

# Sylwester Wróbel

---

"Prawo i polityka w ochronie środowiska", red. Halina Lisicka, Wrocław 2006 : [recenzja]

---

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 4-5, 288-293

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## *Prawo i polityka w ochronie środowiska*

Red. Halina Lisicka  
Wrocław 2006, 317 s.

Ekologia to jedna z najszybciej rozwijających się w ostatnich latach dyscyplin badawczych. Interdyscyplinarny charakter problemów ochrony środowiska powoduje, iż stają się one przedmiotem rozważań przedstawicieli różnych dziedzin nauki — od geologii, biologii i biochemii po filozofię, prawo, naukę o polityce czy socjologię. Rezultaty badań i analiz reprezentantów kilku dyscyplin humanistycznych, głównie prawa i politologii, zawiera także książka *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, poświęcona J. Sommerowi z okazji 40-lecia jego pracy naukowej.

Konstrukcja książki, stosownie do jej tytułu, jest dwudzielna. Osiemnaście artykułów zamieszczonych w pierwszej części pracy zostało poświęconych szeroko rozumianym problemom prawa ochrony środowiska, dwanaście kolejnych zaś, składających się na część drugą, zawiera charakterystyki i analizy społeczno-politycznych zagadnień i aspektów ekologii.

Jedynie cztery opracowania odbiegają nieco swoją tematyką od problematyki ochrony środowiska. Artykuł P. Pabiańskiego zawiera próbę identyfikacji i charakterystyki wewnątrzsystemowych uwarunkowań polityki. E. Nowicka przedstawiła zmiany prawne i instytucjonalne, jakie zaszły w ostatnich latach w brytyjskim samorządzie terytorialnym. D. Skrzypiński ukazał nieczęsto w literaturze naukowej podejmowaną kwestię politycznych uwarunkowań, mechanizmów i funkcji dokonywanego przez Sejm wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, wskazując w podsumowaniu na polityczne korzyści, jakich przysparza on grupowaniom parlamentarnym. Jacek Sroka zaś podjął również intere-

sujący, co trudny i złożony problem z pogranicza psychologii i teorii decyzji, jakim jest rola intuicji w procesie decyzyjnym.

Większość Autorów to badacze od lat zajmujący się prawnymi, filozoficznymi i politycznymi zagadnieniami środowiska. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w wysokim poziomie merytorycznym artykułów, ich tematyce i sposobie prowadzenia rozważań. Czyni też lekturę książki interesującym i pożytecznym, choć niełatwym momentami zajęciem. Jest to tym bardziej warte podkreślenia, gdyż mamy do czynienia, jak już wcześniej stwierdziłem, z publikacją powstałą, by upamiętnić jubileusz pracy naukowej. Jej treść wyznacza bowiem zakres zainteresowań badawczych osoby, której jest dedykowana, Autorzy zaś to zazwyczaj jej współpracownicy i uczniowie.

Układ publikacji jest logiczny i przejrzysty. Wielość będących przedmiotem rozważań problemów, różnorodność perspektyw i ujęć badawczych, zróżnicowany zasięg i zakres poruszanych kwestii czynią możliwymi także inne niż przyjęty sposoby grupowania tekstów. Choć większość z nich przedstawia zjawiska i procesy o zasięgu ogólnokrajowym, pojawiają się także tematy o wymiarze międzynarodowym, jak choćby artykuły W. Radeckiego o międzynarodowej ochronie gatunków roślinnych i zwierzęcych, A. Wasilewskiego o odpowiedzialności publiczno-prawnej za zanieczyszczenie gruntu w prawie UE i polskim i A. Antoszewskiego o zachodnioeuropejskich partiach ekologicznych. K. Kobielska i M. Tomaszewski uczynili dla odmiany przedmiotem rozważań regionalne problemy polityki ochrony środowiska.

Autorzy podjęli problemy o bardzo ogólnym charakterze, jak choćby pojęcie polityki ekologicznej czy zrównoważonego rozwoju, ale też szczegółowe, jak wycena złóż kopalin czy sytuacja prawna przewoźników odpadów.

