

Ekoprawo

Prawo środowiskowe



Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

Ekoprawo

Prawo środowiskowe

Ekoprawo

Prawo środowiskowe

**pod redakcją naukową
Janiny Ciechanowicz-McLean**

**Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2019**

Recenzja

dr hab. Elżbieta Zębek, prof. UWM

Redakcja, skład i łamanie

Violet Design / Wioletta Kowalska

Projekt okładki i stron tytułowych

Katarzyna Kocur

Publikacja sfinansowana z działalności statutowej

Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska

Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-912-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. 58 523 14 49; fax 58 551 05 32

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	7
WSTĘP	13
Diana Trzcńska	
ROZDZIAŁ I. EKOPRAWO W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM	15
Magdalena Jaś-Nowopolska	
ROZDZIAŁ II. EKOPRAWO W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	33
Piotr Dembicki	
ROZDZIAŁ III. EKOPRAWO W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM	51
Hanna Wolska	
ROZDZIAŁ IV. EKOPRAWO W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH	69
Maciej Nyka	
ROZDZIAŁ V. EKOPRAWO W HANDLU MIĘDZYNARODOWYM	83
Marta Żurawik-Paszkowska	
ROZDZIAŁ VI. EKOPRAWO W ZWALCZANIU PRZESTĘPCZOŚCI PRZECIWKO ŚRODOWISKU	103
Paulina Bielawska-Srock	
ROZDZIAŁ VII. EKOPRAWO W ZWALCZANIU ZANIECZYSZCZANIA MÓRZ NA PRZYKŁADZIE MORZA BAŁTYCKIEGO	137
Olga Śniadach	
ROZDZIAŁ VIII. EKOPRAWO W ROLNICTWIE I PRODUKCJI ŻYWNOŚCI	153

Natalia Tucholska

ROZDZIAŁ IX. EKOPRAWO W ENERGETYCE ATOMOWEJ 171

Marta Żurawik-Paszkowska

ROZDZIAŁ X. EKOPRAWO W WYDOBYWANIU WĘGLOWODORÓW 195

Monika Adamczak-Retecka

ROZDZIAŁ XI. EKOPRAWO W OCHRONIE KLIMATU 221

LITERATURA 233

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH 245

WYKAZ ORZECZEŃ 255

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Agenda 2030 – rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 25.09.2015 r., A/RES/70/1, Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, https://www.gov.pl/documents/910151/911704/Agenda_2030_na_rzecz_zrownowazonego_rozwoju.pdf/d56cd332-4ba5-2035-9439-5a8a5212cbed
- dyrektywa klasyczna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 65, ze zm.)
- dyrektywa sektorowa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216 z 20 sierpnia 2009 r., s. 76, ze zm.)
- EKPC – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konwencja Gdańska – Konwencja o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Biełtach, sporządzona w Gdańsku dnia 13 września 1973 r. (Dz. U. z 1974 r. Nr 32, poz. 188 ze zm.)
- Konwencja Helsińska – Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346)

Konwencja klimatyczna	– Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238)
Konwencja MARPOL	– Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki (Dz. U. z 2016 r. poz. 761 ze zm.)
Konwencja o zatapianiu	– Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46 ze zm.)
Konwencja UNCLOS	– Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
k.p.s.w.	– ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
pr. atom.	– ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
pr. wodn.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)
RDSM	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25 czerwca 2008 r., s. 19, ze zm.)
RDW	– dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1, ze zm.)

- rozporządzenie 178/2002 – rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 1306/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549)
- rozporządzenie 2018/848 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 1)
- specustawa jądrowa – ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1537)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47, ze zm.)
- u.o.o.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
- u.o.g.r. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1161)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
- u.p.p. – ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1292)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- ustawa o KZN – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.)
- ustawa o zapobieganiu – ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2000)
- ustawa szkodowa – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 954 ze zm.)

