
Wprowadzenie do ustawy Prawo ochrony środowiska

W dniu 27 kwietnia 2001 r. została uchwalona ustawa Prawo ochrony środowiska¹. Uchwalenie tej ustawy kończyło dość długo trwający proces dostosowywania polskiego prawa ochrony środowiska do wymogów wynikających z prawa europejskiego. Ustawa ta miała być w pełnym zakresie dostosowana do prawodawstwa europejskiego. Jednak cel ten nie został osiągnięty, o czym świadczą liczne nowelizacje tej ustawy, przy stosunkowo znacznie mniejszej liczbie zmian prawa środowiska Unii Europejskiej. Prawo ochrony środowiska było nowelizowane do dnia 30 września 2008 r. 60-krotnie. Konieczne było też aż dwukrotne ogłaszanie tekstu jednolitego. Najpierw uczyniono to w 2006 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 902), a następnie w 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150). Tak częste zmiany tej ustawy są wynikiem kilku czynników, o których będzie mowa niżej.

¹ Dz.U. z 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm. powoływana dalej jako Prawo ochrony środowiska.

Einführung in das Umweltschutzgesetz¹

Am 27. April 2001 wurde das Umweltschutzgesetz² verabschiedet. Die Verabschiedung dieses Gesetzes schloss einen langwierigen Prozess der Anpassung des polnischen Umweltschutzes an die Anforderungen des EU-Rechts ab. Das Gesetz sollte vollständig an die EU-Gesetzgebung angepasst werden. Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht, wovon zahlreiche Novellierungen dieses Gesetzes bei einer relativ kleinen Anzahl von Änderungen im Bereich des EU-Umweltschutzes zeugen. Das Umweltschutzgesetz wurde seit dem 30. September 2008 sechzig Mal novelliert. Zweimal war die Verkündung einer konsolidierten Fassung³ notwendig. Zum ersten Mal erfolgte sie im Jahr 2006⁴ und später im Jahr 2008⁵. Derart häufige Änderungen des Gesetzes beruhen auf einigen Faktoren, die nachstehend dargelegt werden.

¹ In wörtlicher Übersetzung heißt das Gesetz „Umweltschutzrecht“ (*Prawo ochrony środowiska*). Mit dem Wort „Recht“ werden in der polnischen juristischen Nomenklatur üblicherweise die für einen bestimmten Bereich wichtigen, grundlegenden Gesetze bezeichnet. Um jedoch dem deutschen Leser die Lektüre zu erleichtern, wird im Folgenden die Bezeichnung „Umweltschutzgesetz“ verwendet.

² Dz.U.(Poln. GBl.) 2008, Nr. 25, Pos. 150 m.Ä. Das polnische Gesetzblatt ist dem deutschen sehr ähnlich, bei Angabe der jeweiligen Fundstelle steht am Anfang die Kurzbezeichnung für das Gesetzblatt, den *Dziennik Ustaw*, Dz.U., es folgt das Jahr, der Band (Nr.) und schließlich die Seite (Pos.). Um dem Leser das Auffinden der jeweiligen Fundstelle zu erleichtern, werden Fundstellen folgend in polnischer Schreibweise angegeben.

³ In Polen ist es üblich, bei Bedarf eine sog. einheitliche oder konsolidierte Gesetzesfassung bekanntzumachen, um den Status Quo festzuhalten. Diese Bekanntmachungen erfolgen zumeist dann, wenn die Gesetzesänderungen zu einem spürbaren Grad der Verwirrung geführt haben.

⁴ Dz.U. 2006, Nr. 126 Pos. 902.

⁵ Dz.U. 2008, Nr. 25, Pos. 150

Prawo ochrony środowiska ma pełnić w zamyśle prawodawcy istotną rolę w polskim prawie ochrony środowiska. Jest to bowiem najważniejsza ustawa w polskim prawie ochrony środowiska². Natomiast nie jest jasne, jaka jest walidacyjna pozycja tej ustawy w stosunku do innych ustaw regulujących materię z zakresu ochrony środowiska. Brak tej jasności koncepcyjnej wynika z tego, że nie ma jednolitości poglądów doktryny co do tego, czy prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa, czy też nie. Inaczej bowiem kształtowałyby się rola omawianej ustawy przy uznaniu, że prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa, a inaczej, gdy przyjmie się, że prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa.

Pojawiające się w tym zakresie poglądy prezentują skrajnie odmienne stanowiska. Niektórzy badacze przyjmują samodzielność prawa ochrony środowiska jako odrębnej gałęzi prawa. Natomiast pogląd przeciwny wskazuje, że jest to tylko dział prawa administracyjnego³. Brak jednolitości poglądów nie pozwala na jednoznaczną ocenę, czy mamy do czynienia z odrębną gałęzią prawa.

