POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Korzeniowski

BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE JAKO INSTYTUCJA PRAWNA OCHRONY ŚRODOWISKA

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2012

PAN
POLSKA AKADEMIA NAUK

RECENZENT
Marek Górski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE
ESUS – Agnieszka Buszewska

PROJEKT OKŁADKI
Piotr Korzeniowski

Na okładce rzymska bogini, uosobienie zaufania, wierności, spokoju i bezpieczeństwa Fides (drzeworyt z 1897 r. ze zbioru *Moderne Kunst in Meister-Holzschinitten. Nach Gamälden und Sculpturen berühmeter Meister der Gegenwart, Berlin 1896–1900*).
Autor pierwowzoru:
Paul Thumann

Publikacja rekomendowana przez Komisję Ochrony Środowiska PAN Oddział w Łodzi

Publikacja dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Łodzi oraz Wydziału Prawa i Administracji UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2012

ISBN 978-83-7525-706-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

Wydanie I. Nakład 300 egz.
Zam. 5008/2012. Ark. druk. 26,0

Prawo jest tylko moralną możnością działania, to jest czynienia tego, co jest moralnie możliwe, co jest zgodne z naszymi obowiązkami. W ogóle więc mamy prawo czynić wszystko, co jest niezbędne do wypełnienia naszych obowiązków. Dlatego każdy naród, jak i każda jednostka, ma prawo nie dopuścić, by inny naruszał jego prawo do zachowania bytu, do doskonalenia siebie samego i swego stanu, to znaczy: prawo bronić się przeciwko wszelkiemu pokrzywdzeniu (§ I 8); i to prawo jest doskonałe, jako niezbędne do wypełniania obowiązku naturalnego i koniecznego. Jeżeli nie może się użyć siły dla zapewnienia poszanowania swojego prawa, jego skuteczność staje się nader niepewna. To właśnie prawo zabezpieczenia się przeciwko wszelkiemu pokrzywdzeniu nazywamy prawem do bezpieczeństwa.

Emer de Vattel
Prawo Narodów czyli zasady prawa naturalnego
zastosowane do postępowania i spraw narodów i monarchów

Książkę dedykuję mojej żonie Monice
oraz synom Konradowi i Arturowi

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów 9

Wprowadzenie 11

Rozdział 1
Filozoficzne i historyczne podstawy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego . . . 15
1.1. Pojęcie bezpieczeństwa w koncepcjach filozoficznych dotyczących zasad urządzenia państwa, społeczeństwa i prawa 15
1.2. Geneza kształtowania się instytucji prawnych ochrony przyrody i ochrony środowiska . . 33
1.3. Kształtowanie się instytucji prawnych ochrony przyrody w prawodawstwie II Rzeczypospolitej 40
1.4. Podstawy naukowe i teoretyczne instytucji prawnych ochrony przyrody w II Rzeczypospolitej 42

Rozdział 2
Teoretyczne podstawy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego 47
2.1. Zakres pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" w poglądach teoretycznych 47
2.2. Znaczenie ogólne pojęcia „instytucja" 69
2.3. Pojęcie „instytucja prawna" 73
2.4. Instytucja prawna ochrony środowiska 89

Rozdział 3
Metodologiczne założenia instytucji bezpieczeństwa ekologicznego w prawie ochrony środowiska 99
3.1. Metoda nauki prawa ochrony środowiska. 99
3.2. Metoda badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego 115

Rozdział 4
Instytucja bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska 125
4.1. System prawa ochrony środowiska w ujęciu teoretycznym 125
4.2. Międzynarodowe prawo ochrony środowiska 134
4.3. Unijne prawo ochrony środowiska 147
4.4. Polskie prawo ochrony środowiska 154

Rozdział 5
Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 163
5.1. Koncepcja teoretyczna bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 163
5.2. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie publiczne w ochronie środowiska 178
5.3. Zadania publiczne w ochronie środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego 188

Rozdział 6
Polityka ochrony środowiska jako instrument zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne 203
6.1. Podstawy teoretyczne i normatywne polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej . . 203
6.2. Nadrzędność wymagań ochrony środowiska w polityce ochrony środowiska jako cel bezpieczeństwa ekologicznego 213
6.3. Programy ochrony środowiska jako instrument polityki ochrony środowiska zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne 218
6.4. Polityka ochrony środowiska w Polsce 223
6.5. Międzynarodowa polityka ochrony klimatu 236
6.6. Instrumenty prawne polityki ochrony klimatu 245

Rozdział 7
Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość ochrony prawnej środowiska 249
7.1. Sprawiedliwość jako wartość instytucji bezpieczeństwa ekologicznego 249
7.2. Realizacja sprawiedliwości ekologicznej w zasadzie reglamentacji 265
7.3. Pozwolenie emisyjne jako instrument zasady reglamentacji 276
7.4. Zasada reglamentacji w korzystaniu z wód 281
7.5. Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zasady reglamentacji 282
7.6. Zasada reglamentacji w prawie dotyczącym gospodarki odpadami 292
7.7. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jako instrument zasady reglamentacji 301

Rozdział 8
Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego 309
8.1. Działalność państwa i jego organów na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego 309
8.2. Władze publiczne zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego 317
8.3. Organy ochrony środowiska zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego . . 323
8.4. Instytucje ochrony środowiska zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego 343

Rozdział 9
Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawo podmiotowe 349
9.1. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawo jednostki 349
9.2. Pojęcie prawa podmiotowego 361
9.3. Teorie praw podmiotowych 364
9.4. Zakres prawa podmiotowego 372
9.5. Prawo do środowiska jako podstawa do wyodrębnienia prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego 375

Zakończenie 385

Bibliografia 389

Ecological Safety as a Legal Institution (Summary) 413

Die Ökologiesicherheit als Rechtsinstitution (Zusammenfassen) 415

Wykaz ważniejszych skrótów

AE	–	Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r. (Dz.U., 2004, nr 90, poz. 864/5 ze zm.)
AUL	–	„Acta Universitatis Lodziensis”
AUMCS	–	„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
AUW	–	„Acta Universitatis Wratislaviensis”
BGBI	–	Bundesgesetzblatt (Dziennik Ustaw Federacji)
COM	–	Komunikat Komisji Europejskiej
Dz.P.P.P.	–	„Dziennik Praw Państwa Polskiego”
DVBI	–	„Deutsches Verwaltunggsblatt”
Dz.U.	–	„Dziennik Ustaw”
Dz.U.Kraj.	–	„Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim”
Dz.U.R.P.	–	„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
Dz.Urz. UE	–	„Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”
ECR	–	„European Court Reports” (Zbiór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich)
EMAS	–	Eco-Management and Audit Scheme (Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu)
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
GBI DDR	–	Gesgesetzblatt Deutschen Demokratischen Republik („Dziennik Ustaw Niemieckiej Republiki Demokratycznej”)
GP	–	„Gazeta Prawna”
JZ	–	„Juristenzeitung”
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm.)
k.k.	–	ustawa z 06.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U., nr 88, poz. 553 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.N	–	kodeks Napoleona
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U., 2000, nr 98, poz.1071 ze zm.)
KSP	–	„Krakowskie Studia Prawnicze”
LOP	–	Liga Ochrony Przyrody
MOŚZNiL	–	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MP	–	„Monitor Prawniczy”
M.P.	–	„Monitor Polski”
NP.	–	„Nowe Prawo”
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	–	Najwyższy Trybunał Administracyjny
OJ	–	„Official Journal of the European Communities” („Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”)
OMT	–	„Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej”
ONSA	–	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OP	–	„Ochrona Przyrody”
OSNC	–	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”
OSPiKA	–	„Orzecznictwo Sądów Polskich Komisji Arbitrażowych”

OŚPiP – „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”
OTK – „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
PiP – „Państwo i Prawo”
PiŚ – „Prawo i Środowisko”
PNiL – „Przewodnik Naukowy i Literacki”
p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U., 2008, nr 25, poz. 15 ze zm.)
PROP – Państwowa Rada Ochrony Przyrody
pr.wod. – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U., 2012, poz. 145 ze zm.).
p.u.o. – projekt ustawy o odpadach z 11.03.2011 r. przesłany przez RCL, dostępny na stronie: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_03/5bac0820be-901be6e84c8c58e7cc2800.pdf.
PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
RDW – ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. L 327 z 22.12.2000 r., s. 1, ze zm.)
RM – Rada Ministrów
RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SN – Sąd Najwyższy
SP – „Studia Prawnicze”
St.Pr.-Ek – „Studia Prawno-Ekonomiczne”
ST – „Samorząd Terytorialny”
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst wersji skonsolidowanej opublikowany Dz.Urz. UE, wydanie polskie C 15 z 09.05.2008 r.
TK – Trybunał Konstytucyjny
TWE – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U., 2004, nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny).
UE – Unia Europejska
UNEP – United Nations Environmental Programme (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych)
u.o. – ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U., 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.).
u.o.k.ś. – ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz.U., 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.)
u.s.g. – ustawa z 08.031990 r. o samorządzie gminnym (tekst. jedn.: Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.).
u.o.s.d.g. – ustawa z 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U., 2010, nr 220, poz. 1447 ze zm.).
u.u.i.ś. – ustawa z 03.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U., nr 199, poz. 1227).
u.z.k. – ustawa z 26.04. 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U., nr 89, poz. 590 ze zm.
u.z.sz.ś.n. – ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U., nr 75, poz. 493 ze zm.).
WE – Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNUJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
ZNUŁ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
ZNUW – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

Wprowadzenie

Teoria prawa ochrony środowiska obejmuje bardzo szeroki wachlarz zagadnień, które występują często na pograniczu gałęzi systemu prawa. Zajmuje się ona m. in. takimi sprawami, jak: zadania administracji w ochronie środowiska, instrumenty prawne ochrony środowiska czy kwestie dotyczące odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Spośród tej bogatej problematyki na czoło wysuwa się zagadnienie badania podstawowych instytucji prawnych ochrony środowiska. Jest to jednocześnie problem naukowy o charakterze węzłowym, który rzutuje przede wszystkim na całokształt modelu systemu prawa ochrony środowiska. Staje się on interesujący również i z tego względu, że system ten kształtuje się na naszych oczach.

W związku z tym procesem jesteśmy też świadkami definiowania nowych zadań publicznych w ochronie środowiska oraz wyodrębniania nowych instytucji prawnych. Niezwykle ważne z punktu widzenia prawa ochrony środowiska jest stworzenie prawidłowego ogólnego modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Być może, według niektórych teoretyków prawa ochrony środowiska, zbudowanie takiej instytucji prawnej jest rzeczą niemożliwą. Twierdzenie takie jest w mojej ocenie niesłuszne.

Wiele państw jest w przededniu wprowadzenia nowego systemu prawa ochrony środowiska lub jego istotnej przebudowy. Wszystkie władze publiczne napotykają podobne problemy w podejmowanych próbach zapewnienia optymalnego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego. Obserwujemy równocześnie powszechną tendencję poszerzania się zakresu gwarancji państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Wynika to bezpośrednio z oczekiwań społecznych, a także pośrednio z licznych zagrożeń, które przynosi rozwój cywilizacyjny, który wciąż nie jest zharmonizowany w dostatecznym stopniu z ochroną środowiska.

Problemy bezpieczeństwa ekologicznego znajdują się także aktualnie w centrum uwagi toczących się debat społecznych, politycznych i ekonomicznych. Zintegrowany charakter tej instytucji prawnej dotykający wielu dyscyplin naukowych powoduje, że tą problematyką zainteresowane są środowiska naukowe reprezentujące różne obszary badań i specjalności. Przedstawione w pracy podejście z punktu widzenia nauk prawnych jest jedynie wąskim wycinkiem obszernej tematyki naukowej. Dociekanie istoty instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego na podstawie dogmatycznej analizy tekstów prawnych jest uzasadnione zakreślonym tematem rozprawy. Nie musi to jednak oznaczać istotnego zawężenia problematyki naukowej. Wręcz przeciwnie, w celu uniknięcia tych zagrożeń obok aspektów prawnych instytucji bezpieczeństwa ekologicznego uwzględniono w książce aspekt historyczny, filozoficzny oraz socjologiczny. Ograniczenie analiz wyłącznie do obszaru prawa prowadziłoby do

przedstawienia bezpieczeństwa ekologicznego w ujęciu zbyt formalistycznym i oderwanym od praktyki jej funkcjonowania.

Kompleksowe ujęcie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego zakłada potrzebę pogłębiania dalszych badań w tym obszarze. Wiele zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekologicznym wymaga prowadzenia analiz szczegółowych. W ich rozwiązywaniu ciągle aktualna pozostaje sprawa równowagi między potrzebami korzystania ze środowiska a dostępnymi zasobami. Realizacja zapotrzebowania na bezpieczeństwo ekologiczne napotyka na trudności wskutek ograniczanego dostępu do zasobów środowiska. Jednocześnie klęski naturalne, katastrofy ekologiczne oraz inne zagrożenia dla człowieka i środowiska rodzą potrzebę, a także oczekiwanie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. W tych warunkach przed władzami publicznymi stoi zadanie optymalnego wykorzystania zasobów środowiska, którymi aktualnie dysponujemy, ale jednocześnie obowiązek zapewnienia (formalnego zagwarantowania) stanu bezpieczeństwa ekologicznego niezależnie od realizacji pierwszego zadania.

Podstawowym instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest prawo. Można zadać pytanie. Który z modeli systemów prawa ochrony środowiska można uznać za najlepszy? Które z instytucji tego prawa są najważniejsze? Autor nie wyznacza sobie celu w postaci udzielenia ostatecznej odpowiedzi na te pytania i wskazania sposobu rozwiązania wszystkich problemów. Celem książki jest naświetlenie pewnych zagadnień związanych modelem instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. We współczesnych państwach bezpieczeństwo ekologiczne nie jest sprawą jednostek, a odpowiedzialność za nie staje się nieuniknionym udziałem władz publicznych. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego wymaga zastąpienia obecnego często nieuporządkowanego systemu prawa ochrony środowiska systemem kompleksowym oraz zintegrowanym z innymi obszarami regulacji prawnej. Instytucja bezpieczeństwa ekologicznego jest dobrym przykładem złożoności związków pomiędzy instrumentami ochrony prawnej środowiska, które ją tworzą.

Praca obejmuje rozważania teoretyczne na temat pewnych głównych problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska, określenia jego pojęcia, istoty oraz jego podstawowych cech wyrażonych w niektórych zasadach prawnych ochrony środowiska. Przede wszystkim pragnę wyjaśnić, co mam na myśli, mówiąc o instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego jest obecnie zagadnieniem skomplikowanym, a nazwa ją oznaczająca wieloznaczna. Tak przedstawia się sprawa obiektywnie. Cóż dopiero, gdy idzie o nakreślenie granic prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. Wydaje się jednak, że dość już dużo pisano na temat prawa podmiotowego do środowiska i tyle samo sformułowano postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie. Nie chcę zbyt dużo przyrzekać w tym miejscu, aby później Czytelnik nie czuł się rozczarowany.

Celem pracy jest próba syntezy dotychczasowego dorobku nauki prawa ochrony środowiska w zakresie problematyki w niej poruszanej. Chciałbym przedstawić pewne wstępne propozycje do prowadzenia dalszych przemyśleń, ustaleń, a zwłaszcza dyskusji. Opracowanie to z oczywistych względów nie ustala doskonałych i ostatecznych rozwiązań. Zaprezentowane zostały tu wyjściowe stanowiska, wnioski oraz propozycje, które mogą być ocenione jako kontrowersyjne. Nie oczekuję w związku z tym całkowitej aprobaty dla prezentowanych w tej książce poglądów. W konstrukcji pracy niektóre problemy, szeroko analizowane w polskiej literaturze prawniczej w ramach opracowań monograficznych, jak np. problematyka prawa podmiotowego, zostały potraktowane w sposób bardziej zawężony niż tego można byłoby oczekiwać. Inne problemy zostały przedstawione szerzej niż przyjęte zwyczajowo proporcje. Chciałem w ten sposób zwrócić uwagę na pewne obszary szczególnie ważne dla nakreślenia całościowej problematyki instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Praca jest przeznaczona nie tylko dla Czytelników, którzy znają prawo ochrony środowiska i pragną swe wiadomości w tej dziedzinie nadal poszerzać, ale także dla wszystkich zainteresowanych problematyką współczesnej ochrony środowiska. Dostrzegając konieczność ograniczenia objętości pracy, zastosowałem w niej skróty. Unikałem rozwijania tych zagadnień, które już wcześniej omawiałem w innych opracowaniach, przeważnie odsyłając zainteresowanych do takich publikacji.

