o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp. Normy prawne muszą odgrywać obie role razem – określenie wyłącznie zadań ochronnych, bez równoczesnego ustanowienia skutecznych środków ich realizacji, jest działaniem całkowicie chybionym. W pierwszym momencie może mieć to tylko pewne znaczenie propagandowe, ale później powoduje negatywne skutki społeczne w postaci utraty zaufania dla norm prawnych, nieprzynoszących założonych efektów. Oczywiście jest chyba, że ustanowione normą środki działania muszą być efektywne w praktyce (muszą być stosowane i przynosić efekty); przez stwierdzenie, że konieczne jest ustanowienie „skutecznych środków”, rozumiem też ustanowienie ich w taki sposób, aby musiały być w rzeczywistości stosowane. Polityka prawa (tworzenia, stosowania i realizacji norm działających na rzecz ochrony środowiska) powinna więc być jednym z istotnych elementów polityki środowiskowej. Jednocześnie system skutecznie działających proekologicznych norm prawnych można byłoby traktować jako jeden z istotniejszych zewnętrznych wyrazów istnienia w danym państwie polityki środowiskowej.

Najbardziej ogólnym normatywnym wyrazem celów państwa i służących ich realizacji zadań są przepisy konstytucji. W tym akcie prawnym powinno więc znaleźć się określenie takiego celu, jak zapewnienie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju oraz wytyczenie podstawowych zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Bardzo przydatne byłoby również wyraźne wskazanie miejsca

²⁸ J. Wróblewski [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979, s. 265.

²⁹ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 50.

tych zagadnień w hierarchii celów państwa. Konkretyzacja zadań będzie następowała w ustawach przez konstruowanie różnorodnych instytucji prawnych, z uwzględnieniem wymogów norm prawa międzynarodowego.

Wspomniane instytucje prawne powinny należeć do różnych gałęzi prawa – nie można mówić o primacie którejkolwiek z metod regulacji prawnej (administracyjnej, cywilnej czy karnej). Co do sposobu oddziaływania instytucje prawne powinny raczej służyć eliminowaniu lub ograniczaniu zjawisk negatywnych, w mniejszym natomiast stopniu normy prawne nadają się do bezpośredniego powodowania pozytywnych efektów społecznych i gospodarczych. Wspomnianej eliminacji dobrze służą m.in. rozwiązania określające dokładnie wzajemne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego oraz ustalające zasady odpowiedzialności z jednej strony, a ochrony praw podmiotowych z drugiej.

Z uwagi na przedstawioną wyżej propozycję zestawu zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska, należałoby zwrócić także uwagę na funkcje norm prawnych w tym zakresie. Normy mają być instrumentem określania i realizacji zadań państwa, wobec czego powinny spełniać przede wszystkim następujące funkcje:

- 1) funkcję **organizatorską** (kształtowania zasad korzystania ze środowiska w kontekście jego ochrony) – ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów prawidłowości ekologicznej wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustanowienie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, ustalenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej;
- 2) funkcję **organizacyjną** (organizowania wykonania zadań ochronnych) – ustalenie podziału zadań między aparatem państwowym a aparatem i organizacjami społecznymi, ustanowienie organizacji aparatu państwa powołanego głównie do wykonywania zadań ochronnych, ustalenie zakresu, form i organizacji wykonywania kontroli stanu środowiska;
- 3) funkcję **represyjną** (wymuszanie zachowań korzystnych dla utrzymywania stanu równowagi ekologicznej) – ustalanie wykorzystywanych indywidualnie lub zbiorowo gwarancji realizacji podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska, wprowadzanie sankcji za szkody środowiskowe, ustalanie zasad restaurowania zniszczonych elementów środowiska i wynagradzania szkód środowiskowych.

1.5. Normy administracyjnoprawne w ochronie środowiska

Wśród norm prawnych realizujących wskazane wyżej funkcje prawa w dziedzinie ochrony środowiska istotną rolę odgrywają normy zaliczone do dziedziny prawa administracyjnego. Ten szczególny charakter norm administracyjnoprawnych wynika z zakresu ich działania – mają bardzo duże znaczenie w wypełnianiu funkcji

organizacyjnej, jeszcze większe przy funkcji organizatorskiej. Pewną rolę odgrywają też przy wypełnianiu funkcji gwarancyjnej. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia, że ochrona środowiska jest zadaniem państwa wypełnianym przez jego aparat – głównie organy administracji, gdyż większość zadań państwa w tej dziedzinie ma charakter zadań z zakresu administracji publicznej.

Normy prawa administracyjnego przede wszystkim powinny więc wytyczać zadania administracji państwowej w dziedzinie ochrony środowiska. Zadania, przy których wypełnianiu administracja będzie musiała wkraczać w sferę praw podmiotowych jednostek, muszą być określone w normach rangi ustawowej. Wymaga to znacznego rozbudowania tego typu norm, określających merytoryczne kierunki działania administracji przy wydawaniu aktów ustanawiających obowiązki obywateli bądź ograniczających ich uprawnienia.

Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji **reglamentacyjnej**, rozumianej jako egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków wobec społeczeństwa, państwa, jednostki, czyli ograniczanie swobody podmiotów indywidualnych i organizacji na rzecz koniecznej ochrony określonych interesów społecznych, państwowych czy jednostek. Należałoby podkreślić, że norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Jest to istotne dla oceny działania administracji z obu stron – czy nie zostały przekroczone granice upoważnienia z jednej i czy dany interes jest chroniony w wystarczającym stopniu z drugiej strony.

1.6. System przepisów prawa ochrony środowiska

Ochrona środowiska, jak wskazano wyżej, to jedna z istotniejszych tzw. funkcji integracyjnych państwa, których celem jest zapewnianie funkcjonowania społeczeństwa jako całości, zapewnianie mu podstawowych warunków bytu³⁰. Ochrona środowiska jako funkcja integracyjna zamyka się, w ogólnych zarysach, co najmniej w zapewnianiu społeczeństwu właściwych (pod względem ekologicznym) warunków rozwoju. Coraz częściej jest jednak rozumiana szerzej – jako działania zmierzające do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw, niekoniecznie mającymi bezpośredni wpływ na warunki życia człowieka. Istnienie tej funkcji jest niezależne od ustroju państwa, stopnia jego możliwości, łączących go powiązań międzynarodowych i podobnych czynników. Mają

³⁰ Istnienie tego typu funkcji bywa, co prawda, czasem kwestionowane (zwłaszcza w skrajnych poglądach neoliberalnych), jednak przeważają poglądy uznające ich funkcjonowanie i konieczność wykonywania. Wymownym przykładem może być tu wspomniana encyklika papieża Jana Pawła II *Centesimus annus* z 1.05.1991 r., wyraźnie podkreślająca istnienie takich obowiązków państwa.

one jednak istotny wpływ na poziom realizacji zadań ochronnych (co widać zwłaszcza przy uwarunkowaniach ekonomicznych) czy zakres i treść podejmowanych zadań (na co z kolei spory wpływ mogą mieć np. zobowiązania międzynarodowe państwa).

W ten właśnie sposób podchodzą do zagadnienia przepisy Konstytucji RP, uznając w art. 5 ochronę środowiska za jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej, które powinno być realizowane w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W świetle dalszych przepisów tego aktu ochrona środowiska, w skład której wchodzi zarówno zapewnienie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego, jak i utrzymanie równowagi przyrodniczej w środowisku, obciąża organy przede wszystkim władzy publicznej. Również jednak i wszystkie inne podmioty funkcjonujące w państwie mają obowiązek chronić środowisko przed negatywnymi skutkami własnych oddziaływań (art. 86 Konstytucji RP)³¹.

Natomiast na szczeblu ustawowym prawo ochrony środowiska dość szybko staje się rozbudowanym systemem przepisów, co spowodowane jest z jednej strony ciągłym rozwojem tych norm przez obejmowanie regulacją nowych zagadnień, poszukiwaniem nowych, skuteczniejszych rozwiązań prawnych, z drugiej zaś coraz szerszym oddziaływaniem prawa międzynarodowego, a w szczególności prawa unijnego. Powoduje to konieczność spoglądania na te przepisy oraz oczywiście ich stosowania w sposób całościowy. Trzeba też zauważyć, że w skład tego systemu norm wchodzi instytucje prawne wywodzące się z różnych obszarów prawa, według niektórych poglądów wyodrębniające się w jego nową gałąź.

Skuteczność działań ochronnych wymaga stosowania skutecznych środków. Wymogowi skuteczności musi odpowiadać także prawo (skuteczność należałoby tu rozumieć w sensie prakseologicznym jako możliwie najdalej idące zbliżenie się do realizacji założonego celu, przy czym chodzi o osiągnięcie wszystkich rodzajów skuteczności w ujęciu teorii prawa – behawioralnej, psychologicznej, finitystycznej i społeczno-wychowawczej³²).

Skuteczność taka zależy oczywiście od wielu okoliczności, m.in. od spójności i poprawności norm regulujących zagadnienia ochronne. Wydaje się właśnie, że osiągnięcie takich cech byłoby łatwiejsze przez zgrupowanie tych norm w jednej gałęzi, posiadającej pewien system aktów prawnych (na czele z aktem o charakterze na razie przepisów ogólnych, przyszłościowo kodeksu) określających precyzyjnie cele regulacji i służące ich osiągnięciu obowiązkowi różnych podmiotów, opierającej się na normatywnie określonych zasadach ogólnych. Ułatwiałoby to zarówno tworzenie, jak i stosowanie prawa. Nie bez znaczenia są też względy dydaktyczne i rozpowszechnianie

³¹ Więcej o ochronie środowiska w przepisach Konstytucji zob. M. Górski [w:] *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 5, 74 oraz 86.

³² Według koncepcji J. Wróblewskiego. Zob. J. Wróblewski, *Teoria...*, s. 241 i n.

wiedzy ekologicznej budujące świadomość ekologiczną³³. Rozwój takiej świadomości jest powszechnie uznawany za praktycznie jedyny sposób skutecznego na dłuższą metę rozwiązywania problemów środowiskowych.

Postulat stworzenia zwartego i spójnego systemu prawa środowiskowego miał za sobą także bardzo istotne argumenty o charakterze ekologicznym. Środowisko naturalne (przyrodnicze) jest bowiem jednością i działania podejmowane wobec któregośkolwiek z jego elementów, a polegające na jego wykorzystywaniu czy ochronie przed skutkami takiego korzystania, muszą być prowadzone z uwzględnieniem powiązań i interakcji w tym środowisku zachodzących.

Założenia te stały się podstawą prac nad nowym systemem przepisów ochrony środowiska, sfinalizowanych całym zespołem aktów wprowadzonych w 2001 r. System nie został jednak wówczas zamknięty, jego konstruowanie trwa praktycznie na bieżąco, w ostatnich jednak latach w sposób dość wyraźnie dysfunkcyjny, bez zwracania uwagi na postulowaną w nauce spójność, kompletność i zwartość systemu tych przepisów i aktów, w których są one zawarte.

1.7. Podstawowe założenia aktualnego systemu prawa ochrony środowiska

1.7.1. Zakres regulacji i rola ustawy ogólnej

Prawo ochrony środowiska to w chwili obecnej rozbudowany systemem przepisów, stwarzających spore problemy w interpretacji i stosowaniu nawet dla fachowców. Powoduje to konieczność spoglądania na te przepisy oraz oczywiście ich stosowania w sposób całościowy, a nie tylko zwracania uwagi na jeden wąski problem, który akurat powinien być rozwiązany. Sposobem takiego właśnie spojrzenia miało być przyjęte w 2001 r. Prawo ochrony środowiska, dotyczące w swojej zasadniczej treści przede wszystkim kwestii ogólnych, wiążących się z konstrukcją systemu norm, ich interpretacją i stosowaniem, źródłami i treścią wynikających z nich zadań i obowiązków obciążających różne podmioty. Zakładaną rolę tego aktu podkreśla również jego tytuł.

Prawo ochrony środowiska zastąpiło wskazywany wyżej poprzedni akt, czyli ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. W pracach nad projektem założono, że nowa ustawa będzie podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony środowiska, aktem porządkującym ten system, mimo formalnej równości

³³ Można by odwołać się w tym względzie m.in. do opracowań R. Paczuskiego, już dość dawno gruntownie uzasadniającego potrzebę wprowadzenia treści ekologicznych do programu studiów prawniczych w ramach przedmiotu nazwanego „prawo ochrony środowiska”. Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska w szkołach wyższych*, „Życie Szkoły Wyższej” 1986/2, s. 89–102.

aktów prawnych rangi ustawowej. Jej zadaniem stało się więc także stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości i – na tyle, na ile obecnie jest to możliwe – ujednolicenie wymagań i procedur w tej dziedzinie. Ustawa ogólna powinna stanowić jak gdyby punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które powinny być konstruowane i stosowane w sposób umożliwiający osiągnięcie wspólnych dla nich wszystkich celów. W Prawie ochrony środowiska, ze względu na obszerność tego aktu, zawarto osiem tytułów merytorycznych: I „Przepisy ogólne”, II „Ochrona zasobów środowiska”, III „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom”, IV „Poważne awarie”, V „Środki finansowo-prawne ochrony środowiska”, VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, VII „Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska”, VIII „Programy dostosowawcze” (później uchylony). Tytuły te dzielą się na działy i rozdziały.

Jednym z podstawowych celów opracowania nowej ustawy było także dostosowanie prawa polskiego do wymagań prawa wspólnotowego, jak również do kilku ówczesnych projektów dyrektyw Wspólnoty Europejskiej. Ustawa wraz z aktami wykonawczymi realizuje wymagania wynikające z wielu aktów prawa unijnego. Szczególne znaczenie mają akty konstruujące podstawowe wymagania dotyczące ograniczania negatywnych wpływów na środowisko, powodowanych przez szczególnie uciążliwe zakłady przemysłowe, w tym zwłaszcza dyrektywa IPPC, na szczeblu unijnym zastąpiona w 2010 r. nowym aktem, oczywiście transponowanym do prawa wewnętrznego, w szczególności przez nowelizację Prawa ochrony środowiska (zob. dyrektywa IED).

1.7.2. Przepisy ogólne Prawa ochrony środowiska

W tytule I najważniejsze wydają się dwie grupy przepisów – konstruujące kilka podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, w założeniu mających charakter tzw. zasad ogólnych tej grupy norm, oraz obszerny słowniczek zawierający definicje ponad 50 pojęć kluczowych dla interpretacji i stosowania całego systemu prawnego ochrony środowiska. Założono bowiem, że zdefiniowane w ustawie pojęcia nie będą już w odmienny sposób określane w innych ustawach, będą funkcjonować w odniesieniu do wszystkich przepisów ochronnych. Istotne znaczenie ma tu również uzupełnienie innych ustaw związanych z zagadnieniami ochrony środowiska o przepisy zobowiązujące do uwzględniania zasad i definicji ujętych w dziale I tytułu I Prawa ochrony środowiska.