Wracając zaś do podziału dokonanego przez redaktorkę publikacji, w części pierwszej najwięcej tekstów poświęconych zostało zarówno ogólnym, jak i szczegółowym problemom ochrony środowiska. Należy do nich artykuł M. Bojarskiego poruszający problem odpowiedzialności karnej za wykroczenia przeciwko środowisku. Autor ukazuje niejasności i niekonsekwencje w kwestii stosowania kar za zanieczyszczenie środowiska. Na dualizm prawnej ochrony ziemi zwrócił uwagę P. Bojarski, wskazując, iż może ona przybrać formę ilościową i jakościową. Kluczowe problemy prawa środowiska w Republice Czeskiej i Unii Europejskiej scharakteryzował M. Damohorsky, który zwrócił uwagę na to, że model społeczeństwa rynkowego nie liczy się z ograniczonością zasobów przyrodniczych, niewspółmiernie małych do potrzeb i nierówno rozłożonych. J. Ciechanowicz-McLean i D. Trzcńska przedstawiły i scharakteryzowały ograniczenia prawa własności zawarte w prawie ochrony środowiska. Międzynarodo-

wa ochrona gatunków roślinnych i zwierzęcych w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym to temat wspomnianego już artykułu W. Radckiego. Autor ukazał, jak dalece niejasne i fragmentaryczne polskie prawo odbiega w tym zakresie od rozwiązań przyjętych przez naszych sąsiadów. J. Rotko poświęcił artykuł, jak sam to określił w tytule, „linii rozwojowej polskiego prawa wodnego”. Opisał proces rozszerzania zakresu regulacji prawnych gospodarki wodnej w kolejnych poświęconych jej ustawach. Jako problem natury konstytucyjnej przedstawił A. Lipiński utworzenie obszarów Natura 2000, wskazując, iż obecny sposób ich wyodrębniania „podważa zasady konstytucyjne, a zwłaszcza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zaufania do państwa i jego organów [...] wprowadzając niejawne nakazy o charakterystyce powszechnie obowiązującej” (s. 95—96). Regulacje dotyczące odpowiedzialności publicznoprawnej za skażenie gruntu zawarte w prawie polskim i europejskim scharakteryzował A. Wasilewski. J. Stelmasiak zaś omówił niektóre zagadnienia orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska.

Drugi obszar zainteresowań badawczych autorów artykułów zamieszczonych w książce to odpady i gospodarka nimi. G. Dobrowolski przedstawił polskie regulacje prawne i europejskie orzecznictwo w materii szczególnego rodzaju odpadu, jakim jest skała płonna. Sytuacja prawna przevoźników odpadów, zwłaszcza odpowiedzialność za ich stan i ubytki, zainteresowała J. Jerzmańskiego. Z. Bukowski przeanalizował prawne wy-mogi planowej gospodarki odpadami jednostek samorządu terytorialnego, skupiając uwagę na gminnych, powiatowych i wojewódzkich planach owej gospodarki, które na mocy prawa ochrony środowiska i ustawy o odpadach są obligatoryjnymi aktami prawa miejscowego. Podobny problem podjął M. Górski, który uczynił przedmiotem rozważań uprawnienia prawotwórcze gminy w zakresie gospodarowania odpadami.

Dwa ostatnie teksty można postrzegać również jako analizy zadań samorządu w sferze ochrony środowiska. Zagadnieniu temu poświęcił artykuł także N. Nowak, który podkreślił rolę gminy w tworzeniu nowych form obszarów ochrony przyrody. A. Habuda i J. Jendrośka podjęli problem decyzji w sferze ochrony środowiska. Pierwszy z autorów scharakteryzował cztery modele decyzji, jakie można wyróżnić w ekologii: deterministyczny, probabilistyczny, statystyczny i strategiczny, oraz ułożył obszerny katalog decyzji administracyjnych, których wydawanie przewiduje ustawa o ochronie przyrody. Drugi zaś przedstawił ocenę oddziaływania na środowisko zaliczaną do tak zwanej drugiej generacji instrumentów polityki ekologicznej. „Zadaniem tego instrumentu — jak pisze J. Jendrośka — było zagwarantowanie, że podejmując działalność mogącą potencjalnie mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, dysponuje się niezbędnymi informacjami na temat rodzaju, zakresu i skutków tego oddziaływania oraz

uwzględnia się wynikające stąd wnioski dla podejmowanej działalności” (s. 73).

