

Michał Nowakowski<sup>1</sup>

## ROZWÓJ ZASAD POLSKIEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA - UWAGI NA TLE PORÓWNAWCZYM

W ramach rozwoju zasad polskiego prawa ochrony środowiska wskazać można kilka etapów i związanych z nimi tendencji, począwszy od dyskusji nad zasadnością ich formułowania, włączeniem części zasad do systemu prawnego PRL, a następnie wyrażonymi w wypowiedziach doktryny prawa drugiej połowy XX w. próbami dedukcji treści zasad polskiego prawa ochrony środowiska z ówczesnych uregulowań prawnych lub autorskiego formułowania ich katalogu.

Po 1989 r. nastąpił m.in. w związku z rozwojem prawa europejskiego i międzynarodowego oraz ich wpływem na doktrynę polską, proces ewolucji poglądów na temat katalogu i treści zasad polskiego prawa ochrony środowiska, wreszcie kodyfikacja w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup> (dalej: POŚ) zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, w znacznej mierze inkorporująca do polskiego porządku prawnego zasady przyjęte przez Unię Europejską.

Tych rozważań nie sposób prowadzić w oderwaniu od przynajmniej pogładowego przedstawienia okoliczności i mechanizmów wyodrębniania się prawa ochrony środowiska jako autonomicznej gałęzi prawa polskiego, a w jego ramach – kształtowania się zasad ogólnych tej gałęzi prawa. Prowadząc je, należy mieć ponadto na uwadze treść norm prawa międzynarodowego i prawa UE oraz dotyczące ich piśmiennictwa, ponieważ Polska od dawna pozostaje stroną licznych konwencji międzynarodowych, mających za przedmiot ochronę środowiska naturalnego. Konwencje te stanowią w tym zakresie wiążące ją prawo, a od 1 maja 2004 r. Polska jako członek (a wcześniej państwo przygotowujące się do członkostwa m.in.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Jagielloński.

<sup>2</sup> Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

poprzez harmonizację porządku prawnego) UE jest związana całym *acquis communautaire*<sup>3</sup> (dorobkiem UE w sferze prawa, jak i polityki). Ponadto dorobek doktryny prawa międzynarodowego i prawa UE wywarł i wywiera wpływ na polską doktrynę oraz prawodawstwo.

### Kształtowanie się i rozwój prawa ochrony środowiska

Obecny etap rozwoju cywilizacji i gospodarki niesie ze sobą zagrożenie lawinowo postępującą degradacją środowiska naturalnego. Problem ten jest niezwykle doniosły szczególnie z powodu faktycznej nieodwracalności wielu negatywnych procesów w środowisku naturalnym spowodowanych działalnością ludzi oraz ze względu na globalny charakter zanieczyszczeń i innych nieojobiętnych lub szkodliwych dla środowiska działań.

We współczesnej gospodarce rynkowej brakuje wewnętrznych mechanizmów zapewniających samoograniczenie negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko oraz równoważenia znajdujących się we wzajemnej opozycji interesów związanych z rozwojem gospodarczym i ochroną środowiska. Powyższe uwarunkowania powodują, że współcześnie prawo stanowi jedyny względnie skuteczny instrument realizacji ochrony środowiska (rozumianej jako podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej<sup>4</sup>) i tylko przy użyciu odpowiednich instrumentów prawnych prymat interesu ekonomicznego może zostać zniwelowany na rzecz równowagi rozwoju, a co za tym idzie – integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Dla zapewnienia ochrony środowiska naturalnego konieczne jest zatem wymuszenie przez prawo zachowań człowieka zmierzających do zachowania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na coraz istotniejszą w życiu społeczno-gospodarczym rolę regulacji prawnych mających za przedmiot szeroko rozumianą ochronę środowiska człowieka, zaliczanych do gałęzi prawa powszechnie nazywanej „prawem ochrony środowiska”. Prawo ochrony środowiska, jako niezależna i względnie autonomiczna gałąź prawa, ma stosunkowo krótką historię, bo pierwsze regulacje prawne, świadomie ukierunkowane na ten cel i uwzględniające jego kompleksowość, powstawały w drugiej połowie XX w. Dotyczy to zarówno

<sup>3</sup> Z wyjątkiem odstępstw przewidzianych w przysługujących Polsce okresach przejściowych (które nie dotyczą jednak rozwiązań prawnych przyjmowanych przez UE po przystąpieniu do niej Polski).

<sup>4</sup> Czyli równowagi we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej, jak to stanowi art. 3 pkt 13 POŚ.

prawa międzynarodowego<sup>5</sup>, prawa UE<sup>6</sup>, jak i prawa polskiego<sup>7</sup>. Wcześniejsze akty prawne, mające za przedmiot (główny lub jedynie poboczny) problematykę związaną z ochroną środowiska, nie mogą być uznawane za tworzące system (bądź podsystem) prawa ochrony środowiska, mimo że w wielu przypadkach miały doniosłe znaczenie „ochronne” dla środowiska, głównie ze względu na brak ich celowościowego przyporządkowania do grupy regulacji dotyczących ochrony środowiska czy też świadomego stawiania przez prawodawcę przed tymi regulacjami zadań związanych z ochroną środowiska. Powyższe zadania „ochronne” akty te spełniały bowiem zazwyczaj równoległe z podstawowymi celami, dla jakich były tworzone (w okresie dwudziestolecia międzywojennego były to np. ustawa wodna z 19 września 1922 r.<sup>8</sup>, rozporządzenie Prezydenta RP z 29 lipca 1930 r. Prawo górnicze<sup>9</sup>, ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody<sup>10</sup>, a po II wojnie światowej np. ustawa z 30 maja 1962 r. Prawo wodne<sup>11</sup> oraz ustawa z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych 3 XII 1968 r. podjęła rezolucję nr 2398, zobowiązującą sekretarza generalnego ONZ do przygotowania raportu, którego celem miało być zwrócenie uwagi państw członkowskich ONZ oraz opinii publicznej na rangę problemu ochrony środowiska, czego efektem było przygotowanie przez sekretarza generalnego ONZ U Thanta raportu z 26 V 1969 r. „Człowiek i jego środowisko” (dalej: Raport Thanta), a następnie zorganizowania w czerwcu 1972 r. w Sztokholmie konferencji ONZ na temat ochrony środowiska człowieka, której efektem było m.in. przyjęcie 16 VI 1972 r. Deklaracji Konferencji ONZ w Sztokholmie w sprawie naturalnego środowiska człowieka (dalej: deklaracja sztokholmska), co jest uznawane za faktyczny początek planowanego i zorganizowanego działania ONZ oraz poszczególnych jej krajów członkowskich mającego za przedmiot prawną regulację osiągania celów ujmowanych ogólnie jako ochrona środowiska (więcej na ten temat: K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa–Wrocław 1977, s. 11 i nast.; R. Paczusi, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 11-13; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 24-29).

<sup>6</sup> Konstytuujące Wspólnoty Europejskie Traktaty o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 18 IV 1951 r., Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 III 1957 r. i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 25 III 1957 r. nie zawierały żadnych uregulowań mających za przedmiot ochronę środowiska i co prawda w opinii niektórych autorów (np. D. Le Morvan, *Środowisko w polityce Wspólnoty. Raport Wstępny*, [w:] *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, red. J.C. Masclet, Lublin 1999) pewne ogólne postanowienia Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej można odnosić do problematyki ochrony środowiska, to dziedzina ta stała się *expressis verbis* przedmiotem aktywności UE (wówczas EWG), począwszy od 1971 r., kiedy opublikowano Pierwszy komunikat o polityce EWG dotyczącej środowiska naturalnego, a następnie 1972 r., kiedy po odbytych w dniach 19-21 X 1972 r. szczycie szefów państw członkowskich EWG w Paryżu przyjęto deklarację wskazującą pomoc w pokonywaniu nierówności w poziomach życia społeczeństw państw członkowskich jako jeden z celów EWG, a w konsekwencji EWG przyjęła w 1973 r. obejmujący lata 1973-1977 program działania w dziedzinie środowiska (por.: L. Kramer, *EC Environmental Law*, London 2003, s. 3-4; E. Gończ, D. Pyć, *Ochrona środowiska, Acquis Communautaire*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 21, 98-99).

