

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Zagadnienia podstawowe

Błażej Wierzbowski, Bartosz Rakoczy

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy



Wiadomości
dodatkowe



Informacje powiązane,
odesłanie

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Zagadnienia podstawowe

Błażej Wierzbowski, Bartosz Rakoczy

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

Stan prawny na 30 września 2023 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika napisali:
Błażej Wierzbowski – rozdziały IX–XII, XIV, XV.5, XVII
Bartosz Rakoczy – rozdziały I–VIII, XIII, XV.1–4 i 6, XVI, XVIII, XIX

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8358-041-8
8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopywa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Przedmowa.....	13
----------------	----

Część pierwsza

WPROWADZENIE DO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Rozdział I

Zagadnienia wstępne.....	17
1. Pojęcie środowiska.....	17
2. Pojęcie ochrony środowiska.....	19
3. Pojęcie prawa ochrony środowiska i jego miejsce w systemie prawa polskiego	22
4. Rys historyczny prawnych regulacji ochrony środowiska.....	26

Rozdział II

Źródła prawa ochrony środowiska.....	29
1. Uwagi ogólne.....	29
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.....	30
3. Umowy międzynarodowe	33
4. Ustawa.....	33
5. Rozporządzenia	36
6. Akty prawa miejscowego.....	37

Rozdział III

Prawomiędzynarodowa problematyka ochrony środowiska.....	39
1. Uwagi ogólne.....	39
2. Zasada zrównoważonego rozwoju	41
3. Ochrona przyrody	42
4. Ochrona środowiska morskiego.....	43
5. Międzynarodowy obrót odpadami	44
6. Ochrona atmosfery.....	45

Rozdział IV

Ochrona środowiska w prawie europejskim	51
1. Pojęcie prawa europejskiego i jego źródła.....	51
1.1. Rozporządzenia	52
1.2. Dyrektywy.....	52
1.3. Decyzje.....	52
2. Organy Unii Europejskiej.....	53
3. Podstawowe wiadomości dotyczące ochrony środowiska w Unii Europejskiej.....	55
3.1. Ochrona przyrody	56
3.2. Gospodarowanie odpadami.....	56
3.3. Ochrona powietrza.....	58
3.4. Ochrona wód.....	59
3.5. Ochrona przed hałasem.....	61

Rozdział V

Środki prawnofinansowe ochrony środowiska	63
1. Opłata za korzystanie ze środowiska.....	63
2. Administracyjna kara pieniężna	66
3. Zróżnicowanie podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska	69
4. Opłata eksploatacyjna w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze	71
5. Opłaty: depozytowa i produktowa.....	72
6. Opłaty za usuwanie drzew i krzewów w ustawie o ochronie przyrody.....	73
7. Opłaty i należności w ustawie – Prawo wodne	73
8. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	74

Rozdział VI

Zasady prawa ochrony środowiska	83
1. Pojęcie zasad prawnych i ich znaczenie w prawie ochrony środowiska.....	83
2. Zasada korzystania ze środowiska	84
3. Zasada kompleksowości	86
4. Zasada prewencji i przezorności	86
5. Zasada „zanieczyszczający płaci”	88
6. Zasada planowości.....	90
7. Zasada prawa do informacji o środowisku.....	91
8. Zasada uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska	92
9. Zasada obowiązku stosowania metodyk referencyjnych.....	93

Rozdział VII	
Filozoficzne podstawy prawa ochrony środowiska.....	95

Część druga

PODSTAWOWE INSTYTUCJE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Rozdział VIII	
Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska.....	101
1. Zagadnienia ogólne.....	101
2. Odpowiedzialność cywilna.....	102
2.1. Rola i znaczenie odpowiedzialności cywilnej.....	102
2.2. Przesłanki odpowiedzialności cywilnej.....	104
3. Odpowiedzialność karna.....	106
4. Odpowiedzialność administracyjna.....	109
5. Odpowiedzialność według ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.....	112

Rozdział IX	
Organy ochrony środowiska.....	115
1. Wprowadzenie.....	115
2. Organy jednostek samorządu terytorialnego.....	117
3. Wojewoda.....	121
4. Minister właściwy do spraw klimatu.....	123
5. Dyrektorzy ochrony środowiska.....	125
6. Inspektorzy ochrony środowiska.....	127
7. Państwowa Rada Ochrony Środowiska.....	130
8. Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko.....	130

Rozdział X	
Pozwolenie na korzystanie ze środowiska.....	133
1. Pojęcie i wiadomości podstawowe.....	133
2. Pozwolenie zintegrowane.....	136
3. Szczególne rozwiązania proceduralne.....	141
4. Cofanie i ograniczanie pozwoleń.....	143

Rozdział XI	
Państwowy monitoring środowiska.....	147
1. Wprowadzenie.....	147
2. Pojęcie oraz funkcja państwowego monitoringu środowiska.....	148
3. Organizacja państwowego monitoringu środowiska.....	149
4. Gromadzenie i przetwarzanie informacji.....	150
5. Rozpowszechnianie informacji.....	151

Część trzecia
OCHRONA POSZCZEGÓLNYCH ELEMENTÓW ŚRODOWISKA

Rozdział XII**Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji**

inwestycji	157
1. Pojęcie zagospodarowania przestrzennego	157
2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	158
3. Planowanie przestrzenne w województwie	165
4. Planowanie przestrzenne na szczeblu kraju	166
5. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzja o warunkach zabudowy.....	167
6. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	170
7. Ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym	177

Rozdział XIII**Ochrona kopalin**

Ochrona kopalin	181
1. Uwagi wprowadzające	181
2. Koncesja	182
3. Obszar górniczy i teren górniczy.....	183
4. Zakład górniczy i ruch tego zakładu	184
5. Likwidacja zakładu górniczego	186
6. Odpowiedzialność za szkody.....	187
7. Organy administracji geologicznej i państwowa służba geologiczna	188
8. Nadzór górniczy	190

Rozdział XIV**Ochrona wód**

Ochrona wód.....	195
1. Zasady gospodarowania wodami.....	195
2. Podział wód	196
3. Prawo własności wód	198
4. Cele ochrony wód i cele środowiskowe	198
5. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	201
6. Organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami.....	202
7. Korzystanie z wód i usługi wodne	208
8. Ochrona ujęć wody i zbiorników wód śródlądowych.....	211
9. Planowanie w gospodarowaniu wodami	212
10. Zgoda wodnoprawna	216
11. System informacyjny gospodarowania wodami.....	222