Liczbę poruszanych tematów powiększają artykuły: R. Paczuskiego poświęcony nauczaniu prawa ochrony środowiska w szkołach wyższych, i R. Mikosza przedstawiający zagadnienie prawnej oceny złóż kopalin.

Nie mniej różnotematyczna jest druga część książki. Pomieszczone zostały w niej między innymi artykuły zawierające rozważania terminologiczne. Taki charakter ma tekst pióra A. Lisowskiej podający w wątpliwość zasadność używania terminu „polityka ekologiczna”. Skoro, jak dowodzi, ekologia jest nauką o zależnościach między organizmami i środowiskiem, to polityka jako obszar stosunków społecznych nie może dotyczyć zagadnień ekologicznych. To dyskusyjny wniosek. Po pierwsze dlatego, że pojęcie środowiska od wielu lat obejmuje nie tylko otoczenie przyrodnicze, ale także społeczne. Otoczenie przyrodnicze zaś także po części jest dziełem ludzkich rąk (o czym świadczą np. procesy zalesiania, budowa zbiorników retencyjnych, ochrona i zagospodarowanie terenów depresyjnych). Po wtóre, celem owej polityki jest nie tylko i nie tyle środowisko samo w sobie, ile taki jego stan, który pozwala na zaspokajanie różnorodnych potrzeb społecznych (czyste powietrze i woda, turystyka, rekreacja, ale także działalność gospodarcza). Można wieść spór, czy stosowniejszym terminem jest „polityka ekologiczna” czy „polityka ochrony stanu środowiska”. Ten ostatni termin oznacza wszakże przede wszystkim przeciwdziałanie pogarszaniu się stanu środowiska, przejawiające się w działaniach prewencyjnych i prezerwatywnych; trudno nim objąć na przykład zmniejszenie emisji gazów szkodliwych dla środowiska. Nazwa obszaru polityki ukierunkowanego na regulację stanu środowiska przyrodniczego i społecznego jest zresztą od wielu już lat przedmiotem dyskusji i sporów.

Ekonomiczny aspekt polityki ochrony środowiska przedstawia R. Solarz, ukazując wydatki poniesione w ostatnich latach na te sferę w Polsce i pozostałych państwach Unii Europejskiej. W ciągu ostatnich dziesięciu lat spadały one w obydwu przypadkach, choć wyraźniej jest to widoczne w odniesieniu do naszego kraju. Wydajemy za to więcej na inwestycje w ochronę środowiska, choć poczucie zadowolenia z tego powodu studzi różnica między stanem środowiska w Polsce i w najbardziej rozwiniętych państwach europejskich.

J. Zierkiewicz zajął się zakresem i metodami publicznego subsydiowania przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska w Polsce i na świecie. Wskazał na jego ekologiczne i ekonomiczne przesłanki i przedstawił najważniejsze źródła: fundusze ekologiczne i środki Unii Europejskiej.

Kilku Autorów poświęciło rozważania ruchom i partiom ekologicznym. H. Lisicka stawia prowokującą, lecz interesującą tezę o prawicowości polskich organizacji ekologicznych, stając w opozycji do powszechnego bez

mała poglądu o lewicowości ich celów i programów. Autorka uznając owe organizacje za prawicowe, odwołuje się do ich sprzeciwu wobec dominującego paradygmatu rozwoju społeczno-ekonomicznego i nastawienia na zachowanie środowiska naturalnego. Rodzi to pytanie o możliwość istnienia lewicy kontestującej oświeceniowe ideały postępu i rozwoju, a także relacje klasycznego i zrównoważonego modelu rozwoju.

Zainteresowanie i aktywność organizacji społecznych, w tym zwłaszcza ekologicznych, ogniskują konflikty ekologiczne, których dynamikę scharakteryzowała I. Macek. Po okresie wzrostu ich liczby i napięcia w ostatnich latach zauważalny jest spadek, wynikający z trzech przyczyn: przejęcia i realizacji przez partie polityczne części postulatów ekologicznych, wzrostu liczby zadań z zakresu ochrony środowiska podejmowanych przez administrację publiczną i poprawy stanu samego środowiska.