Czasopisma i periodyki

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPK	– Przegląd Prawa Karnego
PPOŚ	– Przegląd Prawa Ochrony Środowiska

Instytucje

KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
MAEA	– Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)
PAA	– Państwowa Agencja Atomistyki
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
SA	– sąd apelacyjny
służba SAR	– Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (ang. World Trade Organization)

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DŚ	– decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
GMO	– organizmy genetycznie modyfikowane

Interreg RMB	– Interreg Region Morza Bałtyckiego na lata 2014–2020 (program współpracy transnarodowej)
NAFTA	– Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (ang. North American Free Trade Agreement)
OOŚ	– ocena oddziaływania na środowisko
Strategia BEiŚ	– Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”
SUE RMB	– Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego
UNEP	– Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations Environment Programme)
WPR	– Wspólna Polityka Rolna

WSTĘP

Celem monografii pt.: *Ekoprawo. Prawo środowiskowe* jest przedstawienie i analiza zbiorów przepisów z zakresu ochrony środowiska obowiązujących w różnych sektorach: planowaniu, gospodarce i rolnictwie. Mają one, w odróżnieniu od innych gałęzi prawa, znaczną podbudowę zarówno w naukach przyrodniczych i biologicznych, jak i w ekologii. Stąd m.in. swój rodowód bierze pojęcie „ekoprawo”.

Ekoprawo oznacza zbiór przepisów prawnych obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z zakresu: ochrony środowiska, ochrony przyrody, ochrony przed odpadami, ochrony klimatu itp. Są to regulacje relatywnie skomplikowane, co wynika z trzech powodów. Po pierwsze, z ilości przepisów, gdyż często mamy do czynienia z nadregulacją – zbyt wieloma przepisami w danej dziedzinie. Po drugie, przepisy te zwykle charakteryzują się trudną siatką pojęciową pochodzącą z innych nauk: biologicznych, ekonomicznych czy technicznych. Po trzecie, częsta zmiana przepisów nie ułatwia bynajmniej ich stosowania.

W związku z tym proponujemy przedstawienie ekoprawa w różnych działach oraz sektorach: planowaniu, gospodarce i rolnictwie. Efektem naszej pracy jest niniejsza monografia naukowa. Autorami poszczególnych rozdziałów są Pracownicy i Doktoranci z Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska oraz z Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Autorzy wskazują na potrzebę interdyscyplinarnych badań nad problemami ochrony środowiska i popularyzowania wiedzy na ten temat w odniesieniu do różnych dziedzin naszego życia. Teksty poszczególnych rozdziałów różnią się obszernością i stosowaną techniką pisarską, publikując je, zachowano formę zaproponowaną przez Autorów.

Mamy nadzieję, że niniejsza monografia będzie stanowiła inspirację do dalszych badań w zakresie problemów ochrony środowiska, a także przyczyni się do rozpowszechnienia prawa z tego zakresu oraz spopularyzuje ideę tej ochrony.

Janina Ciechanowicz-McLean

DIANA TRZCIŃSKA

ROZDZIAŁ I

ĘKOPRAWO W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi obszar badawczy, którego związki ze środowiskiem i jego ochroną są szczególnie wyraźne, a jednocześnie bardzo skomplikowane i wielowymiarowe. Jeżeli bowiem rozumieć ekoprawo jako zbiór przepisów, które są nośnikiem treści istotnych dla ochrony środowiska, to z całą pewnością należy takich norm poszukiwać w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Punktem wyjścia dla identyfikacji tych związków, a jednocześnie przedstawienia prawa planowania przestrzennego przez pryzmat regulacji dedykowanej ochronie środowiska, powinna być próba zdefiniowania przedmiotu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, połączona jednocześnie z jego konfrontacją z pojęciem środowiska. W tej analizie bowiem można ujawnić treściowe elementy wskazujące na bezpośrednie związki prawa planowania przestrzennego z ochroną środowiska.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego od strony przedmiotowej dotyczy przestrzeni. Pojęcie to jest bardzo wieloznaczne i interdyscyplinarne, a jednocześnie nie stanowi terminu języka prawnego¹. Przestrzeń w pierwszej kolejności stanowi przedmiot regulacji w prawie administracyjnym, gdyż jest istotnym dobrem o wartości ekonomicznej, wymagającym efektywnego zarządzania i reglamentacji z uwagi

¹ Na temat pojęcia przestrzeni i jego skomplikowanego charakteru zob. więcej D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 57 i n.

na jej ograniczony charakter. Dobro to, będąc przedmiotem zainteresowania szeroko rozumianego prawa administracyjnego, pozostaje jednocześnie w obszarze regulacji szczegółowych dyscyplin tego prawa, zwłaszcza prawa planowania przestrzennego, a także innych dyscyplin sektorowych, np. prawa energetycznego² czy telekomunikacyjnego³.