Rozdział XV

Ochrona zwierząt i roślin.....	225
1. Uwagi ogólne.....	225
2. Ochrona zwierząt	226
2.1. Zwierzęta domowe	227
2.2. Zwierzęta gospodarskie.....	227
2.3. Zwierzęta wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych	228
2.4. Zwierzęta wolno żyjące.....	229
2.5. Transport zwierząt	229
2.6. Doświadczenia na zwierzętach i ich uśmiercanie	230
3. Ochrona zwierząt w ustawie – Prawo łowieckie.....	233
4. Ochrona roślin	237
5. Ochrona lasów	240
6. Rolnictwo ekologiczne	243

Rozdział XVI

Problematyka prawa emisyjnego.....	247
1. Uwagi ogólne.....	247
2. Ochrona powietrza.....	247
3. Ochrona warstwy ozonowej.....	252
4. Ochrona przed hałasem.....	254
5. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi.....	255
6. Ochrona przed promieniowaniem jonizującym.....	255

Rozdział XVII

Problematyka ochrony przyrody.....	261
1. Uwagi ogólne.....	261
2. Formy ochrony przyrody	263
3. Obszary Natura 2000.....	271
4. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień	274

Część czwarta**GOSPODAROWANIE ODPADAMI****Rozdział XVIII**

Odpady i ich zagospodarowanie.....	283
1. Definicja odpadów i ich rodzaje	283
2. Zasady gospodarowania odpadami	285
3. Składowanie i magazynowanie odpadów	286
4. Obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami.....	289

5. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz gospodarowanie zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym	296
6. Baterie i akumulatory	303

Rozdział XIX

Problematyka utrzymania czystości i porządku w gminach	307
1. Uwagi ogólne.....	307
2. Zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku	308
3. Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.....	318
Skorowidz	325

WYKAZ SKRÓTÓW

BAT	- <i>Best Available Techniques</i> (najlepsze dostępne techniki)
GMO	- <i>Genetically Modified Organism</i> (organizmy zmodyfikowane genetycznie)
IGO	- inwazyjne gatunki obce
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 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 2023 r. poz. 775 ze zm.)
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
p.o.ś.	- ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
pr. wod.	- ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47), (dawniej TWE)
u.i.o.ś.	- ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.)
u.o.p.	- ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)
ustawa z 3.10.2008 r.	- 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 2023 r. poz. 1094 ze zm.)

PRZEDMOWA

Prawo ochrony środowiska jest obecnie jedną z najbardziej rozwijających się dyscyplin prawnych, choć nie może się poszczycić korzeniami sięgającymi tak daleko w głąb historii jak prawo cywilne. Zagrożenia dla środowiska, jakie obecnie występują, są jednak tak znaczne, że stanowią silny bodziec dla ustawodawcy do podejmowania prawnej ochrony środowiska.

Problematyka podstaw ochrony środowiska już na dobre zagościła w programach studiów prawnych, administracyjnych, jak również ochrony środowiska. Motywuje to do opracowywania podręczników dla studentów w taki sposób, aby przedstawiały podstawowe regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska bez analizy szczegółowych zagadnień. Inną przeszkodą, jaką napotykają autorzy podręczników, jest skomplikowany stan regulacji ochrony środowiska, a także nierozstrzygnięte jeszcze spory co do zakresu przedmiotowego prawa ochrony środowiska.

Wszystkie te elementy zaważyły także na treści niniejszego opracowania.

Podręcznik jest adresowany do studentów prawa, administracji oraz studentów ochrony środowiska. Przyświecał nam jednak cel, aby osobom zajmującym się zawodowo ochroną środowiska i pracownikom administracji publicznej (rządowej i samorządowej) dostarczyć zbiór najważniejszych informacji o prawie ochrony środowiska, przy czym wykorzystaliśmy tu swoje doświadczenia płynące z praktyki zawodowej. Wyjaśniamy zatem podstawowe pojęcia, charakteryzujemy instytucje prawa ochrony środowiska i analizujemy ochronę poszczególnych elementów przyrodniczych.

Książka została podzielona na cztery części, z których pierwsza obejmuje zagadnienia podstawowe, druga – omówienie podstawowych instytucji prawa ochrony środowiska, trzecia – rozważania dotyczące ochrony podstawowych elementów przyrodniczych, a czwarta – problematykę gospodarowania odpadami.

Zdecydowaliśmy się na rozbitcie problematyki międzynarodowej ochrony środowiska na dwa rozdziały. Jeden z nich poświęcony jest prawu międzynarodowemu publiczne-

mu, drugi zaś prawu europejskiemu – jako bardzo istotnym regulacjom w ochronie środowiska.

Rozdział dotyczący prawa europejskiego obejmuje rozważania dotyczące podstaw tego prawa, roli organów Unii Europejskiej oraz podstawowych regulacji w zakresie ochrony środowiska. Materia tego rozdziału została skonstruowana w taki sposób, aby omówienia poszczególnych działów europejskiego prawa ochrony środowiska znalazły w znakomitej większości odpowiedniki w prawie polskim (np. ochrona przyrody, gospodarowanie odpadami, ochrona wód).

Przyjęty stan prawny opracowania – 30 września 2023 r.

Część pierwsza

**WPROWADZENIE DO PRAWA OCHRONY
ŚRODOWISKA**


ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Pojęcie środowiska

Pojęcie „środowisko” jest jednym z podstawowych terminów prawa ochrony środowiska. Znaczenie tego terminu wynika z faktu, że **środowisko jest przedmiotem ochrony prawnej**. Od tego zaś, jak będziemy pojmowali środowisko, zależy zakres ochrony prawnej. Ustalenie więc, co należy rozumieć przez ten termin, doprowadzi do określenia zakresu przedmiotowego prawa ochrony środowiska. 1

W kształtowaniu pojęcia „środowisko” mają znaczenie nie tylko nauki prawne, lecz także inne dyscypliny wiedzy naukowej. Można nawet stwierdzić, że nauki prawne korzystają z dorobku innych dyscyplin i nadają im formę właściwą dla prawa, czyli formę przepisów.

Choć nauki prawne są jedną z wielu dyscyplin naukowych, której przedmiotem jest ochrona środowiska, to nie sposób nie docenić ich wkładu w kształtowanie pojęcia „środowisko”. Definicja środowiska przyjęta w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) wyznacza ramy prawnej ochrony środowiska. W tym miejscu należy zauważyć, że definicja ta **nie jest jedyną definicją** tego pojęcia występującą we wszystkich dyscyplinach naukowych. Istnieje jednak tendencja do jej ujednolicania.