Przedmiot moich zainteresowań, których odzwierciedleniem jest treść tej pracy, jest dość skomplikowany i nader rozległy. Do jego wszechstronnego (interdyscyplinarnego) przedstawienia potrzebne są kompetencje i wiedza, której nie posiadam. Z tego powodu świadomie ograniczyłem zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego głównie do problematyki prawnej. Nie wiem, czy zadanie z tym związane udało mi się choćby w zadowalającym stopniu osiągnąć. Sprawą Czytelnika będzie rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie udało mi się z niego wywiązać.

Jeśli praca przyczyni się do rozpoczęcia dyskusji naukowej i do ustalenia właściwych rozwiązań, nie tylko przez aprobatę, ale także przez skorygowanie pewnych moich poglądów, to znaczy, że spełni ona swoje przeznaczenie i oczekiwania.

Chciałbym podkreślić, że książka przedstawia jedynie pewien wstępny zarys modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, otwarty na prowadzenie dalszych badań. Nie może ona być traktowana jako w pełni systematyczne i ostateczne przedstawienie tej instytucji prawnej. Chciałbym przyczynić się do realizacji tego zadania. Czytelnik oceni, na ile wybór i sposób opracowania tematu pracy był słuszny i na ile pomógł w poznaniu niezwykle złożonej problematyki prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Publikacja niniejsza została napisana w ramach prac badawczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska oraz przy współpracy z Komisją Ochrony Środowiska Polskiej Akademii Nauk Oddział w Łodzi.

Pragnę więc w pierwszym rzędzie wyrazić wdzięczność Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego dr. hab. Agnieszce Liszewskiej, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego, za okazanie zainteresowania problematyką poruszoną w książce i umożliwienie mi jej opublikowania. Chciałbym podziękować w sposób szczególny prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu za przygotowanie recenzji wydawniczej, która pozwoliła wyeliminować część niektórych wad tekstu pierwotnego oraz dr. hab. inż. Jerzemu Skrzypskiemu prof. nadzw. Politechniki Łódzkiej, przewodniczącemu Komisji Ochrony Środowiska Polskiej Akademii Nauk Oddział w Łodzi, za okazaną pomoc w badaniach naukowych. Nie udało mi się niestety wykorzystać w pełni wszystkich celnych propozycji Recenzenta.

W opracowaniu uwzględniono stan prawa i literatury na dzień 31 grudnia 2011 r.

Rozdział 1

Filozoficzne i historyczne podstawy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa w koncepcjach filozoficznych dotyczących zasad urządzenia państwa, społeczeństwa i prawa

Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" miały w szczególności doktryny prawa natury[1] oraz umowy społecznej. Koncepcje prawnonaturalne jako jedne z pierwszych zwróciły uwagę na zachodzące relacje między człowiekiem a środowiskiem (wtedy nazywanym przyrodą, otoczeniem naturalnym człowieka lub po prostu naturą), w którym on żył, oraz bezpieczeństwem. W pojęciu prawa przyrody[2] oraz w podstawach prawa naturalnego kryje się początkowe źródło późniejszej instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego[3]. Obszerny zakres doktryn prawa natury może stwarzać trudności związane z jednoznacznym zdefiniowaniem analizowanej instytucji[4]. Należy jednak pamiętać, że doktryny te należą do podstaw całej myśli prawniczej związanej z prawem ochrony środowiska. Na ich fundamencie powstały główne instytucje prawne ochrony środowiska z bezpieczeństwem ekologicznym na czele.

Rekonstruowanie koncepcji prawa natury w układzie historycznym ograniczyłem z oczywistych względów tylko właśnie do tego obszaru badań. Zdaniem R. Tokarczyka, dla części myślicieli istotą prawa natury jest panteistycznie pojęta przyroda[5]. Dostrzegam też wagę procesu ewolucji poglądów na temat koncepcji prawa natury wraz z uwzględnieniem jej aktualnego kształtu. Według cytowanego

---

[1] Zagadnienia dotyczące doktryn prawa natury wcześniej analizowałem w pracy: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 15–32. W tej rozprawie przedmiot tamtych analiz został poszerzony o nowe obszary badań związanych z instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego.

[2] E. Boutroux, *Pojęcie prawa przyrody w nauce i filozofji spółczesnej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902, s. 1–9.

[3] R. Sobański, *Prawo naturalne i jego praktyczne implikacje*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 296.

[4] R. Tokarczyk, *Klasycy praw natury*, Lublin 2009, s. 10.

[5] Tamże.

autora, „obecnie wyraźnie odróżnia się więc prawo natury od naturalnych uprawnień – te ostatnie nawiązują przede wszystkim do oświeceniowej tradycji doktryn prawa natury i przybierają postać coraz bardziej rozbudowanej ochrony prawa człowieka”[6]. W ochronie tej widzę także podstawy dla wyodrębnienia prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego, które omawiam w rozdziale 9 książki.

Pierwsze próby refleksji filozoficznej nad pojęciem bezpieczeństwa pojawiły się na tle rozważań na temat stanu wojny i pokoju. Wątki, zawierające odniesienie do indywidualnego etosu walki, możemy odnaleźć w *Iliadzie* oraz *Odysei* Homera[7]. Przykładem przeciwstawnych poglądów, stanowiących wyraz opozycji wobec wymienionych tam wartości, mogą być poglądy Hezjoda. W jego ocenie zjawisko wojny jest sprzeczne z naturą, aspołeczne oraz aetyczne. Jest on zwolennikiem pokoju jako wartości zgodnej z przyrodą oraz życiem społecznym. W jego dziele *Prace i dnie* można wyróżnić dwa rodzaje walki człowieka o zachowanie bezpiecznych warunków życia[8].

W poglądach stoików stosowanie się do praw przyrody uznawane było za jedną z podstawowych cnót człowieka uczciwego. Oznaczało to ich akceptację poprzez naśladowanie świata natury. Polegało to na działaniu dla dobra i bezpieczeństwa całości rozumianej jako wspólnota ludzka oraz cały wszechświat, a także zachowywanie rozwagi i umiaru we własnych czynach[9]. Podstawą pojęcia bezpieczeństwa w ujęciu prawa naturalnego była norma postępowania, nakazująca zachowanie umiaru i rozważne, harmonijne działanie. Stoicka koncepcja prawa uznawała bezpieczeństwo i sprawiedliwość za normy naturalne, wieczne, boskie, niezmienne regulujące życie na Ziemi i stosowane wobec wszystkich ludzi[10].

Problemom bezpieczeństwa wiele uwagi poświęcili także stoicy i epikurejczycy. Stoicy byli wierni nakazowi „żyj zgodnie z naturą”. Uważali oni, że bezpieczne i harmonijne stosunki między ludźmi i grupami społecznymi powinny być fundamentem dla ogólnoludzkiego organizmu państwowego gwarantującego *pax humana* oraz trwały i uniwersalny pokój oraz bezpieczeństwo.

M. T. Cicero uważa, że norma prawa naturalnego musi znaleźć odzwierciedlenie w prawie pozytywnym z uwagi na to, że stanowi podstawę funkcjonowania wszystkich państw i społeczeństw. Głównym wyznacznikiem wartości prawa pozytywnego zdaniem M. T. Cicero powinna być zgodność z ogólnymi normami moralnymi mającymi swoje źródło w rozróżnieniu pojęcia dobra i zła[11]. Pra-

---

[6] Tamże, s. 11.

[7] J. Borgosz, *Drogi i bezdroża filozofii pokoju (od Homera do Jana Pawła II)*, Warszawa 1989, s. 12.

[8] Hezjod, *Prace i dnie*, przeł. L. Siemieński, Wrocław 1952, s. 3.

[9] J. Legowicz, *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976, s. 93–96.

[10] J. Legowicz, *Wybrane teksty z historii filozofii. Filozofia starożytna Grecji i Rzymu*, Warszawa 1970, s. 257–269.

[11] M. T. Cicero, *Pisma filozoficzne*, przeł. W. Kornatowski, t. 1, Warszawa1960, s. VIII, 433.

wo, które nie uwzględnia tej podstawowej zasady, nie może być traktowane jako słuszne i nie posiada bowiem mocy prawnej. Obiektywną przesłanką ważności i obowiązywania normy prawnej powinien być wymóg zgodności prawa pozytywnego z prawem naturalnym. Prawnicze mowy M. T. Cicero stały się później wzorem w nauczaniu retoryki[12]. W księdze *O powinnościach* przeprowadził analizę norm, na których powinno opierać się bezpieczne współżycie ludzi i cała ich wspólnota, w której żyją. Wyróżnia dwie grupy zasad: 1) zasady sprawiedliwości, które czynią człowieka prawym i cnotliwym oraz 2) zasady uczynności, które można nazwać dobrocią lub szczodrobliwością. Do grupy zasad sprawiedliwości zalicza: zasadę „by nie szkodzić nikomu" oraz zasadę „by służyć powszechnej korzyści"[13]. M. T. Cicero wyróżnia też dwa rodzaje wojen: 1) sprawiedliwe i 2) niesprawiedliwe. Rozważania tego filozofa obejmują także zagadnienia wychowania młodzieży oraz kształtowania postaw i umiejętności[14].

Sofiści, ustalając normy retoryki opisowej, zapoczątkowali kodyfikację najbardziej typowych zasad retorycznych. Wyznaczali oni normę w postaci zasady dla akceptacji czegoś, co było uznawane za prawdziwe. M. Aureliusz, przekonany, że człowiek musi się przyzwyczaić do warunków, w jakich żyje, uważa, że powinien stosować się właśnie do takich norm[15]. W takim ujęciu nie ma miejsca na rozróżnienie zasad moralnych oraz norm prawnych. Odpowiednikiem współczesnego pojęcia „prawo" w terminologii rzymskiej było słowo „*ius*", przez które rozumiano sferę działania ludzi dozwoloną i chronioną przez państwo. Termin „*ius*" łączony był często ze słowem „*fas*" oznaczającym sposób działania człowieka dozwolony i chroniony przez religię[16].

Ważny etap w budowaniu ogólnej konstrukcji filozoficznej bezpieczeństwa wyznaczyły poglądy Platona oraz Arystotelesa. Idee związane z koncepcją wojen i pokoju Platon przedstawił w dwóch głównych dziełach z tego zakresu: *Państwie* i *Prawach*[17]. Filozof ten dowodzi, że poza rzeczami fizycznymi istnieje jeszcze inny ich rodzaj, który nazywa ideami.

Poznawanie idei Platon uważa za źródło wiedzy analogiczne do obserwacji przedmiotów realnych. Istotą zagadnienia analizy pojęcia i źródeł formułowania terminów ogólnych w prawie jest uświadomienie sobie różnicy pomiędzy tym, co jest ogólne, a tym, co ma postać jednostkową. Według tego myśliciela,

---

[12] Zob. F. Maciejowski, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1861, s. 96–102.

[13] M. T. Cicero, *Wybór pism naukowych*, przeł. K. Wisłocka-Remerowa, oprac. M. Plezia, Wro1s.198 i 199.

[14] M. T. Cicero, *Pisma...*, s. 228.

[15] M. Aureliusz, *Rozmyślania*, przeł. M. Reiter, Warszawa 1988, s. 38.

[16] J. Kamiński, W. Rozwadowski, W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986, s. 196.

[17] Platon, *Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg „Praw"*, t. 1 i 2, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1958; idem, *Prawa*, Warszawa 1960.

rzeczywisty świat idei obejmuje nie tylko idee rzeczy, ale także stosunki i związki zachodzące między nimi. Istnieją wśród nich: idea człowieka, idea dobra i zła oraz idea większości i mniejszości. Na podstawie tych poglądów możemy przyjąć, że występują nazwy ogólne, byty ogólne i myśli ogólne. Stały się one później podstawą dla formułowania instytucji ogólnych takich jak „bezpieczeństwo". Dla Platona każdy przedmiot posiada trzy przedstawienia (nazwę, określenie i obraz) które wiążą się z jego koncepcją pojęć-instytucji ogólnych[18]. W dziełach jego możemy odnaleźć wiele wskazań dotyczących tego, jak można zapewnić harmonię wewnętrzną w człowieku i ład moralny, prawny oraz polityczny w państwie i zapewnić tym samym bezpieczeństwo dla ludzi. Platon kreśli w swoich rozważaniach idealny obraz bezpiecznego państwa. Powinno ono być tak zorganizowane, aby panował w nim ład i porządek, „żeby każdą grupę obywateli natura dopuszczała do udziału w szczęściu"[19].

Warunkiem niezbędnym jest zrozumienie istoty sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Według niego najpełniej mogą tego dokonać filozofowie posiadający wiedzę o tym, co dobre, a co złe, dążący do jej ciągłego doskonalenia, uznający służenie sprawiedliwości i pomnażanie jej za swój najważniejszy obowiązek. Dlatego też jego zdaniem to oni powinni być przywódcami i rozstrzygać problemy związane z bezpieczeństwem. Filozofowie na podstawie posiadanej wiedzy mogą zbudować państwo, „które będzie szczęśliwe samo i największy pożytek przyniesie ludowi, pośród którego powstanie"[20]. W bezpiecznym państwie urządzonym według koncepcji Platona jedne warstwy społeczne powinny być podporządkowane drugim po to, aby jak najlepiej wykonywać swoje obowiązki, ponieważ tylko taka organizacja może zapewnić ład i sprawiedliwość i jest gwarantem osiągnięcia szczęścia i bezpieczeństwa. Mądrzy władcy według tego filozofa muszą też czuwać nad tym, aby nie doprowadzić do przeludnienia[21]. Zjawisko to może zagrażać poczuciu bezpieczeństwa.

Arystoteles w swoich rozważaniach odróżniał prawo naturalne i prawo stanowione. O sposobie stosowania oraz interpretacji prawa decyduje jego zdaniem rozum człowieka[22]. Osoba kierując się rozumem ma także zdolność odróżnienia dobra od zła[23]. Dla Arystotelesa „wszystko musi w końcu rozłożyć się na elementy [...], które się przyczyniają dla dobra całości"[24]. Rozważania tego myśliciela zawarte głównie w *Polityce* i *Etyce nikomachejskiej*[25] dotyczą

[18] Platon, *Listy*, przeł. M. Maykowska, Warszawa 1987, s. 52.

[19] Platon, *Państwo...*, s. 194.

[20] Tamże, s. 408.

[21] Tamże, s. 198.

[22] Tamże, s. 179–237; W. Jaeger, *Paideia*, przeł. M. Plezia, t. 1, Warszawa 1962, s. 185.

[23] *Polityka*, przeł. i oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, I 11. 1253a.

[24] Arystoteles, *Metafizyka*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1984, s. 323.

[25] Arystoteles, *Polityka*, przeł. i oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 1964; *Etyka nikomachejska*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1982.

teorii bezpiecznego państwa, jego genezy, istoty, celów i zadań. W jego ocenie państwo jest gwarantem sprawiedliwości, bezpieczeństwa, podstawą ładu istniejącego we wspólnocie i warunkiem uspołecznienia człowieka. Prawie każda wspólnota powstaje w celu osiągnięcia jakiegoś dobra. Najaktywniejsze pod tym względem i „najprzedniejsze z wszystkich" jest „państwo i wspólnota państwowa"[26].

Uczestnictwo we wspólnocie ma duże znaczenie dla gwarantowania jej członkom bezpieczeństwa. Według Arystotelesa, „nauką naczelną i najbardziej kierowniczą" jest polityka, czyli nauka o państwie. K Grzybowski uważa, że dzieło Arystotelesa stanowi „wielki krok naprzód w dziedzinie nauk o społeczeństwie i państwie"[27]. Wyciąga on wnioski, dotyczące urządzenia bezpiecznego państwa i stanowienia prawa. Prawo powinno być ukierunkowane także na zapewnienie warunków niezbędnych do osiągnięcia szczęścia i pokoju oraz sprawiedliwości. Doktryna Arystotelesa o państwie odegrała istotną rolę w średniowieczu. Jego poglądy rozwijał zwłaszcza Tomasz z Akwinu. Arystoteles przyczynił się do usystematyzowania wielu dziedzin filozofii. Dokonał odłączenia logiki od filozofii. Filozofia została podzielona na: praktyczną i teoretyczną. Zaproponowany przez niego system logiki praktycznie w niezmienionej postaci przetrwał do czasów współczesnych.