<sup>7</sup> W prawie polskim w długim procesie rozwojowym, zapoczątkowanym według niektórych autorów jeszcze w okresie I Rzeczypospolitej (szerzej na ten temat: W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 15-34), a uwzględniając regulacje mające za przedmiot świadomą i bezpośrednią ochronę środowiska człowieka rozpoczynającym się w latach 60. XX w. i m.in. pod wpływem Raportu Thanta ukierunkowanym na kompleksowość regulacji dotyczących ochrony środowiska, ukształtował się zespół norm prawnych, początkowo skupiony na poszczególnych komponentach (mediach) środowiskowych, a następnie, od uchwalenia ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980, nr 3, poz. 6), względnie wyczerpująco regulujący podstawowe zagadnienia ochrony środowiska.

<sup>8</sup> Dz. U. 1928, nr 62, poz. 574.

<sup>9</sup> Dz. U. 1930, nr 85, poz. 654.

<sup>10</sup> Dz. U. 1934, nr 31, poz. 274.

<sup>11</sup> Dz. U. 1962, nr 34, poz. 158.

<sup>12</sup> Dz. U. 1966, nr 14, poz. 87.

Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska z szeroko rozumianej gałęzi prawa administracyjnego (uwzględniając częściowo interdyscyplinarny charakter prawa ochrony środowiska) dokonywało się ostatecznie w ostatnich dekadach XX w., doprowadzając do uznania tego prawa w piśmiennictwie polskim i zagranicznym za odrębną gałąź prawa, przez co rozumiem zespół norm prawnych wyodrębnionych z całości systemu prawa przedmiotowego za pomocą przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych<sup>13</sup>. W przypadku prawa ochrony środowiska kryterium takie stanowi przede wszystkim przedmiot regulacji, jakim jest realizacja ochrony środowiska człowieka, co pozwala na wyodrębnienie norm wchodzących w zakres prawa ochrony środowiska z całokształtu norm prawa publicznego. Konsekwencją tych zdarzeń jest m.in. powstawanie od lat 70. XX w. licznych publikacji, początkowo monograficznych lub popularyzatorskich, następnie ściśle podręcznikowych, systematyczne przedstawiających całokształt problematyki prawnej prawa ochrony środowiska zarówno w Polsce, jak i innych krajach, Unii Europejskiej, czy też międzynarodowego prawa ochrony środowiska. W związku z powyższymi tendencjami pozostawała także ewolucja stanowiska wobec problematyki usystematyzowania działalności związanej z ochroną środowiska władz PRL, które w 1972 r. zdecydowały o opracowaniu kompleksowego programu ochrony środowiska (obejmującego okres od 1972 do 1990 r.). Program ten został w 1973 r. opracowany i opublikowany<sup>14</sup>, a w 1975 na VII zjeździe PZPR podjęto uchwałę nakazującą władzy zwrócenie większej uwagi na ochronę i kształtowanie środowiska naturalnego oraz przygotowanie projektu ustawy o jego ochronie<sup>15</sup>. Konsekwencją narastania świadomości potrzeby systematyzacji i nadania zasadniczej pozycji prawnej regulacji ochrony środowiska było dokonane w 1976 r., na mocy postanowień ustawy z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wprowadzenie problematyki ochrony środowiska do Konstytucji PRL<sup>16</sup>. Problematyka ochrony środowiska znalazła także trwałe miejsce w polskich ustawach zasadniczych. Znacznie szerszą regulację tej

---

<sup>13</sup>Tak m.in.: L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 7 i nast.; R. Pańczuski, *op. cit.*, s. 52-53 i powoływani tam autorzy. Odmiennie m.in.: M. Kulesza, W. Pańko, *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] *Ochrona środowiska w planowaniu*, red. J. Sommer, Wrocław 1984, s. 9, a obecnie: J. Zimmerman, który klasyfikuje prawo ochrony środowiska jako dziedzinę prawa administracyjnego. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 41.

<sup>14</sup>S. Jastrzębski, *Kompleksowy program ochrony środowiska*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą” 1973, z. 3, s. 14-29.

<sup>15</sup>*VII Zjazd PZPR. Podstawowe Materiały i dokumenty*, Warszawa 1975, s. 236.

<sup>16</sup>Dz. U. 1976, nr 5, poz. 29. Ustawa ta wprowadzała do Konstytucji PRL następujące postanowienia: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe” (art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL) oraz „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony” (art. 71 Konstytucji PRL).

problematyki zawierają obecnie art. 5<sup>17</sup>, art. 68 ust. 4<sup>18</sup>, art. 74<sup>19</sup> i art. 86<sup>20</sup> ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>, zaliczające zapewnienie przez państwo ochrony środowiska do zasadniczych kierunków i celów jego działania<sup>22</sup>, nakazujące władzom publicznym ochronę środowiska i nakładającym na wszystkich obowiązek dbałości o jego stan, a także wskazującym niektóre z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska.

Uwieńczeniem powyższego procesu było przyjęcie w 1981 r. pierwszego aktu prawnego o charakterze jednocześnie ramowym i przedmiotowo wyspecjalizowanym, mającego za przedmiot ochronę środowiska, jakim była ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>23</sup> (dalej: UOiKŚ).

Aktualnie podstawowym aktem prawnym mającym za przedmiot ochronę środowiska, w którym po raz pierwszy ustawodawca wprost zapisał szereg obowiązujących obecnie zasad, jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która 1 stycznia 2002 r. zastąpiła nowelizowaną kilkadziesiąt razy UOiKŚ.

Sięgający połowy XX w. rozwój prawa ochrony środowiska dokonywał się w dwóch wymiarach. Pierwszy stanowiło rozszerzenie zakresu przedmiotowego regulacji tej dziedziny prawa na kolejne elementy środowiska (media środowiskowe)<sup>24</sup> jako ochrona powietrza i aspekty jego ochrony. Drugi przejawiał się w sformułowaniu, a następnie stosowaniu przy tworzeniu całokształtu regulacji prawnych zasad ogólnych prawa, znajdujących zastosowanie m.in. w problematyce ochrony środowiska i swoistych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Należy ono obecnie do najdynamiczniej rozwijających się gałęzi prawa, co jest związane z uznaniem przez prawodawców konieczności skutecznej ochrony środowiska naturalnego i jednoczesnym dostrzeżeniem braku zdolności samoregulacji i zapewnienia nienaruszalności lub racjonalnego korzystania ze środowiska w mechanizmach gospodarki rynkowej.

Szeroko rozumiana problematyka ochrony środowiska, ze względu na zasięg terytorialny regulowanych przez nią zagadnień, może być podzielona abstrakcyjnie na problematykę o charakterze lokalnym, regionalnym i globalnym. Problematyka globalna, ze względu na skalę jej przedmiotu, wymaga unormowania w aktach prawa międzynarodowego, problematyki regionalna i lokalna stanowią domenę prawa

<sup>17</sup>„Art. 5. 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”.

<sup>18</sup>„Art. 68 ust. 4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

<sup>19</sup>„Art. 74 ust. 1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.”

<sup>20</sup>„Art. 86. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”.

<sup>21</sup>Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>22</sup>Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 37.

<sup>23</sup>Dz. U. 1980, nr 3, poz. 6.

<sup>24</sup>Jak ochrona powietrza, wód, powierzchni ziemi, ochrona przed hałasem, przed polami elektromagnetycznymi, ochrona kopalni, ochrona zwierząt, roślin etc.

wewnętrznego poszczególnych państw. Przyjmując ten podział jako trafny i teoretycznie użyteczny, należy mieć jednak na uwadze, że na stanowiącej jeden niepodzielny ekosystem Ziemi zakwalifikowanie problemów środowiska naturalnego do grupy lokalnych lub globalnych ma znaczenie umowne. W rzeczywistości niekorzystne dla środowiska naturalnego zdarzenia lokalne mogą spowodować w wielu wypadkach negatywne skutki w skali globalnej. Konieczność objęcia zakresem regulacji prawnej wewnątrznie złożonych oraz często terytorialnie nieograniczonych lub bardzo rozległych zjawisk występujących w środowisku naturalnym uniemożliwia skuteczną realizację ochrony środowiska tylko w oparciu o prawo wewnętrzne poszczególnych państw zainteresowanych jej zapewnieniem. Wiele potencjalnych zagrożeń dla środowiska ma bowiem charakter ponadregionalny lub globalny, a skuteczne im zapobieganie wymaga stosowania rozwiązań prawnych, których moc wiążąca rozciąga się na tereny większe niż pojedyncze państwa. Zastosowanie w tym zakresie mają różnego rodzaju normy prawa międzynarodowego, zarówno takie, którym można przypisać charakter prawotwórczy (tzw. *hard law*, do którego zalicza się umowy międzynarodowe, zwyczaje międzynarodowe oraz uchwały organizacji międzynarodowych rodzące bezpośrednie skutki prawne dla ich członków), jak i wyrażające jedynie polityczną wolę ich twórców (tzw. *soft law*: uchwały organizacji lub konferencji międzynarodowych, nierodzące bezpośrednich skutków prawnych dla ich członków lub uczestników, jak np. rezolucje, deklaracje, programy). Prawo międzynarodowe stanowiło historycznie pierwszą płaszczyznę budowy kompleksu regulacji prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska i to na tym gruncie po raz pierwszy doszło do formułowania zasad prawa ochrony środowiska. Także obecnie prawo międzynarodowe odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu koncepcji i zasad ochrony środowiska, które znajdują następnie oddźwięk w piśmiennictwie i licznych regulacjach prawnych międzynarodowych i krajowych.