Biorąc pod uwagę tak ogólnie nakreślony charakter przestrzeni, można ją zdefiniować jako część powierzchni ziemi ze wszystkimi elementami struktury przestrzennej (fizycznymi, np. budynki, i przyrodniczymi, np. drzewa, lasy, parki krajobrazowe) na niej się znajdującymi, w tym także przestrzeń morską, będącą przedmiotem regulacji prawnej z punktu widzenia racjonalnego jej kształtowania lub zachowania przy uwzględnieniu bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa i jego poszczególnych członków, przy użyciu instrumentów charakterystycznych dla prawa administracyjnego⁴. Tak rozumiana przestrzeń stanowi swoiste tło dla środowiska, z którym „łączy” ją wspólne elementy, takie jak drzewa, struktury geologiczne, krajobraz, powierzchnia ziemi, akweny wodne itd. Warto jednak bliżej przeanalizować związki między przestrzenią a środowiskiem, poczynając od przedstawienia definicji środowiska.

Pojęcie środowiska ma swoją definicję legalną w art. 3 pkt 39 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka,

² D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 62; por. także K. Kalinka, *Przestrzeń publiczna w prawie energetycznym* (w:) *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 272–288.

³ D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 62. Por. M. Sośniak-Jagielińska, *Wpływ tzw. ustawy szerokopasmowej na kształtowanie przestrzeni miejskiej* (w:) *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 338–362.

⁴ D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 62. Warto zauważyć, że ustawodawca wskazuje na różne rodzaje terenów z perspektywy ich przeznaczenia, wymieniając tereny „przyrodnicze” w przepisach dotyczących treści aktów planowania przestrzennego (np. w art. 10 i 15 u.p.z.p.), obiekty i tereny chronione na podstawie odrębnych przepisów – w tym formy ochrony przyrody, obok gruntów rolnych i leśnych, przestrzeni publicznej, terenów zamkniętych, terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² czy obszarów zdegradowanych. Istotne znaczenie ma tu zatem przeznaczenie danego terenu, któremu w zasadzie podporządkowany jest proces planowania przestrzennego. Oprócz tego dla planowania przestrzeni istotny jest ogólny podział na przestrzeń morską i lądową, gdyż ustawodawca poddaje je różnym regulacjom z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Powyższa definicja ma niewątpliwie charakter przyrodniczy⁵. Analiza jej treści prowadzi do wniosku, że środowisko jest pojęciem złożonym, które swoim zakresem obejmuje także „przyrodę”, mimo że ustawodawca wprost nie używa tego terminu. Kategorię zasobów przyrodniczych odnajdujemy w pojęciu różnorodności biologicznej⁶.

Definicja legalna środowiska opiera się na wyliczeniu elementów, które na to „środowisko” się składają. One wyznaczają, od strony przedmiotowej, kategorię objętą unormowaniami ekoprawa. Elementy te tworzą katalog otwarty. Z analizowanego punktu widzenia istotnego znaczenia nabierają te elementy środowiska, które są jednocześnie elementami przestrzeni. Wśród tych elementów wyróżnić należy przede wszystkim zasoby środowiska o charakterze materialnym, takie jak woda, powierzchnia ziemi, zaś z drugiej strony – elementy, które takiego wymiaru – przynajmniej z technicznego punktu widzenia – nie mają, jak klimat. Poszukując wspólnych cech przestrzeni i środowiska, wskazać należy również, że obie te kategorie stanowią dobra publiczne chronione na gruncie przepisów prawa. Mają one charakter ograniczony i z tego względu wymagają reglamentacji w interesie publicznym. Jak wskazano powyżej, podlegają one ochronie z wykorzystaniem administracyjnoprawnych metod regulacji stosunków prawnych. Ze względu jednak na przedmiot ochrona środowiska i gospodarowanie przestrzenią uregulowane są w przepisach odrębnych

⁵ Por. D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 81. Zob. też W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, LEX 2011.