Problematyka bezpieczeństwa rozważana w czasach antycznych znalazła swoją kontynuację w filozoficznych koncepcjach wczesnochrześcijańskich, objaśniających zwłaszcza status moralnego bytu jednostki i zbiorowości[28]. Platońska koncepcja idei przejęta została przez św. Augustyna jako rozumowe racje umieszczone w intelekcie Boga[29]. Idee były zasadniczymi formami lub stałymi nieprzemiennymi racjami rzeczy jako wzór tkwiący w Mądrości Bożej. Św. Augustyn uważał, że dążenie do bezpieczeństwa i pokoju jest organiczną potrzebą natury ludzkiej. Każdy człowiek chce być szczęśliwy i z tego powodu dąży do pokoju, w warunkach którego może osiągnąć bezpieczeństwo. Św. Tomasz z Akwinu uważa, że prawo można nazwać swoistą regułą i miarą rozumnego postępowania człowieka[30]. Może ona być widziana w sensie biernym i czynnym. Koncepcję bezpieczeństwa u św. Tomasza można wyprowadzić z jednolitego systemu praw rządzących światem stworzonym przez Boga. Według tego myśliciela najdoskonalszym rodzajem nakazu jest norma wieczna dana przez stwórcę. Prawo takie

---

[26] Arystoteles, *Polityka*, s. 3.

[27] K. Grzybowski, *Przedmowa do drugiego wydania*, [w:] Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. XII.

[28] F. Sawicki, *U źródeł chrześcijańskiej myśli (Św. Augustyn – Św. Tomasz z Akwinu – mistrz Eckhart)*, Katowice b.r.w.; L. Winowski, *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*, Lublin 1947.

[29] Św. Augustyn, *Wyznania*, przeł. J. Czuj, Warszawa 1955, s. 3.

[30] Teorię Św. Tomasza przedstawiam za: E. Gilson, *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1960.

jest źródłem wszystkich innych uprawnień, w tym również prawa naturalnego i ludzkiego. Przestrzeganie tego systemu norm gwarantuje porządek i bezpieczeństwo. Wskazując na cele rządzenia, św. Tomasz mówi o obowiązkach rządzącego. Do najważniejszych należą: zapewnienie wspólnocie bezpieczeństwa, obrony jej całości i niepodległości oraz zachowanie pokoju. Dobrze zorganizowana społeczność powinna zdaniem św. Tomasza zmierzać do osiągnięcia bezpieczeństwa poprzez pokój i czynienie dobra.

Wśród pierwszych polskich myślicieli podejmujących w swoich rozważaniach problematykę bezpieczeństwa należy wymienić rektora Akademii Krakowskiej Stanisława ze Skarbimierza. W swoich kazaniach np. *O wojnach sprawiedliwych* (*De bellis iustis*) zajmował się on m. in. problematyką genezy wojen oraz ich podziału na sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Wojny są w jego przekonaniu sprzeczne z prawem natury i mogą naruszać bezpieczeństwo. Uznaje za dopuszczalne prowadzenie wojen sprawiedliwych, które mają na celu przywrócenie pokoju i zapewnienie bezpieczeństwa[31]. Koncepcje filozoficzne Stanisława ze Skarbimierza podziela m. in. Paweł Włodkowic z Brudzewa. Swoje poglądy na temat rozumienia bezpieczeństwa przedstawił w traktacie *O władzy papieża i cesarza w stosunku do niewiernych* (*De potestate papae et cesaris restpectu infidelium*).

Rozwiązania, dotyczące systemu zapewnienia bezpieczeństwa w państwie, możemy odnaleźć u myślicieli epoki odrodzenia. Piccolo Machiavelli w swoich pracach dążył do sformułowania w sposób racjonalny i uporządkowany zasad postępowania ze społeczeństwem oraz kierowania państwem. Makiawelizm był „przede wszystkim niezgodą na ludzką bezradność wobec otaczających ludzi wydarzeń dziejowych lub na oddanie ich całkowicie pod kontrolę losu czy opatrzności. Punktem wyjścia jego koncepcji jest przekonanie, że losami państw i społeczeństw da się pokierować”[32]. R. Descartes pracował nad zbudowaniem zasad filozofii. W rozprawie *O namiętnościach duszy* zanegował dorobek starożytnych filozofów dotyczący pojęcia namiętności. Sformułował on zasadę, według której „od uczuć jedynie zależy wszelkie dobro i zło w tym życiu”[33].

W XVII w. H. Grocjusz zapoczątkował nową szkołę prawa natury. Jego zdaniem, prawo jest wypływem samej natury rozumnej. Było ono czymś najwcześniejszym i obowiązywało człowieka zorganizowanego w społeczeństwie. Poglądy swoje na temat wojny i bezpieczeństwa przedstawił w dziele pt. *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju* wydanym w 1625 r. Uważa, że „wojnę powinno się wszczynać jedynie dla dochodzenia prawa, a rozpoczętą wojnę – prowadzić tylko w granicach prawa i dobrej wiary”[34]. Wyróżnia on obok prawa boskiego

[31] Por. L. Elrich, *Polski wykład prawa wojny XV wieku*, Warszawa 1955, s. 115.

[32] N. Machiavelli, *Książe. Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, przeł. K. Żaboklicki, Warszawa 1984, s. 20.

[33] R. Descartes, *Namiętności duszy*, przeł. L. Chmaj, Warszawa 1986, s. 194.

[34] H. Grotius, *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, t. 1, przeł. R. Bierzanek, Warszawa 1957, s. 61.

(*ius divinium*) prawo ludzkie (*ius humanum*). W ramach prawa ludzkiego wyodrębnia natomiast prawo stosowane (*ius civile*) i prawo natury (*ius naturale*). Dla niego źródłem władzy jest umowa społeczna, na podstawie której panujący jest przedstawicielem interesów tych, którzy go wybrali. Umowa ta ma czuwać i być gwarantem przysługujących im praw, w tym prawa do życia, i zapewniać bezpieczeństwo. Może ona być zawierana zarówno między jednostkami, jak i państwami. Cytowany autor sformułował trzy naczelne zasady prawa naturalnego, które później stały się podstawowymi zasadami prawa stanowionego gwarantującego bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa: 1) zasadę zachowania zaciągniętych zobowiązań „*pacta sunt servanda*"; 2) zasadę, zgodnie z którą za wyrządzoną komuś szkodę należy się odszkodowanie oraz 3) zasadę karalności przestępstw, w której każdy, kto chce czynić zło, powinien ponieść konsekwencję swego złego postępowania. Wymienione zasady prawa naturalnego były wynikiem wewnętrznego dążenia oraz instynktu do zrzeszania się wśród ludzi na podstawie umowy społecznej[35]. Zdaniem M. Zirka-Sadowskiego, H. Grocjusz „dokonał przekładu prawa naturalnego na teorię praw podmiotowych, wykazując, że prawo naturalne można ujmować jako zespół praw ludzkich. W ten sposób stał się twórcą koncepcji praw człowieka"[36].

Tezy H. Grocjusza przyczyniły się w dużej mierze do wyodrębnienia prawa do środowiska jako jednego z praw podstawowych człowieka gwarantujących łącznie funkcjonowanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Swoją koncepcję prawa naturalnego H. Grocjusz odnosi nie tylko do stosunków między jednostkami i między państwami, których wzajemne powiązania winno regulować „prawo narodów". Musi ono mieć na względzie nie tylko pożytek pojedynczych społeczności, ale przede wszystkim interes i bezpieczeństwo całej „wielkiej powszechności" (*uniwersitas*). Uważa, że przestrzeganie zasad sprawiedliwości i bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych sprzyja wymianie handlowej, umożliwia zawieranie sojuszy oraz udzielanie sobie wzajemnej pomocy.

T. Hobbes wszystkie podstawowe prawa natury sprowadza do zasady „Nie czyń innemu tego, czego nie chcesz, aby inni tobie nie czynili"[37]. Ponadto autor ten przedstawia własną definicję prawa natury. Według niego, „prawem natury (*lex naturalia*) jest przepis lub reguła ogólna, którą znajduje rozum i która człowiekowi zabrania czynić to, co jest niszczące dla jego życia lub co odbiera mu środki zachowania życia, i która nakazuje dbać o to, co w jego rozumieniu najlepiej może jego życie zachować"[38]. Z natury rzeczy wyprowadza on podstawowe zasady,

---

[35] Poglądy H. Grocjusza oraz filozofów: T. Hobbesa, S. Pufendorfa, G. W. Leibniza, T. Christiana, Ch. Wolfa, J. J. Rousseau, H. Monteskiusza, I. Kanta, L. Dugita i H. Kelsena przedstawiam za: M. A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975, s. 78–97.

[36] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 160.

[37] M. A. Krąpiec, *Człowiek...*, s. 79.

[38] T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 113.

którymi powinien kierować się człowiek. W swoich koncepcjach wychodzi on z założenia, że człowiekiem i przyrodą rządzą te same prawa. Swoją teorię społeczno-polityczną oraz zasady regulacji stosunków międzyludzkich w państwie przedstawił głównie w *Lewiatanie*[39]. W dziele tym wyróżnia m. in. „uprawnienie przyrodzone" („*ius naturalne*"), do którego zalicza wolność, rozumianą jako swobodę czynienia wedle własnej woli wszystkiego, co człowiek uznaje za konieczne dla zachowania własnego życia i prawa natury („*lex naturalia*"), oznaczającego przepis lub zasadę ogólną, którą znajduje rozum i która zabrania człowiekowi uczynków zagrażających jego życiu lub odbierających mu środki do życia. Prawo natury wskazuje człowiekowi sposób zachowania i czyni z niego obowiązek określonego działania zgodnego z tym prawem.

T. Hobbes, pokazując w *Lewiatanie* genezę państwa, analizuje głównie przyczyny jego powstania, istotę i cele. Ludzie, zawierając umowę społeczną, godzą się na jego powstanie i ograniczenie tym samym swoich uprawnień. Liczą oni dzięki temu na zagwarantowanie im warunków do bezpiecznego i szczęśliwego życia. W ocenie T. Hobbesa prawa natury i jego zasady, takie jak: zasada sprawiedliwości, słuszności, miłosierdzia oraz zasada nakazująca czynienie innym tego, co byśmy chcieli, żeby nam czyniono, nie są zgodne z „przyrodzonymi uczuciami" człowieka. Ludzie w związku z tym potrzebują silnej władzy, której każdy obywatel winien się bezwzględnie podporządkować i która musi być wyposażona w niezbędne środki umożliwiające obronę interesów mieszkańców państwa i zmuszenie ich do przestrzegania umów w imię szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa. Jest to jeden z wymogów zasady sprawiedliwości, która „polega na dotrzymywaniu ważnych umów; ważność zaś ugód zaczyna się dopiero z ustanowieniem mocy państwowej, wystarczającej do tego, iżby zmuszać ludzi do zachowania ugód"[40].

W *Lewiatanie* wiele uwagi T. Hobbes poświęcił analizie zagadnień dotyczących pokoju i bezpieczeństwa badanych w kontekście teorii prawa naturalnego. Uważa, że podstawowe prawo natury nakazuje „dążyć do pokoju". Tak postrzegane prawo natury charakteryzują następujące zasady: 1) „żaden człowiek nie powinien okazywać innemu nienawiści czy pogardy, słowem, czynem, postawą czy też gestami"; 2) „każdy człowiek winien uznawać innych za sobie równych z natury"; 3) wchodząc w stan pokoju, żaden człowiek nie powinien zachowywać dla siebie żadnego uprawnienia, którego nie chciałby zachować dla każdego innego człowieka" oraz 4) „dla każdego człowieka jest konieczne dążyć do pokoju i zrzekać się pewnych uprawnień przyrodzonych"[41].

S. Pufendorf jako jeden z pierwszych oddzielił prawo naturalne od religii i moralności. Uważa on, że prawo natury jest jedynie zawarte w nakazach natu-

[39] Tamże, s. 107.
[40] Tamże, s. 134.
[41] Tamże, s. 135 i 136.

ralnego rozumu[42]. Metodę do poznania zasad tego prawa znajdujemy w jego analizie pojęcia natury i skłonności człowieka do zapewnienia sobie bezpieczeństwa osobistego. Według G. W. Leibniza, wyraźna jest ewolucja poglądów na temat poznawania bezpieczeństwa za pomocą zasad prawa natury. Jego zdaniem, prawo natury nie jest dane człowiekowi w postaci gotowych zasad, natomiast w ciągu dziejów tworzy się i doskonali poprzez lepsze uświadomienie natury w człowieku przez samego siebie. Prawo natury, według G. W. Leibniza, opiera się na trzech zasadach: 1) nikogo nie krzywdzić; 2) każdemu oddać to, co mu się należy oraz 3) uczciwie żyć[43]. G. W. Leibniz wyróżnia w swojej teorii prawdziwe i fałszywe idee. E. de Vattel twierdzi, że „Dobry monarcha, mądry kierownik państwa winien się przejąć tą wielką prawdą, że ma sobie powierzoną władzę zwierzchniczą dla bezpieczeństwa państwa i szczęścia całego ludu"[44]. Koncepcje tego autora mają swoje źródło w filozofii G. W. Leibniza oraz H. Grocjusza. Odkąd człowiek żyje w społecznościach cywilnych, czyli w państwach według E. de Vattela, obok norm prawa naturalnego wytworzyło się w nich prawo, które nazywa cywilnym i które rozwija, uzupełnia i przystosowuje prawo naturalne do konkretnych potrzeb społeczności.

T. Christian uważa, że normy prawne dotyczą tylko zewnętrznych stosunków między ludźmi[45]. W sferze wewnętrznej życia według koncepcji tego myśliciela nie występuje zasada moralności. Prawo natury zawiera zasady sprawiedliwości i niesprawiedliwości i ta podstawowa cecha odróżnia je od etyki i polityki. J. J. Rousseau w swojej koncepcji połączył teorię prawa natury z konstrukcją zasady umowy społecznej. Naczelne postulaty społeczno-moralne wynikają u niego z zasady wolności i zasady równości. W teorii umowy społecznej wykorzystuje podstawowe zasady prawa naturalnego[46].

Zasada umowy społecznej została odzwierciedlona w treści Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. Według K. Grzybowskiego, prawa jednostki w Deklaracji to naturalne, niezbywalne i święte prawa człowieka, to zasady proste i niesporne[47]. Zdaniem tego autora, określenia te nadają tym prawom charakter indywidualistyczny i przedpaństwowy. Są to „idealne pojęcia związane wedle wiary ich twórców z gatunkiem ludzkim, to jest tkwiącymi w umyśle każdego człowieka"[48]. K. L. Monteskiusz w swoim dziele *O duchu praw* analizuje naturalne zasady prawa w życiu narodów na różnych płaszczyznach czasu i kultury. Przedstawia on istotę praw rozumianych jako

---

[42] M. A. Krąpiec, *Człowiek*…, s. 80.

[43] Tamże, s. 81.

[44] E. de Vattel, *Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania i spraw narodów i monarchów*, przeł. B. Winiarski, t. 1, Warszawa 1958, s. 92.

[45] M. A. Krąpiec, *Człowiek*…, s. 82.

[46] Tamże, s. 82–83.

[47] K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 19.

[48] Tamże.

konieczne stosunki wypływające z natury rzeczy. Wyróżnia prawa natury płynące wyłącznie z naszej istoty, prawa stanowione, obejmujące prawo państwowe oraz prawo narodów. Według K. L. Monteskiusza w stanie pierwotnym pokój i bezpieczeństwo należą do pierwszych naturalnych praw. Stworzył on również fundamentalną zasadę trójpodziału władz opartą na modelu państwa praworządnego i bezpiecznie urządzonego[49].

I. Kant analizuje przepis prawa natury w postaci formalnej zasady, którą nazywa imperatywem kategorycznym bezwzględnej powinności. Zasada ta może być spełniana tylko dobrowolnie z poczucia obowiązku dotyczącego wszystkich ludzi. Natura według I. Kanta „w najogólniejszym rozumieniu jest to istnienie rzeczy podległe prawom"[50]. Zasadą powszechnie obowiązującą dla I. Kanta jest pragnienie postępowania z poczucia obowiązku będące podstawową maksymą woli człowieka. Najważniejszymi zasadami porządku moralnego w jego koncepcji są dwa nakazy: wolności i prawa. W poglądach I. Kanta „Praktyczne zasady są to zasady zawierające ogólne określenie (*Bestimmung*) woli, pod które podpada pewna ilość praktycznych prawideł"[51]. Zdaniem R. Tokarczyka, I. Kant „w szczególności krytykował odwieczne schematy myślenia prawnonaturalnego, zmierzające do ustalenia treści absolutnych, obiektywnych, koniecznych i powszechnych norm prawa naturalnego na podstawie empirycznie pojmowanej natury"[52].