Nauka prawa ochrony środowiska wypracowała pogląd wskazujący na cztery możliwe sposoby uregulowania zagadnień z zakresu ochrony środowiska. J. Sommer wskazuje na możliwość przyjęcia kodeksu ochrony środowiska, względnie ustawy ramowej, albo ustawy kompleksowej, bądź jako czwartą propozycję przyjmuje wielość ustaw regulujących tę dziedzinę stosunków społecznych, które pozostają w stosunku do siebie autonomiczne, nieujęte w jeden system prawa ochrony środowiska⁴. W zależności od tego, którą z koncepcji przyjmimy w prawie polskim, tak będzie kształtowała się pozycja Prawa ochrony środowiska.

² Tak m.in. L. Knopp, F. J. Peine, J. Boć, K. Nowacki, *Polnisches Umweltrecht. Ausgewählte Texte mit Erläuterungen für die deutsche Wirtschaftspraxis*, Berlin 2007.

³ Zob. bliżej charakterystykę tych stanowisk M. Podolak, J. Stochlak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006.

⁴ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 91, powoływany dalej jako J. Sommer, *Efektywność*.

Nach der Absicht des Gesetzgebers soll das Umweltschutzgesetz eine bedeutende Rolle im polnischen Umweltrecht spielen, ist es doch das wichtigste Gesetz im polnischen Umweltrecht⁶. Es bleibt jedoch unklar, wie sich das Verhältnis dieses Gesetzes zu anderen Gesetzen gestaltet, die umweltschutzrechtliche Aspekte regeln. Fehlende Konzeptklarheit erhellt aus der Tatsache, dass im einschlägigen Schrifttum keine einheitliche Meinung darüber besteht, ob das Umweltrecht einen selbständigen Rechtszweig bildet. Die Rolle des hier besprochenen Gesetzes wäre unterschiedlich, je nachdem, ob das Umweltrecht als selbständiger Rechtszweig anzusehen wäre oder nicht. Die diesbezüglich vertretenen Auffassungen zeigen äußerst unterschiedliche Standpunkte. Manche Gelehrte setzen die Selbstständigkeit des Umweltrechts als eines getrennten Rechtszweiges voraus. Die entgegengesetzte Auffassung weist dagegen darauf hin, dass das Umweltrecht nur eine Unterdisziplin des Verwaltungsrechts ist⁷. Diese unterschiedlichen Auffassungen lassen eine eindeutige Beantwortung der hier aufgeworfenen Frage nicht zu.

Die umweltrechtliche Lehre hat vier mögliche Wege zur Regelung des umweltrechtlichen Bereichs erarbeitet. J. Sommer deutet hier auf folgende Möglichkeiten hin: Verabschiedung eines Umweltschutzgesetzbuches (1.), eines Rahmengesetzes (2.), eines umfassenden Gesetzes (3.), bzw. einer Vielzahl von Gesetzen (4.), die diesen Bereich der gesellschaftlichen Verhältnisse regeln und autonom bleiben, ohne in ein umweltrechtliches System eingeschlossen zu sein⁸. Je nachdem, welches Konzept wir für das polnische Recht annehmen, wird sich die Stellung des Umweltrechts anders gestalten.

⁶ So u.a. L. Knopp, F. J. Peine, J. Boć, K. Nowacki, *Polnisches Umweltrecht. Ausgewählte Texte mit Erläuterungen für die deutsche Wirtschaftspraxis*, Berlin 2007.

⁷ Mehr zur Charakteristik der Auffassungen bei M. Podolak, J. Stochlak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne (Umweltschutz in Polen. Eine rechtlich-politologische Studie)*, Lublin 2006.

⁸ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury, (Wirksamkeit des Umweltschutzrechts und ihre Voraussetzungen – Probleme der Gelungenheit seiner Struktur)*, Wrocław 2005, S. 91, nachstehend als J. Sommer, Effektivität, angeführt.

Już na wstępie należy odrzucić pierwszą i ostatnią koncepcję w odniesieniu do Prawa ochrony środowiska. Ustawa ta z całą pewnością nie jest kodeksem ochrony środowiska (np. na wzór rozwiązań przyjętych w prawie włoskim⁵). Wynika to już chociażby z tytułu tej ustawy. Przyjęta bowiem w polskiej jurysprudencji koncepcja, wyrosła z tradycji, pozwala używać nazwy kodeks, jedynie w stosunku do ustaw, w tytule których znajduje się takie określenie⁶. Prawo ochrony środowiska z całą pewnością nie jest kodeksem, gdyż w tytule tego aktu prawnego nie użyto takiego terminu. Prawodawca posłużył się określeniem „prawo”. Zgodnie z § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷ „w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.