 W zakresie nauk prawnych doktryna **początkowo** utożsamiała pojęcie środowiska z pojęciem środowiska przyrodniczego, z zasobami przyrody żywej i nieożywionej. **Z czasem** pojawiły się propozycje dołączenia do pojęcia środowiska przymiotnika „naturalne”. Proponowano także pojęcie „środowisko naturalne człowieka”, przez które rozumiano „ogół elementów naturalnych, tzn. elementów 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”¹. 2

¹ W. Brzeziński, *Ochrona prawa naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

- 3 Pierwszy raz ustawodawca przyjął legalną definicję środowiska w ustawie z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Zgodnie z jej art. 1 ust. 2: „Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz i klimat, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka”².

Obecnie legalna definicja środowiska zawarta jest w art. 3 pkt 39 p.o.ś. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu przez pojęcie **środowisko** rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

W pierwszej części definicji ustawodawca wskazał, że środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych. Z powyższego wynika, że środowisko jest kategorią zbiorczą, na którą składają się poszczególne elementy. Jednak na środowisko składa się tylko pewna grupa elementów – elementy przyrodnicze.

- 4 Definicja ta obejmuje zarówno elementy przyrodnicze powstałe w sposób **pierwotny**, w wyniku działania samej natury, jak i te, które też są **elementami przyrodniczymi**, ale przekształconymi w wyniku działalności człowieka. Nie zawiera natomiast elementów przyrodniczych powstałych w wyniku działalności człowieka³.
- 5 Pierwszą wątpliwością, jaką nasuwa analiza definicji środowiska, jest ta, **co należy rozumieć przez pojęcie „ogół elementów przyrodniczych”**. Ustawodawca daje pewne wskazówki w dalszej części definicji, wskazując, że chodzi o powierzchnię ziemi, powietrze, wody, krajobraz, klimat oraz kopaliny. Wylczenie to ma charakter przykładowy, a katalog elementów zaliczonych do „ogółu elementów przyrodniczych” nie jest katalogiem zamkniętym.

Drugie pytanie, które wiąże się z definicją środowiska, dotyczy tego, **czy wobec literalnego brzmienia przepisu człowiek, jego życie i zdrowie również są przedmiotem regulacji prawa ochrony środowiska, czy leżą poza prawem ochrony środowiska**.

- 6 Wykładnia językowa wynikająca z prawa ochrony środowiska prowadzi *prima facie* do wniosku, że życie i zdrowie człowieka **nie są objęte ochroną wynikającą z omawianego prawa**. Dokładniejsza analiza pozwala na stwierdzenie, że wyłączenie zdrowia i życia człowieka spod ochrony prawa ochrony środowiska jest **niewłaściwą** koncepcją.

² Odnośnie do kształtowania się poglądów na temat pojęcia „środowisko” zob. m.in. E. Samborska-Boć [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 45–54.

³ Oczywiście pod warunkiem, że jest to w ogóle możliwe.

Po pierwsze należy wskazać, że niezależnie od poglądu opartego na podstawach aksjologicznych człowieka trzeba uznać za element przyrody, i to zarówno za jej ogniwo, jak i za kogoś, kto ma na nią największy wpływ.

Po drugie współczesne prawo ochrony środowiska wywodzi się z koncepcji praw człowieka. W prawie międzynarodowym publicznym oraz w prawach człowieka pojawiło się pojęcie prawa człowieka do środowiska – i to czystego środowiska⁴. Ochrona środowiska ze względu na człowieka nabrała szczególnego znaczenia w związku z deklaracją sztokholmską z 1972 r.⁵ Obecnie koncepcja ta jest rozwijana, a znaczącą rolę odgrywa w niej prawo europejskie.


Po trzecie istnieją argumenty na to, że prawo ochrony środowiska dotyczy przede wszystkim ochrony człowieka. Wystarczy wskazać na art. 3 pkt 11 p.o.ś., który przez pojęcie oddziaływania na środowisko rozumie także oddziaływanie na ludzkie zdrowie.

2. Pojęcie ochrony środowiska

Podobnie jak pojęcie środowiska, także ochrona środowiska jest zdefiniowana w ustawie – Prawo ochrony środowiska. 7

Ochrona środowiska, w aspekcie czynności technicznych prowadzących do uzyskiwania zamierzonych efektów, należy do innych dyscyplin naukowych niż prawo. Należy tu wskazać przede wszystkim na ekologię i biologię, a także nauki inżynierskie.

Ochrona ta bez udziału nauk prawnych byłaby jednak niezupełna. Ponadto fakt, że prawo stanowią organy państwa, powoduje, że za ochroną środowiska stoi jego autorytet.



 W doktrynie prawa ochrony środowiska wskazuje się na funkcję organizacyjną prawa w procesie ochrony środowiska. „Funkcja organizacyjna prawa polega na tworzeniu podstaw prawnoustrojowych ochrony środowiska”⁶.

Prawne pojęcie ochrony środowiska przechodziło **ewolucję**. Należy zwrócić uwagę, że ustawa z 1980 r. dotyczyła ochrony i kształtowania środowiska, natomiast obecnie mówi się wyłącznie o ochronie środowiska. *Prima facie* wydawać by się mogło, że w obecnym stanie prawnym ustawodawcy nie interesuje już kształtowanie środowiska, a jedynie jego ochrona, ale definicja ochrony środowiska zaprzecza temu pogładowi.

⁴ Na ten temat zob. szerzej m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.

⁵ Na temat tej deklaracji zob. niżej.

⁶ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 56.