⁶ W systemie prawa polskiego nie ma definicji legalnej pojęcia „przyroda”. Ustawodawca posługuje się raczej określeniem „zasoby, twory i składniki przyrody”, które wylicza w art. 2 u.o.p. Zalicza do nich m.in.: dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby, rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową, zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia, siedliska przyrodnicze, siedliska zagrożone wyginięciem, rzadkie i chronione gatunki roślin, zwierząt i grzybów, twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalniane szczątki roślin i zwierząt, krajobraz, zieleń w miastach i wsiach, zadrzewienia. Na uwagę zasługuje też fakt, że ustawodawca zrezygnował w definicji „środowiska” zawartej w art. 3 pkt 39 p.o.ś. z pierwotnego określenia tam zawartego, tj. „roślin i zwierząt” na rzecz określenia „różnorodność biologiczna”, co nastąpiło na mocy nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska dokonanej ustawą z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 50, poz. 360) – w art. 1 pkt 1 lit. c.

dyscyplin prawa. Prawo ochrony środowiska⁷ wyodrębniane jest zasadniczo ze względu na przedmiot, jakim jest środowisko⁸, a także cele ochrony środowiska⁹. Z kolei prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego ma za przedmiot przestrzeń. Ujawnione powyżej wspólne elementy obu tych pojęć wskazują na bardzo silne związki pomiędzy ochroną środowiska jako zadaniem a gospodarowaniem przestrzenią, na tyle istotne, że wymuszają migrację wątków środowiskowych do takich właśnie dyscyplin prawnych jak prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁰. Warto zatem w tym miejscu wskazać równocześnie na związki normatywne o charakterze systemowym pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem planowania przestrzennego, które są niejako konsekwencją wyżej opisanych relacji pomiędzy środowiskiem a przestrzenią.

⁷ Wskazać należy, że prawo ochrony środowiska rozumiane jest jako zbiór (system) norm prawnych o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, których przedmiotem jest środowisko i jego ochrona w znaczeniu wynikającym z art. 3 pkt 13 i 39 p.o.ś. Kryterium wyodrębniania norm z zakresu prawa ochrony środowiska jest kryterium przedmiotowe. Jednocześnie jest to specyficzna gałąź prawa, na co zwraca uwagę zwłaszcza J. Ciechanowicz-McLean, gdyż wymyka się ona klasycznemu podziałowi na gałęzie prawa. Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, wyd. II, Warszawa 2019, s. 17–20. Prawo ochrony środowiska obejmuje bowiem swoim zakresem zarówno normy prawa krajowego (konstytucyjne, ustawowe oraz podustawowe), jak i normy prawa międzynarodowego oraz prawa europejskiego, które w istotny sposób uzupełniają system tego prawa.

⁸ M.M. Kenig-Witkowska w swej analizie pojęcia „środowisko” w przepisach prawa europejskiego wskazuje, że włączenie tego terminu do treści Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1, ze zm.) sprawia, iż nabiera ono znacznie szerszego zakresu niż to wynika z językowego znaczenia. Pojęcie to przepisy tego prawa wprost łączą bowiem z takimi zadaniami jak ochrona zdrowia ludzkiego, zaopatrzenie w energię, zwalczanie zmian klimatu czy wreszcie – planowanie przestrzenne. Zdaniem tej Autorki włączenie planowania przestrzennego do polityki dotyczącej środowiska oznacza, że w rozumieniu prawa UE termin „środowisko” nie jest ograniczony tylko do środowiska naturalnego, ale ma znacznie szerszy zasięg i obejmuje swym zakresem także wytwory człowieka. Jednocześnie planowanie przestrzenne jawi się jako element polityki ochrony środowiska.

⁹ Por. D. Trzcińska (w:) *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, red. D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, Gdańsk 2016, s. 16. Por. D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 86–88.

¹⁰ W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym przestrzeń jest zasobem środowiska. Por. M. Woźniak, *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy* (w:) *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpius, Toruń 2014, s. 399. Poglądu tego nie podzielam, traktując przestrzeń i środowisko jako odrębne dobra prawne powiązane ze sobą wspólnymi elementami, natomiast niebędące w całości częścią drugiego.

