

Wojciech Truszkowski, Małgorzata Szwejkowska

Prawo do środowiska a narastające zagrożenia ekologiczne

Studia Prawnoustrojowe nr 25, 213-220

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Truszkowski*

Małgorzata Szwejkowska**

* Katedra Agrotechnologii i Zarządzania Produkcją Roślinną
Wydział Kształtowania Środowiska i Rolnictwa UWM

** Katedra Prawa Karnego Materialnego
Wydział Prawa i Administracji UWM

Prawo do środowiska a narastające zagrożenia ekologiczne

Kształtowanie pojęcia prawa do środowiska

Koncepcja praw podmiotowych, wywodząca się z XVII w., upatrywała źródła tych praw w niezbywalnej godności każdej jednostki ludzkiej, stąd też utarło się przekonanie o ich powszechnym i niezbywalnym charakterze. Aktualnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się już IV generację praw człowieka¹, w ich kręgu zaś umieszcza się m.in. prawo człowieka do czystego środowiska. W analizowanym obszarze to uprawnienie określane jest w zróżnicowany sposób w różnych aktach prawa np. jako²:

- prawo do satysfakcjonującego, odpowiedniego środowiska,
- prawo do środowiska o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie,
- prawo do bezpiecznego, zdrowego i ekologicznego środowiska.

W Programie Środowiskowym ONZ (UNEP) zdefiniowano w sposób ogólny strategię kształtowania relacji między potrzebami człowieka a możliwościami środowiska naturalnego. Wskazano na konieczność budowania społeczeństwa, którego rozwój nie może być zakłócony barierami środowiskowymi, powstałymi jako rezultat rozwoju cywilizacji mechanistycznej. Społeczeństwo jest zdolne do sterowania rozwojem, a zatem także do respektowania praw środowiskowych m.in. poprzez oszczędną produkcję i konsumpcję oraz dba-

¹ D.G. Evans, *Human Rights: Four Generation of Practice and Development*, [w:] *Educating for Human Rights and Global Citizenship*, State University of New York Press, Albany 2007, s. 1.

² L. Karski *Prawo do czystego środowiska*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2004, nr 4, s. 3, 7.

nie o przyszłe konsekwencje podejmowanych działań³. Zarysowanie w uzgodnieniach międzynarodowych celu, jakim jest szczególna opieka nad zasobami naturalnymi, pozwala zakładać zgodę na użycie odpowiednich środków niezbędnych do osiągnięcia tych zamierzeń. Pamiętać jednak należy, że może być wiele środków prowadzących do realizacji dozwolonego celu i wtedy ich wybór nie jest dowolny, lecz wynika z ustalonej hierarchii⁴.

Rosnąca świadomość znaczenia środowiska naturalnego jest motywowana zmniejszaniem się dostępności zasobów naturalnych, zauważalnym zarówno w skali makro, jak i w środowisku lokalnym. Dodatkową przesłanką na rzecz domagania się ochrony środowiska jest wyraźniejsze niż wcześniej dostrzeżenie powiązań między przyrodą a innymi sferami życia i działalności społeczeństw, jak również międzynarodowym znaczeniem co najmniej niektórych problemów ekologicznych⁵.

Już przed ponad pół wiekiem, w roku 1969, w przygotowanym na zlecenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ raporcie „Człowiek i jego środowisko”, zwanym raportem U Thanta, przedstawiono skalę zagrożeń związanych z niszczeniem środowiska naturalnego. Pojawiła się tam, w znacznej części nadal aktualna, diagnoza problemów ekologicznych świata. Wśród nich wymieniono wyniszczenie ziem uprawnych i bezplanowy rozwój stref miejskich, jak też zmniejszanie się powierzchni wolnych, otwartych terenów. Zwrócono szczególną uwagę na znikanie wielu form życia zwierzęcego i roślinnego wraz z siedliskami, w których występują. Główny jednak nacisk położono na to, że zaawansowana technika i technologia nie przekładają się na przestrzeganie wymogów środowiskowych, następuje zanieczyszczenie środowiska, a szczególnie gleb, wody i powietrza. Podobne spostrzeżenia dotyczące rozwoju świata znalazły się w opublikowanym w 1972 r. raporcie Klubu Rzymskiego pt. „Granice wzrostu”.