Do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska zawartych w ustawie należą: zasada prewencji wraz z zasadą przezorności, zasada „zanieczyszczający płaci” oraz zasada kompleksowości ochrony, podkreślająca konieczność ochrony środowiska jako całości. Do ważnych, nowych reguł, wywodzących się z prawa wspólnotowego, powinno należeć uspołecznienie procesu decyzyjnego w dziedzinie ochrony środowiska.

Wprowadzenie tych zasad jest generalnym dostosowaniem założeń naszego systemu do wymagań prawa unijnego. Uznanie zasad wprowadzanych w dziale I tytułu I Prawa ochrony środowiska za ogólne stwarza podstawę ujednolicania interpretacji i praktyki stosowania całego systemu przepisów o ochronie środowiska (szerzej na temat zasad ogólnych zob. rozdział 2).

W tej części ustawy znalazły się również postanowienia, w których starano się porządkować od strony ogólnej sposoby i zakres korzystania ze środowiska. Polega to na określeniu „prawnych form korzystania ze środowiska”, nazwanych korzystaniem powszechnym i zwykłym. Powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji, dla zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym dla wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz innych niż wymienione rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu Prawa wodnego. Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów Prawa wodnego. Indywidualny charakter mają natomiast określone przepisami ustawy sposoby korzystania ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, które będą dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (taką formułę korzystania zwykłego można byłoby nazwać korzystaniem reglamentowanym).

1.7.3. Ustawa wprowadzająca i inne akty nowego systemu

Wprowadzona w 2001 r. kompleksowa zmiana polskiego prawa ochrony środowiska wyodrębniła przepisy przejściowe oraz dokonujące zmian w obowiązujących aktach w osobnej ustawie wprowadzającej. Akt ten wprowadził do naszego systemu ustawę ogólną (Prawo ochrony środowiska) oraz ustawę z 27.04.2001 r. o odpadach. Ustawa wprowadzająca składa się z trzech części – są to: przepisy ogólne, zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy końcowe. Podstawowym terminem wejścia w życie nowych aktów stał się 1.10.2001 r., dla niektórych natomiast rozwiązań ustalono terminy późniejsze.

W skład nowego systemu prawa ochrony środowiska weszło także wiele innych aktów rangi ustawowej. Wspomnianą ustawę o odpadach z 2001 r. uzupełniły początkowo ustawa z 11.05.2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych³⁴, a także ustawa z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania

³⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 63, poz. 638 ze zm. Tę ustawę z dniem 1.01.2014 r. zastąpiła ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej³⁵, następnie kolejne ustawy (w tym o postępowaniu z tzw. wrakami samochodowymi czy złomem elektrycznym i elektro-nicznym, ta ostatnia już w następnej wersji). Wielokrotnie nowelizowana była ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Od 1.01.2002 r. obo-wiązywała ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne, a od połowy stycznia tegoż roku uzupełniająca je ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbioro-wym odprowadzaniu ścieków³⁶, z istotnymi zmianami z końca 2017 r. Od 1.01.2018 r. weszła w życie ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne. System ten uzupełnia wiele innych aktów szczegółowych.

System w dalszym ciągu jest modyfikowany i uzupełniany, co w sporej części wiąże się z koniecznością uwzględniania wymagań wynikających z prawa unijnego, kon-struującego w chwili obecnej podstawowy zespół założeń kształtujących polskie pra-wo wewnętrzne w dziedzinie ochrony środowiska. Bardzo ważnym uzupełnieniem systemu stały się w szczególności dwie ustawy o charakterze także ogólnym, tj. usta-wa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społe-czeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wyod-rębnienie wymienionych zagadnień w osobnych ustawach jest oceniane przez doktrynę negatywnie. Dla przykładu zwraca się uwagę, że uregulowanie zagadnień wskazanych w tytule ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale spo-leczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, do-tychczas w całości regulowanych Prawem ochrony środowiska, wydaje się działaniem co najmniej niezbyt przemyślanym, dezorganizującym system przepisów o ochronie środowiska, mogącym w przyszłości skutkować istotnymi problemami interpretacyjnymi i trudnościami w stosowaniu przepisów o ochronie środowiska. Koncepcja spotkała się z dość zasadniczym sprzeciwem ze strony polskiej doktryny prawa ochrony środo-wiska³⁷, co jednak nie przeszkodziło w jej wdrożeniu.

1.8. Ochrona środowiska w prawie unijnym

1.8.1. Podstawy prawne kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska

Do 1986 r. Wspólnota Europejska opierała swoją działalność w dziedzinie ochrony środowiska na przepisach Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospo-darczą, odnoszących się do tych zagadnień w sposób pośredni. Był to art. 100 TEWG

³⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1903 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2028.

³⁷ Zob. opinie do projektu ustawy dotyczące druków sejmowych nr 767 i 768, „Biuletyn Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP” 2008/5.

regulujący sferę wspólnego rynku oraz art. 235 TEWG pozwalający na podjęcie określonej polityki, jeśli miałyby ona prowadzić do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, pozostających w związku z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Dyrektywy uchwalane w tym okresie odwoływały się więc bądź wyłącznie do art. 100 TEWG, bądź art. 100 w zw. z art. 235 TEWG.

Jednolity akt europejski³⁸ przyjęty w 1986 r. doprowadził w tych kwestiach do zasadniczej zmiany. Została bowiem skonstruowana wyraźna podstawa prawna w tej dziedzinie – dyrektywy uchwalone po wejściu w życie aktu (czyli od 1987 r.) odwoływały się do art. 130r, 130s, 130t TEWG, regulujących przede wszystkim sferę ochrony środowiska, jak również art. 100a TEWG, regulującego obszar rynku wewnętrznego.

Włączenie w 1986 r. do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą tytułu VII dotyczącego kwestii ochrony środowiska, a w szczególności art. 130r TEWG, w było w dość szerokim zakresie analizowane literaturze ze względu na kwestię ujęcia w postanowieniach Traktatu, po raz pierwszy, zasady subsydiarności. Zagadnienia ochrony środowiska do 1986 r. nie miały w rozumieniu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą charakteru zadań wspólnotowych, co nie oznaczało oczywiście, że odpowiednie działania nie były podejmowane. Były one jednak wcześniej oparte na ówczesnych art. 100 i 235 TEWG, z uwzględnieniem później także art. 100a TEWG³⁹. Traktat jednolity europejskiej po pierwsze więc uznał, że ochrona środowiska jest takim typem zadania publicznego, którego wykonywanie powinno obejmować także szczebel Wspólnoty, a po drugie wprowadził jako kryterium pozwalające ustalać zakres aktywności Wspólnoty w tej dziedzinie właśnie zasadę subsydiarności. Artykuł 130r ust. 4 TEWG stwierdzał bowiem, że Wspólnota podejmuje zadania w zakresie ochrony środowiska w takim zakresie, aby możliwe było osiągnięcie celów założonych w ust. 1 w stopniu wyższym na szczeblu Wspólnoty niż na szczeblu poszczególnych państw członkowskich.

Wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej rozszerzyło zakres art. 2 TWE, dotyczącego zadań Wspólnoty, przez włączenie zadania wspierania zrównoważonego wzrostu działań gospodarczych i trwałego, nieinflacyjnego wzrostu z poszanowaniem środowiska naturalnego. Pojęcie zrównoważonego wzrostu było jednak krytykowane jako znacznie słabsze od powszechnie stosowanego w dokumentach międzynarodowych pojęcia zrównoważonego rozwoju.

Zmiany podjęte w czerwcu 1997 r. w kolejnym akcie nowelizującym – Traktacie z Amsterdamu⁴⁰ – polegały przede wszystkim na rozszerzeniu zakresu przepisów

³⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 ze zm.

³⁹ H. Machińska, *Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994/3, s. 117–120.

⁴⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 ze sprost.

art. 2 TWE o zadania Wspólnoty zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska, jak również mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju (a nie wzrostu) działań gospodarczych oraz zrównoważonego i nieinflacyjnego wzrostu. Włączono także nowy art. 3c TWE (obecnie art. 11 TFUE), ustanawiający zasadę integracji. Zmiany dotyczyły również ówczesnego art. 100a (ust. 3–5) TWE, który został zastąpiony art. 95 (ust. 3–10) TWE, stanowiącym o obowiązku uwzględniania wysokiego poziomu ochrony w projektach Komisji, ale również w działaniach Parlamentu i Rady. W tym samym przepisie ustanowiono również procedurę w przypadku przyjęcia przez państwo surowszych działań niż tych przewidzianych przez Wspólnotę. Działania te mogą być zatwierdzone lub odrzucone przez Komisję.

Traktat z Lizbony⁴¹, podpisany w 2007 r., nie wprowadził istotnych zmian w regulacjach dotyczących ochrony środowiska. Nowością było jednak wymienienie walki ze zmianami klimatu na szczeblu międzynarodowym jako jednego z celów unijnej polityki ochrony środowiska. Przewidywał on wsparcie Unii Europejskiej dla międzynarodowych działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W ten sposób wyraźnie podkreślono w nim główną rolę Unii Europejskiej w tym zakresie na arenie międzynarodowej.

1.8.2. Zasady polityki w dziedzinie ochrony środowiska

Ponad 30-letnia działalność Unii Europejskiej w sferze ochrony środowiska dała podstawę do wypracowania katalogu zasad, które mają kreować jednolitą koncepcję prawa ochrony środowiska. Początkowo traktowane były one jako forma deklaracji intencji, lecz w krótkim czasie stały się wytycznymi polityki na rzecz ochrony środowiska.

Artykuł 191 ust. 2 TFUE (art. 174 ust. 2 TWE) formułuje obecnie następujące zasady polityki Unii w zakresie ochrony środowiska:

- 1) zapewnianie wysokiego poziomu ochrony środowiska z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach;
- 2) zasadę prewencji;
- 3) zasadę przezorności;
- 4) zasadę „zanieczyszczający płaci”;
- 5) likwidację szkód u źródła (zasada prelikwidacji szkody).

Prawo polskie zasad tego typu do wejścia w życie Prawa ochrony środowiska nie znało, w tym sensie, że nie miały one postaci normatywnej. W doktrynie pojawiały się wprawdzie już od pewnego czasu postulaty opracowania katalogu zasad ogólnych

⁴¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

prawa ochrony środowiska⁴², nie miały one jednak oddźwięku w poczynaniach ustawodawcy. Należałoby również zauważyć, że zasady tego rodzaju występują ponadto w ustawodawstwach wielu państw⁴³. Zasady te zostały przejęte w prawie polskim, a szerzej omówione w odrębnym rozdziale.

1.8.3. Ustawodawstwo wtórne jako podstawowe źródło prawa ochrony środowiska

Najbardziej rozpowszechnioną formą prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska jest dyrektywa, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek pełnej inkorporacji wymagań unijnych do ich systemów prawnych i administracyjnych, zezwalając jednak na pewną swobodę w doborze środków realizacji tego obowiązku. Dyrektywy często umożliwiają rządowi wprowadzanie ostrzejszych ograniczeń w odniesieniu do działalności przynoszących szkody środowisku. Natomiast rozporządzenia obowiązują bezpośrednio i nie mogą być włączane do ustawodawstwa krajowego.

Sposób transpozycji postanowień dyrektyw zależy od użytych sformułowań i konstrukcji. Precyzyjnie określone wymagania zawarte w postanowieniach dyrektywy muszą być transponowane przez kraje członkowskie bez zmian. Dotyczy to np. wymagań w dyrektywach dotyczących minimalnych standardów jakości, definicji podstawowych pojęć czy wymagań związanych z udzieleniem zezwoleń. Jeżeli dyrektywa zezwala na określony zakres różnych krajowych działań, tak jak w przypadku szczegółów dotyczących procedur udzielania zezwoleń lub konsultacji ze społeczeństwem lub w wyznaczeniu obszarów geograficznych objętych dyrektywą, kraje członkowskie mają większą swobodę, ograniczoną jednak celami dyrektywy i ogólnymi postanowieniami Traktatu.

Kraje mogą dokonać wyboru między ustanowieniem nowych przepisów prawa lub procedur administracyjnych a wprowadzeniem poprawek do obowiązujących przepisów prawa i zasad. Od decyzji kraju zależy, czy wprowadzi lub zmieni on pojedynczy akt prawny, czy przyjmie wiele nowych aktów prawnych lub wprowadzi zmiany do aktów istniejących, aby spełnić wymagania określonej dyrektywy. Może on również zdecydować się na implementację kilku dyrektyw jednym aktem prawnym.

W systemie prawnym tzw. prawa pochodnego, czyli tworzonego przez organy Unii Europejskiej, dużą rolę odgrywają akty stosowane w prawie wewnętrznym w sposób

⁴² Zob. L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 53 i n.

⁴³ Zob. analiza ustawodawstwa niemieckiego i austriackiego – K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium Prawno-porównawcze*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1993/1570, s. 53 i n.

bezpośredni, czyli rozporządzenia i decyzje. Są one wybierane są wówczas, gdy w grę wchodzi potrzeba pełnego ujednolicenia zakresu i form podejmowanych działań. Rozporządzenie bowiem wiąże w sposób bezpośredni państwa członkowskie, czyli ich organy i podmioty w tych państwach funkcjonujące, decyzja natomiast wiąże tylko te podmioty, do których jest skierowana. Akty te mogą wymagać wydania przepisów prawa wewnętrznego, umożliwiających ich wdrożenie czy dostosowujących system prawa wewnętrznego, np. co do przydziału konkretnych kompetencji ustalonych w rozporządzeniu określonym organom państwa.

1.8.4. Dokumenty programowe – akty parapravne

W działalności Unii istotną rolę odgrywają programy – dokumenty niemające bezpośredniej mocy normatywnej, wytyczające jednak pewne kierunki działania i tym samym kształtujące również politykę prawodawczą. Programy te w dziedzinie ochrony środowiska mają zarówno charakter ogólny, dotyczący całości problematyki i w tych ramach wytyczają priorytety w podejmowanych działaniach, jak i dotyczący strategii odnoszących się do węższych problemów, jak np. postępowania z odpadami.