W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na szczególny status prawny UE oraz jej prawotwórczą działalność w zakresie ochrony środowiska. Prawo UE ma szczególną moc wiążącą dla państw będących jej członkami, determinując w tym zakresie kształt prawa obowiązującego we wszystkich państwach członkowskich. Szczególne uwarunkowania systemu prawa Unii Europejskiej powodują także pewne odmienności zasad i instrumentów tego systemu w stosunku do regulacji prawnych tworzonych przez inne podmioty. Ochrona środowiska jest zaliczana do polityk wspólnotowych, a jak wcześniej wskazano, wspólnotowe prawodawstwo dotyczące ochrony środowiska naturalnego jest tworzone od lat 70. XX w. i w chwili obecnej obejmuje zakresem swej regulacji większość elementów środowiska naturalnego (mediów środowiskowych)<sup>25</sup>, a w ostatnim okresie UE podejmuje także działania w celu tworzenia ogólnych i kompleksowych regulacji, dotyczących rozległych dziedzin prawa ochrony środowiska.

Regulacje z zakresu ochrony środowiska zajmują w strukturze prawa UE szczególną pozycję, wynikającą zarówno z wagi przedmiotu regulacji, jak i umiejscowienia tych przepisów w I filarze UE (choć funkcjonalnie powiązane są także

<sup>25</sup> Przy czym należy zwrócić uwagę na, widoczną szczególnie do lat 90. XX w., znaczną szczegółowość i specjalizację regulacji prawa europejskiego w tej materii, przy braku uunormowań o charakterze ogólnym.

z II i III filarem Unii). Zgodnie z postanowieniami prawa pierwotnego Wspólnoty (Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej: TWE, a następnie Traktatu o Unii Europejskiej) prawna regulacja problematyki ochrony środowiska należy do jej kompetencji, aktualnie jednak prawo pochodne Unii Europejskiej nie obejmuje jeszcze wszystkich zagadnień uznawanych za przynależące do prawa ochrony środowiska. O szczególnej doniosłości pochodnych regulacji wspólnotowych przesądza ich wiążący dla państw członkowskich charakter (związanie co do celów i zadań) oraz niebywale szeroka gama instrumentów prawnych, z jakich może korzystać UE dla realizacji celów ochrony środowiska (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie, rezolucje, komunikaty etc.). Każdy z tych instrumentów ma swoje cechy i przynajmniej teoretycznie umożliwia wspólnotowemu prawodawcy optymalny dobór środków dla realizacji przyjętych celów i wybór odpowiedniego rodzaju i środka harmonizacji prawa. Ponadto, w odróżnieniu od prawa międzynarodowego, prawo UE stanowi względnie spójny i autonomiczny system, którego założeniem jest kompleksowa regulacja prawna dziedzin, w których państwa członkowskie nie mogą samodzielnie zrealizować koniecznych do osiągnięcia celów. Szereg zasad ogólnych prawa, dotyczących m.in. ochrony środowiska oraz zasad prawa ochrony środowiska w trakcie rozwoju systemu prawa Unii Europejskiej, było stopniowo włączane do prawa pierwotnego (TWE), które obecnie zawiera większość powszechnie uznawanych zasad.

### Wyodrębnienie zasad prawa ochrony środowiska

Z wyodrębnieniem się prawa ochrony środowiska jako autonomicznej gałęzi wiąże się także formułowanie zasad ogólnych, swoistych dla tej gałęzi prawa. Jest to jedna z podstawowych przesłanek dla wyodrębniania określonego konglomeratu norm prawnych jako wchodzących w skład danej gałęzi, a w konsekwencji ich dalszej klasyfikacji i wykorzystywania jako dyrektyw interpretacyjnych i wskazówek dla działalności prawotwórczej. Przyjmuje się bowiem, że jednym z podstawowych kryteriów, pozwalających na wyodrębnienie i wyróżnienie jakiejś gałęzi prawa, a zarazem jedną z przesłanek uzasadnienia jej istnienia, jest wypracowanie przez daną gałąź własnych zasad ogólnych<sup>26</sup>. Powstanie grupy swoistych norm prawnych o charakterze generalnym – zasad ogólnych – będących normami nadrzędnymi wobec innych regulacji, ze względu na zawarte w nich treści i przesłanie przynależnych do danej dziedziny (np. ochrony środowiska), jest zatem przesłanką konieczną dla wyodrębnionej samodzielnej gałęzi prawa<sup>27</sup>.

Należy zasygnalizować, że brakuje w nauce prawa jednoznacznej definicji zasad prawa, a dotychczas proponowane przez doktrynę definicje pozostają ze sobą często w sprzeczności. Problem ten wielokrotnie stawał się przedmiotem rozważań

<sup>26</sup> Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 186-189.

<sup>27</sup> Por. A. Kalin-Prokopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 23.

teoretyków prawa, które nie doprowadziły jednak do ukształtowania jednolitych, czy nawet zbliżonych poglądów doktryny na ten temat<sup>28</sup>.

Jeden z poglądów, przedstawiony przez J. Wróblewskiego<sup>29</sup>, przewidywał różniczenie zasad prawa na mające znaczenie normatywne „zasady systemu prawa”, przez które autor rozumiał normy, grupy norm lub konsekwencje logiczne grup norm, którym w systemie prawa przypisuje się charakter podstawowy, oraz na pozbawione cech normatywnych „postulaty prawa”, czyli tzw. „racje” prawa pozytywnego lub „reguły” działania o charakterze ponadsystemowym, które nie wywodzą się z prawa pozytywnego. Ten sam autor, analizując funkcje zasad systemu prawa (zasad ogólnych prawa), wywodzi, że stosując te zasady przy interpretacji innych rozwiązań prawnych, adresat powinien stosować następujące kryteria: 1) nadrzędności zasad w strukturze systemu prawa, 2) nadrzędności treściowej zasad w stosunku do innych norm, 3) szczególnej roli spełnianej przez daną zasadę, 4) funkcji (działalności) społecznej zasady<sup>30</sup>.

Wyróżnienie zasad prawa w znaczeniu „opisowym” i „dyrektywalnym” zaproponował Z. Ziemiński<sup>31</sup>, przypisując zasadom prawa w znaczeniu „dyrektywalnym” w danym systemie prawa pozycję wiążących norm nadrzędnych wobec pozostałych norm tego systemu, a ponadto takich, którym się przypisuje w danym systemie szczególne, odmienne od pozostałych norm role i zadania. Natomiast przez zasady prawa w znaczeniu „opisowym” należy rozumieć generalne wzorce ukształtowania określonych instytucji prawnych w danym systemie, w szczególnie istotnych dla tych instytucji aspektach.

Wyodrębnianie się zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, których wy-czerpujący katalog i treść nie są oczywiście ostatecznie ustalone ani zamknięte, przebiegało wieloetapowo. Relatywnie nieodległy horyzont czasowy tych zdarzeń oraz dynamiczny i wciąż niezakończony proces ich kształtowania (który w odniesieniu do pewnych zasad wydaje się względnie zakończony, w odniesieniu do innych może trwać nadal) pozwala na wyodrębnienie czterech etapów, składających się na proces powstawania zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

Za pierwszy należy uznać zaistnienie w świadomości społecznej, a w konsekwencji w świadomości prawodawcy, obiektywnych zjawisk (polegających na niekorzystnym przekształceniu środowiska lub zagrożeniu wystąpienia w przyszłości takiego przekształcenia), uświadamiających potrzebę lub konieczność zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych dla zapobieżenia dalszym lub ewentualnym negatywnym oddziaływaniom na środowisko naturalne.

Kolejnym etapem jest tworzenie przez prawodawcę norm prawnych, których pierwszoplanowym celem jest zapobieganie powstawaniu lub usuwanie skutków zjawisk, o którym mowa powyżej, przy czym tworzone normy mają zazwyczaj charakter doraźnych, cząstkowych i często nieuporządkowanych wzajemnie regulacji.