W zależności od rodzaju działalności gospodarczej różne są oddziaływania na środowisko. Dlatego wpływ transportu będzie przejawiać się nie tylko w formie hałasu czy zanieczyszczeń powietrza, ale także przekształcania powierzchni ziemi przez budowę infrastruktury czy zmniejszanie poczucia bezpieczeństwa. Działalność usługowa może być rozpatrywana pod kątem nadmiernego zużywania zasobów (zwłaszcza energii), wytwarzania odpadów czy innych emisji związanych z prowadzoną działalnością. Także działalność rolnicza, chociaż powiązana wprost z jakością zasobów naturalnych, może powodować niekorzystne skutki w środowisku. Dlatego powinna podlegać w tym zakresie kontroli, regulacji korzystania szczególnie z wód i gleb oraz

³ E. Panfiluk, *Problemy zrównoważonego rozwoju w turystyce*, „Ekonomia i Zarządzanie. Kwartalnik Wydziału Zarządzania Politechniki Białostockiej” 2011, nr 2(3), s. 63.

⁴ R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 73.

⁵ B. Hołyst, *Wiktymologia*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 199.

ograniczania potencjalnych zanieczyszczeń dotyczących eutrofizacji wód powierzchniowych na skutek spływu powierzchniowego czy akumulacji substancji fitotoksycznych⁶. Jednak głównym źródłem niepokojących zmian w środowisku pozostaje, pomimo podejmowanych przedsięwzięć, przemysł. Przejawia się to zarówno w różnorodności, jak i intensywności rodzajów wpływu na środowisko. Dlatego działania zabezpieczające interes społeczny muszą być realizowane tak pod względem oszczędności wykorzystywanych zasobów i energii, jak unikania bądź ograniczania emisji do powietrza zanieczyszczeń powstających bezpośrednio lub pośrednio w związku z działalnością przemysłową.

Główne przeszkody rozwojowe mające swoje ekologiczne źródło to:

- 1) ciągłe wyczerpywanie zasobów nieodnawialnych (szczególnie zasobów energetycznych);
- 2) niewystarczająca reprodukcja zasobów trudno odnawialnych (takich jak przestrzeń, kultura, kapitał ludzki) oraz
- 3) większe niż społecznie akceptowalne napięcia wynikające z nierówności zaspokajania potrzeb.

Co więcej, zarysowane problemy o charakterze globalnym są w stanie decydować o możliwościach lokalnego rozwoju poszczególnych społeczeństw, a nawet gospodarstw domowych. Dlatego konieczne jest tworzenie hierarchii działań na rzecz efektywnego zapewnienia prawa do środowiska. Można ich szukać w dokumentach strategicznych przyjmowanych w poszczególnych krajach lub, jak w przypadku Unii Europejskiej, w traktatach międzynarodowych. Przykładowo Traktat z Lizbony w jednym z tytułów wymienia cele działań prośrodowiskowych UE jako konieczność zachowania, ochrony i poprawy stanu środowiska, imperatyw ochrony zdrowia ludzkiego oraz rozsądnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Cele te są ukierunkowane na rozwiązywanie regionalnych i globalnych problemów ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem zmian klimatu⁷.

Nasuwa się zatem konieczność łącznego traktowania prawa do korzystania ze środowiska z prawami człowieka. Podstawą praw człowieka jest dążenie do zapewnienia wolności i godnego życia⁸. Wpisanie do katalogu tych praw prawa do środowiska należy wiązać z przyjęciem Deklaracji Sztokholmskiej, która doprecyzowała prawa człowieka w omawianym zakresie poprzez zapis, że człowiek ponosi odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska

⁶ S. Czaja, A. Becla, *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2007, s. 160–186.

⁷ B. Hołyst, op. cit., s. 200–201.

⁸ D. Shelton, *The Links between International Human Rights Guarantees and Environmental Protection*. Center for International Studies, University of Chicago 2004, s. 3, [online] <<http://internationalstudies.uchicago.edu/environmentalrights/shelton.pdf>> (dostęp 30.03.2014); Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, ONZ, Paryż 1948.

naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń⁹. Ocenia się, iż Deklaracja Sztokholmska, jakkolwiek pozbawiona waloru normatywnego, znacząco wpłynęła na rozwój prawa międzynarodowego i wewnętrznego poszczególnych państw w zakresie ochrony środowiska¹⁰.