Aby skoordynować polityki poszczególnych państw członkowskich z zamierzeniami Wspólnot, już w 1972 r. przyjęto Pierwszy Program. Do tej pory realizowano 7 różnych programów. Pierwszy Program (1973–1975) skupiał uwagę na strategii kontroli zanieczyszczeń przez wprowadzenie standardów oraz prewencji w odniesieniu do emisji. Podkreślał znaczenie wspomnianej już zasady zrównoważonego rozwoju. Drugi Program (1976–1981) przyniósł kolejne propozycje rozszerzające ochronę środowiska na różne sektory gospodarki we wszystkich fazach działania, takich jak: planowanie, realizacja, eksploatacja. Nacisk kładziono na redukcję zanieczyszczeń. Trzeci Program (1981–1986) uznawał zasoby naturalne za podstawę rozwoju gospodarczego stanowiącą o postępie i zalecał przestrzeganie w ich wykorzystaniu zasady rozwoju środowiska. Czwarty Program (1987–1992) zaowocował ideą utworzenia ponadnarodowej inspekcji kontrolującej stosowanie zaleceń wspólnotowych oraz regulacji prawnych wszelkich oddziaływań na środowisko. Podniesiono także kwestię dostępu opinii publicznej do informacji na temat stanu środowiska i jego zagrożeń. W 1990 r. powołano Europejską Agencję Ochrony Środowiska oraz Europejską Sieć Nadzoru i Informacji o Środowisku.

Kolejnym impulsem dla działań Unii Europejskiej była Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r., której tendencje znalazły wyraz w Piątym Programie (1993–2000). Kardynalną zasadą polityki ekologicznej i wyzwaniem stojącym przed Unią Europejską oraz całym światem stała się zasada zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nią należy zapobiegać tworzeniu się zanieczyszczeń i odpadów, a nie tylko prowadzić działania mające na celu ich likwidację. Po raz pierwszy rozszerzono listę bezpośrednich adresatów i realizatorów programu na przedstawicieli przedsiębiorstw, konsumentów oraz organizacje pozarządowe

i inne. Instrumenty wdrożenia Piątego Programu to środki prawne i działania ekonomiczne. Rozwiązaniem preferowanym są tzw. dobrowolne umowy (*voluntary agreements*), zawierane między przemysłem a administracją rządową, w których określa się stopień zmniejszania zanieczyszczenia środowiska w danej gałęzi przemysłu.

Piąty Program położył bowiem szczególny nacisk na zasadę zwiększonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z tą zasadą producent ponosi część odpowiedzialności za oddziaływania własnego wyrobu na środowisko. Odpowiedzialność ta już na wstępie obejmuje dobór materiałów i technologię produkcji i sięga aż po eksploatację i ostateczny los wyrobu. Przyjęcie tej odpowiedzialności przez producenta oznacza jego zgodę na prawną, faktyczną i ekonomiczną odpowiedzialność za wpływ własnego wyrobu na środowisko. Głównym przedmiotem zainteresowań tej zasady jest więc wyrób, a nie produkcja. Przykładem zwiększonej odpowiedzialności producenta jest zwrot wyrobu – producent przyjmuje wyrób z powrotem po upływie okresu jego przydatności do użytku. Zasada ta powinna pozwolić na zmniejszenie zużycia surowców i ograniczyć korzystanie z substancji niebezpiecznych, jednak tylko wówczas, gdy zostanie w taki sposób ujęta normatywnie i wprowadzona w życie, by służyła osiągnięciu tych celów.

W latach 2001–2012 realizowany był Szósty Program. W przeciwieństwie do Programu Piątego, który tworzył podwaliny teoretyczne zrównoważonego rozwoju, koncentrował się on na praktycznej realizacji jego wymiaru środowiskowego. Osiągnięcie jego celów zostało uznane za uwarunkowane strategicznym podejściem opierającym się na integracji aspektu środowiskowego do innych polityk. Miało to nastąpić m.in. przez ustalenie dodatkowych mechanizmów wewnętrznych, mających na celu uwzględnienie tego wymiaru we wszystkich inicjatywach polityk unijnych oraz zachęcanie rynku i biznesu do pracy na rzecz środowiska przez odpowiednie partnerstwo, promocję i informowanie klientów o ekologicznych cechach produktów, tak aby wspomagać zmiany w modelach i wzorcach konsumpcji. Istotne jest, że podkreślono również potrzebę holistycznego spojrzenia na środowisko i zdrowie oraz że wyraźnie zalecono stosowanie zasady przezorności i unikania ryzyka⁴⁴.

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.11.2013 r. przyjęto siódmy unijny program działań w zakresie środowiska „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, który obowiązywał do 2020 r. Zwrócono w nim uwagę na konieczność zapewnienia zgodności celów przewidzianych na ten okres z wizją długoterminową sięgającą do 2050 r., co miało sprzyjać utworzeniu stabilnych warunków dla zrównoważonych inwestycji i wzrostu. Zgodnie z programem w perspektywie długofalowej działania podejmowane na poziomie Unii mają prowadzić do osiągnięcia innowacyjnej, niskoemisyjnej, obieguowej gospodarki, w której nic się nie marnuje. Wśród priorytetowych celów działań w zakresie środowiska siódmy program wskazywał:

⁴⁴ Ten aspekt podkreśla m.in. D. Pyć [w:] *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 97 i n.

- a) ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego Unii;
- b) przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
- c) ochronę obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu;
- d) maksymalizację korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa;
- e) doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska;
- f) zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych;
- g) lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki;
- h) wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii;
- i) zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

W 2019 r. Komisja Europejska przyjęła natomiast komunikat Europejski Zielony Ład⁴⁵, stanowiący strategiczny program na rzecz zrównoważonej gospodarki Unii Europejskiej. Program ten ma stać się jednym z głównych punktów odniesienia nie tylko w przypadku działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska, ale również w ramach innych polityk, takich jak m.in. polityka transportowa czy rolnictwo. Europejski Zielony Ład obejmuje plan działania mający umożliwić bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym, przez co wzrost gospodarczy ma zostać w znacznym stopniu oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych; przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej; zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń oraz osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do roku 2050. Przedstawiona przez Komisję Europejską strategia obejmuje następujące obszary i założenia polityki unijnej:

- 1) Czysta energia i efektywność energetyczna – efektywność energetyczna została uznana za priorytet, a jej najważniejszym elementem będzie rozwijanie sektora energii opartej w dużej mierze na źródłach odnawialnych;
- 2) Zrównoważony przemysł – plan działania dotyczący gospodarki został oparty na założeniu gospodarki o obiegu zamkniętym; priorytetem Unii Europejskiej w tym zakresie ma być ograniczanie i ponowne wykorzystywanie materiałów;
- 3) Budowa i renowacja – Komisja Europejska zakłada uczynienie sektora budownictwa bardziej ekologicznym, zwiększenie wskaźnika renowacji budynków publicznych i prywatnych, przede wszystkim w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej oraz rygorystyczne egzekwowanie przepisów dotyczących charakterystyki energetycznej budynków;

⁴⁵ <https://sip.lex.pl/#/publication/151371852/komisja-europejska-european-commission-komunikat-europejski-zielony-lad?pit=2021-07-23&keyword=komunikat%2022Europejski%20Zielony%20C5%81ad%22&cm=STOP> (dostęp: 28.06.2021 r.).

- 4) Zrównoważona mobilność – w strategii wskazano konieczność szybszego ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu, co dotyczy zarówno transportu drogowego, jak i kolejowego, lotniczego i wodnego; podjęte działania mają obejmować m.in. zwiększenie roli kolei i śródlądowych dróg wodnych w transporcie towarów, wzmocnienie inteligentnych systemów zarządzania ruchem oraz rozpowszechnienie mobilności zautomatyzowanej;
- 5) Różnorodność biologiczna – Komisja Europejska wskazała na potrzebę zachowania i odbudowy kapitału naturalnego Europy – ekosystemów i bioróżnorodności, ze szczególnym uwzględnieniem powstrzymania wylesienia i realizacji planu odtwarzania lasów w Europie, co ma pozwolić na zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla, ograniczyć liczbę i zasięg pożarów lasów oraz promować biogospodarkę, przy poszanowaniu zasad, które sprzyjają bioróżnorodności;
- 6) Zrównoważone rolnictwo i działania w sferze „od pola do stołu” – strategia żywnościowa podkreślająca konieczność opracowania bardziej zrównoważonego łańcucha żywnościowego, realizowanego przede wszystkim przez odpowiednią politykę rolną, wspierającą rolnictwo ekologiczne, przy zapewnieniu godziwych dochodów dla gospodarstw rolnych, jak również zachęcanie do spożywania zrównoważonej żywności;
- 7) Eliminowanie zanieczyszczeń – plan działania Unii Europejskiej zakłada analizę istniejących, a w razie potrzeby także opracowanie i przyjęcie nowych środków mających na celu szybsze i skuteczne ograniczanie zanieczyszczeń, co obejmować ma zarówno zapobieganie powstawaniu nowych, jak i redukcję i usunięcie zanieczyszczeń istniejących;
- 8) Działania w dziedzinie klimatu – stanowią one centralny element Europejskiego Zielonego Ładu i wraz z działaniami podejmowanymi w ramach pozostałych z wymienionych obszarów mają przyczynić się do osiągnięcia do 2050 r. zerowej emisji gazów cieplarnianych netto w Unii Europejskiej (temat ten został szerzej omówiony w rozdziale dotyczącym ochrony powietrza i w podrozdziale dotyczącym obrotu uprawnieniami do emisji).

Programy działań wyznaczają etapy rozwoju prawa ekologicznego Unii Europejskiej. Idee w nich postulowane wprowadzane są w życie poprzez konkretne rozwiązania prawne. W dziedzinie ochrony środowiska wykorzystywana jest w tym celu głównie formuła dyrektyw i decyzji, chociaż w kilku zagadnieniach skorzystano także z instytucji rozporządzenia. Akty te będą powoływane w dalszych rozdziałach podręcznika.

1.9. Sprawiedliwość ekologiczna

Jednym z pojęć pojawiających się coraz częściej w kontekście problematyki ochrony środowiska jest „sprawiedliwość ekologiczna”. Często jest ono stosowane zamiennie z terminem „sprawiedliwość środowiskowa”. Żadne z nich nie zostało jednak

zdefiniowane w przepisach prawnych. W obu przypadkach brak również jednej, uniwersalnej i powszechnie akceptowanej definicji stworzonej przez doktrynę czy orzecznictwo.

Wskazuje się, że „sprawiedliwość ekologiczna” jest pewną wartością, która wymaga szczególnej ochrony⁴⁶. Powstanie koncepcji sprawiedliwości ekologicznej łącznie jest z działalnością ruchów i organizacji ekologicznych (*environmental justice*), zmierzających nie tylko do wąsko rozumianej ochrony środowiska, ale przede wszystkim do zapewnienia równej dla wszystkich grup społecznych możliwości korzystania z niego⁴⁷.

Można uznać, że głównym założeniem sprawiedliwości – środowiskowej czy ekologicznej – jest dążenie do zapewnienia równości między różnymi grupami społecznymi w dostępie do środowiska, zwłaszcza jego zasobów, i życia w środowisku dobrej jakości. Wskazuje się, że obok równego traktowania dotyczy ona także problematyki odpowiedzialności za środowisko i wymaga sprawiedliwego rozłożenia ciężarów środowiskowych⁴⁸. Podobnie jak w przypadku idei czy zasady zrównoważonego rozwoju, jednym z założeń, na których opiera się sprawiedliwość ekologiczna, jest uznanie, że samo środowisko jest dobrem wspólnym, przynależnym wszystkim ludziom, w tym również przyszłym pokoleniom, co powoduje konieczność jego ochrony (zasada zrównoważonego rozwoju została opisana w dalszej części podręcznika). W nauce prawa ochrony środowiska wiele rozważań na temat sprawiedliwości ekologicznej znajduje się w pracach J. Ciechanowicz-McLean. Autorka uznaje, że sprawiedliwość ekologiczna wiąże się z traktowaniem środowiska na równi z rozwojem społecznym i sprawiedliwością dziejową, które razem powinny tworzyć właśnie sprawiedliwość ekologiczną⁴⁹. Sprawiedliwość ekologiczna w dużym stopniu koncentruje się więc na sytuacji społeczeństwa i jego członków oraz ich zaangażowaniu w ochronę środowiska z jednej strony i na ich narażeniu na zagrożenia wynikające ze szkód w środowisku z drugiej strony. Pojęcie to jest podobnie rozumiane w wielu państwach, jednak mogą tu występować pewne różnice. Zgodnie z wyjaśnieniami Agencji Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych „sprawiedliwość ekologiczną” należy rozumieć jako „sprawiedliwe traktowanie oraz znaczące zaangażowanie wszystkich ludzi, niezależnie od rasy, koloru skóry, pochodzenia czy dochodów, w odniesieniu do opracowywania,

⁴⁶ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 249 i n.

⁴⁷ Na temat poszukiwania znaczenia pojęcia „sprawiedliwość ekologiczna” zob. K. Karpus, *Sprawiedliwość ekologiczna a założenia modelu odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 136–139.

⁴⁸ D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 380.

⁴⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/1, s. 119.

wdrażania i egzekwowania przepisów, regulacji i polityk w zakresie ochrony środowiska⁵⁰. Tak rozumiana sprawiedliwość będzie osiągnięta wówczas, gdy wszyscy będą jednakowo chronieni przed zagrożeniami środowiskowymi i będą mieć jednakowy dostęp do procesu decyzyjnego zmierzającego do zapewnienia zdrowego środowiska życia. Jednym z często eksponowanych elementów sprawiedliwości ekologicznej jest sprawiedliwość klimatyczna, której znaczenie w ostatnich latach, w kontekście zmian klimatycznych, wydaje się wzrastać.

Dążenie do sprawiedliwości ekologicznej, aby było rzeczywiste, powinno być realizowane przez stosowanie środków reglamentacyjnych⁵¹. Wskazuje się, że w kontekście korzystania z zasobów środowiska instrumentami zapewnienia sprawiedliwości ekologicznej są cele prawa i polityki ochrony środowiska⁵². Główne założenia doktryny polskiego prawa środowiskowego oparte na eksponowaniu norm podstawowych wynikających z Prawa ochrony środowiska oraz unormowań sektorowych⁵³ wskazują na konieczność prowadzenia badań w zakresie „sprawiedliwości środowiskowej” na wielu płaszczyznach. Przepisy Prawa ochrony środowiska mogą stanowić podstawę do badania problematyki sprawiedliwości, np. w kontekście zamieszkiwania w rejonach o skrajnie zanieczyszczonym powietrzu czy oddziaływania, jakie zachodzi na obszarach występowania awarii przemysłowych. Sprawiedliwość środowiskowa może być rozważana także w odniesieniu do problematyki regulowanej w ustawach sektorowych, np. korzystania z lasów i zasobów zwierzyny łownej, regulacji dotyczących postępowania z odpadami czy Prawa wodnego.

⁵⁰ Wyjaśnienia Agencji Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych – *Environmental Justice*, <https://www.epa.gov/environmentaljustice> (dostęp: 17.03.2018 r.).

⁵¹ Na ten temat m.in. A. Barczak, *Sprawiedliwość ekologiczna w administracyjnej reglamentacji korzystania ze środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 11.

⁵² P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa prawa do korzystania z zasobów środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 147.