- 8  Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. przez **ochronę środowiska** rozumie się „**podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:**
- racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska** zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
 - przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,**
 - przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.**
- 9 Analizując definicję ochrony środowiska, należy wskazać, że obejmuje ona szeroki zakres zachowań. Dotyczy bowiem zarówno działania, czyli aktywności, jak i zaniechania, czyli postaw biernych. Z tego wynika, że środowisko można chronić także w sposób pasywny. Nie każde zachowanie jest jednak istotne z punktu widzenia ochrony środowiska. Dotyczy to tylko takich zachowań, które umożliwiają zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej.
- 10  Przez **równowagę przyrodniczą** rozumie się „**stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”** (art. 3 pkt 32 p.o.ś.).
- 11 Ustawodawca posłużył się w definicji ochrony środowiska wyrażeniami „zachowanie” i „przywracanie”. Wyznaczają one podstawowe kierunki ochrony środowiska i główne cele omawianego prawa. Ochrona środowiska powinna zatem uwzględniać:
- 1) **aspekt konserwacyjny,**
 - 2) **aspekt restytucyjny,**
 - 3) **aspekt prewencyjny.**
- 12 Ad 1) Ochrona środowiska ma polegać m.in. na utrzymaniu równowagi przyrodniczej, co oznacza **obowiązek podejmowania działań konserwacyjnych**. Działania te mają na celu zachowywanie istniejącego stanu i ewentualne zapobieganie szkodliwym zjawiskom. Początkowo ta funkcja prawa ochrony środowiska odgrywała najistotniejszą rolę i wyczerpywała niemal w całości zakres regulacji.
- 13 Ad 2) Z czasem zaczęto dostrzegać, że ochrona środowiska nie może polegać tylko na zachowywaniu stanu obecnego, ale należy także stworzyć instrumenty prawne, na wypadek gdyby istniejący stan został naruszony. Większego znaczenia nabrała więc funkcja restytucyjna, która umożliwia **przywracanie środowiska do stanu poprzedniego bądź stanu właściwego lub zgodnego z prawem**.

Z aspektem restytucyjnym wiąże się kwestia tzw. **kompensacji przyrodniczej**, przez którą należy rozumieć „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień

roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych” (art. 3 pkt 8 p.o.ś.).

Ad 3) Prewencja odgrywa obecnie najistotniejszą rolę w ochronie środowiska. Należy bowiem najpierw **zapobiegać naruszeniom środowiska**. Wyrazem tej funkcji są m.in. zasady prewencji i przezorności. 14

Druga część definicji ochrony środowiska wymienia **konkretne zachowania składające się na ochronę środowiska**, przy czym katalog tych zachowań ma charakter przykładowy. Ustawodawca posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”. Równocześnie wskazał na priorytety ochrony środowiska. Wskazane zachowania mają charakter nie-dookreślony – „racjonalne kształtowanie”, „przywracanie (...) do stanu właściwego”. Celem definicji ochrony środowiska jest bowiem ukazanie ogólnych założeń ochrony środowiska, natomiast konkrety uregulowane są w przepisach szczególnych.

Racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zachowanie opisane w dyspozycji komentowanego przepisu dotyczy dwóch aspektów związanych z ochroną środowiska: racjonalnego kształtowania i gospodarowania jego zasobami. Nie każde kształtowanie środowiska jest pożądane – jest nim tylko takie, które jest racjonalne. Kształtowanie środowiska musi być zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Racjonalnego kształtowania środowiska dotyczą m.in. zasady: prewencji i przezorności, zrównoważonego rozwoju oraz powszechnego korzystania ze środowiska. 15

Środowisko, a w szczególności jego zasoby, jest także przedmiotem gospodarki. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystywania zasobów środowiska w działalności gospodarczej (np. wydobywania kopaliny). Gospodarcze wykorzystanie zasobów środowiska musi jednak odbywać się w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, która nakazuje zachowywać równowagę między środowiskiem a działalnością gospodarczą.

! **Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom.** Przez **zanieczyszczenie** należy rozumieć **emisję, która jest szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powoduje szkodę w dobrach materialnych, pogarsza walory estetyczne środowiska lub koliduje z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.** 16


Z kolei **emisja** oznacza **wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:**

- 1) substancje,
- 2) energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

- 17 **Przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego.** Wyżej zostało wskazane, że ochrona środowiska polega na restytucji, czyli przywracaniu do stanu właściwego. Należy jednak wskazać, że ustawodawca używa trzech pojęć: „przywracanie do stanu poprzedniego”, „przywracanie do stanu właściwego”, „przywracanie do stanu zgodnego z prawem”.
- 18 **Przywracanie do stanu poprzedniego** obejmuje restytucję do takiego stanu środowiska, jaki występował bezpośrednio przed naruszeniem środowiska, przy czym nie ma znaczenia, czy był to stan właściwy i zgodny z prawem.
- 19 **Przywracanie do stanu właściwego** oznacza z kolei takie zachowanie, które prowadzi do osiągnięcia restytucji najwłaściwszej, a więc wcale niekoniecznie do stanu takiego, jaki występował bezpośrednio przed naruszeniem środowiska. Raczej do takiego, jaki jest zgodny z prawem.
- 20 **Przywracanie do stanu zgodnego z prawem** to taka restytucja, której warunki wyznaczają normy prawa. Nie jest jednak jasne, czy przywrócenie do stanu zgodnego z prawem dotyczy stanu prawnego obowiązującego w dniu naruszenia czy w dniu dokonywania restytucji. Biorąc jednak pod uwagę koncepcję racjonalnego ustawodawcy, który – wprowadzając zmiany – zawsze działa racjonalnie, należy przyjąć, że chodzi tu o stan prawny z chwili dokonywania restytucji.

3. Pojęcie prawa ochrony środowiska i jego miejsce w systemie prawa polskiego

- 21 Prawo jest niezwykle rozbudowaną dziedziną życia społecznego. W miarę jak zmieniają się sposób i styl życia ludzi, coraz więcej obszarów życia społecznego podlega regulacji prawnej. Dlatego też tendencją współczesnego prawa jest poddawanie coraz to nowych obszarów regulacji prawnej, niekiedy bardzo drobiazgowej i kazuistycznej.


 Z tego względu rzeczą oczywistą jest poddawanie prawa pewnym **podziałom** i **klasyfikacjom**. Podstawową jednostką jest podział na gałęzie prawa i dalej na poszczególne działy.

W teorii prawa wyróżnia się trzy podstawowe **kryteria wyodrębnienia gałęzi prawa:**

- 1) między jakimi podmiotami dana norma reguluje stosunki prawne,
- 2) jakie stosunki prawne podlegają regulacji przez daną normę,
- 3) czy stosunki między podmiotami opierają się na formalnej równości podmiotów, czy też jeden podmiot zajmuje pozycję nadrzędną w stosunku do drugiego.

Wskazuje się również na czwarte kryterium, które jednak ma znaczenie pomocnicze, mianowicie na kryterium formalne: jaki organ jest właściwy w danej sprawie – organ administracji publicznej czy sąd.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, można wyróżnić m.in. takie **gałęzie prawa**, jak: 22
prawo karne, prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo pracy, prawo konstytucyjne, prawo postępowania karnego, prawo postępowania administracyjnego, prawo postępowania cywilnego.