R. Alberski analizując programy wyborcze polskich partii politycznych w latach 2001—2005, zwraca uwagę na nieobecność w nich bądź marginalny charakter problematyki ekologicznej. Jedynie Zieloni 2004, PSL i Samoobrona nieco szerzej ją podjęły, co jest zrozumiałe, zważywszy na ich charakter i bazę wyborczą. A. Antoszewski poświęcił uwagę partiom ekologicznym w Europie. Od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia uczestniczą one w wyborach, lecz jedynie w elekcjach do Parlamentu Europejskiego przekroczyły 10-procentowy próg poparcia (w 2004 r. luksemburscy Zieloni zdobyli 19% głosów, austriaccy — 12,9% niemieccy zaś — 11,9%; w sumie partie ekologiczne 25 państw UE miały 33 europosłów). Gorsze wyniki osiągają ugrupowania ekologiczne w wyborach krajowych. Tylko w Luksemburgu, Austrii, RFN i Belgii można mówić o zauważalnych, przewyższających 5%, średnich wynikach w elekcjach parlamentarnych w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. W konsekwencji tylko część tych partii przekracza próg reprezentacji parlamentarnej, w pięciu państwach zaś współtworzyły one koalicje wyborcze.

Nie sposób polityki ekologicznej charakteryzować i wyjaśniać w odezwaniu od teorii zrównoważonego rozwoju, odmiennie od klasycznych teorii i modeli społeczno-gospodarczych definiującej cele rozwoju. Zagadnienie rozwoju zrównoważonego pojawia się w wielu artykułach zawartych w publikacji, w trzech zaś stało się głównym przedmiotem rozważań. A. Papuziński przedstawił filozoficzny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju w ujęciu typologicznym. Wyróżnił pragmatyczną, konserwatorską i systemową filozofię zjawiska wspierające się na odmiennych założeniach ontologicznych, antropologicznych, aksjologicznych i historiozoficznych.

L. Habuda w interesującym artykule pod wiele mówiącym tytułem *Nie zrównoważony rozwój, lecz rozważne korzystanie ze środowiska. W kierunku nowego ekologicznego paradygmatu* poddał krytyce założenia teorii zrównoważonego rozwoju. Za dyskusyjne bądź wątpliwe uznał jej podstawy

moralne, aksjologiczne i ideologiczne. Wskazał też na złudność przekonania o możliwości kontroli środowiska przyrodniczego wobec jego ogromnej złożoności oraz gwałtowności i żywiołowości zachodzących w nim zmian, których potęga bywa niejednokrotnie wyższa od społecznych zasobów.

L. Koćwin podjął zaś problem relacji między zrównoważonym rozwojem i równowagą ekologiczną makrootoczenia w konkurencyjności przedsiębiorstwa.

Nie zabrakło w publikacji także artykułów poświęconych polityce ekologicznej władz regionalnych. K. Kobielska przedstawiła ujęcie problemów ochrony środowiska w Regionalnym Programie Operacyjnym województwa dolnośląskiego na lata 2007—2013. M. Tomaszewski ukazał natomiast znaczenie finansowe i polityczne funduszu spójności w finansowaniu regionalnej polityki środowiska na Dolnym Śląsku, wskazując na inwestycje, które zeń były współfinansowane.

Jak ukazuje ta, z konieczności niezwykle krótka, prezentacja, tematyka zawartych w zbiorze artykułów jest mocno zróżnicowana. Autorzy uczynili przedmiotem rozważań najważniejsze prawne, polityczne i filozoficzne problemy ochrony środowiska. Powstała książka poruszająca wiele aktualnych zagadnień ekologii, składająca się z tekstów napisanych na dobrym, a w niektórych wypadkach wysokim, poziomie merytorycznym. Może ona zainteresować przede wszystkim znawców tematyki, choć także osoby słabiej obeznane z kwestiami ochrony środowiska znajdą w niej interesująco i przystępnie wyłożone problemy ekologiczne.

*Sylwester Wróbel*