W teorii I. Kanta należy zwrócić uwagę zwłaszcza na humanizację nauki i etyki. W *Krytyce czystego rozumu* wskazuje on na aktywną rolę człowieka w procesie poznania. W tak rozumianej roli przestaje on być biernym odbiorcą tego, co narzuca mu otoczenie. I. Kant wolę łączy ściśle z pojęciem obowiązku. Obowiązek „jest koniecznością czynu wypływającego z poszanowania prawa"[53]. Zasady realizujące obowiązek powinny być przestrzegane dzięki woli realizującej regułę: „nie powinienem nigdy inaczej postępować jak tylko tak, żebym mógł także chcieć, aby maksyma moja stała się powszechnym prawem"[54]. Wola postępowania jest praktycznym rozumem, którym kierujemy się w naszym zachowaniu. Na podstawie analizy obowiązków względem siebie i innych filozof ten stawia tezę, że człowiek nie może nigdy być traktowany jako środek, ponieważ sam stanowi wartość bezwzględną. Twierdzi, „że człowiek i w ogóle każda istota rozumna istnieje jako cel sam w sobie, nie tylko jako środek, którego by ta lub owa wola mogła używać wedle swego upodobania, lecz musi być uważany

[49] Zob. szerzej A. Burda, *Doktryna Konstytucyjna Monteskiusza*, [w:] *Monteskiusz i jego dzieło*, *Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956, s. 12–57; por. także w tej publikacji referat J. Wróblewskiego, *Teoria prawa Monteskiusza*, s. 63–152.

[50] I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł. J. Gałecki, Warszawa 1984, s. 73.

[51] Tamże, s. 31.

[52] R. Tokarczyk, *Klasycy…*, s. 277.

[53] I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1984, s. 21.

[54] Tamże.

zarazem za cel zawsze, we wszystkich swych czynach, odnoszących się tak do niego samego jak też do innych istot rozumnych”[55]. Ludzie, którzy postępują zgodnie z tym nakazem, szanują własne człowieczeństwo i dzięki temu nie mogą się krzywdzić.

W stosunkach międzyludzkich I. Kant zwraca uwagę m. in. na to, że „ten kto narusza prawa ludzi, jest skłonny posługiwać się osobą innych tylko jako środkiem, nie uwzględniając tego, że jako istoty rozumne należy ich cenić zawsze razem jako celu, nigdy jako środka”[56]. Swoją koncepcję „państwa celów” przedstawił w *Uzasadnieniu metafizyki moralności*. Według jej założeń, każda istota rozumna żyjąca w państwie wyróżnia się tym, że sama sobie wyznacza swój indywidualny cel, przeciwko któremu nigdy nie może występować, a celem takim jest sam człowiek. Powinien on brać udział w ustanawianiu praw, które regulują stosunki w społeczeństwie i podlegać im[57]. Podstawą wolności według I. Kanta jest przestrzeganie tych zasad. Wolność jest dla niego kluczem „do wyjaśnienia autonomii woli”[58]. Koncepcje bezpieczeństwa I. Kant przedstawił w pracy pt. *O wiecznym pokoju* (*Zum ewigen Friedel*). K. Bal uważa, że traktat ten stanowi „swojego rodzaju podsumowanie wielowiekowych zmagań najprzedniejszych intelektualistów z problemem uruchomienia zabezpieczeń gwarantujących pokojowe współżycie państw i narodów”[59]. Według I. Kanta, stan „wiecznego pokoju” i bezpieczeństwa można osiągnąć nie tylko dzięki reformom ustrojowym, gwarantującym prawa człowieka i jego wolność. Oprócz zasad „definitywnych” wiecznego pokoju o charakterze politycznym przedstawionych w dziele *O wiecznym pokoju* istotne znaczenie mają jego rozważania umieszczone w „uzupełnieniach”. Przedstawia tam teoretyczne uzasadnienie stanu bezpieczeństwa, którego gwarantem jest „wieczny pokój”. Natura jest obiektywną gwarancją pokoju i bezpieczeństwa. Jest rozumiana jako prawidłowości i konieczności. Przyczynia się ona do tego, że między ludźmi istnieje zgoda i pokój, nawet wbrew ich intencjom[60]. Poglądy I. Kanta są wyrazem optymizmu na temat tego, że ludzie potrafią zrozumieć korzyści wynikającego z trwałego pokoju gwarantującego im bezpieczeństwo.

Według L. Duguita, w każdym człowieku są reprezentowane dwie żywiołowe tendencje: indywidualistyczna i społeczna. Reguła społeczna łączy je, tworząc płaszczyznę harmonii zapewniającej bezpieczeństwo. Przekroczenie reguły społecznej powoduje reakcję społeczną, która przekształca regułę społeczną w regułę prawną. Reguła prawna występuje w postaci różnych praw. Prawo pozytywne

---

[55] Tamże, s. 60 i 61.

[56] Tamże, s. 62.

[57] Tamże, s. 69–78.

[58] Tamże, s. 86 i 99.

[59] K. Bal, *Imanuela Kanta przesłanie do współczesności*, [w:] I. Kant, *O wiecznym pokoju*, *Zarys filozoficzny*, przeł. F. Przybylak, Wrocław 1992, s. 5.

[60] Tamże, s. 53.

sprzeczne z regułą prawną jest prawem pozornym nie posiadającym mocy wiążącej i nie zapewniającym bezpieczeństwa. Większość społeczeństwa decyduje o uznaniu jakiejś reguły społecznej za regułę prawną[61].

H. Kelsen jako twórca neopozytywistycznej wiedeńskiej szkoły prawa opowiada się za funkcjonowaniem zasady „zarachowania". Wychodzi on z założenia o istnieniu w prawie zasad powinnościowych typu hipotetycznego[62]. W zasadzie tego typu przy zaistnieniu stanu faktycznego powinien nastąpić skutek prawny[63]

W teorii psychiki prawnej zasada jest objawem pierwotnym i właściwością psychiczną człowieka. Według tej koncepcji, na długo przed powstaniem działalności ustawodawczej istniały pewne zasady i reguły zachowania człowieka tkwiące w jego psychice zapewniające mu poczucie bezpieczeństwa. L. Petrażycki w ramach teorii psychiki społecznej badał zależności przyczynowe zasad prawnych w psychice ludzi, którzy uważają, że ktoś jest do czegoś zobowiązany, albo coś należy się jemu od kogoś. Zasadniczym elementem powinności takich zasad zdaniem L. Petrażyckiego są emocje. Uważa on, że „według naszego przekonania czynami naszymi nigdy nie kierują przytoczone (hedonistyczne) czynniki; pobudkami ich są w rzeczywistości impulsje, emocje we wskazanym wyżej znaczeniu"[64]. Prawo łączy w sobie określone sytuacje międzyludzkie ze świadomością tego, co danej osobie należy się w związku z zaistnieniem pewnych okoliczności. Według L. Petrażyckiego, prawo jest czynnikiem psychicznym w życiu społecznym. Rola prawa zapewniającego bezpieczeństwo w jego koncepcji sprowadza się do tłumaczenia pobudek zachowania i zaniechania oraz do utrwalania i rozwijania skłonności i cech charakteru ludzkiego. Zasady prawa powinny przyczyniać się do kształtowania za pomocą wychowania „psychiki społecznej" zgodnie z treścią obowiązujących norm prawnych[65]. Prawo dla L. Petrażyckiego „w znaczeniu prawniczym czyli grupa tych zjawisk (pozytywne prawo międzynarodowe + oficjalne prawo pozytywne wewnętrzne), […], stanowi ono grupę zjawisk mieszanych"[66].

M. Zirk-Sadowski, analizując stanowisko prawnonaturalne, rozważa m. in. sposób wykorzystania tej kategorii przez prawników praktyków. Uważa on, że „często jest to bardzo powierzchowna koncepcja, którą co najwyżej można nazwać argumentem z prawa natury"[67]. Jego zdaniem, „argument prawnonaturalny

---

[61] Tamże, por. także J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Dugit*, Lublin 1949, s. 107.

[62] Zob. szerzej, J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955, s. 139 i n.

[63] M. A. Krąpiec, *Człowiek*…, s. 92–93; por. także C. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 7.

[64] L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002, s. 18.

[65] T. Kotarbiński, *Wstęp*, [w:] L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 14.

[66] L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, Warszawa 1959, s. 337.

[67] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 150.

opiera się zatem na stwierdzeniu, że prawo to czerpie swoją moc obowiązywania z zewnętrznego wobec niego porządku normatywnego, a zatem w razie niezgodności z nim może być w skrajnych przypadkach pozbawione obowiązywania lub też ten zewnętrzny porządek może być, co najmniej, kryterium oceny prawa pozytywnego"[68]. Jak twierdzi cytowany autor, zwolennicy prawa natury uważają, że „Bóg stworzył ten świat wedle pewnych zasad, które dotyczą też życia ludzkiego i społecznego. Naszym zadaniem jest odczytanie ich z porządku naturalnego i wprowadzenie do prawa pozytywnego"[69].

Utożsamiając się z argumentacją zwolenników prawa natury, uważam, że środowisko naturalne jest częścią porządku naturalnego. Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego ma swoje głębokie źródła w przedstawionych wyżej koncepcjach i zasadach prawa natury. Porządek naturalny i środowisko jako najważniejsze elementy bezpieczeństwa ekologicznego są porządkowane według tych właśnie idei. Jedna z nich sprowadza się do podstawowego nakazu moralnego „dobro należy czynić". Tak sformułowana treść tego nakazu w różnej postaci zasad prawa natury jest fundamentem całej instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Pierwsze zasady prawa natury były wyrazem istniejącego w człowieku porządku naturalnego, zapewniającego mu poczucie bezpieczeństwa w życiu w harmonii z przyrodą.

Najważniejszym wyrazem prawa natury jest dążenie do zachowania własnego życia w środowisku otaczającym człowieka. Z tego tytułu w człowieku istnieje pierwotna wrodzona potrzeba obrony własnego, osobistego i zbiorowego bezpieczeństwa ekologicznego. W przyrodzie również występują podobne zachowania realizowane i oparte na zasadzie instynktu samozachowawczego. W przypadku człowieka dążenie do zachowania życia i istnienia tego życia na Ziemi ma bardziej skomplikowany i zarazem bogatszy wymiar. Zachowanie istnienia życia w człowieku jest punktem wyjścia dla tworzenia przez niego ogólnej koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego. Mówiąc o tym, że człowiek ma prawo i obowiązek chronić środowisko przed jego zanieczyszczeniem, dajemy mu jednocześnie naturalne prawo do tworzenia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne wypływających z naczelnej zasady „czyń dobro".

W koncepcji umowy społecznej prawa człowieka, będące podstawą powołania państwa, posiadają charakter pierwotny wobec instytucji państwa i podlegają ochronie w wypadku wystąpienia zagrożenia ze strony władzy państwowej. W umowie tej jednostka zleca państwu pieczę nad swoimi interesami. Człowiek wyposaża równocześnie państwo w kompetencje niezbędne do realizacji powierzonych władzy państwowej funkcji. Przekazując te kompetencje, rezygnuje on na rzecz państwa z części posiadanych praw. W ten sposób przekazywane są te uprawnienia, należące do jednostki, których nie jest ona w stanie wykonywać

[68] Tamże, s. 152.
[69] Tamże, s. 153.

efektywnie i samodzielnie. Państwo zgodnie z zasadą pomocniczości realizuje jedynie te funkcje, których nie może wykonać jednostka samodzielnie lub w grupie społecznej. Dla twórców umowy społecznej istotą państwa jest solidaryzm społeczny.

L. Caro twierdzi, że „Wedle światopoglądu solidarystycznego ma bowiem człowiek cel własny, posiada pewien zakres praw wolnościowych, nie wolno mu wszakże używać ich na szkodę ogółu i nie mogą one nigdy kolidować z uprawnionym i godziwym interesem współobywatela”[70]. Jednostka w społeczeństwie, którego funkcjonowanie opiera się na solidaryzmie, służy dobru ogólnemu, ale i społeczeństwo czy państwo służą nawzajem dobru jednostek. W działaniu jednostki uspołecznionej dużą rolę odgrywa wzgląd na interes publiczny, ale zarazem jest ona sama w sobie celem i ma prawo dbania w godziwych granicach o dobro własne[71]. Według L. Caro, „Zwrotu o solidarności w społeczeństwie użył pierwszy Piotr Leroux w 1839 r.[72] Z idei solidaryzmu wynika „Ogólna zasada, wedle której ingerencja państwa nieodzowną jest w każdym wypadku krzywdy grożącej ogółowi, pewnej warstwie społecznej lub jednostce, pozostaje kierująca i wedle niej ocenić należy każdy poszczególny wypadek”[73].

Odejście w XIX w. od koncepcji prawa naturalnego i natury człowieka spowodowało koncentrację uwagi na prawach człowieka rozumianych jako prawa podmiotowe ściśle związane z państwem i jego obowiązkami wobec ludzi. Źródło zagrożeń tkwiło w antagonistycznie nastawionym państwie, które mogło łamać podstawowe prawa człowieka. Jednostka według takiego założenia jest zdominowana przez państwo.

Dalsza ewolucja poglądów na temat koncepcji praw człowieka poszła w kierunku stworzenia III generacji praw w postaci prawa solidarności[74]. Wskazuje ona na możliwość współdziałania jednostki z państwem i jednostek w ramach zbiorowości. Twórca tej teorii K. Vasak zaproponował katalog praw człowieka, obejmujący prawo do czystej wody i zdrowego powietrza, przekształcony później w prawo do zdrowego i czystego środowiska powiązanego z prawem do rozwoju i pokoju i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Zasada równości skoncentrowana została na funkcji sprawiedliwego rozdziału dóbr[75]. Kryteria sprawiedliwości według tej teorii nie wynikały bezpośrednio

---

[70] L. Caro, *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowanie*, Lwów 1931, s. 9.

[71] Tamże, s. 10.

[72] Tamże, s. 20.

[73] Tamże, s. 60.

[74] Termin ten został wprowadzony przez K. Vasaka, *A 30-Year Struggle: The Sustained Effort to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, „UNESCO Courier” 1977/11, s. 29.

[75] Zob. E. Kornaś, *Sprawiedliwość międzynarodowa,* Kraków 1979, s. 12. Pojęcie sprawiedliwości omawia także S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, s. 29–34.

z umowy społecznej, lecz były one nadane[76]. W omawianych koncepcjach praw człowieka pojawiła jednak się sprzeczność. Polegała ona na tym, że państwo z jednej strony było uznawane za stronę naruszającą prawa człowieka, a z drugiej strony miało ono być odpowiedzialne za prawidłową realizację uprawnień jednostki. W takiej roli państwo miało też gwarantować poszanowanie praw podmiotowych. Prawa i wolności obywatelskie pełniły wtedy przede wszystkim funkcję wyznaczenia granic kompetencji państwa, a także funkcję ich obrony przed szkodliwą dla jednostki ingerencją władz publicznych reprezentujących państwo. Druga połowa XIX w. i XX w. zmieniła optykę widzenia praw człowieka. Było to związane głównie ze wzrostem ingerencji administracji w życie gospodarcze i społeczne. W tym okresie nastąpiło też przeniesienie na władze publiczne odpowiedzialności za stan gospodarki i środowiska oraz realizację uprawnień socjalnych obywateli[77]. W przestrzeganiu praw jednostki państwo zaczęło odgrywać czynną rolę. W akcentowanych obowiązkach państwa wobec obywateli pojawiła się nowa kategoria praw socjalnych i ekologicznych. Tak zmodyfikowana koncepcja praw człowieka stworzyła następnie grunt dla realizacji prawa ochrony środowiska, prawa do korzystania ze środowiska oraz prawa do bezpieczeństwa ekologicznego, realizowanego głównie w ramach zasady zrównoważonego rozwoju i zabezpieczonego za pomocą prawa podmiotowego.