<sup>28</sup>Por. w szczególności: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.

<sup>29</sup>J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 321-333.

<sup>30</sup>Idem, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, Łódź 1965, seria 1, s. 42 i nast.

<sup>31</sup>S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 28-48.



Taki stan jest następstwem m.in. braku generalnych reguł kierujących działaniami prawodawcy oraz wykładnią prawa w tej materii, czyli zasad ogólnych.

Następstwem powstania zespołu nieuporządkowanych wzajemnie regulacji prawnych, mających jednak skonkretyzowany i tożsamy przedmiot (w omawianym przypadku ochronę środowiska), jest zainteresowanie się tą problematyką doktryny prawa, zarówno w aspekcie stosowania nowych norm prawnych, jak i teoretycznego opisanie czy też zdefiniowania nowych zjawisk. Jednym z elementów teoretyczno-prawnej analizy nowych zjawisk prawnych jest także odczytanie (rekonstrukcja) z norm prawa pozytywnego (o ile treść norm prawnych jest do tego wystarczająca) pewnych ogólnych założeń – zasad prawnych, właściwych analizowanym unormowaniom, ich sformułowanie w postaci katalogu zasad prawa, a w dalszej perspektywie ich przetwarzanie i rozwój.

Ostatnim etapem powstawania zasad ogólnych prawa ochrony środowiska jest dokonywana przez prawodawcę kodyfikacja ukształtowanych zazwyczaj uprzednio w doktrynie zasad prawa. Następuje to zazwyczaj w aktach prawnych o charakterze ogólnym i podstawowym dla tworzącej się gałęzi prawa (ustawy ramowej, kodeksu etc.), w której – poza zasadami ogólnymi – zostają uregulowane generalne rozwiązania właściwe tej gałęzi.

Każda z zasad prawa ochrony środowiska ma swe początki w normach prawa pozytywnego, które były podstawą do jej teoretycznego ujęcia. Dopiero na skutek sprecyzowania treści zasad przez doktrynę i orzecznictwo zyskują one swój właściwy kształt. W tej postaci zasady prawa ochrony środowiska umożliwiają interpretację prawa, stając się jednocześnie podstawą tworzenia w oparciu o nie regulacji o charakterze ogólnym i szczególnym, wprost i precyzyjnie odzwierciedlających ich treść, a niekiedy rozwijających poszczególne zasady. Należy przy tym zauważyć, że kodyfikacja zasad prawa ochrony środowiska, oparta o ich uprzednią rekonstrukcję z prawa pozytywnego i doktrynalne sformułowanie, jest dokonywana z opóźnieniem. Wynika ono z konieczności uprzedniego umieszczenia zasad w prawie, następnie odczytania ich z przepisów i na tej podstawie sformułowania treści zasady. Tymczasem ich obowiązywanie można datować od chwili wejścia w życie aktów prawnych, z których treści zostały później wywiedzione.

W tym miejscu zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na rozróżnienie – powszechne u autorów zajmujących się np. prawem europejskim, natomiast często nie stosowane w piśmiennictwie dotyczącym prawa polskiego – między ogólnymi zasadami prawa, dotyczącymi m.in. ochrony środowiska oraz zasadami prawa ochrony środowiska *sensu stricto*, z których tylko te ostatnie stanowią przedmiot niniejszego opracowania. Podstawowym kryterium podziału jest w tym przypadku ograniczenie stosowania danej zasady prawa do gałęzi prawa ochrony środowiska bądź też jej uniwersalny charakter, przesądzający o szerszym zakresie stosowania.

Ogólne zasady prawa, dotyczące m.in. ochrony środowiska, mają zastosowanie we wszystkich normach prawnych i wskazują, jakie cele i wartości powinny być uwzględniane przy tworzeniu wszelkich regulacji prawnych, bez względu na ich właściwy przedmiot. Zapewniają one przyjęcie jednolitych standardów w ramach określonych systemów prawnych i uwzględnienie najistotniejszych dla nich wartości, jakie stanowi spójność systemu prawa czy też zapewnienie wszechstronnego

rozwoju uwzględniającego m.in. nie pogorszony stan środowiska w ramach danego systemu prawnego. Zasady te zostały w sposób czytelny skonkretyzowane początkowo w aktach prawa wspólnotowego, następnie część z nich została przeniesiona do wielu krajowych porządków prawnych, w tym do prawa polskiego. Do zasad tych należy zaliczyć tzw. zasadę zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*)<sup>32</sup>, a także swoiste tylko dla prawa UE zasady subsydiarności (*subsidiarity*) i proporcjonalności (*proportionality*)<sup>33</sup>.

Zasady prawa ochrony środowiska *sensu stricto* charakteryzują się węższym niż zasady prawa dotyczące m.in. ochrony środowiska zakresem zastosowania, dotyczą bowiem wyłącznie materii zaliczanych do tej dziedziny prawa i są stosowane w jej granicach. Nie umniejsza to ich roli, wyznaczają one bowiem i determinują kształt wszystkich regulacji prawnych mających za cel i przedmiot ochronę środowiska. Większość regulacji prawnych (zarówno zaliczanych do prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego) nie zawiera definicji występujących w danych porządkach prawnych zasad prawa ochrony środowiska, pozostawiając teoretyczne ujęcie tej problematyki doktrynie prawa. Ze względu na stosunkowo krótką historię prawa ochrony środowiska jako wyodrębnionej dziedziny prawa pozytywnego i przedmiotu badań naukowych formułowanie jego zasad ogólnych odbywało się (i nadal odbywa) w drodze ich rekonstrukcji z norm prawa pozytywnego. Charakter, treść, a nawet ilość zasad, pomimo ich częściowego zdefiniowania w prawodawstwie, budziła i budzi w doktrynie prawa ochrony środowiska wiele wątpliwości.

Dalsza część tego opracowania zostanie poświęcona prezentowanej w polskiej nauce prawa ochrony środowiska (w ostatnich latach pod znacznym wpływem doktryny europejskiego prawa ochrony środowiska) koncepcji katalogu i treści poszczególnych zasad prawa ochrony środowiska.

---

<sup>32</sup>Przez rozwój zrównoważony, zgodnie z definicją legalną zawartą w przepisie art. 3 pkt 50 POŚ „rozumie się 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”. Obecnie zasada zrównoważonego rozwoju pełni funkcję reguły konstrukcyjnej i interpretacyjnej, znajdując zastosowanie w całym systemie prawa, stanowiąc jedną z zasad konstytucyjnych RP (art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483). Więcej na ten temat: M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 78 i nast.; B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa-Kraków 2002; M. Sitek, *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.

<sup>33</sup>Zasady subsydiarności (pomocniczości) i proporcjonalności stanowią zasady ogólne prawa swoiste dla porządku prawnego UE, dlatego ich stosowanie ogranicza się jedynie do prawa wspólnotowego. Znalazły one wyraz w treści art. 5 TWE. W odniesieniu do problematyki ochrony środowiska subsydiarność wyraża się w szczególności w rozróżnieniu skali problemów (lokalnej, regionalnej, globalnej) i podejmowaniu przez Wspólnotę działań tylko w zakresie, w którym możliwości jednego lub kilku państw członkowskich nie są wystarczające dla rozwiązania problemów środowiskowych. Oznacza to jednocześnie, że uprawnienia Wspólnoty mają pierwszeństwo przed działaniami państw członkowskich, gdy cele ochrony środowiska będą lepiej (efektywniej) realizowane na poziomie Wspólnoty. Zasada proporcjonalności dotyczy intensywności dopuszczalnych działań ochronnych Wspólnoty i wyznacza granice swobody pozostawione państwom członkowskim. Wymaga ona, by środki podejmowane przez Wspólnotę np. w celu zapewnienia ochrony środowiska pozostawały w równowadze z celem oraz oczekiwanymi rezultatami ich zastosowania, a wybrany przez Wspólnotę sposób działania w najmniejszym stopniu ingerował w suwerenność państw członkowskich.

## Kształtowanie się poglądów dotyczących zasad polskiego prawa ochrony środowiska

Pierwsze wypowiedzi polskiej doktryny prawa, zawierające propozycje katalogu zasad ogólnych polskiego prawa ochrony środowiska, zostały sformułowane w pierwszej połowie lat 80. XX w., na gruncie przepisów UOiKŚ. Należy przy tym podkreślić, że wobec braku w samej ustawie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska sformułowanych przez ustawodawcę (co zresztą na tym etapie kształtowania się tej dziedziny prawa byłoby prawdopodobnie przedwczesne) liczne w tej materii wypowiedzi doktryny znacznie się różniły i przez cały okres obowiązywania UOiKŚ nie doszło do ukształtowania jednolitych poglądów na temat katalogu, ilości lub normatywnej treści zasad polskiego prawa ochrony środowiska. W tej części opracowania wskazane zostaną w porządku chronologicznym najistotniejsze wypowiedzi doktryny, sformułowane pod rządami przepisów UOiKŚ.