⁵³ Podział znany z literatury środowiskowej, stosowany głównie przez M. Górskiego. Przykładem są poprzednie wydania niniejszego podręcznika. Zob. np. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.

Rozdział 2

ZASADY OGÓLNE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. Koncepcje zasad ogólnych w prawie polskim

Termin „zasada ogólna” można definiować jako pewien typ instytucji prawnej dotyczącej wskazanej dziedziny prawa. Mogą to być również określonego typu rozwiązania instytucjonalne, charakteryzowane jako zasady prawa. Należy podkreślić, że w języku prawniczym zasada prawa nie musi oznaczać dyrektywy postępowania, może to być również nazwa pewnego sposobu ukształtowania instytucji prawnej.

W polskich opracowaniach teoretycznych poświęconych problematyce zasad ogólnych prawa można wskazać dwa główne kierunki myśli prawniczej związanej z tym tematem. Jest to koncepcja J. Wróblewskiego oraz zespołu teoretyków prawa, do którego należą: S. Wronkowska, M. Zieliński oraz Z. Ziemiński. W kwestiach podstawowych nie ma między tymi koncepcjami zasadniczych różnic. Pojawiają się one dopiero przy analizie zagadnień szczegółowych. Teoretyczny model J. Wróblewskiego wskazuje istotę zasad prawa na podstawie metody sprawozdawczej, uwzględniającej znaczenie tego terminu nadane w doktrynie. Autor wyróżnia zasady prawa i postulaty systemu prawa¹. Zasadami prawa można nazwać te normy, którym przypisuje się zasadniczą rolę w tworzeniu całego systemu prawa, jego poszczególnych fragmentów, jak również pojedynczych instytucji².

Z kolei S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński wyróżniają generalnie dwie kategorie zasad prawa:

- 1) zasady prawa w rozumieniu opisowym oraz
- 2) zasady prawa w sensie dyrektywalnym³.

¹ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

² L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 166.

³ Opieram się na założeniach zawartych w publikacji S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 23–79.

Zasada prawa w ujęciu opisowym jest typem określonej instytucji prawnej. Istnienie tej kategorii zasad wynika z rozumienia obowiązujących norm prawnych. Ustawodawca, biorąc za podstawę wartości moralne, etyczne, polityczne lub prakseologiczne, tworzy pewien wzór regulacji oparty na zasadzie prawa⁴. W takim ujęciu zasad prawa zasadniczą rolę odgrywają prawa i obowiązki, które formalnie przysługują jednostkom jako członkom społeczności.

Inaczej jest z zasadami prawa w sensie dyrektywalnym. Są to metody postępowania, które mają moc wiążącą w stosunku do podmiotów prawa. Tworzą one dwie podgrupy. W pierwszej znajdują się zasady określające budowę systemu norm prawnych, np. dyrektywy wykładni i reguły kolizyjne. Są one formułowane przez doktrynę i stąd ich uwarunkowana moc wiążąca. Stają się one prawnie obowiązujące tylko wtedy, gdy mają swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa lub gdy dają się z nich bezpośrednio wyinterpretować.

Na rolę zasad w tworzeniu, interpretacji i stosowaniu prawa zwraca uwagę M. Kordela, wskazując, że: „Realizacja nakazu dokonywania wykładni «uzgadniającej» brzmienie wyinterpretowanej normy z zasadami tworzy jedną z dróg likwidacji sprzeczności w systemie”⁵. W interpretacji i stosowaniu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska istotne znaczenie ma wykładnia sądowa wykonywana głównie przez sądy administracyjne.

2.2. Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska – poglądy doktryny

Stanowiska przedstawicieli doktryny na temat zasad prawa ochrony środowiska są podzielone w zależności od okresu, w jakim były formułowane. Można z nich wyodrębnić dwie zasadnicze cezury czasowe związane z wejściem w życie dwóch podstawowych w tej dziedzinie aktów prawnych:

- 1) ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska;
- 2) Prawa ochrony środowiska.

Poglądy formułowane na gruncie rozwiązań pierwszej z ustaw nadal zachowały aktualność, ich autorami byli przede wszystkim R. Paczuski⁶ i L. Jastrzębski⁷. Pisała też na ten temat A. Walaszek-Pyziol⁸. Potrzebę zaś przekształcenia zasad w normy prawa obowiązującego uzasadniał m.in. M. Górski⁹. Normatywne określenie zasad

⁴ Zob. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1965/42, s. 29.

⁵ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 19.

⁶ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 60.

⁷ L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 215.

⁸ A. Walaszek-Pyziol, *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1989/2, s. 96 i n.

⁹ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 118 i n.

prawa ochrony środowiska, zdaniem tego autora, przyczyniłoby się do wyodrębnienia przepisów ochronnych w spójny system. Zasady tego rodzaju występują ponadto w ustawodawstwach wielu państw. W Republice Federalnej Niemiec są one np. formułowane przez doktrynę i orzecznictwo¹⁰.

Proponuję dokonanie podziału zasad prawa ochrony środowiska na dwie kategorie zasad prawnych ochrony środowiska:

- 1) zasady-wartości oraz
- 2) zasady funkcjonalne.

Do zasad-wartości zaliczam:

- 1) zasadę zrównoważonego rozwoju oraz
- 2) grupę zasad kompleksowej ochrony środowiska.

Do kategorii zasad funkcjonalnych zaliczam:

- 1) zasadę reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska,
- 2) grupę zasad prewencyjnej ochrony środowiska,
- 3) grupę zasad jawności informacji o środowisku i jego ochronie.

Zaproponowany podział zasad prawnych ochrony środowiska opieram na kryteriach:

- 1) celu,
- 2) funkcji,
- 3) instrumentów realizacji zasad prawa ochrony środowiska.

Wyrażając stosunek wzajemny tych dwóch kategorii zasad prawnych ochrony środowiska, przyjmuję, że zasada-wartość ma charakter nadrzędny wobec zasady funkcjonalnej. Jeżeli chcemy osiągnąć cel wynikający z zasady-wartości, to powinniśmy posługiwać się zasadami funkcjonalnymi oraz instrumentami służącymi do ich realizacji. Zasada-wartość przyjmuje jako swoją podstawę założenia szersze niż te wynikające z zasady funkcjonalnej. W stosowaniu zasady-wartości podstawowe znaczenie ma określona, fundamentalna wartość w prawie ochrony środowiska, która stanowi jej podstawę aksjologiczną.

Zasada funkcjonalna stanowi środek do osiągnięcia założonych celów nadrzędnych (horyzontalnych) płynących z zasady-wartości. Nakaz określonego zachowania, stanowiący podstawę zasady funkcjonalnej, powinien prowadzić do osiągnięcia założonego celu, który wyznacza treść wynikająca z zasady-wartości¹¹. Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska stanowią pomost pomiędzy częścią ogólną Prawa

¹⁰ Zob. analiza ustawodawstwa niemieckiego i austriackiego – K. Nowacki, *Administracyjnoprawne...*, s. 53 i n.

¹¹ Zagadnienia dotyczące zasad prawnych ochrony środowiska omówiono szerzej w monografii P. Korzeniowskiego, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 271 i n.

ochrony środowiska a poszczególnymi ustawami sektorowymi, takimi jak: Prawo wodne, ustawa o odpadach czy ustawa o ochronie przyrody.

2.3. Zasady prawa ochrony środowiska wynikające z przepisów Konstytucji RP

Obecnie podstawowe normy konstytucyjne dotyczące zasad ochrony środowiska są zawarte w art. 5, 74 i 86 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Artykuł ten odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju, której analizie poświęcona jest dalsza część rozważań.

Artykuł 74 Konstytucji RP mówi o zasadzie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Bezpieczeństwo to obejmuje działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć wpływ na środowisko¹². Jest to stan, w którym podczas normalnej eksploatacji zasobów środowiska nie mogą zostać przekroczone ustalone w przepisach prawnych poziomy zanieczyszczeń. Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie optymalnych warunków zdrowia ludzi przez:

- 1) ocenę narażenia ludzi na szkodliwe działanie zanieczyszczeń;
- 2) opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku.

Zasada bezpieczeństwa ekologicznego według art. 74 Konstytucji RP obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Bezpieczeństwo ekologiczne ma zapewnić polityka realizowana przez administrację publiczną. Według D. Senczyka: „Problem definiowania pojęcia bezpieczeństwa ekologiczne jest stosunkowo trudny. Po pierwsze jest to termin stosunkowo młody na gruncie teorii bezpieczeństwa, a po drugie nie ustalono dotychczas jego jednolitej definicji. Istnieje więc dowolność interpretacji zależnie od przyjmowanego kryterium. Problem także w tym, że te definicje zawierają w treści różnorodne elementy, różne są sposoby podejścia i najczęściej odwołujące się do okresu, w jakim powstawały”¹³.

¹² Zob. w tej kwestii M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 6–50.

¹³ D. Senczyk, *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój – wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013/4, s. 66.

W prawie ochrony środowiska teoretyczne znaczenie pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego w szerokim ujęciu może być rozumiane jako samoistna wartość tego prawa. W takim znaczeniu może to być wartość określająca także charakter innych norm prawa ochrony środowiska. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego ma istotne znaczenie dla utrzymania stanu równowagi w korzystaniu z zasobów środowiska oraz różnorodności biologicznej. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza stan stabilnego i niezakłóconego współistnienia człowieka i środowiska, związany z realizacją jego podstawowych potrzeb życiowych, stan, który daje gwarancję poszanowania jego praw podmiotowych wynikających z prawa do środowiska.

Bezpieczeństwo ekologiczne jako rodzaj ogólnego stanu bezpieczeństwa publicznego, według art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, mają zapewnić władze publiczne, które powinny w tym celu prowadzić odpowiednią politykę. Według Z. Dziamskiego i W. Nowosielskiego: „Bezpieczeństwo ekologiczne jest to taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów działań, które ograniczają i eliminują zagrożenia ekologiczne, zapewniając wszechstronny i bezpieczny rozwój całej ludzkości”¹⁴.

Prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego opiera się na postulacie zapewnienia ochrony pewnych wartości, które uznane są za szczególnie cenne dla jednostki i wchodzą w zakres prawa do środowiska. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wynika z podmiotowości prawnej jednostki, z kolei podmiotowość ta jest cechą jednostki i trwałym elementem składowym wyznaczającym jej status prawny w różnych obszarach regulacji dotyczących ochrony środowiska. Według WSA w Gdańsku: „Nie sposób założyć, by racjonalny ustawodawca wprowadził w ustawie wzajemnie sprzeczne ze sobą przepisy, przeciwnie wykładnia systemowa i celowościowa przemawia za tym, by wolą ustawodawcy było zachowanie dotychczas ustanowionych form ochrony przyrody, tak by zapewnić ciągłość tej ochrony, w imię szerzej pojętego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom (por. art. 74 ust. 1 Konstytucji RP)”¹⁵.

Zadanie poszerzania sfery bezpieczeństwa ekologicznego należy do władz publicznych. Koncepcja prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego pokazuje, w jaki sposób zadanie to powinno być realizowane. Treść tego prawa zależy bowiem w dużej mierze od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie prawa, a w szczególności określających zakres prawa podmiotowego do środowiska. W konstrukcji tego prawa jednostka dysponuje kompleksem uprawnień, z którymi korespondują określone obowiązki władz publicznych¹⁶. Zdaniem NSA:

¹⁴ Z. Dziamski, W. Nowosielski, *Teoretyczne założenie bezpieczeństwa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Edukacja Techniczna i Informatyczna” 2012/7, s. 208.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 23.10.2007 r., II SA/Gd 493/07, LEX nr 438965.

¹⁶ Zob. szerzej zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa ekologicznego omawia P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 47 i n.

„Nie ulega też wątpliwości, że już ze swojej istoty ochrona środowiska ma na celu poprawę lub utrzymanie dotychczasowej jakości życia, stąd też obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska spoczywa na władzach publicznych (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483). Formą realizacji tego obowiązku jest wynikający nie tylko z Konstytucji, ale również z implementowanych do polskiego porządku prawnego aktów prawa unijnego, dostęp społeczeństwa do udziału w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska”¹⁷. Bezpieczeństwo ekologiczne i bezpieczeństwo żywnościowe uznawane są w orzecznictwie sądów administracyjnych jako dobra prawnie chronione¹⁸.

Obowiązek ochrony środowiska jest obowiązkiem konstytucyjnym. Wyraża on podstawową funkcję władz publicznych w realizacji ich zadań. Uważam, że obowiązek ten powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych zasadę ogólną prawa ochrony środowiska. Z przepisów Konstytucji RP wynika, że głównie władze publiczne przyjmują na siebie obowiązek ochrony środowiska i utrzymania go na odpowiednim poziomie dla zapewnienia możliwości korzystania z niego przez obywateli. Artykuł 86 Konstytucji RP nakłada jednocześnie na obywatela obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia się jego stanu¹⁹. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego: „Podstawowe normy konstytucyjne dotyczące zasad ochrony środowiska są zawarte w art. 5, 74 i 86 Konstytucji RP”²⁰.

2.4. Zasady ogólne w regulacjach ustawowych

2.4.1. Uwagi wprowadzające

Najważniejsze podstawy prawne zasad ogólnych prawa ochrony środowiska zawarte są w przepisach dwóch aktów prawnych – Prawa ochrony środowiska oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na podstawie przepisów tych dwóch ustaw można wyodrębnić następujący katalog zasad obejmujący:

- 1) zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 50 p.o.ś.);
- 2) zasadę kompleksowości (zasadę kompleksowej ochrony środowiska) (art. 5 p.o.ś.);
- 3) zasadę prewencji (art. 6 ust. 1 i art. 7a p.o.ś.);
- 4) zasadę przezorności (art. 6 ust. 2 p.o.ś.);
- 5) zasadę materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasadę „zanieczyszczający płaci”) (art. 7 p.o.ś.);

¹⁷ Zob. postanowienie NSA z 19.04.2016 r., II OSK 2010/14, LEX nr 2065748.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2019 r., IV SA/Wa 3087/18, LEX nr 3060080.

¹⁹ Zob. J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 134–135.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 23.01.2019 r., II OSK 393/17, LEX nr 2643563.

- 6) zasadę integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach (art. 8 p.o.ś.);
- 7) zasadę dostępu do informacji o środowisku (art. 4 i 8 u.u.i.ś.) oraz
- 8) zasadę partycypacji publicznej (art. 5 u.u.i.ś.).