 Pojawia się więc pytanie, czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa, czy też może jest działem w ramach jakiejś wyodrębnionej już gałęzi prawa. 23

Biorąc pod uwagę pierwsze z zaprezentowanych kryteriów, należy wskazać, że prawo ochrony środowiska reguluje stosunki prawne w aspekcie podmiotowym na dwóch płaszczyznach:

- 1) między państwem a osobami fizycznymi i osobami prawnymi oraz ułomnymi osobami prawnymi,
- 2) między osobami fizycznymi, prawnymi i ułomnymi osobami prawnymi, jeżeli chodzi o środowisko i jego ochronę.

Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP obowiązkiem władz publicznych jest ochrona 24
środowiska. Ponieważ termin „władze publiczne” oznacza organy wykonujące władztwo w imieniu państwa i korzystające z jego autorytetu, można powiedzieć, że ochrona środowiska spoczywa na państwie.

Ze środowiska korzystają także inne podmioty – osoby fizyczne, prawne i ułomne osoby prawne. Dlatego w kręgu zainteresowań ustawodawstwa ekologicznego są stosunki prawne między tymi podmiotami, z uwzględnieniem elementu przedmiotowego – środowiska i jego ochrony.

Z tym kryterium wiąże się bezpośrednio trzecie kryterium – metody regulacji.

Prawidłowo prowadzona ochrona środowiska wymaga stosowania **przymusu** wobec 25
podmiotów oraz kontrolowania przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska, dlatego też najwłaściwszą metodą regulacji jest **metoda nadrzędności** jednego podmiotu – państwa (organu administracji publicznej) – w stosunku do pozostałych podmiotów, z możliwością zastosowania środków przymusu.

Natomiast marginalną rolę odgrywa **metoda równorzędności** podmiotów i autonomii woli stron, charakterystyczna dla prawa cywilnego. Instrumenty tej gałęzi prawa nie mogą pełnić w ochronie środowiska podstawowej roli, ale też nie można nie dostrzegać ich subsydiarnego znaczenia. Tam bowiem, gdzie zawodzi państwo, ochronie środowi-

ska może pomóc działanie podmiotów cywilnoprawnych posługujących się środkami właściwymi prawu cywilnemu.

- 26 Należy także rozważyć, co jest **przedmiotem** regulacji prawa ochrony środowiska. Najbardziej lapidarnie można odpowiedzieć, że **przedmiotem regulacji jest środowisko i jego ochrona**. Nie wyjaśnia to jednak wszystkich złożonych problemów wiążących się z zakresem przedmiotowym⁷.

Jak już wskazano, prawo odgrywa ważną rolę w ochronie środowiska, ale istotne znaczenie mają również inne nauki, zwłaszcza przyrodnicze. Dlatego też zakres wiedzy z obszaru nauk przyrodniczych wyznacza zasięg prawa ochrony środowiska, które musi nadążać w zmianach regulacji prawnych za tymi naukami. Jak trafnie zauważa Ryszard Paczuski, prawo ochrony środowiska jest mocno zakorzenione w naukach przyrodniczych⁸.

- 27 Bardzo pobieżna analiza kwestii wyodrębnienia prawa ochrony środowiska prowadzi jednak do wniosku, że **prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa**, tak jak prawo karne czy cywilne. Ze względu na przeważającą metodę regulacji nadrzędności jednego podmiotu stosunku prawnego wobec drugiego (charakterystyczną dla prawa administracyjnego) **prawo ochrony środowiska trzeba potraktować jako dział prawa administracyjnego**.

Należy przy tym zauważyć, że **prawo ochrony środowiska ma pewne odrębne cechy**. Przede wszystkim wykorzystuje instrumenty prawne charakterystyczne dla innych gałęzi prawa – cywilnego i karnego. Ponadto ma swój specyficzny przedmiot regulacji oraz silne umocowanie w naukach przyrodniczych. W naszej ocenie są to za mało wyraziste kryteria, aby przyznać prawu ochrony środowiska status gałęzi prawa.

Rozstrzygnięcie, jaki jest status prawa ochrony środowiska, wzięwszy pod uwagę podział na gałęzie prawa, nie wyczerpuje całości problematyki miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa polskiego. Wątpliwości budzą też relacje prawa ochrony środowiska z innymi działami prawa administracyjnego oraz z innymi gałęziami prawa polskiego.

- 28 Szczególne wątpliwości co do zakresu regulacji prawa ochrony środowiska wzbudzają jego **relacje z prawem rolnym**. Zauważyć wypada, iż zarówno prawo ochrony środowiska, jak i prawo rolne zajmują się środowiskiem, z tym że inne są powody poddania pewnych zagadnień prawnej regulacji. Istnieje bowiem pewien zakres regulacji, który obejmuje prawo ochrony środowiska, np. środki prawnofinansowe ochrony środowiska, ochrona przyrody, jak również pewien zakres regulacji, który leży w kręgu zainteresowania tylko prawa rolnego, np. problematyka nieruchomości rolnych. Dostrzegamy

⁷ Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 109–114.

⁸ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 110.

także pewien zbieżny zakres regulacji obu tych działów prawa, np. prawo żywnościowe, problematyka nawozów i nawożenia, problematyka ochrony gruntów rolnych i leśnych, niektóre kwestie prawa wodnego. Dlatego też niekiedy trudno ustalić, czy dana norma należy do prawa ochrony środowiska czy do prawa rolnego.


Istotną cechą prawa ochrony środowiska jest to, że w centrum zainteresowania tego działu prawa administracyjnego leży środowisko i jego ochrona, co powoduje, że wszelkie uregulowania są temu podporządkowane. Dlatego też prawo ochrony środowiska ma charakter działu kompleksowo regulującego określoną kwestię⁹. Na prawo ochrony środowiska składają się bowiem przepisy zarówno z zakresu prawa administracyjnego, jak i cywilnego oraz karnego, które należą także do „swoich” gałęzi prawa. 29

Taki sposób regulacji wynika przede wszystkim z tego, że dopiero wykorzystanie instrumentów prawnych różnych gałęzi prawa gwarantuje prawidłową ochronę.

Ze wskazanych przyczyn **prawo ochrony środowiska przynależy do prawa administracyjnego** – ze względu na dominującą w nim metodę regulacji. W ochronie środowiska istotną rolę odgrywają także przepisy prawa cywilnego. W szczególności dotyczy to wypracowanych na płaszczyźnie prawa cywilnego instrumentów prawnych regulujących odpowiedzialność, przy czym chodzi tu głównie o odpowiedzialność deliktową. To nawiązanie do prawa cywilnego w ochronie środowiska ma także swój aspekt normatywny, art. 322–328 p.o.s. regulują bowiem kwestie odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska. 30

Choć w znacznej części problematyka prawa cywilnego w ochronie środowiska dotyczy odpowiedzialności deliktowej, nie można przeoczyć także innych instrumentów cywilnoprawnych, które w ochronie środowiska mogą odgrywać istotną rolę.