Według A. Walaszek-Pyziol<sup>34</sup> na gruncie UOiKŚ możliwe było zrekonstruowanie z jej przepisów, powiązanych z odpowiednimi normami zawartymi w Konstytucji PRL<sup>35</sup>, katalogu dyrektyw (wykorzystując teoretyczno-prawną koncepcję zasad prawa w znaczeniu „dyrektywalnym” zaproponowaną przez Z. Ziemińskiego), realizujących przywołane wyżej konstytucyjne założenia związane z ochroną środowiska, które – skierowane do swych adresatów – powinny wyznaczać kierunki i sposób ich postępowania. Autorka wyróżniała następujące ogólne zasady prawa ochrony środowiska: 1) zasadę niedopuszczalności pogorszenia stanu środowiska (której przypisywała podstawowe znaczenie jako zasadzie priorytetowej, wskazującej cel całości regulacji prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska i determinującej treść pozostałych zasad), 2) zasadę oszczędnego gospodarowania zasobami przyrody, 3) zasadę powszechności ochrony środowiska, 4) zasadę kompleksowości ochrony środowiska, 5) zasadę priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą, 6) zasadę uwzględniania aktualnego stanu wiedzy w celu ochrony środowiska, 7) zasadę planowości w ochronie środowiska.

W swoich rozważaniach nad kształtowaniem się i treścią zasad polskiego prawa ochrony środowiska L. Jastrzębski<sup>36</sup> wykorzystał częściowo koncepcję zasad ogólnych prawa prezentowaną przez J. Wróblewskiego i podzielił wskazywane przez siebie zasady na ogólne zasady systemu prawa (mające zastosowanie we wszystkich jego gałęziach) oraz zasady właściwe jedynie części prawa administracyjnego, mającej za przedmiot ochronę środowiska. Autor ten nie stawiał wówczas jednoznacznej tezy o wyodrębnieniu się niezależnej gałęzi prawa ochrony środowiska. Do zasad ogólnych właściwych całemu systemowi prawa Jastrzębski zaliczał, korespondujące z treścią norm zawartych w art. 12 ust. 2. oraz art. 71 Konstytucji PRL: 1) zasadę planowego i racjonalnego kształtowania środowiska oraz 2) zasadę szczególnej ochrony środowiska przez organy państwowe, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i obywateli; natomiast jako zasady obowiązujące jedy-

<sup>34</sup>A. Walaszek-Pyziol, *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 9, s. 99 i nast.

<sup>35</sup>Cytowanych powyżej: art. 12 ust. 2 oraz art. 71 Konstytucji PRL.

<sup>36</sup>L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL*, Warszawa 1983, s. 55 i nast.

nie w ramach części prawa administracyjnego wymieniał: 1) zasadę zapobiegania i przeciwdziałania niekorzystnym zmianom elementów przyrodniczych i przywracania ich do stanu właściwego, 2) zasadę stosowania przy realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska środków (urządzeń, materiałów, procesów technologicznych) zapewniających maksymalną skuteczność ochrony, 3) zasadę kształtowania szczególnej odpowiedzialności za naruszenia środowiska i specjalnych form postępowania z tym związanego, 4) zasadę obowiązku ochrony środowiska w działalności naukowej, badawczej i w rozwoju postępu naukowo-technicznego. Zreferowane powyżej poglądy Jastrzębskiego zostały poddane w latach późniejszych krytyce przez m.in. M. Górskiego<sup>37</sup> i J. Bocia<sup>38</sup>, którzy zarzucali im przede wszystkim brak jednorodnych kryteriów wyodrębnienia wymienionych zasad, co mogło powodować trudności w ich praktycznym stosowaniu. Nie oceniając trafności Jastrzębskiego ani zasadności jego krytyki, należy wskazać, że przyjęty przez tego autora podział na zasady ogólne prawa oraz zasady prawa dotyczące wyłącznie ochrony środowiska pozostaje aktualny do dziś.

Odmienne zapatrywania na treść zasad prawa ochrony środowiska konsekwentnie prezentował R. Paczusi<sup>39</sup>, wskazując, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska zawierała podstawowe dla całego systemu prawa polskiego zasady prawne (które autor określał mianem „dyrektyw postępowania”) kształtujące normatywną koncepcję polskiego prawa ochrony środowiska. Zasady ochrony środowiska autor wyodrębniał, stosując kryterium wskazania roli, jaką odgrywały w ochronie środowiska rozumianego jako złożona całość wszystkich składających się na nie komponentów, bez względu na dziedzinę, do jakiej zasady się odnosiły. Paczusi nie umieścił w swych publikacjach teoretyczno-prawnego uzasadnienia przyjętej metodyki wyodrębniania zasad prawa ochrony środowiska, nie wskazywał także szczegółowych norm prawnych, z których wywodził swoje konstatacje. Według niego zasadami prawa ochrony środowiska były: 1) zasada legalności, 2) zasada planowości, 3) zasada kompleksowości, 4) zasada zachowywania równowagi przyrodniczej, 5) zasada gospodarności, 6) zasada integralności funkcjonalnej; ponadto sygnalizował on występowanie zasad o charakterze szczegółowym, mających zastosowanie w węższym niż zasady ogólne zakresie i umiejscowionych w innych niż UOiKŚ aktach prawnych.

Inny katalog zasad ogólnych polskiego prawa ochrony środowiska zaproponowała J. Ciechanowicz<sup>40</sup>. Zdaniem tej autorki, podobnie jak Walaszek-Pyziół, zasady prawa ochrony środowiska powinny być wywodzone głównie z unormowań zawartych w UOiKŚ, stanowiącej wówczas podstawowe źródło prawa pozytywnego regulujące kluczowe zagadnienia związane z ochroną środowiska w Polsce, jednak w jej poglądach można się dopatrzeć pewnych wpływów poglądów artykułowanych wcześniej w doktrynie prawa UE i prawa międzynarodowego, które w latach 90.

<sup>37</sup> M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 115.

<sup>38</sup> J. Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 131.

<sup>39</sup> R. Paczusi, *Główne założenia i podstawowe zasady ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” 1984, seria E, s. 37 i nast., z późniejszych publikacji tego autora: *Prawo ochrony środowiska*, s. 60, 63 i nast.

<sup>40</sup> J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska*, Gdańsk 1992, s. 14 i nast.

XX w. znalazły już odzwierciedlenie w normach prawa pozytywnego wchodzących w skład wspomnianych systemów prawa. Według Ciechanowicz do zasad polskiego prawa ochrony środowiska zaliczały się: 1) zasada niedopuszczalności pogarszania stanu środowiska, 2) zasada oszczędności w gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi, 3) zasada powszechności ochrony środowiska, 4) zasada kompleksowości ochrony środowiska, 5) zasada priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą, 6) zasada uwzględniania aktualnego stanu wiedzy w celu ochrony środowiska, 7) zasada planowości ochrony środowiska.

Odmienne od wszystkich zaprezentowanych powyżej (choć rozbieżnych) stanowisko zajmował w latach 90. M. Górski<sup>41</sup>, który w ogóle zakwestionował istnienie prawa ochrony środowiska jako samodzielnej gałęzi prawa polskiego, przypisując mu jedynie charakter wyspecjalizowanej dziedziny prawa administracyjnego, co potwierdzić miały zarówno poglądy części doktryny<sup>42</sup>, jak i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazując brak uznania w ówczesnym orzecznictwie ogólnych przepisów UOIKS za zasady ogólne tej gałęzi prawa. W konsekwencji Górski uznał, że jest możliwe rekonstruowanie z ówczesnych przepisów zasad ogólnych mających za przedmiot ochronę środowiska i wykorzystanie ich w trakcie tworzenia katalogu zasad tworzącej się dopiero, nowej gałęzi prawa. Częściowo w oparciu o dorobek prawodawstwa i doktryny prawa UE, a częściowo w oparciu o normy prawa polskiego autor sformułował katalog naczelných jego zdaniem zasad prawa ochrony środowiska, na który składały się: 1) zasada praworządności i demokracji w ochronie środowiska, 2) zasada powszechności ochrony środowiska, 3) zasada prewencji, 4) zasada oszczędności w korzystaniu ze środowiska, 5) zasada globalnej kompleksowości działań ochronnych, 6) zasada odpowiedzialności sprawcy.