Z przepisów wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska można wyprowadzić nazwy i treść także innych zasad ogólnych, które nie znalazły się wśród przedstawionych wyżej, takich jak np. zasada likwidacji szkody u źródła, zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zasada zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

2.4.2. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza koncepcję programową całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Została ona sformułowana i następnie wprowadzona w życie głównie za pośrednictwem dokumentów programowych ONZ. Po raz pierwszy termin ten pojawił się na konferencji w Sztokholmie w 1972 r. Pojęcie to nie zostało jednak wówczas precyzyjnie określone. Definicję tego terminu sprecyzowano później, tj. w 1975 r. na II Sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP). Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r. przedmiotem obrad była koncepcja zasady zrównoważonego rozwoju. Stała się ona podstawą przyjętych na konferencji i po jej zakończeniu wszystkich aktów prawnych i dokumentów. Dokumentami rozwijającymi treść zasady zrównoważonego rozwoju są: Deklaracja z Rio, Globalny Program Działań – *Agenda 21* i Deklaracja o ochronie lasów²¹. Do prawa polskiego zasadę zrównoważonego rozwoju wprowadziła ustawa z 29.08.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw²², rozwijając w ten sposób postanowienia art. 5 Konstytucji RP.

Do połowy lat 90. zasada zrównoważonego rozwoju nie miała jednak odzwierciedlenia w aktach powszechnie obowiązujących, przepisy aktów prawnych nie znały tego pojęcia. Zasada ta (nazywana wtedy zasadą ekorozwoju) pojawiła się dopiero w ustawie z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²³, uchylonej 1.01.2004 r. Artykuł 1 ustawy stwierdzał, że ekorozwój jest podstawą działań polegających na decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania terenów. W konsekwencji przepis stał się generalną wskazówką adresowaną do organów samorządu gminnego, któremu ustawa daje podstawowe kompetencje w zakresie gospodarki przestrzenią.

²¹ *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14.06.1992 r.*, przeł. I. Kulisz i in., Warszawa 1993.

²² Dz.U. poz. 885.

²³ Dz.U. z 1999 r. poz. 139 ze zm.

W początkowym okresie w obowiązujących aktach prawnych i dokumentach używano terminu „ekorozwój”, który nie był normatywnie definiowany. Z pojęcia tego ustawodawca zrezygnował, zastępując je pojęciem zrównoważonego rozwoju. Do takiego właśnie terminu odwołuje się podstawowy dla systemu prawa ochrony środowiska przepis zawarty w art. 5 Konstytucji RP. Pojęcie zrównoważonego rozwoju jest zdefiniowane w art. 3 pkt 50 p.o.ś. jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. W definicji podkreślono najistotniejsze, moim zdaniem, elementy zasady zrównoważonego rozwoju. Do tej zasady Prawo ochrony środowiska odwołuje się wielokrotnie w innych artykułach. Odwołania do zasady zrównoważonego rozwoju możemy odnaleźć także w innych aktach prawnych. Przykładem może być Prawo wodne z 2017 r., które w art. 1, określając zakres przedmiotowy, stwierdza, że „Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”. Na gruncie Prawa wodnego z 2001 r.²⁴ Sąd Najwyższy wyraził pogląd, według którego: „Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1 ust. 1), z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 1 ust. 2) i z poszanowaniem zasady wspólnych interesów (art. 1 ust. 3)”²⁵.

W literaturze występuje bardzo wiele definicji zrównoważonego rozwoju. Z. Bukowski pojęcie zrównoważonego rozwoju widzi bardziej jako „cel do osiągnięcia w kategoriach politycznych niż w sensie normatywnym”²⁶. Zdaniem tego autora zrównoważony rozwój jest jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi²⁷. Uważa on, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć do zasad prawnych w znaczeniu dyrektywalnym o wiążącym prawnie charakterze²⁸. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego: „Stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju przy opracowywaniu planu miejscowego polega na wyważeniu przez organ wartości podlegających ochronie konstytucyjnej i wybór takich rozwiązań, które będą z jednej strony uwzględniały konieczność ochrony środowiska

²⁴ Ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.).

²⁵ Uchwała SN z 4.06.2004 r., III CZP 27/04, LEX nr 108038.

²⁶ Z. Bukowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 117–118.

²⁷ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 37.

²⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 45.

przyrodniczego i interesu ogółu społeczeństwa, a z drugiej ważnego indywidualnego interesu”²⁹. Jak wynika z treści art. 71 ust. 1 p.o.ś.: „Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Oznacza to, że organy administracji publicznej, opracowując wyżej wymienione dokumenty, muszą uwzględniać w ich treści zasadę zrównoważonego rozwoju. Treść art. 71 ust. 1 p.o.ś. należy interpretować łącznie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Zdaniem WSA w Warszawie: „Przepisy art. 71 ust. 1 i 3 p.o.ś. mają charakter postulatywny i zawierają jedynie dyrektywę przy uchwalaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nakazującą uwzględnienie konieczności ochrony środowiska. Z ww. przepisów niemożliwe jest skonkretyzowanie normy prawnej, której naruszenie stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności studium na podstawie art. 28 u.p.z.p.”³⁰.

Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim: „Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa ale z drugiej zasadą tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”³¹.

W orzecznictwie NSA wskazuje się na szerokie zastosowanie zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujące nie tylko proces stosowania prawa, lecz także jego tworzenia: „Zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się zarówno do sfery stanowienia prawa, jak i do sfery stosowania prawa i w tym zakresie zawiera nakaz skierowany do organów władzy publicznej, by w procesie konkretyzacji normy prawa materialnego znajdowały takie rozwiązania, które pozwolą chronić środowisko naturalne i poprawiać jego stan (art. 74 Konstytucji)”³².

²⁹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2010 r., II SA/Lu 349/10, LEX nr 753788.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2011 r., IV SA/Wa 768/11, LEX nr 1162407.

³¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

³² Zob. wyrok NSA w Warszawie z 25.04.2012 r., II OSK 233/11, LEX nr 1251931.

Trzeba zwrócić uwagę, że stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w wykładni sądowej jest zabiegiem złożonym, polegającym na przyjęciu dodatkowych przesłanek wynikających z prawa ochrony środowiska oraz innych zasad ogólnych. Należy zgodzić się z A. Kaźmierską-Patrzychną, że: „[...] zasada zrównoważonego rozwoju, będąc początkowo jedynie ideą programów ochrony środowiska i dokumentów politycznych, miała charakter postulatu systemu prawa, była wskazówką w procesie stosowania lub tworzenia prawa. Wprowadzenie jej do Konstytucji RP oraz przepisów ustawowych spowodowało, że zrównoważony rozwój stał się zasadą prawną, regułą zawartą wprost w tekstach aktów prawnych. Dlatego też należy stwierdzić, że zrównoważony rozwój jako zasada prawna jest wiążącą prawnie normą, włączoną do systemu prawa i spełniającą szczególną rolę wobec innych norm tego systemu”³³.

2.4.3. Zasada kompleksowości

Słowo „kompleksowy” oznacza „ogarniający kilka różnych dziedzin, obejmujący jakąś zwartą całość, tworzący jakiś kompleks, zespołowy”; „kompleksowo” tzn. „w sposób zespołowy, całościowy”. Jest to ujmowanie i rozwiązywanie jakiegoś zagadnienia w sposób uwzględniający wszystkie jego aspekty³⁴. Określenie zasady kompleksowości jako „zasady integracyjnej”, „klauzuli przekrojowej” można spotkać w literaturze przedmiotu bardziej jako oznaczenie zasady polityki ochrony środowiska niż prawa ochrony środowiska³⁵. Zasada kompleksowości ochrony zakłada, że „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów” (art. 5 p.o.ś.).

Mimo że w art. 5 p.o.ś. wyraźnie mowa o ochronie elementów przyrodniczych, to jego treść należy interpretować szerzej w kontekście funkcji tej zasady dla ochrony środowiska jako całości. Środowiskiem jest bowiem ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś.).

Kompleksowość w tej zasadzie określana jest z dwóch punktów widzenia. Zasada ta jest elementem szerokiej idei zintegrowanego podejścia do kwestii środowiskowych z punktu widzenia całościowego ujęcia wszystkich elementów środowiska w ich wzajemnych oddziaływaniach. Drugim punktem widzenia jest kompleksowe traktowanie

³³ A. Kaźmierska-Patrzychna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 91.

³⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 978.

³⁵ Tak uważają m.in. J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 273 oraz M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 85.

oddziaływań na środowisko, co jest uwzględniane w konstrukcji wielu instrumentów prawnych, takich jak instytucja ocen oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji oraz zintegrowane pozwolenie środowiskowe.

Środowisko, zgodnie z zasadą kompleksowości, może być badane w różnych aspektach: statystycznym – oznaczającym rozkład gatunków, strukturalnym – oznaczającym powiązanie elementów między sobą i funkcjonalnym – wskazującym na specyfikę działania. Traktowanie środowiska jako całości oznacza sytuację, w której „poprawna jest tylko taka ochrona, która choćby wyróżnionym przedmiotem działania ochronnego był tylko jeden element środowiska, dotyczy jednocześnie wszystkich pozostałych elementów”³⁶. Kompleksowe podejście oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu.

Zasada kompleksowości dotyczy więc składników środowiska oraz stanów naturalnych podlegających ochronie prawnej. Środowisko – według tej zasady – powinno być traktowane jako pewna całość, zespół powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny uwzględniać relacje i zależności zachodzące między nimi. Naruszenie równowagi ochrony między tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla środowiska jako całości. Instrumenty wykorzystywane w kompleksowej ochronie środowiska nie mogą powodować sytuacji, w której ochrona jednego elementu środowiska będzie realizowana kosztem innych. M. Pchałek wskazuje, że: „Obecnie uznać należy, iż kompleksowość jest wymogiem merytorycznym wynikającym nieuchronnie z »wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego«, o którym mowa w art. 191 ust. 2 TFUE (poziom ochrony środowiska naturalnego nie mógłby być wysoki, gdyby dopuścić niekompleksowe podejście)”³⁷.

Zasada kompleksowości często nie występuje w czystej postaci. Jest ona raczej elementem takich zasad, jak zasada zintegrowanej ochrony środowiska czy zasada zrównoważonego rozwoju, która została omówiona wcześniej. Zdaniem L. Jastrzębskiego: „kompleksowa ochrona zasobów naturalnych ma charakter obowiązku administracyjnego”³⁸. Na etapie przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego obowiązek ten powinien oddziaływać prewencyjnie już podczas prac projektowych czy w związku z planowaniem pewnych działań gospodarczych. Zasada kompleksowości jest akcentowana silnie również w założeniach modelu funkcjonowania zasady prewencji. Wyrazem realizacji zasady kompleksowości są instrumenty zintegrowanej ochrony środowiska, w szczególności zaś koncepcja zintegrowanych pozwoleń środowiskowych.

³⁶ J. Boć [w:] *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 94.

³⁷ M. Pchałek [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 95.

³⁸ L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 122.

W trafnej ocenie J. Stelmasiaka: „Nie ulega także wątpliwości, że tak szeroki zakres przedmiotowy regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska wymaga zintegrowanego podejścia zgodnego z zasadą ogólną kompleksowości w rozumieniu art. 5 p.o.ś. Dlatego też wykładnia norm administracyjnoprawnych wymaga stosowania nie tylko wykładni językowej, lecz coraz częściej wykładni celowościowej lub systemowej, w ramach funkcji reglamentacyjnej, a nie tylko funkcji organizatorskiej, w przypadku realizacji przez państwo zadań w tym zakresie przedmiotowym”³⁹.

Do zasady kompleksowości ochrony odwołują się także przepisy umów międzynarodowych, np. art. 3 ust. 6 konwencji helsińskiej z 1992 r. Kompleksowa ochrona prawna środowiska w ujęciu historycznym rozwijała się jednocześnie z pojawianiem się nowych sektorowych regulacji prawnych. Tym samym prawo ochrony środowiska realizujące zasadę kompleksowej ochrony nie powstało przez zsumowanie norm ochronnych, nawet przy udziale jakiegoś czynnika dodatkowego, np. w postaci polityki ochrony środowiska, ale stworzyło zintegrowany system ochrony prawnej zasobów środowiska z uwzględnieniem korelacji między nimi. Nie możemy twierdzić, że zasada kompleksowej ochrony to wyłącznie zasada stosowania norm prawnych dotyczących środowiska jako całości. W całościowej ochronie prawnej środowiska powinna zmniejszać się odrębność sektorowych regulacji prawnych w celu urzeczywistnienia koncepcji kompleksowej ochrony środowiska.

2.4.4. Zasada prewencji i zasada przezorności

Słowo „prewencja” pochodzi od łacińskich terminów *praeventio* oznaczającego „zapobieganie” oraz *praevenire* tłumaczonego jako „wyprzedzić”, „zapobiec”. W znaczeniu słowa „prewencja” mieści się działanie polegające na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego w sensie normatywnym za niepożądane. Prewencja jest związana z działaniem polegającym na zapobieganiu szkodzącemu działaniu. „Prewencyjny” tzn. „dotyczący prewencji”, „zapobiegający czemuś”, „zapobiegawczy” i „ochronny”.

Funkcja prewencyjna jest jedną z podstawowych funkcji prawa ochrony środowiska, realizując cele prewencyjne w systemie prawa ochrony środowiska przy pomocy instytucji oraz instrumentów prawnych. Funkcja ta pokazuje tendencję przesuwania akcentów w prawie ochrony środowiska na realizację celów prewencyjnych oraz coraz szerszego stosowania zasady przezorności⁴⁰.

³⁹ J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 919.

⁴⁰ P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 101–102.

Środki prewencyjne w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu czynnika szkodzącego, w przeciwieństwie do środków represyjnych, mają w prawie ochrony środowiska coraz większe zastosowanie. Podstawa normatywna zasady prewencji znajduje się w art. 6 ust. 1 p.o.ś. Według tego przepisu: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. Uzupełnieniem tej podstawy prawnej jest art. 7a p.o.ś., który przewiduje, że: „Do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy”.

W prewencji chodzi zatem zarówno o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, jak i o niedopuszczenie do ich powstania. Jeżeli mówimy o prewencji, to kierunki i zasadnicze cele działania pozostają zawsze te same, niezależnie od tego, jakim terminem będziemy się posługiwali. Najczęściej obok terminów „prewencja” i „zapobieganie” używa się także zamiennie określeń „przeciwdziałanie”, „profilaktyka” i „ochrona”. Na gruncie nauki prawa ochrony środowiska zakres tych wszystkich pojęć jest w zasadzie jednakowy.

W zasadzie prewencji kładzie się główny nacisk na zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko. Wyrazem takiego podejścia może być stanowisko NSA, według którego: „Przejścia dla zwierząt, jako rodzaj urządzeń mających za zadanie zapewnienie zachowania korytarza migracyjnego, stanowią nieodzowny element planowanej inwestycji drogowej. Wobec tego zasadność, celowość określonej lokalizacji konkretnych przejść nie może być rozpatrywana w kategoriach bezprzedmiotowości postępowania. Ilość, rodzaj oraz lokalizacja przejść dla zwierząt stanowi element merytorycznego rozstrzygnięcia organu ochrony środowiska i rezygnacja z realizacji konkretnych przejść musi mieć swoje merytoryczne uzasadnienie pozostające w zgodzie z zasadą przezorności, wyrażoną w art. 6 ust. 1 i 2 p.o.ś.”⁴¹.