W pierwszej kolejności należy przedstawić definicję prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i prawa ochrony środowiska, które będą stanowić podstawę dla identyfikacji elementów łączących oba te systemy prawne. Pomijając skomplikowane dywagacje na temat charakteru tych systemów jako odrębnych bądź nie gałęzi prawnych, wskazać można, że system prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi zbiór norm prawnych o zróżnicowanym pod względem mocy wiążącej charakterze, których przedmiotem jest przestrzeń, a celem określenie zasad jej przeznaczenia i sposobów zagospodarowania. Źródła prawa planowania i zagospodarowania tworzą specyficzną i wielopoziomową siatkę unormowań o różnym charakterze, które regulują kształtowanie przestrzeni na różnych poziomach jej istnienia (krajowym, regionalnym, lokalnym), a także z uwzględnieniem przedmiotowej specyfiki danego wycinka przestrzeni, np. w odniesieniu do obszarów morskich. W doktrynie wskazuje się, że „system planowania przestrzennego składa się z wielu aktów o zróżnicowanym charakterze prawnym, zróżnicowanej treści, zróżnicowanym zasięgu terytorialnym i podmiotowym oraz uwzględniających zadania, jak również potrzeby różnych podmiotów”¹¹.

Z kolei prawo ochrony i zarządzania środowiskiem dotyczy środowiska w sensie prawnym. Podstawowym zadaniem, jakie ustawodawca realizuje przy wykorzystaniu przepisów tego prawa, jest ochrona środowiska, która również jest terminem języka prawnego. Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. ochrona środowiska oznacza „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

Ochrona środowiska jest zatem kompleksowym zadaniem, którego elementem jest zarządzanie środowiskiem, przeciwdziałanie jego zanieczyszczeniom, właściwe gospodarowanie jego zasobami oraz restytucja tych zasobów wówczas, gdy jest to wymagane przepisami prawa. Wychoząc z tych założeń, należy postrzegać prawo ochrony środowiska jako kompleksowy zbiór norm prawnych wywodzących się z różnych systemów

¹¹ Por. D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 120–121. Por. też M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 69.

prawa – prawa międzynarodowego, prawa europejskiego oraz prawa polskiego (wewnętrznego)¹². Jego przedmiotem jest środowisko, które ma charakter globalny, co w istotny sposób przesądza o specyfice tego zbioru norm. Zagadnienia ochrony środowiska są wszechobecne we współczesnym świecie, mają zarazem charakter transgraniczny i globalny, a to sprawia, że ochrona i zarządzanie środowiskiem wymagają koordynacji działań na różnych szczeblach: lokalnym (np. odpady komunalne, jakość wody pitnej), krajowym (jakość wód powierzchniowych, ochrona różnorodności biologicznej), regionalnym (np. ochrona wód Morza Bałtyckiego), globalnym (ochrona klimatu, ekoterroryzm)¹³.

System prawa ochrony środowiska jest skomplikowany i wielopoziomowy, podobnie jak system prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, aczkolwiek w odmiennym znaczeniu. W jego skład wchodzi przepisy prawa międzynarodowego i europejskiego, w takim zakresie, w jakim dotyczą środowiska i jego ochrony, a także przepisy prawa krajowego. Wśród nich najistotniejsze znaczenie ma – ze względów formalnych – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawo ochrony środowiska, jako ustawa tzw. ramowa (kompleksowa). Poza tym w skład tego systemu wchodzi przepisy wynikające z tzw. aktów prawnych o charakterze sektorowym, które dotyczą kwestii gospodarowania poszczególnymi zasobami środowiska (np.: wodami – ustawa – Prawo wodne, różnorodnością biologiczną – ustawa o ochronie przyrody) lub też konkretnych oddziaływań na środowisko (np.: związanych z odpadami – ustawa o odpadach), a także z aktów prawnych o charakterze horyzontalnym, a więc regulujących w sposób kompleksowy określoną instytucję charakterystyczną dla środowiska jako całości, np.: oceny oddziaływania na środowisko (ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), szkody w środowisku (ustawa szkodowa). Istotną grupą przepisów tworzących system prawa ochrony i zarządzania środowiskiem, obok prawa miejscowego dotyczącego tej problematyki, są także te wynikające z tzw. przepisów o charakterze uzupełniającym, które zasadniczo należą

¹² Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* (w:) *Zagadnienia systemowe ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 56. Zob. D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 140–141.

¹³ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...* s. 22–23. Zob. D. Trzcińska, *Prawo planowania...*, s. 142.



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-912-9