Coraz częściej w ochronie środowiska wykorzystuje się **umowy prawa cywilnego**. Szczególnego znaczenia nabiera ostatnio umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane w środowisku. Zakład ubezpieczeń przejmuje na siebie ryzyko ponoszenia kosztów naprawienia szkody za podmiot, z którym takową umowę zawarł. Umowa ta cieszy się uznaniem zwłaszcza wśród tych podmiotów, które są szczególnie narażone na wyrządzanie szkód w środowisku. 31

 Istotnego znaczenia nabierają także instrumenty prawa cywilnego służące ochronie dóbr osobistych, a w szczególności art. 23 i 24 k.c. W doktrynie prawa cywilnego trwa dyskusja nad tym, czy prawo do środowiska i korzystania z niego może być prawem

⁹ Tendencją we współczesnym prawie polskim jest powstawanie coraz to nowych tego typu działów – np. prawo ochrony konsumenta, prawo zwalczania nieuczciwej konkurencji. Tym samym zaczynają zanikać podziały na tradycyjne gałęzie prawa, a pojawiają się podziały, które czerpią metody regulacji z podziałów tradycyjnych.

podmiotowym, a tym samym czy w związku z naruszeniem tego prawa podmiotowi będą przysługiwały roszczenia.

- 32 Dużego znaczenia w prawie ochrony środowiska nabierają także instrumenty **prawa rzeczowego**, a w szczególności art. 140, 144 i 222 czy 439 k.c. Pierwszy z powołanych przepisów określa granice prawa własności, którymi są przepisy prawa, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Z kolei w art. 144 k.c. ustawodawca uregulował kwestie związane z niedozwoloną ingerencją we własność nieruchomości sąsiedniej i problematykę tzw. immisji. Artykuł 222 k.c. stanowi zaś podstawę prawną ochrony własności i statuuje dwa roszczenia: windykacyjne i negatoryjne, przy czym większe znaczenie w ochronie środowiska ma skarga negatoryjna.
- 33 W sytuacji gdy w grę wchodzi zachowania szczególnie niekorzystne dla środowiska, ustawodawca objął je regulacją **karnoprawną**. Odpowiedzialność karna dotyczy tylko tych zachowań, które są szczególnie groźne dla środowiska.

§ Podstawową regulację w zakresie karnych instrumentów ochrony środowiska zawiera ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). Ochronie środowiska poświęcony jest rozdział XXII części szczególnej „Przestępstwa przeciwko środowisku”. Regulacja odpowiedzialności karnej uregulowanej w Kodeksie karnym nie wyczerpuje całości problematyki. Dużą część zachowań niekorzystnych dla środowiska regulują bowiem przepisy poszczególnych ustaw odnoszących się wprost do ochrony środowiska, np. ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580).

- 34 § Czyny zabronione mniejszej wagi ustawodawca uregulował w ustawie z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

§ Podobnie jak w przypadku przestępstw, tak i w przypadku wykroczeń zastosowanie będą mieć przepisy proceduralne ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.) i ustawy z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124).

4. Rys historyczny prawnych regulacji ochrony środowiska

- 35 Początków regulacji w zakresie ochrony środowiska można dopatrywać się w **prawie rzymskim**. Ochrona środowiska nie była jednak głównym przedmiotem zainteresowań jurystów rzymskich, a regulacje te były dokonywane niejako przy okazji unormowań w zakresie prawa prywatnego. Zarówno regulacje w zakresie ochrony środowiska, jak i cały system prawa rzymskiego miały przede wszystkim **aspekt praktyczny**. Do podstawowych kwestii, które regulowano w prawie rzymskim, należała m.in. **ochrona powie-**

trza i wód¹⁰. W kręgu zainteresowania tego prawa pozostawały też **sprawy cmentarzy i chowania zmarłych**. Istotną kwestią jest to, że **woda i powietrze** były przedmiotem zainteresowania jako rzeczy publiczne, a nie jako elementy środowiska.

Regulacje w zakresie ochrony środowiska można też znaleźć **w prawie średniowiecza** 36 – już za czasów Bolesława Chrobrego chroniono bobra, a Władysław Jagiełło w 1423 r. ograniczył możliwość polowania m.in. na dziki, jelenie, łosie.

Trzeba jednak wskazać, że ochrona ta dotyczyła elementów środowiska, a nie środowiska jako całości. Ważne jest również, że w ograniczaniu korzystania z elementów środowiska należy upatrywać ochrony regaliów i interesów gospodarczych, a nie ochrony środowiska. Należy też zwrócić uwagę na regulację prawną ochrony bobra dokonaną **w statutach litewskich** przez Zygmunta I Starego w 1529 r. oraz na ochronę niektórych gatunków zwierząt wprowadzoną przez Stefana Batorego.

W okresie państwa feudalnego środowisko jako takie nie było zagrożone w istotny sposób, a co za tym idzie nie wystąpiła konieczność jego ochrony jako całości. Starano się jednak interweniować w sytuacjach, gdy zagrożone były poszczególne elementy środowiska. 37

Zmiana koncepcji ochrony środowiska nastąpiła **wraz z procesem industrializacji i rozwoju przemysłu**. Postęp techniczny wymógł zainteresowanie środowiskiem jako całością, a nie tylko jego poszczególnymi elementami. Dlatego dopiero w XIX-wiecznych regulacjach dotyczących środowiska można upatrywać genezy współczesnego prawa ochrony środowiska.

W okresie zaborów ochroną środowiska zajmowały się jedynie organy prawodawcze działające w ramach autonomii przyznanej przez państwa zaborcze. Przykładem takiej regulacji może być ustawa Sejmu Krajowego we Lwowie „względem zakazu łapania, wzięcia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatom: świstaka i dzikich kóz”. 38

W okresie międzywojennym ochrona środowiska była jednym z istotniejszych problemów. Wówczas po raz pierwszy przyroda stała się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy konstytucyjnego. 39

§ Ochrony środowiska dotyczył art. 99 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. Ustawą z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody uregulowano podstawowe kwestie w zakresie ochrony przyrody, przy czym definicja przyrody obejmowała w znacznej części te elementy, które obecnie składają się na definicję środowiska.