Nie można też przyjąć, że na prawo ochrony środowiska składają się odrębne, luźno ze sobą powiązane akty prawne. Treść Prawa ochrony środowiska uprawnia do tezy, że ustawa ta w systemie prawa polskiego odgrywa jednak najistotniejszą rolę⁸.

Ustawę Prawo ochrony środowiska można traktować, przyjmując za punkt wyjścia poglądy prezentowane przez J. Sommera, jako ustawę kompleksową, bądź ustawę ramową.

W przypadku ustawy kompleksowej zakłada się, że zawiera ona jak najszerszy zakres uregulowania danego działu prawa. Nie chodzi tu tylko o ilość, ale przede wszystkim o zakres regulacji. Ustawa kompleksowa powinna bowiem zawierać najistotniejsze dla danego działu prawa uregulowania.

⁵ Zob. Blížej m.in. L.O. Atzori, F. R. Fragale, G. Guerrieri, A. Martelli, G. Zennaro, *Il Testo Unico Ambiente. Commento al D. Lgs. 3 aprile 2006*, n. 152, Simone 2006; F. Giampietro, *Commento al Testo Unico ambientale*, Ipsoa 2006; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2006; L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Milano 2007; F. Marchello, M. Perrini, S. Serafini, *Diritto dell'ambiente*, wyd. VII, Simone 2007; G. Paola, [w:] *Manuale Ambiente*, Ipsoa 2007.

⁶ Kodeks cywilny, kodeks spółek handlowych, kodeks karny itd.

⁷ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁸ Na temat zawartości Prawa ochrony środowiska zob. niżej.

Bereits im ersten Schritt sind das erste und das letzte Konzept in Bezug auf das polnische Umweltschutzgesetz abzulehnen. Das Gesetz ist ganz gewiss kein Umweltschutzgesetzbuch (wie es z.B. die Lösungen des italienischen Rechts sind⁹). Dies geht bereits aus dem Namen des Gesetzes hervor. Die in der polnischen Jurisprudenz übliche, der Tradition entspringende Auffassung lässt die Verwendung der Bezeichnung „Gesetzbuch“ ausschließlich in Bezug auf ein Gesetz zu, dessen Name diese Bezeichnung enthält¹⁰. Der Gesetzgeber gebrauchte hier den Begriff „Recht“. Gemäß § 9 der Verordnung des Präsidenten des Ministerrates vom 20. Juni 2002 über die Grundsätze der Gesetzgebungstechnik¹¹ „sind solche Bezeichnungen in Gesetzen zu verwenden, die in dem für ein bestimmtes Gebiet grundlegenden Gesetz verwendet worden sind, insbesondere in einem Gesetz, das als „Gesetzbuch“ oder „Recht“ bezeichnet wird“.

Es ist auch offensichtlich, dass das Umweltschutzgesetz nicht aus getrennten, nicht eng miteinander verbundenen Rechtsakten besteht. Der Inhalt des Umweltschutzgesetzes begründet darüber hinaus die Annahme, dass dieses Gesetz doch eine grundlegende Rolle im polnischen Rechtssystem spielt¹².

Das Umweltschutzgesetz kann somit – wenn man von der Aufteilung J. Sommers ausgeht – als umfassendes Gesetz bzw. Rahmengesetz angesehen werden.

Bei einem umfassenden Gesetz wird angenommen, dass es die Regelungen des jeweiligen Rechtsgebiets im möglichst breiten Umfang enthält. Es geht dabei nicht nur um den Umfang, sondern vor allem um den Anwendungsbereich der jeweiligen Regelung. Denn das umfassende Gesetz soll die für das jeweilige Rechtsgebiet wesentlichen Regelungen enthalten.

⁹ Für weiterführende Hinweise siehe z.B. L.O. Atzori, F. R. Fragale, G. Guerrieri, A. Martelli, G. Zennaro, *Il Testo Unico Ambiente. Commento al D. Lgs. 3 aprile 2006*, n. 152, Simone 2006; F. Giampietro, *Commento al Testo Unico ambientale*, Ipsa 2006; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2006; L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Milano 2007; F. Marchello, M. Perrini, S. Serafini, *Diritto dell'ambiente*, 7. Aufl., Simone 2007; G. Paola, [in:] *Manuale Ambiente*, Ipsa 2007.

¹⁰ *Bürgerliches Gesetzbuch, Gesetzbuch der Handelsgesellschaften, Strafgesetzbuch, etc.*

¹¹ Dz.U. 2002 Nr. 100, Pos. 908.

¹² Zum Inhalt des Umweltschutzgesetzes – siehe unten.