Prawo do środowiska wymieniane jest obok prawa do rozwoju, pokoju, pomocy humanitarnej czy zachowania wspólnego dziedzictwa. Specyfiką praw tej kategorii jest to, że mogą być one urzeczywistniane tylko stopniowo i przy współdziałaniu społeczności międzynarodowej. Nieważne, czy metodą wprowadzenia prawa człowieka do środowiska będzie odnajdowanie w dotychczasowym katalogu praw treści nawiązujących do środowiska naturalnego, czy powstanie z połączenia istniejących przepisów dotyczących praw człowieka i ochrony środowiska, czy w końcu zmiana katalogu praw człowieka i formalne umieszczenie zapisu o prawie człowieka do życia w czystym środowisku naturalnym. Wszystkie te drogi potwierdzają rosnące znaczenie przepisów środowiskowych oraz wzrastającą świadomość, a więc i presję społeczną¹¹.

Prawo do środowiska jest definiowane przede wszystkim jako prawo do życia w niezanieczyszczonym i niezagrażającym człowiekowi otoczeniu. Wiązać z tym należy prawo domagania się ochrony środowiska, które dotyczy nie tylko terenów zagrożonych katastrofą ekologiczną. Uzupełnieniem dwóch pierwszych nurtów jest, zgodna ze strategią zrównoważonego rozwoju, możliwość korzystania z zasobów zarówno w działalności przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych.

Wraz ze zgodą na to, że wolność gospodarcza wiąże się, co do zasady, z ingerencją w środowisko, identyfikować należy liczne, znajdujące się w wielu aktach prawnych, przepisy wprowadzające zasadę zrównoważonego rozwoju do działalności polegającej na korzystaniu ze środowiska, niekiedy znacznie korzystanie to ograniczając¹². Zarysowany w ten sposób zakres prawa do środowiska wymaga także odpowiedzi na pytania, kto i na jakich zasadach może ograniczać prawo do życia w czystym środowisku, skoro ochrona środowiska jest jednym z zadań publicznych.

Polskie uwarunkowania realizacji prawa do środowiska

Z prawem do środowiska, które znalazło swoje odzwierciedlenie także w zapisach Konstytucji RP¹³ (przepisy art. 5 i art. 74), wiąże się jako jego

⁹ Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z dnia 14 czerwca 1972 r. dotycząca naturalnego środowiska człowieka, Sztokholm 1972.

¹⁰ L. Karski, op. cit., s. 10.

¹¹ Ibidem.

¹² M. Walas, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, PZITS, Poznań 2011, s. 444–445.

¹³ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

korelat obowiązek zapewnienia ochrony środowiska. Wymaga to stworzenia systemu gwarancji prawnych urzeczywistniających realizację prawa do środowiska. Ochrona środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest bardzo szeroko zakreślonym obowiązkiem, niepozostającym bez wpływu na zakres praw i wolności obywatelskich. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do cytowanej definicji przeważają głosy wskazujące, że definicja ta powinna być wykorzystana do rozwiązywania konfliktu interesów, np. pomiędzy racjami ochrony środowiska a gospodarki, z przyznaniem priorytetowego charakteru względem ochrony trwałości podstawowych procesów przyrodniczych¹⁴.

W polskim systemie prawnym bezpieczeństwo ekologiczne obywateli zostało umieszczone wśród podstawowych obowiązków państwa, takich jak strzeżenie niepodległości, zapewnienie wolności i praw człowieka, zapewnienie bezpieczeństwa czy troska o dziedzictwo narodowe. Wynika z tego, że ochrona środowiska traktowana jest jako jedna z głównych, przeplatających się z innymi, zasad działania państwa.

Aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące prawa ochrony środowiska tworzą rozbudowaną dziedzinę prawa, obejmującą swoim zakresem zróżnicowane gałęzie: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, prawo cywilne, postępowanie cywilne, prawo wspólnotowe, prawo międzynarodowe etc. Wśród krajowych norm prawnych dotyczących środowiska i jego ochrony fundamentalne znaczenie ma ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵. Obejmuje ona takie kwestie jak: kształtowanie środowiska w sposób racjonalny, racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi, zapobieganie i przeciwdziałanie szkodliwym wpływom na środowisko, ustawiczne przywracanie środowiska (jego elementów) do stanu właściwego.