¹⁰ Bliżej na ten temat C. Kunderewicz, *Studia z zakresu rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 137–145.

- 40 **W okresie powojennym** ochrona środowiska straciła na znaczeniu. Przepisy dotyczące ochrony środowiska pojawiły się w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) dopiero w wyniku nowelizacji dokonanej w 1976 r. Konsekwencją zainteresowania ustrojodawcy ochroną środowiska było **uchwalenie 30.01.1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska**. Ustawa ta została zastąpiona obecnie obowiązującą ustawą z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).

ŹRÓDŁA PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Uwagi ogólne

! Pojęcie „źródła prawa” ma w teorii prawa kilka znaczeń. Za **źródła prawa** uważa się „decyzje państwowe ustanawiające lub uznające generalne, ogólne normy postępowania”¹. Przyjmując jedną z funkcjonujących klasyfikacji źródeł prawa, można wyróżnić **źródła poznania prawa** i **źródła powstania prawa**. 41

Źródłem poznania prawa jest wszystko, z czego można dowiedzieć się, jakie normy prawne obowiązują i jaka jest ich treść. W tej grupie można wyróżnić źródła mające charakter publiczny i urzędowy oraz źródła mające charakter prywatny.

Źródła urzędowe mają tę cechę, że publikacja w urzędowym źródle prawa jakiegokolwiek aktu prawnego wiąże się z kwestią jego oficjalnego ogłoszenia bądź z uzyskaniem przez ten akt mocy obowiązującej. W procesie stosowania prawa uwzględnia się brzmienie przepisów ogłoszonych w źródłach urzędowych. Obecnie źródłami urzędowymi prawa są: Dziennik Ustaw, Monitor Polski, tzw. dzienniki urzędowe resortowe oraz dzienniki urzędowe poszczególnych województw, w których publikuje się akty prawa miejscowego. 42


Natomiast **źródła prywatne** poznania prawa nie korzystają z przywilejów wiążących się ze źródłami urzędowymi. Do źródeł prywatnych można zaliczyć wszelkie wydawnictwa prawnicze drukujące przepisy i komentarze do przepisów, podręczniki, drukowane teksty ustaw, internet itp. 43

! Z kolei termin „**źródło powstania prawa**” też nie jest rozumiany jednolicie. **Źródłem powstania prawa** jest bowiem z jednej strony działalność prawodawcza kompetentnych organów, a z drugiej – akt normatywny, który zawiera poszczególne normy. 44

¹ A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa–Poznań 2000, s. 170. Autor ten wskazuje także na inne znaczenia terminu „źródła prawa”.


W pierwszym znaczeniu źródłem powstania prawa jest działalność organów powołanych do stanowienia prawa. W tym znaczeniu źródłami prawa są Sejm i Senat, ale także np. minister wydający rozporządzenie oraz organy samorządowe (np. rada gminy).

Z kolei źródłami prawa są także akty prawne zawierające normy prawne. Ta klasyfikacja ma najważniejsze znaczenie i według niej zostaną scharakteryzowane źródła prawa ochrony środowiska.


- 45  **Źródła prawa powszechnie obowiązującego** reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP:
 „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.
 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

Należy podkreślić, że katalog ten ma charakter **zamknięty**.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

- 46  Konstytucja to ustawa zasadnicza regulująca podstawowe kwestie, a jednocześnie najważniejsze, dotyczące m.in. ustroju i funkcjonowania państwa, praw i wolności obywatelskich, kompetencji najważniejszych organów państwa. Przepisy Konstytucji mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, adresowanych do nieokreślonej liczby adresatów.

Obowiązująca Konstytucja RP stoi na czele hierarchii źródeł prawa polskiego i wszelkie normy zawarte w innych aktach prawnych muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi. Nad zgodnością norm prawnych z Konstytucją czuwa specjalnie do tego powołany organ – Trybunał Konstytucyjny.

- 47  Pierwszą polską konstytucją była **Konstytucja Trzeciego Maja z 1791 r.** – jednak zarówno ona, jak i następne polskie konstytucje okresu zaborów nie zawierały żadnych regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska. Pierwszą regulację tej kwestii zawierała **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.** (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) w art. 99.

W **Ustawie Konstytucyjnej z 23.04.1935 r.** (Dz.U. Nr 30, poz. 227) widać regres co do nadania ochronie środowiska rangi normy konstytucyjnej, gdyż ustawa ta nie zawiera żadnych postanowień w zakresie ochrony czy to środowiska, czy to przyrody.

Podobnie rzecz się przedstawia, jeśli chodzi o **Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.** (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.). Pierwotny jej tekst nie zawierał jakichkolwiek norm odnoszących się do środowiska i jego ochrony.

Znaczne zmiany przyniosła dopiero **nowelizacja Konstytucji z 1952 r.** dokonana ustawą z 10.02.1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 5, poz. 29). W wyniku tej nowelizacji w Konstytucji znalazł się art. 12 ust. 2 w brzmieniu: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe”.

Z kolei w art. 71 określono prawo obywateli do korzystania z wartości środowiska naturalnego, a jednocześnie obowiązek jego ochrony.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP środowisku i jego ochronie poświęca najwięcej uwagi spośród wszystkich dotychczasowych ustaw zasadniczych. Ustawodawca dostrzegł znaczenie ochrony środowiska; nie bez znaczenia było także wstąpienie naszego kraju w szeregi państw członkowskich Unii Europejskiej, w której ochrona środowiska odgrywa istotną rolę. 48

Analizując przepisy Konstytucji RP, można wyróżnić **kilka podstawowych zasad wiążących się z prawem ochrony środowiska.**

1. **Zasada legalności** (legalizmu). Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada państwa prawnego, które działa jedynie na podstawie przepisów ustawy i tylko w granicach określonych tymi przepisami. Z kolei w art. 7 ustawodawca wprost stanowi, że organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta odnosi się do wszelkich organów władzy publicznej, ale ma także zastosowanie do organów kompetentnych w sprawach z zakresu ochrony środowiska, które mogą jedynie działać w granicach prawa i jedynie na jego podstawie, przy czym kompetencje te powinny wyraźnie wynikać z przepisów ustawy². 49

2. **Zasada zrównoważonego rozwoju.** Wynika ona z art. 5 Konstytucji RP, w myśl którego: „Rzeczpospolita (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Legalną definicję zrównoważonego rozwoju zawiera ustawa – Prawo ochrony środowiska, której art. 3 pkt 50 stanowi, że jest to „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 50