W latach 90. badania nad problematyką zasad ogólných polskiego prawa ochrony środowiska oraz ich związkami z koncepcjami dotyczącymi zasad ogólných prawa ochrony środowiska UE prowadził L. Mering<sup>43</sup>, który akcentując konieczność uwzględniania w badaniach dotyczących polskiego prawa ochrony środowiska dorobku doktryny prawa UE, zaproponował – odwołujący się częściowo do zasad prawa UE – katalog zasad polskiego prawa ochrony środowiska, do którego zaliczył: 1) zasadę zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>44</sup>, 2) zasadę niedopuszczalności pogarszania stanu środowiska, 3) zasadę racjonalnego i oszczędnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, 4) zasadę powszechności ochrony środowiska, 5) zasadę kompleksowości ochrony środowiska, 6) zasadę planowości ochrony środowiska.

Jak wspominałem, żadna z przedstawionych koncepcji nie uzyskała aprobaty ogółu doktryny polskiego prawa ochrony środowiska, choć wiele rozważań uznać dziś można za trafne i nowoczesne, a powszechna w latach 90. dążność do powiązania polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Unii Europejskiej także w zakresie jego zasad okazała się w pełni zgodna z dalszymi tendencjami. Pomimo to ustawodawca, m.in. w związku z planowanym przystąpieniem Polski do UE i wyni-

<sup>41</sup>M. Górski, *op. cit.*, s. 118 i nast.

<sup>42</sup>M.in. M. Kulesza, W. Pańko, *op. cit.*

<sup>43</sup>L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim*, Sopot 1999, s. 55 i nast.

<sup>44</sup>Zasadę od 1997 r. konstytucyjną, zawartą w art. 5 Konstytucji RP.

kającą z tego koniecznością dostosowania prawa polskiego do standardów i rozwiązań zawartych w prawie europejskim, kodyfikując w przyjętym w roku 2001 POŚ zasady polskiego prawa ochrony środowiska, nie wykorzystał żadnej z powyższych koncepcji, opowiadając się za szerokim recypowaniem do prawa polskiego zasad prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej.

### Aktualne poglądy dotyczące zasad polskiego prawa ochrony środowiska

Uchwalenie i wejście w życie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska można wskazać jako (w pewnym sensie konwencjonalną) cenzurę, oddzielającą przedstawione powyżej, formułowane na gruncie UOiKŚ i powstającego pod jej rządami piśmiennictwa, koncepcje na temat zasad prawa ochrony środowiska od nowszego, uwzględniającego w szerokim zakresie dorobek prawa wspólnotowego i międzynarodowego ujęcia tych zasad, prezentowanego w polskim piśmiennictwie po 2001 r. w związku z unormowaniami zawartymi w POŚ. Katalog podstawowych zasad polskiego prawa ochrony środowiska ustawodawca zawarł w Dziale II Tytułu I POŚ „Definicje i zasady ogólne”, przecinając tym samym większość sporów i kontrowersji dotyczących zarówno katalogu, jak i treści poszczególnych zasad. Należy przy tym podkreślić, że obecnie do katalogu zasad polskiego prawa ochrony środowiska ustawodawca włączył zasady uznawane przez doktrynę prawa europejskiego za zasady prawa ochrony środowiska *sensu stricto*, jak np. zasady międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

W konsekwencji aktualnie do katalogu zasad polskiego prawa ochrony środowiska bezdyskusyjnie zalicza się wywodzącą się z prawa wspólnotowego zasadę przewencji i zasadę przezorności, zasadę zanieczyszczający płaci, zasadę integracyjną, czasem w sposób nieuzasadniony nazywaną „zasadą planowości w ochronie środowiska”<sup>45</sup>, pochodzącą z prawa międzynarodowego zasadę powszechnego dostępu do informacji o stanie środowiska oraz zasadę kompleksowości ochrony.

Natomiast wbrew stanowisku części doktryny brakuje moim zdaniem podstaw do uznania za zasady polskiego prawa ochrony środowiska norm prawnych zawartych w przepisach art. 4 POŚ (proponowana „zasada powszechnego korzystania ze środowiska”) czy też art. 10 POŚ (proponowana „zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych”)<sup>46</sup>. Normy zawarte w tych przepisach nie spełniają żadnego z wymagań koniecznych dla uznania ich za zasady prawa w rozumieniu powołanych powyżej poglądów doktryny, w związku z czym brak jest podstaw do ich kwalifikowania jako zasady polskiego prawa ochrony środowiska.

Pomimo odmiennych poglądów<sup>47</sup> nie ma także podstaw do zakwalifikowania zasady zrównoważonego rozwoju jako jednej z zasad prawa ochrony środowiska,

<sup>45</sup>Tak: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2007 [publikacja elektroniczna] w komentarzu do art. 8 POŚ.

<sup>46</sup>Co proponuje A. Barczyk: *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 271-281.

<sup>47</sup>*Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 367-369, zwłaszcza stanowisko D. Pyć.

ma ona bowiem, jak to wcześniej wskazano, znacznie szersze spektrum zastosowania i stanowi zasadę ogólną całego systemu prawa.

Należy także zasygnalizować brak bezpośredniej implementacji do POŚ uznanej w prawie Unii Europejskiej za jedną z zasad prawa ochrony środowiska zasady prelikwidacji szkody w środowisku (likwidacji szkody u źródła – *source principle*<sup>48</sup>). W prawie polskim bezpośrednio wprowadzono jedynie pochodną tej zasady, lecz odnoszącą się wyłącznie do problematyki gospodarki odpadami zasadę bliskości<sup>49</sup>.

**Zasady prewencji i przezorności** są funkcjonalne i historycznie powiązane, praktycznie brak jest możliwości skutecznego zastosowania jednej z nich w oderwaniu od drugiej. Pomimo to obie zasady istnieją niezależnie od siebie, niosąc ze sobą odrębną treść i uwarunkowania ich stosowania. Odrębność zasad prewencji i przezorności widoczna jest precyzyjnie np. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w swych rozstrzygnięciach powołuje się odrębnie na każdą z nich, przypisując im byt indywidualny i niezależny. Ogólnym celem obu zasad jest zapobieganie szkodom w środowisku, co oznacza podjęcie działań na możliwie wczesnym etapie, jeszcze przed powstaniem szkody. Zasady prewencji i przezorności sformułowane niedawno, są one wyrazem zmiany podejścia do ochrony środowiska i zwrócenia uwagi na jego ochronę jeszcze przed powstaniem szkody.

**Zasada prewencji** została skodyfikowana w przepisie art. 6 ust. 1 POŚ<sup>50</sup>, choć rozwiązanie analogiczne pod względem treści normatywnej zawierał już przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 UOiKŚ<sup>51</sup>. Wyrażony w tej zasadzie obowiązek prewencji ma charakter perspektywiczny, ma na celu zapobieżenie powstaniu szkody w środowisku<sup>52</sup>. Zasadę tę zdaniem części autorów można wywodzić z treści przepisu art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakazującego władzom zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska<sup>53</sup>. Wszystkie podmioty korzystające ze środowiska winny brać pod uwagę ewentualne negatywne skutki środowiskowe ich działań już na etapie planowania przedsięwzięcia. Zgodnie z zasadą prewencji działania są podejmowane nie w momencie powstania zagrożenia lub szkody w środowisku (w celu jej likwidacji i ustalenia odpowiedzialności za jej powstanie), lecz na etapie projektowania i wykonywania przedsięwzięć w celu zapobiegania powstaniu szkód w środowisku. Zasada prewencji ma ważny aspekt ekonomiczny, usuwanie szkód w środowisku jest znacznie kosztowniejsze niż podejmowanie działań zapobiegawczych.

**Zasada przezorności**, ujęta w przepisie art. 6 ust. 2 POŚ<sup>54</sup>, idzie dalej niż zasada prewencji, obejmując swym zasięgiem także działania w odniesieniu do źródeł

<sup>48</sup>Tak m.in.: J. Jans, *European Environmental Law*, Groningen 2000, s. 36-37.

<sup>49</sup>Zawartą w art. 9 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. 2001, nr 62, poz. 628).

<sup>50</sup>„Art. 6 ust. 1. Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”.

<sup>51</sup>Który wskazywał, że ochrona środowiska wyraża się m.in. w „przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko powodującym jego zniszczenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych”.

<sup>52</sup>Więcej na ten temat: M. Górski, *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII, s. 136 i nast.