Istotny wpływ na ewolucję poglądów wyrażających nową generację praw człowieka widzę także w nauce Kościoła katolickiego. Dostrzegła ona konieczność prowadzenia działań na rzecz ochrony środowiska stosunkowo późno. Historyk L. White Jr. w 1967 r. winą za problemy ekologiczne świata obarczył chrześcijaństwo. Uważa, że zachodnia ekologia znalazła się w kłopotach z powodu pierwszego opisu stworzenia w Księdze Rodzaju. W słowach, na które powołuje się autor, Bóg stawia ludzi ponad całym stworzeniem, a następnie daje im nad nim władzę. L. White Jr. twierdzi, że żadna inna religia nie jest tak antropocentryczna jak chrześcijaństwo, żadna tak surowo nie wyklucza z królestwa łaski Bożej wszystkiego poza ludźmi. W takim położeniu człowieka jedyną przyczyną i racją istnienia natury jest służba ludzkości[78]. Ocena, którą przedstawił L. White Jr., była bardzo radykalna i nie odpowiadała rzeczywistości.

W nauce chrześcijańskiej zasygnalizowano najpierw potrzebę zmiany sposobu myślenia o prawie w kontekście ochrony przyrody, a później modyfikację samego podejścia do ochrony środowiska. Zdaniem R. Sobańskiego, dominujący w tym zakresie sposób myślenia prawniczego opierał się przez dłuższy czas na zasadzie *personae-res-actiones*, w której środowisko było traktowane jako rzecz w oderwaniu od funkcjonowania jego elementów składowych w ramach

[76] Zagrożenie takie dostrzega Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowska, Warszawa 1959, s. 110.

[77] Por. Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka*, Warszawa 1978, s. 31 i n.

[78] Por. L. White Jr., *The Historical Roots of the Ecologic Crisis*, „Science" 1967/155, s. 1203–1207.

ekosystemu[79]. Woda, powietrze, gleba wymagają ochrony nie tylko z tego względu, że należą do człowieka i stanowią przedmiot własności, ale również i dla tego, że same w sobie stanowią wartość podlegającą ochronie prawnej[80]. W konsekwencji zmiany tego sposobu myślenia o środowisku pojawiło się prawo do zintegrowanego i kompleksowego rozwoju, którego ewolucja na gruncie ochrony środowiska doprowadziła do powstania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Zasada równości w dostępie do zasobów środowiska jest rozwinięciem zasady sprawiedliwości[81]. Na temat zagrożeń środowiska swoje stanowisko przedstawiło wielu papieży m. in.: Pius XII, Papież Paweł VI oraz Jan Paweł II. Stolica Apostolska w 1972 r. przygotowała na konferencję ONZ w Sztokholmie dokument dotyczący ochrony środowiska pt. *Stanowisko Stolicy Apostolskiej wobec ochrony środowiska*[82]. Zwrócono w nim uwagę na podstawową zależność zachodzącą między człowiekiem a środowiskiem. Główną tezą stawianą przez Stolicę Apostolską jest to, że środowisko naturalne jest powołane do służenia człowiekowi. Jest ono fundamentem dobrobytu, działalności gospodarczej oraz cywilizacyjnego urządzenia świata. Środowisko daje człowiekowi naturalną moc przetrwania. Ochrona środowiska staje się nowym nie rozwiązanym do końca i nie uświadomionym problemem społeczno-moralnym[83]. Papież Paweł VI w *Orędziu na światowy dzień ochrony środowiska przyrodniczego* skierował przesłanie, w którym wyraził swoją opinię, iż choć tekst biblijny jest bardzo stary, prosty, to jednak daje przesłanie o bardzo głębokiej treści ekologicznej.

Papież uważa, że: „w ostatnich latach cały świat uświadomił sobie coraz lepiej, że środowisko warunkuje w sposób istotny życie i rozwój człowieka, który ze swej strony udoskonala i uszlachetnia je swoją obecnością, pracą i swą kontemplacją"[84]. Troska o środowisko przyrodnicze i bezpieczeństwo ekologiczne powinna być nie tylko ubóstwianiem przyrody, ale głównie wyrazem miłości i akceptacji człowieka do człowieka. Odpowiedzialność etyczno-moralna za środowisko naturalne polega na przyjmowaniu tego dobra jako odwiecznego daru Boga. Niszcząc to, co nazywa się przyrodą, człowiek występuje przeciwko bliźniemu, ponieważ Bóg Ziemię przeznaczył dla wszystkich[85]. Papież Jan

---

[79] R. Sobański, *Człowiek i środowisko w polityce dla rozwoju*, „Prawo Kanoniczne" 1995/3–4, s. 13.

[80] Zob. szerzej Cz. Strzeszewski, *Własność zagadnienia społeczno-moralne*, Warszawa 1981, s. 20 i n.

[81] Pojęcie sprawiedliwości rozdzielczej omawia m. in. E. Kornaś, *Sprawiedliwość*…, s. 12.

[82] Papież Paweł VI, *List do sekretarza generalnego konferencji Narodów Zjednoczonych o ochronie środowiska naturalnego* (przeł. B. Różycka), „Chrześcijanin w Świecie" 1973/2, s. 68–71.

[83] J. Nagórny, *Teologia ekologii, O prawdziwie chrześcijańskie spojrzenie na kwestie ekologiczne*, [w:] *Ekologia przesłanie moralne Kościoła*, red. J. Nagórny, J. Gocko SDB, Lublin 2002, s. 187–188.

[84] Papież Paweł VI, *Orędzie na światowy dzień ochrony środowiska przyrodniczego*, *Wypowiedzi i dokumenty kościelne*, [przeł. z *Orędzia na konferencję poświęconą sprawom środowiska przyrodniczego w Sztokholmie w 1972 r.*, *Nauki Pawła VI*, s. 606, J. Zarański], „Novum" 1977/11, s. 5.

[85] J. Nagórny, *Teologia*…, s. 199–200.

Paweł II w encyklice *Laborem Exercens* dwukrotnie i wyraźnie zwracał uwagę na związek człowieka ze środowiskiem w kontekście bezpieczeństwa ekologicznego.

Do dóbr powszechnego używania Papież zalicza korzystanie z natury. Punktem styczności między człowiekiem a środowiskiem jest bezpieczne i ekologiczne wykorzystanie jego zasobów. Nauka Kościoła mówi, że korzystanie z elementów środowiska powinno być wypełnieniem misji poddawania Ziemi człowiekowi. Wyznacznikiem takiego działania może być zasada pierwszeństwa pracy nad kapitałem, który, zdaniem Jana Pawła II, powinien być instrumentem służącym do osiągnięcia celu, nie zaś celem samym w sobie[86]. O moralnym charakterze rozwoju świadczy też poszanowanie różnego rodzaju rzeczy i istot żywych zgodnie z ich naturą. „Nie można bezkarnie używać różnego rodzaju bytów żyjących czy nieożywionych składników naturalnych, roślin, zwierząt w sposób dowolny, jedynie według własnych potrzeb gospodarczych"[87]. W nauce Jana Pawła II ludzka ekologia przejawia się w tym, że człowiek postępuje racjonalnie z poszanowaniem chrześcijańskich norm moralnych. Zwłaszcza zasady moralne mają swoje źródło w samej naturze stworzenia[88]. Zasadami postępowania, przy korzystaniu ze środowiska naturalnego, do których odwołuje się Papież, są: 1) zakaz bezkarnego wykorzystywania natury; 2) uznanie wyczerpalności zasobów naturalnych; 3) traktowanie niewłaściwie pojętego postępu gospodarczego za przyczynę degradacji środowiska oraz 4) fakt nieotrzymania przez człowieka od Boga władzy absolutnej nad stworzeniem[89].

Analiza dokumentów Kościoła w okresie od Soboru Watykańskiego II do pism Jana Pawła II prowadzi do wniosku, że gwarancją zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego może być przestrzeganie kilku podstawowych zasad działania. Należą do nich: 1) zniesienie wszelkich form przemocy i niesprawiedliwej zależności; 2) przestrzeganie międzynarodowego prawa rozwoju; 3) rozwijanie prawnej i pozaprawnej ochrony; 4) realizowanie solidarnej współpracy międzynarodowej; 5) pogłębianie integralnego rozwoju w skali globalnej; 6) wprowadzanie zmian w strukturach gospodarczych w krajach rozwijających; się i rozwiniętych; 7) zmienianie mentalności w stylu życia społeczeństw wysoko rozwiniętych; 8) budowanie nowego międzynarodowego ładu społeczno-gospodarczego oraz udzielanie pomocy krajom rozwijającym się[90]. W encyklice Jana

---

[86] Por. M. Rode, *Idea sprawiedliwej płacy*, Poznań 1939, s. 41 i n.

[87] *Enc. Solicitudo rei socialis*, no. 34.

[88] *Enc. Centesimus annus* nn. 37–40, [w:] A. Luciani, *Catechismo sociale cristiano*, Milano 1992, s. 198; J. Touscoz, *Jean Paul II et le developement des peuples*, [w:] *Jean Paul II et l'ethique*, Paris 1990, s. 105–114.

[89] K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998, s. 114.

[90] F. J. Mazurek, *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła (od papieża Leona XIII do papieża Jana Pawła II)*, Lublin 1991, s. 220.

Pawła II *Centesimus Annus* czytamy: „Człowiek mniema, że samowolnie może rozporządzać ziemią, podporządkowując ją bezwzględnie własnej woli, tak jakby nie miała ona własnego kształtu i wcześniejszego, wyznaczonego jej przez Boga, przeznaczenia, które człowiek, owszem, może rozwijać, lecz któremu nie może się sprzeniewierzać”[91]. Papież z nadzieją na przyszłość twierdzi, że zarówno ustawodawstwo państwowe i międzynarodowe, jak również prawo kościelne z pewnością mogą współpracować w przezwyciężeniu przyczyn i skutków działań człowieka powodujących degradację jakości życia ludzkiego w ramach całej ekologii[92].

Przedstawione w tej części rozprawy wybrane koncepcje dotyczące pojęcia bezpieczeństwa, widziane w szczególności poprzez pryzmat zasad urządzenia państwa, społeczeństwa i prawa nie wyczerpują oczywiście całego ogromu myśli filozoficznej na ten temat. W poglądach tych charakterystyczna jest natomiast szczególna metoda podejścia do problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji bezpieczeństwa. Pokazuje ona holistyczne ujęcie badanej problematyki zakładające powiązanie ze sobą takich instytucji, jak: bezpieczeństwo, państwo, społeczeństwo, prawo i polityka. Zdaniem J. Świniarskiego, prezentacja poglądów wielowiekowej dyskusji wokół źródeł i charakteru prawa natury, prawa naturalnego i ich związków tak z prawem pozytywnym i podmiotowym, jak i dobrem naturalnym pozwala wyodrębnić trzy główne kierunki i linie w filozofii: 1) linię przyrodniczą, 2) linię humanistyczną oraz 3) linię przyrodniczo-humanistyczną[93]. W jego ocenie we współczesnym pojmowaniu filozoficznym, skłaniającym się do każdej z tych linii znaczenia nabiera bezpieczeństwo jako dobro naturalne. Jest pojmowane jako dobro „tak generowane przez niepoznaną jeszcze wstecznie przyrodę jak i stwarzane przez trudno przewidywalne zachowania, działania i postępowania ludzi. W tym ujęciu bezpieczeństwo staje się zagadnieniem wręcz „naczelnym” (teologicznym) pierwszym (filozoficznym) oraz mającym „ogólne” znaczenie naukowe i praktyczne”[94].

W kolejnym punkcie tego rozdziału przedstawię genezę kształtowania się instytucji prawnych ochrony przyrody i ochrony środowiska, które położyły podwaliny dla instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

---

[91] Papież Jan Paweł II, *Encyklika apostolska „Centesimus Annus”*, nr 37, *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, t. 2, Kraków 1996, s. 461–530.

[92] Zob. szerzej, L. Gerosa, *Interpretacja prawa w Kościele. Zasady wzorce perspektywy*, przeł. K. Kubis, A. Porębski, Kraków 2003, s. 23 i n.

[93] J. Świniarski, *Filozofia jej przedmiot, działy, kierunki i tendencje rozwojowe*, [w:] *Wybrane koncepcje wojny i pokoju w dziejach myśli filozoficznej*, red. R. Rosa, cz. 1, Warszawa 1991, s. 7.

[94] J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa*, Warszawa–Pruszków 1997, s. 58.

1.2. Geneza kształtowania się instytucji prawnych ochrony przyrody i ochrony środowiska

Badając genezę instytucji prawnych ochrony przyrody, dostrzegam w ich powstaniu istotny wpływ motywów religijnych, gospodarczych i estetycznych głównie pierwszych działań ochronnych[95]. Najstarszą formą instytucjonalną ochrony przyrody były wierzenia religijne i prawo zwyczajowe[96]. Zdaniem Z. Sokolewicz, nie można mieć wątpliwości, że wierzenia religijne mogą wchodzić i wchodzą w skład mechanizmów społecznych, grających istotną rolę w utrzymywaniu równowagi między środowiskiem naturalnym a systemem społeczno-gospodarczym[97]. Według religii pogańskiej, stare drzewa uznawano za ośrodki kultowe[98]. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji kamedułów zabronione było wycinanie drzew, które rosły na terenie klasztoru. Przepisy tego aktu obowiązywały prawie do 1908 r. Sankcje karne pełniły wtedy funkcję prewencji ogólnej i szczególnej w ochronie prawnej lasów[99]. Źródła pierwszych instytucji prawnych chroniących las można odnaleźć w średniowiecznych przepisach, np. zakonu karmelitów oraz cystersów[100].

Pierwowzorem współczesnego powszechnego obowiązku ochrony środowiska były w przeszłości różnego rodzaju działania władz, sprowadzające się najczęściej do wydawania urzędowych nakazów, zakazów oraz pozwoleń zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa. Źródłem uprawnień władcy do korzystania z zasobów przyrody były regale królewskie, które gwarantowały wyłączne prawo polowania na grubą zwierzynę lub też poddawały ochronie szczególnie cenne gatunki zwierząt i roślin[101]. Była ta forma pierwotnej instytucji praw-

---

[95] Genezę prawnych form ochrony środowiska przedstawiłem wcześniej w pracy: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 15–53. Podstawowe elementy treści tego fragmentu rozprawy były tam publikowane.

[96] Por. Z. Ziembiński, *Obowiązywanie prawne norm zwyczajowych*, [w:] *Elementy socjologii prawa. Prawo zwyczajowe*, Warszawa 1993, s. 197 i n.

[97] Z. Sokolewicz, *Środowisko naturalne a wierzenia religijne*, [w:] *Człowiek i środowisko w pradziejach*, red. J. Z. Kozłowski, S. K. Kozłowski, Warszawa 1983, s. 239.

[98] W. Szafer, *Zarys historii ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Ochrona przyrody i jej zasobów*, red. W. Szafer, t. 1,Warszawa 1965, s. 53–54.

[99] K. Michalski, *Ochrona przyrody w regułach i konstytucjach zakonnych*, OP 1933, R. 4, s. 15.

[100] J. Lelewel, *Cześć bałwochwalcza Słowian i Polski*, Poznań 1957, s. 33–37; por. M. Dembińska, *Formy wykorzystywania lasu*, [w:] *Dzieje lasów leśnictwa*…, s. 61 i n.