Zapobieganie zanieczyszczeniom oraz szkodom w środowisku jest procesem złożonym, obejmującym szeroką problematykę ochronną, na którą składają się zagadnienia z zakresu polityki ochrony środowiska, prawa ochrony środowiska i funkcjonowania jego podstawowych instrumentów. W tym sensie prewencja jest podstawową funkcją prawa ochrony środowiska, które w tym znaczeniu może być zdefiniowane jako normatywny wyraz celowej działalności skierowanej na zapobieganie zanieczyszczeniom i szkodom w środowisku wywołanym przez działalność człowieka.

U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić nawet po ich powstaniu. Zasada prewencji wyznacza działania, których

⁴¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 10.03.2011 r., II OSK 2561/10, LEX nr 992529.

celem jest zapobieżenie szkodzie w środowisku zagrażającej także powstaniem negatywnych skutków w dobrach materialnych, jak również w sferze innych dóbr oraz wartości chronionych przez prawo.

Prewencja w dziedzinie ochrony środowiska ma dostarczyć odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania:

- 1) czy lepiej naprawiać szkody;
- 2) czy też zawczasu im zapobiegać i likwidować je u źródła ich powstania?

Odkładanie interwencji do momentu, kiedy szkody ujawnią się w środowisku, może spowodować sytuację, w której opanowanie jej skutków będzie wymagało podjęcia bardziej kosztownych działań od tych, które można było podjąć wcześniej, stosując zasadę prewencji.

Zdaniem J. Bocia i E. Samborskiej-Boć: „[...] zasada prewencji w rozwoju ludzkiej cywilizacji leży od dawna u podstaw wielu zachowań, których pierwiastki rozważności, racjonalności, przewidywania i zapobiegania łączą się w treść reguły ogólnej, szanowanej, rozumianej czy przestrzeganej”⁴². K. Nowacki, analizując administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, wskazał, że celem zasady prewencji (*Vorsorgeprinzip*) jest zminimalizowanie szkodliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Zasada prewencji wynika z nowocześnie pojmowanej polityki ochronnej, której zadaniem jest oszczędne, uwzględniające wszystkie aspekty ochrony, korzystanie ze środowiska naturalnego⁴³. Autor ten uważa, że w programach politycznych i w literaturze reprezentowany jest pogląd, że powinna to być także prewencja ze względu na „niewiedzę” w stosunku do oddziaływania pewnych związków i ich komponentów.

Z kolei M. Górski uważa, że zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziałujące na środowisko do: „[...] uwzględniania wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności; stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych (przede wszystkim tzw. czystych technologii, wykluczających powstawanie lub poważnie zmniejszających zakres uciążliwości dla środowiska); przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko”⁴⁴.

Według J. Sommera zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód i spowodują powstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować. Jego zdaniem chodzi o obowiązek zapobieżenia szkodom.

⁴² J. Boć, E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 147.

⁴³ K. Nowacki, *Administracyjnoprawne...*, s. 55.

⁴⁴ M. Górski, *Ochrona...*, s. 124.

Dla określenia treści zasady prewencji ważna jest zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem a wystąpieniem szkody. „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które szkodę muszą wywołać, lecz także o podjęcie stosowanych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia”⁴⁵. Z kolei A. Kosieradzka-Federczyk twierdzi, że: „Zasada prewencji zobowiązuje do podjęcia działań mających na celu uniknięcie negatywnego oddziaływania na środowisko”⁴⁶.

Zasada prewencji w dokumentach międzynarodowych po raz pierwszy pojawiła się w sposób wyraźny w tzw. Deklaracji z Nairobi z 1982 r.⁴⁷, formułującej koncepcję działań prewencyjnych w ochronie środowiska i stwierdzającej, że prewencja powinna mieć pierwszeństwo przed obowiązkiem naprawienia szkody, a realizować ją należy już w trakcie planowania działań mogących wywołać szkody środowiskowe. Rozwinięciem propozycji były postulaty połączenia użytkowania zasobów przyrodniczych z ich konserwacją, poszukiwania ich „substytutów”, ograniczenia obrotu substancjami stwarzającymi nadmierne ryzyko wywołania szkód środowiskowych.

2.4.5. Zasada przeczności

Prewencja wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stosowania optymalnych technologii niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska, wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. Uzupełniana jest tzw. regułą ostrożności (przechodności), zgodnie z którą dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować szkody środowiskowe także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni naukowymi metodami dowiedziona. Zasada przechodności podnosi znacznie poprzeczkę wymagań prawnych w stosunku do zasady prewencji. W określeniu „przechodność” mieści się większy stopień zapobiegliwości niż przewidziany dla zasady prewencji. Wypracowanie formuły prawnej dla zasady prewencji i zasady przechodności jest jednak kwestią wciąż dyskusyjną i kłopotliwą.

Rząd federalny RFN w 1976 r. uznał zasadę przechodności za jedną z podstawowych zasad niemieckiego prawa ochrony środowiska. Reguła ta oznaczała, że należy zapobiegać wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla środowiska poniżej poziomu,

⁴⁵ J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 95.

⁴⁶ A. Kosieradzka-Federczyk, *Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 166.

⁴⁷ Deklaracja Rady Zarządzającej UNEP z 18.05.1982 r. Zob. m.in. H. Hochmann, *Praeventive Rechtspflichten und prinzipien des modernen Umweltvoelkerrecht*, Berlin 1992, s. 79.

od którego należy już liczyć się z prawdopodobieństwem zaistnienia szkody, wykorzystując w tym celu osiągnięcia techniki, uwzględniając zasadę proporcjonalności⁴⁸. Prawo niemieckie za podstawę zasady przezorności przyjmuje założenie, zgodnie z którym chodzi w nim o zapobieganie szkodom lub, jak twierdzi J. Sommer: „[...] nie przede wszystkim zapobieganie szkodom, lecz wszelkim potencjalnym niebezpieczeństwom środowiskowym poniżej poziomu, od którego można się liczyć z możliwością wystąpienia szkody, a których można uniknąć dzięki osiągniętemu stanowi techniki, przy zachowaniu zasady proporcjonalności”⁴⁹.

Zasada przezorności w wymiarze międzynarodowym została po raz pierwszy sformułowana w 1979 r., a następnie rozwinięta w 1987 i 1988 r. przez OECD. Koncepcja działań ochronnych w stosunku do środowiska morskiego, opartych na zasadzie przezorności, jest również odzwierciedlona w postanowieniach konwencji helsińskiej z 1992 r. W myśl tej konwencji państwa nadbałtyckie mają współpracować w zakresie zapobiegania powstawaniu i usuwania zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego.

Do idei przezorności odwołuje się Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r.⁵⁰ w zasadzie 15. Stwierdza ona, że: „Jeżeli istnieje groźba wyrządzenia poważnych lub nieodwracalnych szkód w środowisku to brak naukowych dowodów, taką groźbę uzasadniających, nie może być przyczyną zaniechania podjęcia odpowiednich i efektywnych środków zapobiegawczych. Tam gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja zapobiegaby degradacji środowiska”.

Do zasady prewencji i zasady przezorności nawiązują oczywiście także przepisy prawa unijnego. Polityka Unii dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony i opiera się m.in. na zasadzie przezorności i stosowania działań zapobiegawczych. Mimo że przepisy prawa międzynarodowego tak często odwołują się do zasady prewencji i zasady przezorności, to w ustawodawstwach wewnętrznych poszczególnych państw brak uniwersalnej definicji prewencji i przezorności. Zasada przezorności nie może też oznaczać ani być rozumiana jako zasada unikania wszelkiego ryzyka, jako zasada niezwykle rzadko stosowana. Treść zasady przezorności odzwierciedla orzecznictwo SN. Według SN: „W myśl art. 6 ust. 1 p.o.ś., kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (tzw. zasada prewencji). Z kolei w myśl art. 6 ust. 2 tej ustawy, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie

⁴⁸ J. Sommer, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001/2, s. 52–53.

⁴⁹ J. Sommer, *Zasady...*, s. 96.

⁵⁰ Tekst oficjalny deklaracji – *The Global Partnership for Environment and Development*, United Nations, New York 1993; tekst polski – Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju (Deklaracja z Rio) [w:] *Dokumenty końcowe...*, s. 7 i n.

na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (tzw. zasada przezorności). Zasada przezorności odnosi się więc do działalności podejmowanej w sytuacji, gdy skutki takiej działalności nie są jeszcze w pełni rozpoznane. Przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś. zawiera przesłankę egzoneracyjną, jaką jest «kierując się przezornością». Ustawodawca nie definiuje, co rozumie pod pojęciem przezorności, choć z zaistnieniem tej okoliczności wiąże wyłączenie odpowiedzialności. *Per analogiam iuris* pojęcie przezorności może być utożsamiane z formułą »należyta staranność«, użytą w art. 355 k.c. Pojmowana ona jest jako wykonanie zobowiązania »w sposób staranny«, dochowując wymaganego poziomu staranności (należyta staranność)⁵¹. Zakres stosowania zasady przezorności bywa również zawężany. Zdaniem NSA: »Nie można za »działalność« wywołującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w rozumieniu ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, uznać planowania i przygotowania przedsięwzięcia»⁵².

Zasada przezorności jest stosowana często w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Według NSA: »Zgodnie z zasadą przezorności dopuszczalne jest nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w sytuacji wystąpienia dużego ryzyka negatywnego oddziaływania na środowisko spowodowanego realizacją przedsięwzięcia także w sytuacji, gdy możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko nie została w pełni dowiedziona i wykazana. Również potencjalne ryzyko wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko, które nie zostało jeszcze rozpoznane, może być przesłanką zastosowania instrumentów prawnych zgodnych z zasadą przezorności, uregulowaną w art. 6 ust. 2 p.o.ś.»⁵³.

Istotę zasady przezorności NSA widzi w przyjęciu: »[...] iż w sytuacji, kiedy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie jest nieznaczące, może być ono znaczące, a racjonalne wątpliwości co do ryzyka wystąpienia oddziaływania są przesłanką na rzecz dokonania oceny i zawsze interpretuje się je na korzyść środowiska, a nie na korzyść inwestycji»⁵⁴.

Również w orzecznictwie TS można odnaleźć częste odwołania do zasady przezorności. W wyroku z 7.09.2004 r., C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*⁵⁵, TS wyraził pogląd, według którego: »Artykuł 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej

⁵¹ Zob. wyrok SN z 2.04.2014 r., IV CSK 404/13, LEX nr 1504575.

⁵² Zob. wyrok NSA z 9.08.2013 r., II OSK 658/12, LEX nr 1371981.

⁵³ Zob. wyrok NSA z 23.05.2017 r., II OSK 2391/15, LEX nr 2342868.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z 5.04.2017 r., II OSK 2002/15, LEX nr 2330223.

⁵⁵ ECLI:EU:C:2004:482.

fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania chronionego terenu podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla tego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony, jeżeli na podstawie obiektywnych informacji, a w szczególności przy uwzględnieniu charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych tego terenu, nie można wykluczyć, że będzie on oddziaływać na dany teren w istotny sposób, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. Taka ocena tych skutków oznacza, że przed udzieleniem pozwolenia powinny zostać określone, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, mogące osobno lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na założenia ochrony terenu. Właściwe organy państwowe, mając na uwadze ocenę skutków planu lub przedsięwzięcia na przedmiotowy teren z punktu widzenia założeń jego ochrony, mogą udzielić pozwolenia na ten plan lub przedsięwzięcie jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie on miał negatywnych skutków na ten teren. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków”.

W ustawodawstwie polskim zasada prewencji i zasada przezorności do czasu wejścia w życie Prawa ochrony środowiska z 2001 r. nie były sformułowane w sposób wyraźny. Niemniej należy zauważyć, że częste były i są w naszych przepisach odwołania do obowiązku zapobiegania powstawaniu negatywnych oddziaływań czy szkód w środowisku, co wynikało przede wszystkim z przyjętej w naszych przepisach koncepcji pojęcia ochrony środowiska. Według natomiast art. 6 ust. 2 p.o.ś. podejmujący działalność: „której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”. Warto więc tu podkreślić również, że istotnym elementem zasady przezorności jest stan niepewności, który powstaje w związku z prawdopodobieństwem wystąpienia szkody w środowisku. Cecha niepewności dotyczy prawdopodobieństwa związku przyczynowego oraz rozmiarów samego zagrożenia wystąpienia szkody. Przy interpretacji treści zasady przezorności należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że podejmowanie każdej działalności, której skutki mogą dotyczyć środowiska, związane jest z pewnym ryzykiem spowodowania szkód środowiskowych. Treść zasady przezorności określają dwa pojęcia – „ryzyko” i „niepewność wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko”, które nie jest jeszcze w pełni rozpoznane.

Zdaniem NSA: „Zasada przezorności powinna być stosowana przy kwalifikacji przedsięwzięć, których realizacja oparta jest na parametrach niepewnych pod względem ich wystąpienia. Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko powinien być nałożony na inwestora w przypadku niepewności wiedzy dotyczącej mogącego wystąpić znaczącego oddziaływania na środowisko w związku z realizacją przedsięwzięcia”⁵⁶.

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 23.01.2020 r., II OSK 559/18, LEX nr 2785418.

2.4.6. Zasada odpowiedzialności sprawcy – „zanieczyszczający płaci”

Jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska jest także zasada „zanieczyszczający płaci”, nazywana również „zasadą odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia” (*Polluter Pays Principle*, PPP). Szczegółowa interpretacja jej działania została sformułowana w zaleceniu Rady OECD w sprawie przewodnich zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z 26.05.1972 r.⁵⁷ W trakcie specjalnej sesji Rady Ministerialnej EWG w dniach 18–19.07.1973 r. została przyjęta Karta Europejska na temat środowiska⁵⁸. Spotkanie to stanowiło ważny krok w kierunku ujednolicenia metod oraz działań z zakresu ochrony środowiska w ramach EWG. W dokumencie tym znalazła się zapowiedź wprowadzenia w życie zasady stwierdzającej, że „ci, co zanieczyszczają, muszą płacić”. W deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich podjętej na posiedzeniu Rady w dniu 22.11.1973 r. w ramach programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska przyjęto formułę „zanieczyszczający płaci”⁵⁹. Wreszcie Jednolity akt europejski w art. 130r wyznaczył podstawy polityki ochrony środowiska wspólnoty, w tym również zasadę mówiącą o ponoszeniu kosztów ochrony środowiska przez sprawcę szkód⁶⁰.