<sup>53</sup>J. Boć, [w:] *Ustawa – prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.

<sup>54</sup>„Art. 6 ust. 2. Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”.

potencjalnych zagrożeń dla środowiska, nawet jeśli ich rzeczywisty wpływ na środowisko nie jest jeszcze ustalony. Zasada przezorności zmierza zatem do ograniczenia tych oddziaływań na środowisko, których negatywnych skutków nie można wystarczająco dokładnie przewidzieć np. ze względu na ich ujawnianie się po dłuższym okresie czasu. Zasada przezorności wymaga wykorzystania wszelkich dostępnych środków służących do minimalizacji możliwych do przewidzenia, a niekorzystnych dla środowiska rezultatów działań i zaniechań, mogących wywołać szkody w środowisku. Nakazuje ona, by odpowiednie działania były podejmowane już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione prawdopodobieństwo, że problem środowiskowy wymagać może rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne naukowe tego potwierdzenie.

**Zasada „zanieczyszczający płaci”**, ujęta w przepisie art. 7 POŚ<sup>55</sup> stanowi rozwinięcie zasady odpowiedzialności za szkody w środowisku, przewidzianej w art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta przewiduje, że obowiązek odpowiedzialności (materialnej) za usuwanie szkód w środowisku spoczywa bezpośrednio na podmiocie powodującym szkodę (emitującym zanieczyszczenia), a obowiązek zapobiegania szkodom na podmiocie, którego działania mogą szkodę spowodować. W treści omawianej zasady wyróżnić można dwa aspekty – faktyczny i hipotetyczny. Z aspektem faktycznym mamy do czynienia w przypadku spowodowania zanieczyszczenia i wtedy sankcją dla zanieczyszczającego środowisko jest obciążenie go wszelkimi kosztami usunięcia skutków zanieczyszczenia. Z aspektem hipotetycznym mamy do czynienia, jeśli istnieje jedynie możliwość (ale zidentyfikowana) zanieczyszczenia, w takim przypadku potencjalnie zanieczyszczający jest zobowiązany do poniesienia kosztów zapobiegania powstaniu zanieczyszczenia, co może polegać m.in. na nałożeniu na niego obowiązku monitorowania i raportowania o przebiegu i skutkach tej potencjalnie szkodliwej działalności. Zasada „zanieczyszczający płaci” stanowi wyraz przekonania, że pokrywanie kosztów bezpośrednio wynikających ze szkód w środowisku (w szczególności kosztów usuwania zanieczyszczeń) nie powinno być dokonywane za pomocą publicznych kanałów redystrybucji pieniądza, czyli ze środków publicznych pobranych od całego społeczeństwa w formie danin (w szczególności podatków), lecz powinno być sędowane na podmioty, których działanie faktycznie spowodowało powstanie szkody. Można wyróżnić szerokie ujęcie zasady, w myśl którego zanieczyszczający powinien ponieść finansowe konsekwencje emitowania do środowiska każdego rodzaju i każdej ilości zanieczyszczeń, oraz ujęcie węższe, przewidujące powstanie obowiązku ponoszenia odpowiedzialności za emitowane zanieczyszczenia jedynie w przypadku przekroczenia przez nie przyjętych w porządku prawnym wielkości granicznych. Praktyczne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” napotyka wiele problemów, polegających m.in. na częstej niemożności identyfikacji „zanieczyszczającego”, braku miarodajnych instrumentów dla wymiaru jego materialnej odpowiedzialności, a w ujęciu szerszym: na niejasnym stosunku tej zasady do roli państwa jako podmio-

---

<sup>55</sup>„Art. 7. 1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”.

2. „Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu”.



tu obowiązane do usuwania zanieczyszczeń ze środowiska (i dbałości o jego stan) czy też konflikcie zasady z praktyką finansowego wspieraniem przez państwa i UE prywatnych przedsięwzięć mających za przedmiot usuwanie szkód w środowisku.

**Zasada integracyjna**, w rozumieniu, w jakim funkcjonuje powszechnie m.in. w prawie UE (*integration clause*), ujęta w przepisie art. 8 POŚ<sup>56</sup>, wyraża powszechnie uznany pogląd o konieczności włączenia ochrony środowiska do wszelkich działań podejmowanych we wszystkich dziedzinach podlegających prawnej regulacji. Norma prawna zawarta w powołanym wyżej przepisie zawiera generalny nakaz uwzględniania zasad ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju we wszystkich opracowaniach sporządzanych w celu określenia polityki i strategii dla różnych dziedzin działalności gospodarczej i usługowej, a także w planach i programach tej działalności, jak też w opracowaniach dotyczących wykorzystania terenu. Adresatem dyspozycji zawartej w ramach zasady integracyjnej są podmioty formułujące wskazane powyżej polityki, plany etc., a więc w szczególności organy państwa i inne podmioty dzierżące władzę publiczną. Stosowanie tej zasady w praktyce wymaga uwzględnienia ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach i traktowania jej na równi z celami gospodarczymi i społecznymi. Na marginesie jedynie należy wskazać, że w przepisie tym ustawodawca wprost dokonał rozróżnienia pomiędzy zasadami (prawa) ochrony środowiska oraz zasadą zrównoważonego rozwoju, która (jak wyżej wskazano), pomimo istotnej roli w zakresie ochrony środowiska, posiada znacznie szerszą treść i spektrum zastosowania niż zasady prawa ochrony środowiska.

**Zasada kompleksowości ochrony** została ujęta w przepisie art. 5 POŚ<sup>57</sup>, który zawiera dyrektywę nakazującą uwzględnianie w trakcie działań o charakterze ochronnym w stosunku do każdego z elementów przyrody wpływu takich działań na inne elementy przyrody, tak aby ochrona jednego elementu nie była wykonywana kosztem innych. Zasada ta dotyczy zatem ochrony całości środowiska, zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 3 pkt 39 POŚ na gruncie ustawy pod pojęciem środowiska należy rozumieć „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka [...]”. Treść powyższej zasady jest wyrazem koncepcji traktowania środowiska jako całości i nakazuje podejmowanie wyłącznie takich działań ochronnych, które uwzględniają ochronę środowiska jako całości (wszystkich pozostałych jego elementów) nawet gdy ich bezpośrednim przedmiotem jest tylko jeden z elementów środowiska. W konsekwencji nawet legalne (oparte na stosownym zezwoleniu władzy publicznej) pogorszenie stanu jednego elementu nie może skutkować legalnym pogorszeniem reszty środowiska. Wynika to z kompleksowego podejścia do środowiska, zgodnie z którym na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze we wzajemnym powiązaniu. Zasada kompleksowości odnosi się do wszystkich podmiotów korzystających ze środowiska, w tym

<sup>56</sup> „Art. 8. 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”.

<sup>57</sup> „Art. 5. Ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”.

do wszystkich podmiotów znajdujących się w sytuacji prawnej podmiotu zanieczyszczającego. Obecnie w piśmiennictwie polskim można zauważyć rozbieżności dotyczące nazewnictwa i treści powyższej zasady oraz powiązania jej z zasadami prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Część autorów wskazuje bowiem, że zasada kompleksowości ochrony jest odpowiednikiem zasady integracyjnej, powołując się przy tym na art. 6 TWE, który na gruncie prawa europejskiego zawiera definicję zasady integracyjnej (*integration clause*)<sup>58</sup>. Stanowisko to jest moim zdaniem nieprawidłowe, jak bowiem wcześniej wskazano, zasada integracyjna została implementowana do prawa polskiego w przepisie art. 8 POŚ, a jej treść sprowadza się do nakazu uwzględniania ochrony środowiska we wszelkich działaniach podejmowanych we wszystkich dziedzinach podlegających prawnej regulacji, nie zaś jedynie w ramach działań ukierunkowanych wprost na ochronę środowiska (ochrony elementów przyrodniczych). W tym kontekście jest możliwe najwyżej rozważanie, czy zasada kompleksowości ochrony stanowić może pochodną zasady integracyjnej lub też mieści się w jej ramach jako zasada szczególna, nie ma natomiast podstaw do stawiania między nimi znaku równości.

Moim zdaniem, biorąc pod uwagę w szczególności odmienny zakres regulacji oraz odmienny krąg adresatów (węższy w przypadku zasady integracyjnej, której adresatami są podmioty dzierżące władzę publiczną, szerszy w przypadku zasady kompleksowości ochrony, której adresatami są w zasadzie wszystkie podmioty podejmujące działania mające za przedmiot ochronę elementów przyrodniczych), należy opowiedzieć się za odrębnym i niezależnym bytem na gruncie prawa polskiego obu omówionych powyżej zasad prawa ochrony środowiska.