[101] Regaliami były zastrzeżone wyłącznie dla władcy dziedziny działalności gospodarczej, będące w istocie monopolem panującego. Były one wyłącznym prawem panującego. Najstarsze wywodziły się z regale ziemi mającego podstawowe znaczenie. Regale to tworzyło się na dwa sposoby: 1) przez podporządkowanie własności ziemi uprawnej dzierżonej przez ludność wolną, ale zobowiązaną do świadczeń na rzecz monarchy, jego własności zwierzchniej; 2) przez rozciągnięcie regale monarchy na obszerne tereny lasów, łąk i nieużytków. J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964, s. 100–101. Z regale ziemi wywodziły się regalia: polowania, rybołówstwa, bartne i górnicze.

nej związanej z wyłącznością prawa polowania. Warto zwrócić uwagę, że dawne prawo polskie uznawało pastwiska w lasach i poza lasami za obszar własności wspólnej dostępnej dla każdego[102]. Istotne znaczenie dla wyznaczenia późniejszego prawa podmiotowego do środowiska miało to, że można było traktować w przeszłości te zasoby przyrody jako dobro wspólne. Zasady prawne ochrony dobra wspólnego obejmującego zasoby przyrody wywodzę z zasady dobra wspólnego (*common good*). Pojęcie dobra wspólnego odgrywało dużą rolę w doktrynach prawa natury, a zwłaszcza w naukach tomistycznych, które moim zdaniem stanowiły podstawę teoretyczną wielu współczesnych instytucji prawnych ochrony przyrody. Ochrona prawna lasów w początkowym okresie była silnie powiązana z prawem własności. Zdaniem K. Ślaskiego „Proces kształtowania się prywatnej własności leśnej znalazł swe odbicie w prawodawstwie zabezpieczającym interesy właścicieli. O ile jeszcze statut mazowiecki z 1260 r. nie uważał jawnego wyrębu w cudzym lesie podczas dnia za przestępstwo, o tyle statut wiślicki z 1347 r. zawiera już sporo ostrych przepisów w tym zakresie"[103]. W XII w. zostały wydane pierwsze zarządzenia władzy państwowej, których przedmiotem była ochrona lasów przed wyrębami. Najwcześniejsze przepisy z tego zakresu dotyczyły przede wszystkim puszcz pogranicznych mających znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa państwa[104]. W 1208 r. wydane zostały przepisy zezwalające „chłopom wsi Pilczyce (obecnie część Wrocławia) na wypas świń i zbiórkę suszu w dąbrowie, lecz bez naruszania samego drzewostanu"[105].

Pierwsze normy wchodzące w skład instytucji prawnych ochrony lasów można odnaleźć także w postanowieniach statutu warckiego Władysława Jagiełły z 1423 r. Źródłem instytucji prawa łowieckiego były w przeszłości przepisy, dotyczące ograniczeń prawa polowania[106]. Działania związane z tworzeniem instytucji administracji lasów zostały rozpoczęte w 1559 r.[107]. Warto przypomnieć, że w 1632 r. w Amsterdamie ukazała się drukiem rozprawa polskiego przyrodnika i filozofa J. Jonstona pt. *O stałości natury*[108]. W publikacji tej J. Jonston sformułował podstawy instytucji przyrodoznawstwa, polemizując z chiliazmem[109]. Praca ta miała bardzo duże znaczenie dla sformułowania pierwotnych podstaw teoretycznych dla później tworzo-

---

[102] Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 3, Warszawa 1974, s. 326.

[103] K. Ślaski, *Lasy a osadnictwo*, [w:] *Dzieje lasów leśnictwa…*, s. 58.

[104] Tamże.

[105] Tamże.

[106] Zob. R. Stec, *Łowiectwo w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2002, s. 13.

[107] A. Leńkowa, *Zaczęło się od świętego gaju*, Warszawa 1981, s. 43–53.

[108] J. Jonston *O stałości natury*, Warszawa 1960, s. 27.

[109] Nazwa „chiliazm" wywodzi się od greckiego słowa „*chilioi*", oznaczającego „tysiąc". Chiliści uważali, że świat potrwa tylko tysiąc lat, w czasie których będzie panowało dobro, oczekiwane w Apokalipsie tysiąclecie królestwa Chrystusa, a potem przyjdzie upadek i zagłada całej ziemi. Największe nasilenie zwolenników tej koncepcji końca świata przyniósł XVII w., zwłaszcza w okresie wojny trzydziestoletniej. Chiliazm reprezentował poglądy pesymistyczne, w których świat staje się coraz gorszy i stopniowo postępuje ku upadkowi.

nych instytucji prawnych ochrony środowiska. Ważnym wydarzeniem w genezie instytucji prawnych ochrony przyrody było utworzenie Parku Narodowego Yellowstone. Dokonano tego 1 marca 1872 r. uchwałą Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Był to pierwszy park narodowy w świecie[110].

W historii ochrony przyrody XIX w. jest często nazywany okresem inwentaryzacji zabytków przyrody. Miał on szczególne znaczenie dla powstania wielu instytucji prawnych chroniących przyrodę. W państwach Europy organy administracji wydały w tym celu polecenia sporządzenia listy zabytkowych drzew, które powinny być chronione ze względu na wartość historyczną, naukową lub z uwagi na ich wielkość. W Polsce w 1866 r. opublikowany został *Tabelaryczny przegląd nadzwyczaj starych oraz rzadkich drzew w lasach Zachodniej Galicji*. Autorem tego wykazu był cesarsko-królewski komisarz katedralny do spraw szacowania lasów V. M. Bohma[111].

W tworzeniu podstaw teoretycznych instytucji prawnych ochrony przyrody swój ważny wkład wniosły także organizacje społeczne. Warto zwrócić uwagę, że na kilkanaście lat przed II wojną światową w Europie narodził się społeczny ruch ochrony przyrody. W Czechosłowacji w 1919 r. zaczęli działać jako wolontariusze konserwatorzy przyrody[112]. W Holandii powstała organizacja o nazwie Vereninging tot Bhond van Natuurmonumenter, czyli Związek do Spraw Ratowania Pomników Przyrody. W Norwegii idee ochrony przyrody propagowało stowarzyszenie Foreening for Naturfredning i Norge (Towarzystwo Ochrony Przyrody w Norwegii), a w Szwecji Svenska Naturskyddsforeningen (Szwedzkie Stowarzyszenie Ochrony Przyrody). Wymaga podkreślenia fakt, iż na terenie tego państwa utworzone zostały pierwsze w Europie parki narodowe. W Belgii istniała Ligue Belge pour La Protection de la Nature (Belgijska Liga Ochrony Przyrody), a we Włoszech Liga Nacionale per a Proterione dei Monumenti Naturali (Narodowa Liga Ochrony Pomników Przyrody)[113]. We Lwowie działało od 1876 r. Galicyjskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt[114].

Instytucje prawne gospodarki wodnej mają również swoją długą tradycję w Europie. Przykładem może być rozbudowane ustawodawstwo i administracja wodna dotyczące spółek wodnych. W regulacjach prawnych obowiązujących na terenie państw i miast z południa Francji i terenu Włoch funkcjonowały nowoczesne jak na owe czasy instytucje prawne gospodarki wodnej. Przykładem może być prawo mediolańskie z XIII i XIV w., regulujące ogólne zasady prawne gospodarki wodnej w Lombardii. Leonardo da Vinci planował napisanie traktatu o wodzie i zaplanował treść 15 tytułów jego ksiąg[115].

---

[110] Zob. na ten temat narodzin i realizacji tej idei: W. Szafer, *Yellowstone. Kraj gorących źródeł i niedźwiedzi z 50 ilustracjami i mapką*, Lwów–Warszawa 1929, s. 11–17.

[111] *O lice Ziemi. Wybór Pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego*, Warszawa 1938, s. 37.

[112] W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Republice Czeskiej*, OŚPiP 2004/1, s. 2.

[113] A. Leńkowa, *Aby świat nie stał się pustynią*, Warszawa 1981, s. 20.

[114] A. Leńkowa, *Dzieje Ligii Ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 1968, s. 8.

[115] A. K. Biswas, *Historia hydrologii*, przeł. K. Chomicz-Jung, U. Zalewska-Okrutna, Warszawa 1978, s. 142.

Historycznie w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód początkowo wyodrębniły się ogólne normy prawne związane ze sposobami korzystania z wód takimi jak np. rybactwo. Był to jeden z najstarszych sposobów reglamentacji prawnej korzystania z wód[116]. Pierwsze instytucje prawa rybackiego w Europie miały swoje źródło również w wierzeniach religijnych. Okresów chronionych dokładnie przestrzegano na terenie Szkocji od 1030 r., w Hiszpanii od 1258 r., w Anglii od 1283 r.[117] W Anglii, za panowania króla Ryszarda III, powołana została specjalna służba ochrony, która zajmowała się monitorowaniem stanu głównych rzek i czuwaniem nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów dotyczących rybołówstwa[118]. Ważne regulacje dotyczące wykonywania rybołówstwa wydane zostały w Anglii w 1488 i 1491 r. oraz we Francji w 1584 r.[119]

W Królestwie Polskim instytucję wykonywania rybactwa regulował kodeks Napoleona. Zgodnie z treścią art. 538 k.N. rzeki spławne i żeglowne stanowiły własność publiczną. Artykuł ten sformułował ważną zasadę publicznej własności rzek spławnych i żeglownych[120]. Pozostałe wody śródlądowe stanowiły przedmiot własności prywatnej. W prawie francuskim obowiązywała ustawa z 15 kwietnia 1829 r., która prawo wykonywania rybołówstwa na rzekach spławnych przyznawała państwu. W odniesieniu do innych wód śródlądowych prawo rybołówstwa przysługiwało właścicielom gruntów przybrzeżnych[121]. Zgodnie z art. 524 k.N. ryby w stawach należały do właścicieli wody.

W innych wodach, nie stanowiących własności publicznej, takich jak rzeki niespławne, prawo łowienia ryb należało do właściciela wody. Zdaniem A. Okolskiego przepisy obowiązujące na terenie Królestwa miały na celu przede wszystkim określenie uprawnień do wykonywania rybołówstwa[122]. Po uwłaszczeniu w 1865 r. prawo rybołówstwa było ściśle prywatne. O tym, komu ono przysługiwało w odniesieniu do wód publicznych i prywatnych decydował przede wszystkim faktyczny stan posiadania[123]. Zagadnienia te uregulowane zostały w ogólnej ustawie państwowej z 25 kwietnia 1885 r., dotyczącej unormowania zasad wykonywania rybołówstwa na wodach śródziemnych.

---

[116] Zob. F. Longchamps, *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957, s. 11.

[117] Tamże, s. 40.

[118] Tamże.

[119] M. Górski, *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987, s. 21.

[120] J. J. Delsol, *Zasady Kodeksu Napoleona w związku z nauką jurysprudencyą przedstawione*, t. 1, Warszawa 1873, s. 378.

[121] Tak twierdzi A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884, s. 237.

[122] Tamże, s. 235.

[123] J. Buzek, *Administracya gospodarstwa społecznego*, Lwów 1913, s. 226.

Galicyjska ustawa o rybołówstwie z 31 października 1887 r. była pierwszym aktem prawnym w Austrii regulującym w sposób kompleksowy instytucje prawa rybackiego[124]. Przepisy tej regulacji wskazywały, komu przysługiwało prawo rybołówstwa. W omawianej ustawie od prawa rybołówstwa odróżniano prawo wykonywania rybołówstwa. W Polsce po 1918 r. unifikacja różnych obowiązujących w tym czasie przepisów dotyczących analizowanego zagadnienia została zrealizowana w ustawie z 7 marca 1932 r. o rybołówstwie[125].

Typowe instytucje prawa wodnego w Królestwie Polskim regulował wspomniany wcześniej k.N. Po odzyskaniu niepodległości uporządkowanie prawa wodnego stało się jednym z najważniejszych zadań kodyfikacyjnych związanych z projektem reformy rolnej. W 1919 r. uchwalono w tym celu ustawę o budowie kanałów żeglownych, tudzież regulacji rzek żeglownych i spławnych[126]. W 1920 r. Sejm Ustawodawczy utworzył specjalną komisję wodną dla opracowania projektu obejmującego całokształt prawa wodnego[127]. Ustawa wodna z 19 września 1922 r.[128] zawierała istotne dla ukształtowania się późniejszych zasad ochrony przepisy dotyczące własności wód, użytkowania wód, utrzymania i regulacji wód i ich brzegów, ochrony przed powodziami i spółek wodnych[129]. Ten akt prawny wprowadził też ważną zasadę, zgodnie z którą wszystkie wody miały charakter wód publicznych, o ile z mocy art. 4 albo wskutek szczególnych tytułów prawnych nie stanowiły one własności prywatnej.

W przepisach tworzących instytucje prawne ochrony ptaków najwcześniej ochroną objęto w Europie sikorkę. Nie można precyzyjnie określić, jakie były wtedy motywy ochrony właśnie tego gatunku ptaków. Hipotezy na ten temat doszukują się jednak powodów ochrony sikorki w dawnych wierzeniach religijnych[130]. W 1535 r. w Zurychu weszło w życie zarządzenie dotyczące ochrony ptaków śpiewających[131]. Głównym celem jego wydania był fakt uświadomienia sobie przez część społeczeństwa roli ptaków w walce ze szkodnikami w lasach i sadach. W 1799 r. na terenie hrabstwa Hessen-Cassel wprowadzono zakaz zabijania niektórych populacji ptaków owadożernych i nietoperzy[132]. W 1802 r. zakaz

[124] Dz.U.Kraj., 1890, nr 37.

[125] Dz.U.R.P., 25.04.1932, nr 35, poz. 357 ze zm.

[126] Ustawa z 9.07.1919 r. o budowie kanałów żeglownych, tudzież regulacji rzek żeglownych i spławnych, Dz.P.P.P., nr 59, poz. 356.

[127] Za wzór projektu posłużyła komisji ustawa pruska z 1913 r. oraz projekt ustawy galicyjskiej opierający się na ramowej ustawie z 1869 r. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 336 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 19.09.1922 r., łam 6.

[128] Dz.U.R.P., nr 102, poz. 936, tekst jedn. tamże, 1928, nr 62, poz. 574, zm. Dz.R.P., 1934, nr 110, poz. 976.

[129] Zob. M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A Mickiewicza", Prawo, 1957/4, s. 11.

[130] S. Jarosz, *Zarys ochrony przyrody*, Poznań 1955, s. 14–15.

[131] T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, Warszawa–Poznań 1973, s. 58.

[132] A. Leńkowa, *Zaczęło...*, s. 82.

ten został rozciągnięty na wszystkie gatunki, z wyjątkiem wróbli. Z powodów ochronnych H. R. Shinz z Zurychu, założył w 1815 r. Szwajcarskie Towarzystwo Przyrodnicze, które dało początek stworzonemu później Szwajcarskiemu Związkowi Ochrony Przyrody[133]. Na ziemiach czeskich od 1870 r. obowiązywała ustawa o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa. Uregulowania te wprowadziły w życie również instytucję prawną czasów ochronnych dla zwierzyny łownej[134]. Odnotowania wymaga również fakt, iż w Europie w XVIII w. powstało i zaczęło działać wiele społecznych organizacji, których celem była ochrona zwierząt przed okrucieństwem ze strony ludzi. Pierwsza z nich została założona w Anglii w 1824 r., następnie w Stuttgarcie w 1837 r. i w Dreźnie w 1839 r. Utworzono też kilka stowarzyszeń miłośników ptaków. Na terenie Anglii od 1889 r. działało The Royal Society for the Protection of Birds (Królewskie Stowarzyszenie Ochrony Ptaków)[135].

W Polsce, na mocy ustawy Sejmu Krajowego we Lwowie z 5 października 1869 r., „Względem zakazu łapania, wytępiania i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwym Tatrom świstaka i dzikich kóz", wprowadzono prawną ochronę gatunkową dziko żyjących zwierząt[136]. Był to jeden z pierwszych aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody wydanych w Europie z motywów naukowych[137]. Omawiając dzieje ochrony gatunkowej zwierząt Europie, chciałbym przypomnieć o pewnej ciekawej moim zdaniem koncepcji, jaka pojawiła się w Polsce, a która dotyczyła prób łączenia myślistwa, hodowli i ochrony zwierząt łownych oraz ustalenia zasad w zakresie sposobów polowania. Rodowód tego rodzaju rozwiązań wywodził się z instytucji stowarzyszeń łowieckich działających w Polsce w drugiej połowie XIX w. W 1871 r. na terenie zaboru austriackiego powstało Towarzystwo Lisowieckie[138], występujące również pod nazwą „Zakon Lisowiecki". Członków tej organizacji obowiązywały ścisłe normy postępowania dotyczące etycznego sposobu prowadzenia gospodarki łowieckiej. Wiele z nich przetrwało do dziś i obowiązuje w ustawie z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[139]. W czasie istnienia II Rzeczypospolitej obowiązywały na terenach Polski przepisy państw zaborczych. Prawo łowieckie w Polsce w okresie międzywojennym znajdowało się w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1927 r.[140]

---

[133] Tamże, s. 83.

[134] Tamże, s. 82–85.

[135] Tamże, s. 89.

[136] „Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim", cz. XI, nr 26, s. 16.

[137] Zob. też J. Grochmalicki, *Do historji zabiegów o ochronę kozicy i świstaka w Tatrach*, OP, 1929, R. 9, s. 52 i n.

[138] W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 147.

[139] Tekst. jedn. Dz.U. 2005, nr 127, poz. 1066 ze. zm.

[140] Dz.U.R.P., nr 110, poz. 934 ze zmienionym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r.; tamże, nr 67, poz. 622.