W pewnej mierze wykształca się także prawo karne ochrony środowiska – z tym jednak zastrzeżeniem, że odpowiedzialność karna ma zawsze charakter subsydiarny w stosunku do pozostałych reżimów ochronnych. W dalszym ciągu aktualne pozostaje przekonanie ustawodawcy, że regulacje w tym zakresie (wprowadzanie nakazów i zakazów określonego zachowania) powinny odbywać się poprzez stanowienie przepisów dotyczących wykroczeń. Zapatrywanie tego rodzaju uwarunkowane jest względami historycznymi – wskazuje się, że prawnokarna ochrona środowiska wywodzi się z prawa wykroczeń i dopiero obecnie, w niezbyt szerokim zakresie, jest zastępowana normami o przestępstwach. Ponadto w literaturze wskazuje się na względy techniczne takiego rozwiązania, co pozwala organom administracji na egzekwowanie

¹⁴ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK, Toruń 2006, s. 151; idem, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 48.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.

podstawowych obowiązków w dziedzinie prawnej ochrony środowiska. Trzeba też wskazać na pewną wewnętrzną sprzeczność polityki państwa dążącego z jednej strony do eliminowania zagrożeń środowiskowych, także z wykorzystaniem najbardziej dolegliwych dla sprawców szkód w środowisku środków, z drugiej zaś do niewkraczania w zbyt dużym zakresie w obszar dotyczący działalności gospodarczej. A przecież właśnie w tym obszarze zagrożenia powstaniem szkód w środowisku są największe. Jako wypadkową tych sprzeczności przyjmuje się wariant kryminalizowania zachowań szkodliwych dla środowiska właśnie poprzez normy prawa wykroczeń¹⁶. Takie podejście jest często spotykane w wielu systemach prawnych¹⁷.

Jednym z oczekiwań społecznych wobec prawa jest to, by było ono skuteczne. Brak poczucia skuteczności budzi różnorodne frustracje. Pogłębiać się to może poprzez trudności w ocenie stopnia efektywności wprowadzenia danych norm¹⁸. Zasada zrównoważonego rozwoju może być jednak zaliczona do celów, których urzeczywistnienia nie da się w pełni osiągnąć, ale do których państwo chce się zbliżyć¹⁹. Dlatego prawo do środowiska rozumiane jest w aktach prawnych nie tylko jako konieczność regulowania warunków korzystania z zasobów naturalnych. Istnieją też mechanizmy „demokratyzacji” ochrony środowiska poprzez udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz dostęp do informacji o środowisku. Poza tym przepisy określają obowiązki władz publicznych. Konstytucyjny i ustrojowy wymóg równoważenia rozwoju w różnych sferach działalności państwa pozwala bowiem jako adresatów tego przepisu wskazać przede wszystkim wszelkie organy państwowej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. To do nich należy tworzenie warunków działania pozostałych podmiotów²⁰. Aby prawo do środowiska mogło być gwarantowane, konieczne jest uzupełnienie przepisów o elementy planowania i programowania oraz o procedury i instytucje zaangażowane w monitoring stanu i skuteczności działań dotyczących środowiska.

Metody realizacji prawa do środowiska

Wpływ środowiska naturalnego na jakość życia osób fizycznych i warunki działalności osób prawnych zauważany jest niemal codziennie. Czasami przybiera to formę wydarzeń nagłych i niezależnych od człowieka, czego przykładem są okresowe przerwy w ruchu lotniczym po wybuchach wulka-

¹⁶ W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. I: *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12.

¹⁷ Por. np. D.E. Hall, *Criminal Law and Procedure*, Delmar, Clifton Park 2009, s. 200.

¹⁸ R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, op. cit., s. 75–76.

¹⁹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody...*, s. 67.

²⁰ Ibidem.

nów. Niekiedy ograniczenie jakości życia lub zagrożenia wynikają z wcześniejszej działalności lub braku działań człowieka, jak w przypadku powodzi powiązanych ze zjawiskami pogodowymi. Najczęściej jednak powiązanie między jakością życia a otaczającym środowiskiem dotyczy dostępności podstawowych elementów środowiska, np. odpowiedniej jakości wody, powietrza, niezanieczyszczonej gleby (szczególnie jako miejsca produkcji bezpiecznej żywności) czy chociażby prawidłowo zagospodarowanej przestrzeni lub harmonijnego krajobrazu.