W prawie polskim podstawa prawna zasady „zanieczyszczający płaci” znajduje się w art. 7 p.o.ś. Zgodnie z treścią tego przepisu: „1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. 2. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu”. W orzecnictwie NSA wyrażono pogląd według którego „[...] zasada »zanieczyszczający płaci« z art. 7 Prawa ochrony środowiska nadaje kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy”⁶¹.

Zasada odpowiedzialności sprawcy występuje w dwóch ujęciach. W ujęciu szerszym sprawca zanieczyszczenia ponosi odpowiedzialność finansową w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność niezależnie od tego, czy działalność ta jest zgodna z prawem, czy też nie. Znacznie częściej stosowane jest w praktyce ujęcie węższe, które przewiduje, że zanieczyszczający ponosi finansową odpowiedzialność za przestrzeganie tylko pewnego zakresu norm (standardów). Sprawcą zanieczyszczenia jest podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód.

⁵⁷ A. Kiss, D. Shelton, *Manual of the European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 39.

⁵⁸ P. Pajestka, *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976, s. 2.

⁵⁹ Dz.Urz. UE C 112, s. 1.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. D. Vandermeersch, *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, „European Law Review” 1987/12, s. 407.

⁶¹ Zob. wyrok NSA z 6.02.2014 r., II OSK 2136/12, LEX nr 1497909.

Zgodnie z definicją opracowaną przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego (ILA), zanieczyszczenie oznacza: „[...] każde wprowadzenie przez człowieka bezpośrednio lub pośrednio do środowiska substancji lub energii, która powoduje szkodliwe konsekwencje, takie jak: zagrożenie zdrowia ludzkiego, szkodę dla żywych zasobów, ekosystemów, dóbr materialnych oraz obniżenie walorów środowiska lub utrudnienie w innym dozwolonym korzystaniu z niego”⁶². Taka definicja zanieczyszczenia występuje w prawie międzynarodowym oraz w prawie unijnym. Odnosi się ona, zgodnie z zasadą kompleksowej ochrony, do środowiska jako całości oraz do jego poszczególnych elementów.

Stosowanymi przez administrację publiczną instrumentami działania przy realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” są normy i opłaty. Normy tworzą trzy grupy:

- 1) normy jakości środowiska, wyznaczające w sposób wiążący poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać w danym środowisku lub jego części;
- 2) normy dotyczące produktów, określające poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać; normy te dotyczą składu lub wartości emisji spowodowanych przez produkt, ponadto mogą wyszczególniać właściwości lub cechy projektowanego produktu; normy dotyczące produktów wyznaczają również warunki badań testowych, pakowania, znakowania i etykietowania;
- 3) normy technologiczne, obejmujące:
 - a) normy emisji, określające poziomy zanieczyszczeń i uciążliwości, które nie powinny być przekraczane podczas eksploatacji instalacji stałych,
 - b) normy projektowe instalacji ustalające warunki, które muszą być spełnione podczas projektowania i budowy stałych instalacji,
 - c) normy eksploatacji formułujące warunki, jakie są wymagane podczas eksploatacji stałych instalacji.

Za pomocą systemu normatywów (standardów) na sprawcę zanieczyszczenia może zostać nałożony obowiązek przestrzegania określonych wymagań ochronnych. Mogą one również być wykorzystywane jako podstawa przy ustalaniu odpowiednich opłat i podatków. Niewątpliwym mankamentem norm, jako instrumentu działań podejmowanych przez administrację publiczną dla uniknięcia zanieczyszczenia środowiska, jest ich stały poziom. Istnieje zagrożenie polegające na tym, że sprawcy mogą nie być zainteresowani zmniejszeniem poziomu zanieczyszczeń poniżej norm ustalonych. Opłaty za zanieczyszczenie różnych komponentów środowiska czy – w ujęciu szerszym – za emisję materialnych i niematerialnych zanieczyszczeń (w granicach określonych instrumentami regulacji bezpośredniej), np. opłaty za emisje gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego, B. Fiedor zalicza do grupy instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska⁶³. Autor ten uważa, że „Wykorzystując różne idee

⁶² „Environmental Policy and Law” 1983/10, s. 27.

⁶³ B. Fiedor, *Instrumenty ekonomiczne – przegląd i kryteria wyboru* [w:] *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Warszawa 2002, s. 294.

teoretyczne, a zwłaszcza koncepcje optymalnego podatku Pigou i teorematu Coase'a, ekonomia neoklasyczna dowodzi potrzeby i celowości stosowania metod ekonomiczno-rynkowych w rozwiązywaniu współczesnych problemów ekologicznych⁶⁴. Nazwa tego podatku pochodzi od nazwiska A.C. Pigou. Opłaty jako instrument prawa ochrony środowiska w ochronie wód mają dwa podstawowe cele: „1) wykazanie opłacalności ochrony wód na podstawie oszacowania strat, które gospodarka narodowa ponosi wskutek braku należytej ochrony, 2) wybór najbardziej efektywnych metod gospodarowania zasobami wodnymi”⁶⁵. Opłaty za korzystanie z zasobów środowiska są przedmiotem badań ekonomiki ochrony środowiska. K. Górka uważa, że „Między teorią ekonomii a ekonomiką ochrony środowiska istnieje ściśle sprzężenie zwrotne. Od postępu teorii ekonomii zależy skuteczność ekonomicznego sterowania ochroną środowiska, natomiast wyniki badań (zwłaszcza podstawowych) ekonomiki ochrony środowiska sprzyjają doskonaleniu teorii ekonomii. Obecnie najważniejszym zadaniem jest rozwiązanie problemu waloryzacji elementów środowiska oraz przeprowadzenie właściwej wyceny strat ekologicznych”⁶⁶. Według J.P. Barde'a: „Opłatą lub podatkiem za zanieczyszczenie można nazwać płatność za każdą jednostkę zniszczenia środowiska. Zakładając, że emisje zanieczyszczeń mogą być mierzone z rozsądną dokładnością, płatność taką łatwo jest narzucić”⁶⁷.

Aktualnie w prawie ochrony środowiska opłaty spełniają dwie funkcje – bodźcową i redystrybucyjną. Zgodnie z funkcją bodźcową mają one zachęcać sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie przy wykorzystaniu najtańszych metod działania. Funkcja redystrybucyjna ma skłaniać sprawcę do ponoszenia kosztów, które przypadają na niego w ramach wspólnie podejmowanych działań na rzecz ochrony środowiska. Opłaty ustalone na niskim poziomie mogą powodować sytuacje, w których dla sprawcy korzystniej będzie je uiszczać i w ten sposób zalegalizować fakt powodowania zanieczyszczenia. Może to okazać się bardziej opłacalne niż np. budowa własnych instalacji oczyszczających, które są kosztowne. Zobowiązaniem do ponoszenia opłat jest sprawca zanieczyszczenia powodujący bezpośrednio lub pośrednio szkody w środowisku.

Do szkód w środowisku może dojść w wyniku nieprawidłowych działań podejmowanych w gospodarce odpadami.

⁶⁴ B. Fiedor, *Podstawy teoretyczne i główne kierunki badań na ekologicznymi uwarunkowaniami wzrostu w ekonomii neoklasycznej i keynesowskiej* [w:] *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Warszawa 2002, s. 10.

⁶⁵ A. Symonowicz, *System opłat w zakresie ochrony wód* [w:] *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, red. A. Ginsbert-Gebert, Warszawa 1976, s. 61.

⁶⁶ K. Górka, *Środki ekonomiczne ochrony środowiska* [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1991, s. 108.

⁶⁷ J.P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty* [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, T. Żylicz, Warszawa 1996, s. 229.

Prawo może przewidywać w ograniczonym zakresie także finansowe rekompensowanie szczególnie uciążliwych kosztów dla sprawców zanieczyszczeń w celu osiągnięcia wyjątkowego stopnia czystości środowiska. Możliwa jest w tych ramach pomoc w prowadzonych badaniach nad rozwojem technologii, procesów produkcji i produktów ograniczających stopień zanieczyszczenia środowiska.

W ocenie TS: „Artykuł 15 lit. a) dyrektywy 2006/12 w sprawie odpadów winien być interpretowany w ten sposób, że przepisy krajowe, które przewidują w celu finansowania usług gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania podatek obliczany na podstawie oceny objętości odpadów potencjalnie wytwarzanych przez użytkowników tych usług, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście przez nich wytworzonych i przekazanych do punktu zbioru, nie są w świetle obowiązującego prawa wspólnotowego sprzeczne z tym przepisem. W istocie w sytuacji, w której posiadacze odpadów przekazują je do punktu zbierania odpadów, art. 15 lit. a) przewiduje, że zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« posiadacze odpadów ponoszą koszt ich unieszkodliwiania. Tymczasem częstokroć trudno jest, a bywa to nawet kosztowne, określić dokładną objętość odpadów miejskich przekazanych przez »posiadaczy«. Stąd odwołanie do kryteriów opartych, z jednej strony, na zdolności wytwarzania odpadów przez ich posiadaczy, obliczanej w stosunku do powierzchni nieruchomości, którą zajmują i jej przeznaczenia, lub z drugiej strony, na rodzaju wytworzonych odpadów, może pozwolić na obliczenie kosztów unieszkodliwiania odpadów i ich podziału pomiędzy różnymi posiadaczami, ponieważ oba te parametry mogą bezpośrednio wpływać na kwotę przywołanych kosztów. Do sądu krajowego należy jednak dokonanie kontroli, na podstawie faktycznych i prawnych okoliczności sprawy przed nim zawisłej, czy podatek od unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich nie prowadzi do obciążenia niektórych »posiadaczy« odpadów, w tym przypadku podmiotów świadczących usługi hotelarskie, kosztami oczywiście nieproporcjonalnymi w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać»⁶⁸.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dopuszcza możliwość dotowania zanieczyszczających w celu dostosowania ich działalności do standardów wynikających z ochrony środowiska. Rozwiązanie to jest pewnego rodzaju kontrpropozycją dla klasycznej postaci zasady PPP.

Takie działania są dopuszczalne, ale muszą w związku z nimi być spełnione trzy warunki:

- 1) dotacja nie może spowodować zakłóceń w handlu międzynarodowym oraz w działalności inwestycyjnej;
- 2) brak dotacji wywoła poważne trudności w prawidłowym funkcjonowaniu przemysłu;

⁶⁸ Zob. wyrok TS z 16.07.2009 r., C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura i inni v. Comune di Casoria, ECLI:EU:C:2009:479.

- 3) dotacja powinna dotyczyć ściśle określonego przedziału czasowego (okresu przejściowego), a jej brak może stworzyć określone problemy społeczno-gospodarcze związane z realizacją krajowej polityki ochrony środowiska.

Pomoc finansowa kierowana m.in. do sprawcy zanieczyszczeń ma dwie zasadnicze formy:

- 1) subsydiów bezpośrednich;
- 2) subsydiów pośrednich.

Subsydia bezpośrednio obejmują np. środki przeznaczone na koszty budowy urządzeń oczyszczających lub subsydiowanie działań związanych z poprawą stanu środowiska. Subsydia pośrednie polegają m.in. na ulgach podatkowych na cele inwestycyjne związane z ochroną środowiska. Skala subwencjonowania działań ochronnych przez administrację państw członkowskich Unii Europejskiej jest znacząca. W związku z wysokością subwencji udzielanych przez rządy poszczególnych państw członkowskich często dochodzi do sytuacji konfliktowych z prawodawstwem unijnym ograniczającym proces subwencjonowania. Według TSUE: „1. Skoro art. 191 ust. 2 TFUE, który odwołuje się do zasady »zanieczyszczający płaci«, dotyczy działań Unii, jednostki nie mogą powoływać się na to postanowienie po to, by wyłączyć zastosowanie uregulowań krajowych, w sferze objętej polityką w dziedzinie środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje Unii przyjęte na podstawie art. 192 TFUE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji. Podobnie organy właściwe w zakresie ochrony środowiska nie mogą powoływać się na art. 191 ust. 2 TFUE, aby przy braku krajowej podstawy prawnej przewidzieć obowiązek podjęcia środków zapobiegawczych i zaradczych”⁶⁹.

Obok typowych subwencji wykorzystywane są również kredytowe formy wspomagania działań mających na celu ochronę środowiska. Mogą to być np. kredyty na zakup sprzętu ochronnego. Innym rozwiązaniem stosowanym w praktyce może być partycypowanie przez rząd w kosztach opracowania i wdrażania nowych technologii i produktów zmniejszających stopień zanieczyszczenia środowiska. Tego rodzaju pomoc może wreszcie polegać na finansowaniu budowy lub eksploatacji urządzeń oczyszczających. Jednak długofalowe stosowanie subwencji nie jest rozwiązaniem skutecznym. Funkcjonowanie tego instrumentu polityki ochrony środowiska powinno być ograniczone m.in. do okresów przejściowych. Przykładem takiego okresu przejściowego może być czas transformacji gospodarczej.

Prawodawstwo unijne dopuszcza sytuacje, w których możliwe jest odstępianie od omawianej zasady »zanieczyszczający płaci«. Może to nastąpić zwłaszcza wtedy, gdy np. szybkie wprowadzenie surowych wymogów związanych z ochroną środowiska

⁶⁹ Zob. wyrok TSUE z 4.03.2015 r., C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and Others v. Fipa Group srl and Others, ECLI:EU:C:2015:140.

lub nałożenie wysokich opłat spowoduje naruszenie równowagi ekonomicznej podmiotów zanieczyszczających. W innych przypadkach, jeżeli funkcjonowanie mechanizmu włączenia kosztów zwalczania zanieczyszczeń w koszty produkcji zwiększy społeczne koszty tego rodzaju przedsięwzięć, przewiduje się wyznaczenie czasu na dostosowanie istniejących procesów produkcji i produktów do nowych standardów. Generalną zasadą określającą zakres odstępstw jest to, że mogą one być stosowane wyłącznie wobec działających zakładów i produktów. Każde powiększenie lub przeniesienie działających zakładów produkcyjnych, w wyniku którego następuje zwiększenie mocy produkcyjnej, rozumiane jest jako stworzenie nowych zakładów. W takich sytuacjach wyłączona jest możliwość stosowania odstępstw od zasady „zanieczyszczający płaci”.

W systemie prawa polskiego zasada „zanieczyszczający płaci” do czasu wejścia w życie Prawa ochrony środowiska nie była wyartykułowana *expressis verbis* w takiej postaci, w jakiej występuje ona w prawie unijnym. Podmiot zanieczyszczający środowisko w ustawodawstwie polskim nie był nazywany sprawcą szkody. Główną podstawą prawną zasady „zanieczyszczający płaci” są art. 7 i 7a p.o.ś. Rozwinięciem treści tych artykułów jest ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, obejmująca swoim zakresem transpozycję dyrektywy 2004/35/WE.