Prezentując obecny stan zasad ogólnych polskiego prawa ochrony środowiska, należy przynajmniej zasygnalizować także występowanie znajdujących węższe zastosowanie i powstałych stosunkowo niedawno lub dopiero się kształtujących zasad, jak zasada bliskości czy zasada „od kołyski po grób” (*from cradle to grave*)<sup>59</sup>.

Jak wcześniej przedstawiono, rozwój prawa ochrony środowiska nie ma charakteru nieuporządkowanego, lecz dokonuje się w oparciu o przyjęte założenia konstrukcyjne, do których zaliczyć należy jego zasady ogólne. Zapoczątkowana w drugiej połowie XX w. ekspansja gospodarcza powoduje powstawanie coraz to nowych zagrożeń dla środowiska, które wymagają możliwie szybkiej i skutecznej regulacji prawnej. W związku z tym formułowane są kolejne zasady prawa ochrony środowiska, mające uwzględniać specyfikę nowo powstających zagrożeń. Tak zwane nowe zasady ochrony środowiska charakteryzują się postępującą specjalizacją i zawężeniem zakresu ich stosowania do dziedzin aktywności człowieka, które ze względu na wyjątkowe natężenie zagrożeń środowiskowych wymagają szczególnej regulacji.

Przykładem „nowej” zasady prawa ochrony środowiska, która ma aktualnie zastosowanie w gospodarce odpadami, jest zawarta w art. 9 par. 1 ustawy o od-

<sup>58</sup> Stanowiąc: „Art. 6. Wymagania ochrony środowiska naturalnego muszą być integralną częścią określania i realizacji polityki i działań Wspólnoty w dziedzinach określonych w artykule 3 [Traktatu], w szczególności w celu popierania zrównoważonego rozwoju”.

<sup>59</sup> Powyższe, dosłowne, tłumaczenia anglosaskiej nazwy w sposób uproszczony oddaje treść przedmiotowej zasady, której podstawową treścią jest stały (od momentu powstania do utylizacji) dozór władzy publicznej nad substancjami niebezpiecznymi dla środowiska lub produktami zawierającymi takie substancje. Szerzej: [http://glossary.cea.europa.eu/EEAGlossary/C/cradle\\_to\\_grave](http://glossary.cea.europa.eu/EEAGlossary/C/cradle_to_grave).

padach<sup>60</sup> **zasada bliskości**. Wychodząc z założenia, że powstawaniu odpadów nie można zupełnie zaradzić, dla ograniczenia ich negatywnego wpływu na środowisko jest konieczne unieszkodliwiane lub przetwarzane ich możliwie blisko źródła ich powstawania. Zasada zawarta w ust. 1 zakłada, że każde przemieszczenie odpadów jest potencjalnym zagrożeniem poszerzenia uciążliwości przez nie powodowanych i dlatego takie przemieszczanie powinno być ograniczane – jeżeli tylko jest to możliwe, odzysk lub unieszkodliwienie należy przeprowadzić w miejscu powstania odpadów<sup>61</sup>. Zasada bliskości wywiera szczególny wpływ na regulacje prawne dotyczące ograniczeń w transporcie odpadów także w wymiarze transgranicznym. Podstawowym założeniem tej zasady jest doprowadzenie do stanu, w którym powstałe odpady będą poddawane procesom odzysku lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania. Dopiero w przypadku, kiedy jest to niemożliwe, mogą być przewożone w inne miejsca, w których nastąpi ich odzysk lub unieszkodliwienie.

**Zasada „od kołyski po grób”** nie została skodyfikowana w prawie polskim, jednak analiza przepisów, mających za przedmiot ochronę środowiska przed zagrożeniami związanymi z substancjami szczególnie niebezpiecznymi dla środowiska, pozwala moim zdaniem na sformułowanie tezy o jej kształtowaniu<sup>62</sup>. Zasada ta znajduje zastosowanie w zakresie prawnej regulacji pozyskiwania, obrotu, używania i utylizacji substancji szczególnie niebezpiecznych dla środowiska oraz produktów zawierających takie substancje. Odgrywa ona także istotną rolę w problematyce tzw. odpowiedzialności producentów za ich produkty. Zasada „od kołyski po grób” wykracza poza ramy podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, wprowadzając obowiązek możliwie najbardziej rygorystycznej ochrony środowiska przed zagrożeniami. Znajduje ona wyraz w licznych aktach prawa międzynarodowego, wspólnotowego, a obecnie polskiego, mających za przedmiot substancje szczególnie niebezpieczne dla środowiska oraz produkty je zawierające. Stosowanie zasady „od kołyski po grób” nakłada obowiązek uwzględnienia konieczności ochrony środowiska przed negatywnym oddziaływaniem już na etapie planowania wykorzystania substancji niebezpiecznych lub projektowania produktów. Stosowanie substancji niebezpiecznych powinno być eliminowane lub maksymalnie ograniczone, a produkty projektowane w sposób umożliwiający identyfikację zawartych w nich substancji, ich prawidłowe stosowanie w całym „cyklu życia” produktu, wreszcie zapewniający utylizację zużytych produktów i substancji w sposób uwzględniający ich specyfikę. Niebezpieczne dla środowiska substancje i produkty, w całym ich „cyklu życia”, powinny podlegać czytelnemu oznakowaniu oraz stałemu monitorowaniu (choć jego intensywność uzależniona jest od potencjalnego zagrożenia dla środowiska). Pomimo że zasada „od kołyski po grób” jest stosowana od pierwszej połowy

<sup>60</sup> „Art. 9 par. 1. Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania”.

<sup>61</sup> Szerzej zasadę bliskości omawia M. Górski w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jeźmański, Wrocław 2002, s. 15-162.

<sup>62</sup> Zasadę „from cradle to grave” formułuje się głównie na gruncie prawa anglosaskiego, m.in. w oparciu o federalne ustawodawstwo USA dotyczące substancji niebezpiecznych dla środowiska i odpadów zawierających takie substancje. Por. M. White [et al.], *From Cradle to Grave: Waste Management for Conservators*, Washington 2001; M. Keating, *Cradle to Grave, the environmental impacts from coal*, Boston 2001.

XX w. (początkowo w odniesieniu do substancji promieniotwórczych<sup>63</sup> i szczególnie niebezpiecznych chemikaliów<sup>64</sup>, obecnie zakres jej stosowania ulega gwałtownemu rozszerzeniu<sup>65</sup>), nie doszło dotychczas w piśmiennictwie do jej szczegółowego omówienia.

### Uwagi końcowe

Odnotowywany w ostatnich 30 latach wzrost zainteresowania doktryny, a następnie działalności prawodawczej problematyką ochrony środowiska skutkował wykształceniem się omówionych powyżej zasad prawa ochrony środowiska. Wiele z poglądów dotyczących treści zasad ogólnych prezentowanych przez doktrynę polskiego prawa ochrony środowiska w XX w. nie uzyskało ostatecznie akceptacji prawodawcy, jednak ich wkład w kształtowanie i wyodrębnienie się tej gałęzi prawa pozostaje niezaprzeczalny. Obecny katalog zasad prawa ochrony środowiska (w zakresie zasad powszechnie uznawanych przez współczesne piśmiennictwo) pozostaje pod przeważającym wpływem rozwiązań wywodzących się z doktryny prawa europejskiego, chociaż można w nim wskazać także rozwiązania swoiste dla polskiego porządku prawnego. Moim zdaniem, w świetle zaprezentowanych powyżej rozwiązań, na gruncie polskiego prawa ochrony środowiska szczególną uwagę należy poświęcić kształtowaniu się kolejnych („nowych”) zasad prawa ochrony środowiska, które w nieodległej przyszłości mogą odegrać rolę podobną do zasad aktualnie skodyfikowanych.

---

<sup>63</sup> M.in. w przepisach ustawy z 10 IV 1986 r. prawo atomowe (Dz. U. 1986, nr 12 poz. 70) zastąpionej ustawą z dnia 29 XI 2000 r. prawo atomowe (Dz. U. 2001, nr 3, poz. 18).

<sup>64</sup> M.in. w przepisach ustawy z 21 V 1963 r. o substancjach trujących (Dz. U. 1963, nr 22, poz. 116) zastąpionej przez ustawę z dnia 11 I 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. 2001, nr 11, poz. 84).

<sup>65</sup> Co znajduje wyraz m.in. w przepisach ustawy z 20 I 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. 2005, nr 25, poz. 202) czy ustawy z 29 VII 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. 2005, nr 180, poz. 1495).