Oprócz wspomnianego już zapisu w art. 5 Konstytucji RP, akt ten jednoznacznie wskazuje w art. 74, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych – to właśnie władze publiczne dbają o prawo do środowiska, zapewniając bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Kolejną zasadą, a jednocześnie metodą jej realizacji jest wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy środowiska oraz zapewnienie prawa do informacji o stanie środowiska. Władze publiczne realizują ten obowiązek w krótkim i długim okresie, szczególnie poprzez opracowywanie programów ochrony środowiska i kształtowanie przestrzeni. Ponoszą zatem ogólną odpowiedzialność za stan środowiska na danym terenie. Bezpośrednim przejawem chęci poprawy stanu środowiska jest obowiązek gromadzenia i dysponowania środkami przeznaczonymi na zadania związane z ochroną środowiska. Jednak najłatwiejszym do wskazania sposobem działania władz publicznych jest kształtowanie (pod określonymi względami) sytuacji wskazanych podmiotów oddziałujących na środowisko. Kompetencje dotyczące zarządzania poszczególnymi elementami środowiska naturalnego podzielone są nie tylko pomiędzy samorządy szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. W wielu przypadkach powołano instytucje publiczne, których zadaniem jest dbałość o zasoby środowiskowe. Winny one współpracować ze sobą na rzecz ochrony środowiska. Przykładowo wymienić można kompetencje takich organizacji, jak regionalne zarządy gospodarki wodnej, regionalne dyrekcje lasów państwowych, regionalne dyrekcje ochrony środowiska czy nawet wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dla zachowania odpowiedniego stanu zasobów środowiska lub ich poprawy prawo do czystego i zrównoważonego środowiska może być na bazie polskich przepisów rozumiane przede wszystkim przez pryzmat dostępu do informacji o środowisku, jego stanie i zmianach, jak również przez prawo do udziału w postępowaniach przed wydaniem decyzji i do wyrażania opinii oraz przez prawo inicjowania procedur prawnych. W większości prawa te wprowadzone zostały do polskiego systemu pod naciskiem Unii Europejskiej. Zwraca jednak uwagę radykalne podejście do zapewnienia dostępu do informacji o środowisku każdemu niezależnie od obywatelstwa czy interesu prawnego. Szeroko rozumiane informacje o środowisku, w tym plany i programy

działań, są udostępniane na wniosek osoby fizycznej lub prawnej²¹. Wymaga to z jednej strony prawidłowego i rzetelnego procesu planowania prowadzonego przez władze publiczne, z drugiej zaś skutecznego i wiarygodnego systemu inspekcji dostarczającego informacji z monitoringu środowiska.

Podsumowanie

Prawo człowieka do czystego środowiska jako prawo podmiotowe ma już ugruntowaną pozycję w katalogu praw człowieka, bez względu na liczne kontrowersje dotyczące jego zakresu. Prawo to pozostałoby jednak pustym zapisem, gdyby nie system gwarancji prawnych, opierający się na założeniach prewencji (tj. zapobiegania szkodom w środowisku) oraz na zasadzie kompensacji (tj. naprawie szkód środowiskowych), realizowany nie tylko poprzez normy o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym, lecz także penalnym. Na podkreślenie zasługuje okoliczność kaskadowego systemu sankcji karnych w zakresie odpowiedzialności za szkodę w środowisku. Zagrożeń dla respektowania tego prawa dopatrywać się należy przede wszystkim w intensywnym rozwoju gospodarczym, który wprawdzie nie powinien uzyskiwać pierwszeństwa w razie kolizji z interesem ochronnym dotyczącym środowiska, w praktyce jednak przedmiotowa kolizja nie zawsze jest rozstrzygana zgodnie z zaleceniami formułowanymi w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądów. Pewne obawy budzi także opieszałość podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku w realizacji tego obowiązku.

Summary

The right to environment in the context of increasing ecological risk

Key words: Environment, ecological risk, environmental security.

Environment as one of public goods is managed by an appointed administrative units. However, the right to clean environment, the right to claim the environmental protection, and above all, the right to free use of natural resources can be viewed differently by the various stakeholders in the process of managing environmental resources. A sense of environmental security is becoming increasingly important social, as indicated by conflicts over access to natural resources. Therefore, the regulations in this field require constant monitoring and improvement.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 26.