2.4.7. Zasada integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach

Zasada integracji adresowana jest do wszelkiego typu dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania. Zgodnie z zasadą nadrzędności: „Polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju” (art. 8 p.o.ś.). Zasada ta mówi o konieczności stworzenia powiązań między polityką ochrony środowiska a politykami sektorowymi⁷⁰. W prawie unijnym jest ona wyrażona jako zasada integracji wymagań ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk, m.in. wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnictwa i rybołówstwa, wspólnej polityki w dziedzinie transportu. Zasada integracji powinna być uwzględniana w dokumentach planistycznych dotyczących zwłaszcza gospodarki. Według J. Gościńskiego: „Plan jest dokumentem zatwierdzonym przez osobę lub zespół do tego upoważniony, będący zatem aktem planistycznym uzyskanym jako efekt procesu planowania. Jest to zatem decyzja określająca cele, zadania i sposób ich realizacji w ściśle określonym czasie, ustalająca rezultat końcowy działań koniecz-

⁷⁰ Na temat istoty zasad w relacji do celów polityki zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 90.

nych do wykonania zadania w sposób efektywny. Istota rzeczy polega na tym, że jest to decyzja, którą można wyegzekwować, określająca przyszły pożądany stan systemu będącego przedmiotem planowania oraz sposób osiągnięcia zamierzonego stanu na koniec okresu objętego planem”⁷¹.

Zasada integracji w kształcie wynikającym z treści art. 8 p.o.ś. jest związana głównie z koncepcją integracji polityki ochrony środowiska ze strategiami rozwoju kraju oraz regionów oraz z tzw. politykami branżowymi. Integracja oznacza obowiązek uwzględniania wymagań ochrony środowiska w politykach i strategiach gospodarczych oraz programach i planach resortowych, a także w różnego rodzaju dokumentach programowych.

Omawiając ogólne zasady prawa ochrony środowiska, J. Ciechanowicz słusznie wspomina o zasadzie „[...] priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą. Zasada ta powinna rozstrzygać ewentualne konflikty, jakie mogą powstać między działalnością gospodarczą a wymogami ochrony środowiska”⁷². Jej zdaniem priorytet ochrony środowiska uwidocznia się w wielu przepisach ustawy.

Ponadto do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości nie wystarczy integrowanie wymagań ochrony środowiska z treścią dokumentów programowych. Uwzględnianie wymagań ochrony środowiska z pominięciem integrowania ich z treścią polityczną planów i programów może oznaczać wycofanie się z zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska. Integracja była jednym z pierwszych etapów rozwoju tego prawa i, w mojej ocenie, może wymagać w szczególnych sytuacjach uwzględnienia nadrzędności wymagań ochrony środowiska w politykach, planach lub programach. Potwierdzenie takiego kierunku rozwoju prawa ochrony środowiska można odnaleźć w ewolucji treści wielu instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska, jak np. w instytucji prawnej ocen oddziaływania na środowisko. W orzecznictwie unijnym wyrażono pogląd, według którego: „Zasada ostrożności jest zasadą ogólną prawa Unii, wynikającą z art. 11 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE, art. 169 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 191 ust. 1 i 2 TFUE, nakazującą odpowiednim organom, w ścisłych ramach wykonywanych przez nie kompetencji powierzonych im przez właściwe uregulowania, podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia określonemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym. A zatem jeżeli występuje niepewność naukowa dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, zasada ostrożności pozwala instytucjom na podjęcie działań ochronnych, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione lub aż urzeczywistnią się niekorzystne skutki dla zdrowia. Ponadto w wypadku, gdy istnienie

⁷¹ J. Gościński, *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977, s. 246.

⁷² J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992, s. 15.

lub zakres domniemanego ryzyka okazać się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby ryzyko to miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, iż będą one niedyskryminacyjne i obiektywne⁷³. Zdaniem Z. Bukowskiego w interpretacji zasady uregulowanej w art. 8 p.o.ś. potrzebna jest nie językowa, a funkcjonalna wykładnia i przyjęcie, że chodzi o wszelkie dokumenty wytyczające materialne polityki i kierunki działania w danej dziedzinie⁷⁴. Dla J. Bocia organem odpowiedzialnym za przestrzeganie tej zasady jest ten organ, który tworzy politykę, strategię, plan czy program, jest hierarchicznie zwierzchni wobec organu tworzącego, ma uprawnienia nadzorcze wobec organu tworzącego, jest przewidziany w prawie, sprawuje nad organem tworzącym nadzór weryfikacyjny⁷⁵. Autor ten zwraca uwagę, że: „może nastąpić zbieg funkcji kontrolnych i zbieg organów kontrolnych, które każdy z osobna, są odpowiedzialne za należytą, zgodną z postanowieniami art. 8 konstrukcję polityki, strategii, planu czy programu”⁷⁶.

Z kolei według S. Wrzoska i J.M. Izdebskiego w ramach polityki administracyjnej powinny być uwzględniane założenia polityki ekologicznej wraz z postulatami dotyczącymi poszukiwania równowagi pomiędzy czynnikami rozwoju. W ocenie tych autorów istnieje potrzeba zintegrowanego podejścia wraz ze szczegółową interpretacją funkcjonowania administracji publicznej. „Zmiany w otoczeniu, w tym w środowisku naturalnym, wskazują administracji nowe pola działania, a wobec już wykonywanych wysuwane są postulaty nowych metod ich wykonywania oraz zmiany celów, którym służą”⁷⁷. Realizacja celów związanych z ochroną środowiska dotyczy takich zagadnień, jak: ekonomizacja użytkowania zasobów środowiska, ograniczanie energochłonności, wdrażanie nowoczesnych technologii oraz recyklingu w gospodarce odpadami, poprawa jakości elementów środowiska, w tym powietrza, wody i gleby. W prawie unijnym zasada ta jest wyrażona w art. 11 TFUE jako zasada integracji wymagań ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk, m.in. wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnictwa i rybołówstwa, wspólnej polityki w dziedzinie transportu. Zgodnie z art. 11 TFUE przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Instrumentem realizacji zasady nadrzędności jest klauzula przekrojowa.

⁷³ Zob. wyrok Sądu UE z 17.03.2016 r., T-817/14, Zoofachhandel Züpke GmbH i in. v. Komisja Europejska, ECLI:EU:T:2016:157.

⁷⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 467.

⁷⁵ J. Boć [w:] *Ustawa...*, red. J. Jendrośka, s. 105–106.

⁷⁶ J. Boć [w:] *Ustawa...*, red. J. Jendrośka, s. 106.

⁷⁷ S. Wrzosek, J.M. Izdebski, *Polityka administracyjna jako instrument realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju* [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, red. E.K. Czech, Warszawa 2006, s. 30–31.

2.4.8. Zasada dostępu do informacji

Zasada dostępu do informacji oznacza, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Zasadę formułuje art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, a jej rozwinieniem są obecnie postanowienia ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Regulacje te omówiono w następnym rozdziale.

Dostęp do informacji w prawie międzynarodowym dotyczącym ochrony środowiska traktowany jest jako fundamentalna zasada współpracy w tej dziedzinie. W prawie międzynarodowym wywodzi się ona z koncepcji partycypacji publicznej uregulowanej w zasadzie nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro: „Problemy ochrony środowiska najlepiej rozwiązywać przy współudziale obywateli, których obejmuje sfera oddziaływania tych problemów. Narody powinny ułatwiać i zachęcać do podnoszenia poziomu społecznej świadomości i uczestnictwa w działaniach przez szerokie udostępnianie informacji z zakresu problematyki ekologicznej”⁷⁸. Wytyczne dotyczące wdrażania tej zasady i zapewniania skutecznego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych zawiera również rozdział 8 *Agendy 21*.

Aktem o charakterze podstawowym, wyznaczającym zakres zasady dostępu do informacji w prawie międzynarodowym, jest podpisana 25.06.1998 r. w Aarhus podczas IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁷⁹. Przepisy tej konwencji regulują trzy podstawowe zagadnienia: dostęp do informacji, udział w procesach decyzyjnych, dostęp do wymiaru sprawiedliwości stwarzający możliwość egzekwowania przez społeczeństwo obowiązujących przepisów.

Zagadnienia dostępu do informacji o środowisku regulowane są przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zasada ta na gruncie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oznacza, że: „każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą” (art. 4).

Zdaniem NSA: „Ustalając przedmiotowy zakres informacji o środowisku, które mają być udostępnione, należy mieć zatem na uwadze, że prawo do tych informacji jest

⁷⁸ M. Keating, *Szczyt Ziemi. Globalny Program Działań. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio*, Warszawa 1994, s. 12.

⁷⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

gwarantowane konstytucyjnie, co potwierdza art. 4 ustawy, wprowadzając powszechny dostęp do informacji. Oznacza to, że udostępnienie informacji o środowisku jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu (art. 16 ustawy)⁸⁰. Treść art. 8 u.u.i.ś. stanowi doprecyzowanie zakresu art. 4 u.u.i.ś. Według art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej. Władze publiczne są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie (art. 8 ust. 2 u.u.i.ś.). Tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do Sejmu i Senatu określają ich regulaminy (art. 8 ust. 3 u.u.i.ś.).

Cytowane wyżej przepisy pozwalają na postawienie tezy, według której z żądaniem udostępnienia informacji o środowisku może wystąpić każdy niezależnie od tego, czy legitymuje się interesem prawnym, a także czy uprawdopodobni zasadność swojego żądania.

Adresatem obowiązku określonego w art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. są władze publiczne. Na gruncie prawa konstytucyjnego charakterystykę instytucji prawnej obowiązku przeprowadza F. Siemieński. Wyodrębniając części składowe pojęcia obowiązku, wskazuje na następujące zależności: „1) zachodzi tu brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli”⁸¹.

2.4.9. Zasada partycypacji publicznej

Słowo „partycypacja” pochodzi od angielskiego terminu *participation*. Termin ten określa relację między jednostką a jakąś organizacją, polegającą na tym, że jednostka uczestniczy w działaniu wielopodmiotowym organizacji wykonującej określone

⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 9.01.2020 r., I OSK 3483/18, LEX nr 2785199.

⁸¹ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124–125.

funkcje. Partycypacja może występować w dwóch zasadniczych formach: czynnej i biernej. W określonych grupach osób, organizacjach, pewna liczba osób posiada wspólne interesy i potrzeby. Działalność tych osób związana z realizacją wspólnych interesów i celów nazywana jest partycypacją.

Warto przytoczyć interesujący sposób definiowania i interpretowania tego pojęcia na gruncie nauki filozofii. Partycypacja w personalizmie oznacza właściwość samej osoby, właściwość wewnętrzną, która stanowi o tym, że bytując i działając wspólnie z innymi, osoba taka bytuje i działa jako osoba. Działając wspólnie z innymi, osoba spełnia czyn i spełnia w nim siebie. Partycypacja (uczestnictwo), zdaniem K. Wojtyły, stanowi więc o wartości personalistycznej wszelkiego współdziałania⁸².

Zasada partycypacji publicznej jest obecnie jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego. Przestrzeganie zasady partycypacji publicznej jest jednym z probierzy respektowania przez organy administracji publicznej zasady praworządności. Zasadę tę można zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich. Obowiązek konsultacji społecznych w ramach zasady partycypacji publicznej jest powinnością prawną organów administracji publicznej, przy czym pojęcie konsultacji może być utożsamiane ze społeczną dyskusją i opiniowaniem. Nie bez znaczenia jest również łączenie tego pojęcia z terminem „doradztwo”. Takie rozumienie słowa „konsultacje” jest ponadto zgodne ze źródłosłowem tego pojęcia w języku łacińskim (*consultatio*). Kształt zasady partycypacji publicznej nie jest jeszcze obecnie do końca uformowany. J. Runc zwraca uwagę, że zdecydowana większość konfliktów ekologicznych w Polsce przybiera postać kształtujących się spontanicznie działań, w trakcie których następuje instytucjonalizacja protestu w formie inicjatyw obywatelskich, stających się mniej lub bardziej trwałym elementem ruchu ekologicznego. Zaistnienie konfliktu o znacznie szerszym zasięgu wymaga już jej zdaniem pewnej dojrzałości ruchu ekologicznego, pewnego poziomu jego instytucjonalizacji oraz tożsamości⁸³.

Zastanawiając się nad społecznym sensem i merytorycznym znaczeniem zasady partycypacji publicznej, należy rozważyć to zagadnienie na tle szeroko rozumianej idei konsultacji społecznej w administracji publicznej. Zdaniem A. Wasilewskiego: „[...] współczesna administracja opierać musi swoje działania na pracy zespołów [...], a więc i aktywnie współdziałających podmiotów, zarówno w strukturach wewnętrznych aparatu administracyjnego, jak i w otoczeniu – środowisku działania, a więc wśród odbiorców tych działań”⁸⁴.

⁸² K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 295.

⁸³ J. Runc, *Ochrona środowiska a konflikty społeczne w Polsce*, Poznań 1998, s. 187.

⁸⁴ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 10.

Zasadę partycypacji publicznej można wyprowadzić z przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁸⁵. Fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia kształtu zasady partycypacji publicznej miały dokumenty programowe przyjęte podczas konferencji w Rio de Janeiro. Zgodnie z treścią zasady 10 Deklaracji z Rio: „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”⁸⁶. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego: „1. Posiadania statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie należy mylić i utożsamiać z możliwością składania uwag i wniosków w toku postępowania przez każdy zainteresowany podmiot jak i żądania udzielenia informacji publicznej przez każdy taki podmiot, który nie musi mieć w tym zakresie nawet interesu faktycznego w świetle dyspozycji art. 33 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. 2. Chociaż uzgodnienia i opinie, które są wydawane w toku postępowania środowiskowego są niezaskarżalne (art. 77 ust. 7 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), to jednak nie pozbawia to strony postępowania prawa do ich kwestionowania w odwołaniu od decyzji środowiskowej”⁸⁷.

Konsekwencją przyjęcia Deklaracji z Rio była potrzeba stworzenia podstaw prawnych określających kształt zasady partycypacji publicznej w prawie wewnętrznym. Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych zgodnie z zasadą partycypacji publicznej gwarantują przepisy prawa unijnego. Zasada ta została ujęta w art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, zobowiązującym władze publiczne do włączania wszystkich zainteresowanych w rozwiązywanie problemów ochrony środowiska. Według art. 5 u.u.i.ś. zasada oznacza, że każdy, w przypadkach określonych w ustawie, ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Prawo partycypacji jest nieograniczone pod względem podmiotowym, nie ma dla przykładu znaczenia miejsce zamieszkania osoby zamierzającej skorzystać z tych uprawnień. Prawo nie ma jednak charakteru powszechnego od strony przedmio-

⁸⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.).

⁸⁶ *Dokumenty końcowe...*, s. 15.

⁸⁷ Zob. wyrok NSA z 9.04.2013 r., II OSK 2396/11, LEX nr 1337355.