² Problem działania Inspekcji Ochrony Środowiska z naruszeniem tych zasad pojawił się w wyroku NSA z 30.11.2000 r., IV SA 1340/98, OSP 2003/1, poz. 14, z aprobującą glosą K. Gruszeckiego, OSP 2003/1, s. 58–60.

i przyszłych pokoleń”. Z kolei równowaga przyrodnicza to stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej, z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

- 51 3. **Zasada proporcjonalności.** Zasada ta wynika z art. 31 Konstytucji RP. Dotyczy ona możliwości ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Żeby ingerencja ustawodawcy w prawa i wolności konstytucyjne była zgodna z Konstytucją RP, muszą jednak być spełnione zarówno przesłanki formalne, jak i materialne. **Przesłanką formalną** jest dopuszczalność ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych jedynie w drodze ustawy, a więc aktu normatywnego stanowionego przez władzę ustawodawczą. Nie spełnia kryterium formalnego rozporządzenie, choćby było wydane na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach. **Przesłanką materialną** jest zaistnienie przynajmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 3. Jedną z takich okoliczności jest właśnie ochrona środowiska.
- 52 Obok wymienionych wyżej przesłanek formalnych i materialnych Trybunał Konstytucyjny wskazał **dodatkowe przesłanki**:
- 1) badanie, czy zamierzonego celu nie można osiągnąć w inny sposób niż tylko przez ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności,
 - 2) analizę, czy ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności konstytucyjnych na pewno zagwarantuje osiągnięcie zamierzonego celu,
 - 3) badania, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez ustawę na obywatela.

W żadnym jednak przypadku wprowadzone ograniczenia nie mogą naruszać istoty prawa lub wolności³.


- 53 4. **Zasada zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.** Zasadę tę wyraża art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Adresatem tej zasady są władze publiczne. Jednak z brzmienia tego przepisu wynika, że adresatem są organy władzy wykonawczej. W tej zasadzie wyraża się także prewencyjny charakter prawa ochrony środowiska.
- 54 5. **Zasada obowiązku władz publicznych chronienia środowiska.** Zasadę tę wyraża art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. Jej adresatem są zarówno organy władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Należy także wskazać, że w myśl art. 86 Konstytucji RP obowiązek dbałości o stan środowiska spoczywa na każdym, a więc nie tylko na organach administracji publicznej.
- 55 6. **Zasada prawa do informacji o stanie środowiska**⁴.

³ Bliżej na temat zasady proporcjonalności w ochronie środowiska zob. m.in. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

⁴ Zasada ta zostanie szczegółowo omówiona w rozdziale poświęconym zasadom prawa ochrony środowiska.

3. Umowy międzynarodowe

Szczegółowe rozważania dotyczące umów prawa międzynarodowego publicznego i ich znaczenia w ochronie środowiska zawarte są w innym rozdziale niniejszego podręcznika. 56


 W tym miejscu kilka uwag należy poświęcić problematyce umów jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trzeba wskazać, że **źródłem prawa są jedynie umowy ratyfikowane**. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.


2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

4. Ustawa

 Ustawa jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym, który zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ustawa jest wyrazem woli władzy prawodawczej, którą obecnie w Polsce sprawują Sejm i Senat. 57

Zgodnie z zasadą trójpodziału władzy wprowadzoną przez Monteskiusza władza dzieli się na władzę wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą. Ta druga powinna być sprawowana w sposób demokratyczny przez ogół obywateli (co w praktyce jest niemożliwe) lub przez ich przedstawicieli (co w obecnych państwach demokratycznych jest zasadą).

 Uchwalanie ustawy przebiega w prawem określony sposób, zwany **postępowaniem legislacyjnym**. Procedura legislacyjna rozpoczyna się z chwilą wniesienia projektu ustawy przez podmioty mające tzw. inicjatywę ustawodawczą. Należą do nich: Prezydent RP, Rada Ministrów, posłowie, Senat i grupa 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. 58

Projekt ustawy Sejm rozpoznaje w trzech czytaniach. Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniach Sejmu lub komisji, którą stanowi grupa posłów i ewentualnie zaprosze-

ni specjaliści z danej dziedziny, także w zakresie prawoznawstwa, ewentualnie już na posiedzeniu Sejmu.

Drugie i trzecie czytanie odbywają się na posiedzeniach Sejmu jako całej izby. Ustawę przyjmuje się w zasadzie zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Uchwaloną przez Sejm ustawą zajmuje się Senat. Na posiedzeniu Senatu następuje czwarte czytanie ustawy. Senat może ustawę przyjąć, w całości odrzucić lub wnieść poprawki. W przypadku odrzucenia ustawy lub wniesienia poprawek Sejm ponownie głosuje nad ustawą, z tym że musi zostać uzyskana bezwzględna większość głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.


Po uchwaleniu ustawy przez władzę prawodawczą następuje jej weryfikacja przez władzę wykonawczą, którą w postępowaniu legislacyjnym reprezentuje Prezydent RP. Prezydent może ustawę podpisać bez uwag. Może jednak zawetować ustawę lub złożyć wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny.

Odrzucenie weta prezydenta wymaga 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Jeżeli Sejm odrzucił weto prezydenta lub Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność ustawy z Konstytucją RP, prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej publikację w Dzienniku Ustaw.

- 59 Właśnie w ustawach koncentruje się zasadnicza część regulacji prawnej prawa ochrony środowiska. **Najważniejsza** jest ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Ustawa ta, choć formalnie nie ma większej rangi niż inne ustawy regulujące kwestie z zakresu ochrony środowiska, zajmuje szczególne miejsce w polskim prawie dotyczącym ochrony środowiska.

W polskim prawie ochrony środowiska pojawiła się także koncepcja przyjęcia kodeksu ochrony środowiska – na wzór podobnych rozwiązań legislacyjnych przyjętych w prawie cywilnym czy karnym. W niektórych państwach wprowadzono takie rozwiązanie (np. w Belgii). Kodeks z legislacyjnego punktu widzenia ma rangę ustawy, jednakże regulującej najistotniejsze kwestie w zakresie danej gałęzi prawa. Ostatecznie zwyciężył pogląd odrzucający koncepcję kodeksu ochrony środowiska i podstawowe regulacje w prawie ochrony środowiska znalazły się w „zwykłej” ustawie.

 Ustawa – Prawo ochrony środowiska odgrywa bardzo ważną rolę w systemie prawa ochrony środowiska. **Obejmuje ona bowiem podstawowe regulacje dla całego środowiska i jego ochrony.** Ustawa ta spełnia funkcję części ogólnej prawa