Do czasu uchwalenia ustawy o ochronie przyrody w 1934 r. przepisy dotyczące ochrony przyrody jako całości nie istniały w polskim systemie prawnym. Pojedyncze normy oraz instytucje prawne obejmowały swoim zakresem poszczególne zasoby przyrody, nie odnosząc się do ochrony całości przyrody lub środowiska. Regulacje te nie były rozbudowanymi pod względem treści aktami prawnymi. Większość z nich w swojej konstrukcji odwoływała się do pewnych mało skomplikowanych instytucji prawnych. Należy podkreślić, że nie zawsze występowały one jako wyraźnie wyodrębniona część regulacji. Często ich treść można było dopiero wyinterpretować w drodze wykładni z kilku pojedynczych przepisów. Prostota regulacji prawnej i ograniczona ilość przepisów prawa powodowała, że prawodawca unikając kazuistyki odwoływał się mniej lub bardziej bezpośrednio właśnie do instytucji prawnych. Takie rozwiązania skutecznie funkcjonowały w praktyce i przynosiły oczekiwane rezultaty. Były one formułowane przez prawodawcę wprost w tekście przepisów. Warto zaznaczyć, że instytucje te głównie dzięki swojej prostocie i mało skomplikowanej konstrukcji normatywnej były skutecznym instrumentem ochrony prawnej zasobów przyrody. Nowy etap w rozwoju instytucji prawnych ochrony przyrody wyznaczyło uchwalenie ustawy o ochronie przyrody w 1934 r.

1.3. Kształtowanie się instytucji prawnych ochrony przyrody w prawodawstwie II Rzeczypospolitej

Pierwszą regulacją prawną dotyczącą ochrony elementów przyrody w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. był dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury[141]. Przepisy tego aktu prawnego tworzyły instytucje prawne ochrony przyrody jako rozszerzenie zakresu instytucji prawnych ochrony zabytków na obiekty przyrodnicze. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 15 października 1919 r. o ochronie zabytków przyrody zakazywało niszczenia, uszkadzania lub wywożenia z kraju okazów przyrody[142]. Zostały one określone w sposób generalny oraz imiennie[143]. Duże znaczenie w budowaniu podstaw teoretycznych

[141] Dz.P.P.P., nr 16, poz. 36. Zagadnienia dotyczące ochrony przyrody w prawodawstwie II Rzeczypospolitej wcześniej szerzej analizowałem w pracy: *Zasady prawne ochrony*…, s. 48–52. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych rozważań został poszerzony o nowe obszary badań związanych z instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego.

[142] M.P., 16.09.1919, nr 208.

[143] Według W. Szafera, zasługę odkrycia w Europie azalii pontyjskiej zdobyło Liceum Krzemienieckie w Krzemieńcu, gdzie został założony ogród botaniczny, w którym znalazł się krzew azalii pontyjskiej. Pierwszy *Katalog roślin* ogrodu krzemienieckiego z 1810 r. w planie ogrodu wymieniał krzew azalii pontyjskiej, której nasiona od 1812 r. były oferowane do ogrodów innych państw w Europie. Azalia pontyjska w stanie dzikim pochodzi z terenów Ukrainy i Białorusi na pograniczu Wołynia i Polesia. W. Szafer, *Z teki przyrodnika*, Warszawa 1964, s. 168.

instytucji prawnych ochrony przyrody odegrała zwłaszcza państwowa organizacja ochrony przyrody[144]. W dniu 17 grudnia 1919 r. w Warszawie odbył się zjazd, na którym podjęto decyzję o zorganizowaniu Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody. Jej przewodniczącym na początku 1919 r. został Władysław Szafer. Jego obowiązkiem było zajęcie się Puszczą Białowieską jako największym kompleksem naturalnego lub malo zmienionego lasu w Europie Środkowej[145]. W trakcie pierwszego jej posiedzenia 17 grudnia 1919 r. przeprowadzona została dyskusja dotycząca kształtu i założeń instytucji prawnych przyszłego materialnego prawa ochrony przyrody. Głównym protoplastą idei prawnej ochrony przyrody był Jan Gwalbert Pawlikowski. W maju 1919 r. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przygotowało projekt ustawy o ochronie przyrody. Ta propozycja legislacyjna uzyskała jednak wtedy negatywne opinie środowiska działaczy na rzecz ochrony przyrody. We wrześniu 1919 r. Ministerstwo Kultury i Sztuki uznało za konieczne przygotowanie projektu ustawy o ochronie krajobrazu. W dniu 17 grudnia 1919 r. działacze ochrony przyrody doszli do wniosku, że jest zbyt wcześnie na przyjęcie ustawowej regulacji dotyczącej ochrony przyrody i w związku z tym postanowiono skoncentrować się na stronie praktycznej ochrony przyrody. Nie bez znaczenia pozostawała wtedy też kwestia braku wiedzy prawniczej w zakresie nowej dziedziny regulacji prawnej. W związku z tym postanowiono zebrać i zapoznać się z ustawodawstwem zagranicznym dotyczącym ochrony przyrody[146]. Motywy podjęcia takiej decyzji można odnaleźć w poglądach J. G. Pawlikowskiego. Uważał on m. in., że „ustawodawstwo powinno powstawać organicznie i nie musi być dziełem jednej chwili. Ustawy powinny wynikać z życia i praktyki, a nie rodzić się przy zielonym stoliku"[147].

W dniu 27 grudnia 1919 r. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego powołał członków Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody. Pierwszy zjazd TPKOP odbył się 7–8 lutego 1920 r. w Krakowie. Na spotkaniu tym przygotowany został projekt rozporządzenia ministerialnego powołującego do życia Państwową Radę Ochrony Przyrody. W projekcie obok przepisów ustro-

---

[144] Zagadnienia te wcześniej analizowałem również w publikacji pt. *Koncepcje teoretyczne prawa ochrony przyrody w prawodawstwie ochronnym II Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony przyrody stan obecny problemy perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 73–85.

[145] Datę taką wymienia W. Szafer w *Wspomnieniach przyrodnika*, Warszawa 1973, s. 145.

[146] Dla przygotowania przyszłej ustawy ochronnej bardzo duże znaczenie miało zebranie i przetłumaczenie na język polski oraz opublikowanie w kolejnych rocznikach „Ochrony Przyrody" zagranicznych ustaw i innych przepisów związanych z ochroną przyrody. Materiały te później zostały zebrane przez Pawlikowskiego w osobnej książce wraz z odpowiednimi komentarzami i wyjaśnieniami. Zob. J. G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, aneksy, cz. II.

[147] J. G. Pawlikowski: *O celach i środkach ochrony przyrody*, [w:] *O lice ziemi. Wybór pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego*, Warszawa 1938, s. 67.

jowych określających strukturę Rady znalazły się również normy prawa materialnego, formułujące instytucje prawne ochrony przyrody[148]. Ostatecznie jeszcze wtedy nie doszło do pełnego przygotowania projektu ustawy o ochronie przyrody. Sytuację tę ocenił w swojej monografii J. J. Nowak. Jego zdaniem, istnienie specjalnych przepisów ustawowych nie było rzeczą nieodzowną. Przed stworzeniem ustawodawstwa ochronnego mogło powstać prawo ustrojowe wyznaczające strukturę organizacji ochronnej. Uważał on, że ważniejszą rzeczą jest uprzednie zbudowanie organizacji instytucjonalnej, która niezależnie od tworzących się stopniowo przepisów prawa materialnego powinna prowadzić energiczną działalność[149]. Po założeniu centralnego biura TPKOP w Krakowie zorganizowano trzy Kuratoria Ochrony Przyrody: 1) we Lwowie; 2) w Warszawie oraz 3) w Poznaniu[150].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.[151] w rozdziale V dotyczącym powszechnych obowiązków i praw obywatelskich w art. 99 gwarantowała instytucję prawną ochrony własności. Zapewniała poszanowanie własności prywatnej, którą tylko ustawa mogła ograniczyć ze względu na wymagania ochrony przyrody[152]. Zdaniem W. Radeckiego, norma ta była zwiastunem „zainteresowania ustawodawcy problematyką ochrony przyrody"[153].

Omawiany przepis utrzymała w mocy także Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.[154], a później przepis ten obowiązywał jeszcze do czasu wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.[155] Instytucje prawne ochrony przyrody występowały ponadto w treści aktów prawnych regulujących podstawowe zasady korzystania z niektórych elementów środowiska. W ustawie z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów wyłączono od scalenia grunty, na których znajdowały się m. in. osobliwości przyrody[156]. Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej przewidywała m. in., że projekt parcelacyjny powinien uwzględniać wydzielenie i zachowanie zabytków historycznych, architektonicz-

---

[148] Tekst projektu opublikowany został w OP, 1920, R. I, s. 78–80.

[149] J. J. Nowak, *Problemy administracyjne ochrony przyrody*, Kraków 1939, s. 66–67; zob. też uwagi tego autora na temat powstania, rozwoju i ewolucji instytucji ochrony przyrody: *Prawo i organizacja ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 1967, s. 7–20.

[150] W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Skarby przyrody i ich ochrona. Wiadomości z dziedziny ochrony przyrody dla przyrodników, nauczycieli, leśników, rolników, górników, myśliwych, rybaków, młodzieży studjujacej i wszystkich miłośników przyrody*, red. W. Szafer, Warszawa 1932, s. 273. też

[151] Dz.U.R.P., nr 44, poz. 267 ze zm.

[152] Podaję za J. J. Nowakiem, *Problemy*..., s. 66.

[153] W. Radecki, *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, PiŚ 2008/4, s. 41–42.

[154] Dz.U.R.P., nr 30, poz. 227.

[155] Ustawa z 22.07.1952 r., Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 33, poz. 232 ze zm.

[156] Dz.U.R.P., nr 92, poz. 718 ze zm.

nych i osobliwości przyrody[157]. Ustawa z 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych określiła obowiązek sadzenia i utrzymania drzew przy drogach publicznych[158]. W przepisach wykonawczych uregulowane zostały także szczegółowe zasady dotyczące zakresu wykonywania tego obowiązku[159]. Ustawa wodna z 19 października 1922 r. wprowadziła do ustawodawstwa polskiego przepisy zabraniające przekazywania zanieczyszczeń do wód oraz normy dotyczące ochrony krajobrazu. Krajobraz oznacza wygląd, czyli obraz obserwowanego otoczenia, okolicy. W ochronie przyrody krajobraz jest postrzegany jako określona jednostka przestrzenna obejmująca szczególną treść przyrodniczą, naturalną lub ukształtowaną przez człowieka. Tworzy on przyrodniczy kompleks terytorialny. Głównym czynnikiem wpływającym na wygląd krajobrazu jest rzeźba powierzchni, związana ściśle z budową geologiczną. Krajobraz można podzielić na: naturalny, historyczny, kształtowany, rolniczy, miejsko-przemysłowy, leśny, wodny, górski wyżynny lub nizinny oraz zdewastowany.

Zgodnie z art. 47 ustawy wodnej obowiązywała zasada, według której udzielenie pozwolenia na użytkowanie wód mogło być uzależnione od dopełnienia obowiązku założenia i utrzymania odpowiednich urządzeń ochronnych[160]. Ustawa z 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach wprowadziła instytucję prawną ochrony krajobrazu w okolicach szczególnie cennych[161]. W założeniu ustawa ta miała stanowić początek dalszego rozwoju ustawodawstwa wychodzącego poza teren uzdrowiska i obejmującego opieką całą ochronę strefy podgórskiej[162].

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem uzdrowisk były przedmiotem instytucji prawa sanitarnego. W dniu 8 lutego 1919 r. została wydana państwowa zasadnicza ustawa sanitarna[163], zastąpiona później zasadniczą ustawą sanitarną z 19 lipca 1919 r.[164] Wprowadziła ona zasady ogólnej ochrony sanitarnej rozbudowane o zasady szczegółowe. Podstawy organizacyjne ochrony przyrody zawierało także rozporządzenie Rady Ministrów z 10 czerwca 1925 r. o trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Na podstawie przepisów tego aktu utworzono urząd Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody oraz Państwową Radę Ochrony Przyrody przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego jako organ doradczy w sprawach

[157] Dz.U.R.P., 1926, nr 1, poz.1 ze zm.

[158] Dz.U.R.P., nr 89, poz. 656 ze zm.

[159] Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 30.12.1922 r. w przedmiocie sadzenia i utrzymywania drzew przydrożnych na drogach publicznych (Dz.U.R.P., 1923, nr 8, poz. 51).

[160] Dz.U.R.P., nr 102, poz. 936, tekst jednolity Dz.U., 1928, nr 62, poz. 574 ze zm.

[161] Dz.U.R.P., nr 31, poz. 254 ze zm.

[162] J. G. Pawlikowski, *Prawodawstwo ochronne*, [w:] *Skarby*..., s. 254–255.

[163] Dz.P.P.P., nr 15, poz. 207.

[164] Dz.P.P.P., nr 63, poz. 371.

dotyczących ochrony przyrody[165]. W okresie od 1 stycznia 1926 do 31 grudnia 1931 r. przebiegała pierwsza kadencja Państwowej Rady Ochrony Przyrody. W tym czasie dokonano powiększenia struktury organizacji terenowych organów ochrony przyrody w Polsce[166].

1.4. Podstawy naukowe i teoretyczne instytucji prawnych ochrony przyrody w II Rzeczypospolitej

W latach 1926–1934 zaprezentowano w polskiej literaturze opracowaną przez J. G. Pawlikowskiego pierwszą w Polsce bardzo ważną koncepcję ochrony prawnej przyrody[167]. Zasadnicza część prac nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie przyrody prowadzona była w latach 1926–1934. W 1927 r. zostało zwołane przez W. Szafera zebranie, którego podstawowym celem było omówienie najważniejszych kwestii związanych z treścią przyszłej ustawy[168]. Podjęto wtedy decyzję o powierzeniu Państwowej Komisji Kodyfikacyjnej opracowania projektu ustawy. Po przyjęciu propozycji legislacyjnych dotyczących projektu wyznaczyła ona na referenta prof. Fryderyka Zolla[169]. Przygotował on projekt, który został następnie przedyskutowany w Podkomisji Prawa Rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej. W dniach 15–17 lutego 1928 r. odbyła się dyskusja na tym projektem, w której Państwową Radę Ochrony Przyrody reprezentował: m. in. W. Szafer, i J. G. Pawlikowski. Projekt następnie został przesłany do zaopiniowa-

[165] Pierwszym delegatem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody oraz przewodniczącym Państwowej Rady Ochrony Przyrody został Władysław Szafer. W składzie Rady znalazły się również osoby reprezentujące czynnik społeczny. O dużym znaczeniu „żywiołów obywatelskich" pisał m. in. J. G. Pawlikowski w rozprawie *Społeczna organizacja ochrony przyrody*, OP, 1922, R. 3, tekst pierwotny został uzupełniony przez autora w książce, *O lice ziemi*, Warszawa 1938, s. 69–83.

[166] W. Kulczyńska, *Organizacja*..., s. 264–265.

[167] Koncepcja ochrony prawnej przyrody J. G. Pawlikowskiego została przedstawiona w jego trzech podstawowych z tego zakresu monografiach: w studium opublikowanym w szóstym roczniku OP z 1926 r., *O prawie ochrony przyrody*, Cyt. za: J. G. Pawlikowski, *O lice*..., s. 83–134, w osobnej monografii: *Prawo ochrony przyrody*, wydanej nakładem Państwowej Rady Ochrony Przyrody nr 10, Kraków 1927 oraz jako rozdział XI w wydawnictwie zbiorowym pod red. W. Szafera, *Skarby i ich ochrona, wiadomości z dziedziny ochrony przyrody dla przyrodników, nauczycieli, leśników, górników, myśliwych, rybaków, młodzieży studiującej i wszystkich miłośników przyrody*, Warszawa 1932, s. 248–257. Zagadnienia te wcześniej analizowałem w rozprawie pt. *Zasady prawne*…, s. 53–57.

[168] Zagadnienia dotyczące podstaw naukowych ochrony przyrody w II Rzeczypospolitej wcześniej szerzej analizowałem w pracy: *Zasady prawne*…, s. 53–58. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań związanych z instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego.

[169] Podaję za W. Radeckim, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21.

nia do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Kolejny etap prac nad projektem ustawy był związany z debatą, która miała miejsce w dniach 15–18 listopada 1928 r., w której brał udział m. in. W. Goetel. Po jej zakończeniu projekt ustawy o ochronie przyrody nabrał ostatecznego kształtu[170]. Termin uchwalenia ustawy wciąż wtedy jeszcze nie był ostatecznie ustalony[171]. W. Szafer uważał, że korzyści z uchwalenia ustawy leżą w tych jej proponowanych postanowieniach, które dotyczą możności doraźnej ochrony zabytków przyrody oraz tworzenia rezerwatów[172]. Podjęte zostały również próby, aby ustawa o ochronie przyrody weszła w życie w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej[173].

Po wieloletnich staraniach w styczniu 1934 r. RM przyjęła ostateczną wersję projektu ustawy o ochronie przyrody, która jako propozycja rządowa trafiła pod obrady parlamentu. Sejm 6 marca 1934 r. prawie jednomyślną uchwałą przyjął ustawę. W dniu 10 marca ustawa została następnie jednomyślnie przyjęta przez Senat w brzmieniu ustalonym przez Sejm[174].

Ukształtowane w tym czasie podstawy teoretyczne ochrony przyrody stanowiły solidny fundament pod realizację postanowień ustawy o ochronie przyrody[175]. Propozycja terminologiczna A. Wodziczki, dotycząca nauki ochrony przyrody przedstawiona w 1932 r., stała się punktem zwrotnym w badaniach naukowych instytucji prawnych ochrony przyrody, a później instytucji prawnych ochrony środowiska.

---

[170] J. G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP, 1934, R. 14, s. 4.

[171] W sprawozdaniu PROP za rok 1929 Szafer zwrócił uwagę na to, że projekt ustawy przejrzały wszystkie ministerstwa i był przedmiotem obrad Prezydium Rady Ministrów, ale wbrew oczekiwaniom nie został uchwalony. W. Szafer uważał, że przewlekanie tej doniosłej sprawy stawia PROP w bardzo trudnym i beznadziejnym położeniu. W wielu konkretnych sprawach związanych z ochroną przyrody brak regulacji ustawowej powodował, sytuację, w której nie mogły one być załatwione. Wyrażał on swoje zaniepokojenie taką sytuacją w słowach: „Nie każda z bieżących spraw może czekać, a niejedna osobliwość przyrody polskiej zginęła już z powodu niemożności jej uratowania przed zagładą w dzisiejszym stanie prawnym". W. Szafer, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody w roku 1929*, Kraków 1930, s. 5.

[172] Tamże.

[173] Ze względu na silny sprzeciw Ministerstwa Skarbu pomysł ten nie doczekał się realizacji. Zob. *Sprawozdanie z 50-go posiedzenia Wydziału PROP, z dnia 8 października 1930 w Krakowie*, OP, 1930, R. 10, s. 185. Na temat przyczyn opóźnień związanych z zakończeniem procesu legislacyjnych w administracji rządowej i sprawy uchwalenia ustawy o ochronie przyrody w Sejmie zob. W. Goetel, *Bój o parki narodowe*, „Wierchy" 1931/9, s. 129.

[174] Dane dotyczące ostatniego etapu uchwalenia ustawy opublikowane zostały w „Kwartalnym Biuletynie Informacyjnym Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody" [KBI], kwiecień 1934/2, s. 1.

[175] Na początku lat trzydziestych pojawiło się inne podejście do tych zagadnień. Przedstawicielem nowego nurtu w nauce ochrony przyrody był A. Wodziczko (1887–1948) poznański biolog i działacz ochrony przyrody. W artykule dotyczącym zieleni miejskiej przedstawił on nowy pogląd, według którego ochrona przyrody stała się zagadnieniem polityki w zakresie miejskiej i podmiejskiej zieleni zdrowotnej. A. Wodziczko, *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, OP, 1930, R. 10, s. 41.

Oddzielała ona dotychczasową statyczną koncepcję ochrony przyrody od nowej dynamicznej nauki o ogólnym zachowaniu zasobów środowiska przyrodniczego na podstawie zasad ogólnych tej ochrony[176]. Według W. Radeckiego, w koncepcji A. Wodziczki przedstawionej w 1932 r. widoczna była wtedy współczesna problematyka ochrony środowiska wraz z zagadnieniami kształtowania środowiska, etyką środowiskową (ekologiczną) oraz edukacją ekologiczną. Zdaniem tego autora, był to pierwszy sygnał, że nowy termin „ochrona środowiska" nie jest niczym innym jak ochroną przyrody, lecz inaczej rozumianą[177]. Przykładem na poparcie twierdzenia W. Radeckiego może być to, że W. Szafer interes higieny społecznej widział głównie jako obcowanie człowieka z przyrodą, będącą źródłem zdrowia i przynoszącą człowiekowi pełną radość i szczęście, gdy jest piękna[178].

Przed II wojną światową wydano też kompleks przepisów prawnych, który stworzył zręby instytucji prawa leśnego, a mianowicie: 1) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa[179]; 2) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych[180]; 3) dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1936 r. o Państwowym Gospodarstwie Leśnym zmieniony ustawą z 16 marca 1937 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1936 r. o Państwowym Gospodarstwie Leśnym znowelizowany ustawą z 16 marca 1937 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym[181]; 4) ustawę z 14 lipca 1936 r. o zalesieniu niektórych nieużytków[182] oraz 5) ustawę z 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym[183]. Lasy podlegały ogólnym zasadom ochrony wynikającym z treści art. 13 ustawy o uzdrowiskach z 23 marca 1922 r.[184]

Ustawa o ochronie przyrody uchwalona 10 marca 1934 r.[185] była regulacją prawną, mająca w tym czasie w głównej mierze charakter konserwatorski. Wejście w życie w Polsce pierwszej kompleksowej ustawy dotyczącej ochrony przyrody miało bardzo duże znaczenie w tworzeniu podstaw teoretyczno-prawnych najpierw instytucji prawnych ochrony przyrody, a później instytucji prawnych

---

[176] A. Dzięczkowski, *Adam Wodziczko, twórca nauki o ochronie przyrody. W 50-lecie fizjotaktyki*, [w:] *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, red. J. Babicz, W. Grębocka, Z. Wójcik, Wrocław 1985, s. 65.

[177] W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 78.

[178] W. Szafer, *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, OP, 1933, R. 13, s. 15–23.

[179] Dz.U., nr 57, poz. 504 ze zm., tekst jednolity Dz.U., 1932, nr 111, poz. 932 ze zm.

[180] Dz.U.R.P., nr 36, poz. 336 ze zm.

[181] Dz.U.R.P., nr 75, poz. 533 ze zm.

[182] Dz.U.R.P., nr 56, poz. 406.

[183] Dz.U.R.P., nr 30, poz. 224 ze zm.

[184] Dz.U.R.P., nr 31, poz. 254, zm. rozporządzeniem Prezydenta R.P. z 22.03.1928 r., Dz.U.R.P., nr 36, poz. 331.

[185] Dz.U.R.P., nr 31, poz. 274.

ochrony środowiska. Konserwatorski charakter tej regulacji wynikał z ogólnej koncepcji teoretycznej ochrony przyrody reprezentowanej przez J. G. Pawlikowskiego. Był to stosunkowo mało obszerny akt prawny, który składał się z 34 artykułów podzielonych na 4 rozdziały. Ustawa ta była dobrym początkiem na drodze budowania podstaw prawnych ochrony przyrody i jej głównych instytucji prawnych. Oczekiwano, że akt prawny z 1934 r. będzie sygnałem rozpoczęcia nowego i lepszego okresu ochrony przyrody w Polsce. Kolejne lata stały się zaprzeczeniem tych nadziei.

Zwłaszcza w latach 1934–1937 widoczny był regres, w którym miało miejsce stopniowe zanikanie działalności ochronnej[186]. Uznano wtedy, że turystyka jest szansą rozwoju kraju. Nie dostrzegano jednak możliwości powiązania rozwoju gospodarki turystycznej z potrzebami ochrony przyrody.

Przedstawione powyżej dane potwierdzają, że stworzone w drugiej połowie lat trzydziestych XX w. podstawy teoretyczne instytucji prawnych ochrony przyrody zostały prawidłowo wykorzystane w praktyce. Polska regulacja ustawowa dotycząca ochrony przyrody z 1934 r. uchwalona została rok wcześniej przed ustawą Rzeszy Niemieckiej o ochronie przyrody, przyjętą 26 czerwca 1935 r. (*Reichsnaturschutzgesetz*), która łącznie z rozporządzeniami wprowadzającym 31 października 1935 r. ujednoliciła niemieckiego prawo państwowe w dziedzinie ochrony przyrody. Przykładem całkowitego wypaczenia idei konserwatorskiej ochrony przyrody w ówczesnym prawie niemieckim była podjęta próba w czasie II wojny światowej wdrożenia przerażającego pomysłu H. Göringa dotyczącego utworzenia na terenach okupowanych w Polsce w okręgu białostockim rezerwatu przyrody. W tym celu z terenów tych miała być wysiedlona ludność cywilna. H. Göring planował powołanie tam ogromnego rezerwatu naukowego, kierowanego przez tzw. naukowców i działających pod jego kierownictwem[187].

Regulacje prawne w Polsce, odwołujące się do założeń konserwatorskiej ochrony przyrody, opierały się na idealistycznej koncepcji[188]. Uchwalenie ustawy o ochronie przyrody z 1934 r. było uwieńczeniem wypracowanej w okresie międzywojennym w nauce polskiej interesującej teorii instytucji prawnych ochrony przyrody. Jej odzwierciedleniem była treść ustawy o ochronie przyrody. Do instytucji tych możemy m. in. zaliczyć: cel prawnej ochrony przyrody, zarządzenia tymczasowe, Fundusz Ochrony Przyrody oraz odszkodowania, wynikające z istotnej zmiany w dotychczasowym sposobie używania lub użytkowania przedmiotu ze względu na ochronę przyrody.

---

[186] W. Szafer, *Rzut oka na stan przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937, s. 10–12.

[187] Zob. szerzej S. Orłowski, R. Ostrowicz, *Erich Koch przed polskim sądem*, Warszawa 1959, s. 65 i n.

[188] Ustawa niemiecka z 1935 r. obowiązywała w Republice Federalnej Niemiec w formie prawa krajowego do 1976 r.

Rozdział 2

Teoretyczne podstawy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego

2.1. Zakres pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" w poglądach teoretycznych

W rozdz. 1 książki zwróciłem uwagę, że filozoficzne i historyczne znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo" należy do jednej z centralnych kategorii antropocentrycznych[1]. Jego treść wywodzi się od łacińskiego słowa „*securitas*" oznaczającego spokój umysłu, wolność od trosk, prawość, bezpieczeństwo. W potocznym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami. Może ono także być traktowane jako stan pewności, spokoju, zabezpieczenia i poczucia stabilności[2]. Jak starałem się to wykazać w poprzednim rozdziale, w poglądach filozoficznych zajmowano się tym zagadnieniem od dawna. Warto przypomnieć, że na początku lat osiemdziesiątych koncepcję bezpieczeństwa rozumianą jako kategorię identyfikowalną i opartą na realistycznym idealizmie przedstawił m. in. B. Buzan[3]. Jego definicja bezpieczeństwa osadzona jest w obszarze teorii stosunków międzynarodowych oraz politologii. Dostrzec w niej można także poszukiwanie ładu ekologicznego zwłaszcza w relacjach międzyludzkich i międzynarodowych. Jego stanowisko miało istotny wpływ na kształtowanie się treści pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Jest ono rodzajem szerokiego zbiorczego terminu „bezpieczeństwo". Aparatura pojęciowa dotycząca instytucji bezpieczeństwa ekologicznego nie rozwija się w sposób jednolity we wszystkich dziedzinach wiedzy. Powoduje to, że badanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego musi uwzględnić ten brak równowagi w rozwoju jego

---

[1] J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe" 1982/7, s. 29.

[2] *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 147.

[3] B. Buzan, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Britighton 1983; zob. też J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

teoretycznych podstaw. Zarówno w języku potocznym, jak również w próbach naukowego sprecyzowania zakresu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" uderza ogromna wieloznaczność tego terminu.

Zaobserwować można jednocześnie dużą chwiejność, a nawet wręcz dowolność w rozróżnieniach terminologicznych znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego w wielu dyscyplinach naukowych. Nic dziwnego, że próby wyjaśnienia treści tego pojęcia wiążą się najczęściej ze sposobami jakiejś jego typologizacji i odniesienia się do wartości w prawie. Według M. Boruckiej-Arctowej, „Czynnikiem o bardzo istotnym znaczeniu jest poczucie zgodności celów realizowanych za pomocą prawa przez ustawodawcę z systemem wartości preferowanych i uznawanych przez społeczeństwo, przy szeroko zakreślonej informacji i przekazywaniu do wiadomości społecznej racjonalnych argumentów przemawiających za podjętymi środkami dla realizacji tych celów"[4]. Brak definicji legalnej „bezpieczeństwa ekologicznego" poważnie utrudnia stosowanie przepisów prawa ochrony środowiska. Jak twierdzi A. Shaff, „Najprostsza obserwacja może wykazać, że jedno i to samo słowo posiada różne znaczenia lub dokładniej – różne odcienie znaczenia"[5]. Znaczenie zawsze jest abstrakcyjne, ogólne i względnie stałe. Sens tworzy się za pomocą szeregu skojarzeń znaczeniowych, których jakość zależy od jakości podmiotu. Nie występuje wyraźna granica między sensem a znaczeniem, które nawzajem się przenikają[6]. Zdaniem cytowanego autora, analiza pojęcia wykazuje, iż w tej formie logicznego myślenia możemy wydzielić kilka stron. W pojęciu można wydzielić przedmiot i treść. Przedmiotem pojęcia są wszystkie zagadnienia, oznaczone ogólnym terminem. Treść pojęcia to uogólnione odbicie przedmiotu, które posiada charakter obiektywny[7]. Ogólne warunki bezpieczeństwa ekologicznego regulują przepisy ustawy p.o.ś.

Czy w związku z tym powinniśmy całkowicie odrywać się od tego formalnego znaczenia pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" i pozostać jedynie np. przy potocznym jego znaczeniu? W mojej ocenie nie jest to możliwe. Zresztą to potoczne rozumienie bezpieczeństwa ekologicznego i tak ma wiele wspólnego ze znaczeniem bezpieczeństwa ekologicznego wyinterpretowanego np. z przepisów ustawy p.o.ś. J. Wróblewski szeroko zajmuje się zagadnieniem znajomości terminów prawnych w społeczeństwie[8]. W jego ocenie, istnieją przesłanki do stałego rozszerzania kręgu osób, które z uwagi na swe funkcje społeczne muszą posługiwać się terminami prawnymi i posiadać związaną z tym kulturę prawną czy też elementy wiedzy prawniczej[9]. Jak twierdzi M. Borucka-Arctowa, „Zakres

[4] M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 135.

[5] A. Schaff, *Pojęcie i słowo*, Warszawa 1946, s. 102.

[6] Tamże, s. 104.

[7] Tamże, s. 134.

[8] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 231.

[9] Tamże.

stykania się społeczeństwa z terminami prawnymi zależy nie tylko od jego kultury prawnej, lecz również od działu prawa, dla którego są właściwe pewne terminy, oraz od społecznej roli zjawisk regulowanych przez ten dział prawa”[10]. Zdaniem tej autorki charakterystycznym zjawiskiem dla naszej cywilizacji i społeczeństwa jest to, że coraz większa ilość wzorów postępowania o charakterze użytkowo-technicznym zostaje włączona do norm prawnych przez nadanie im charakteru obowiązujących przepisów.

Wiele z nich zawiera „techniczne wzory postępowania” w zakresie regulacji prawnych. „Wzory techniczne” zmierzają do osiągnięcia określonych skutków społecznych, uzasadniając obrane środki przy pomocy argumentów zaczerpniętych z innych dziedzin nauk społecznych. Według M. Boruckiej-Arctowej, wiąże się to z ogólnym podejściem do prawa jako do pewnego instrumentu oddziaływania społecznego, a do normodawcy jako do „inżyniera społecznego”, który w ramach swej działalności musi brać pod uwagę i wykorzystywać osiągnięcia innych nauk społecznych oraz tych nauk przyrodniczych i technicznych, które wykorzystuje człowiek w swej działalności objętej regulacją prawną[11].

Bezpieczeństwo ekologiczne z punktu widzenia nauki prawa ochrony środowiska, a więc w ramach dziedziny wiedzy zajmującej się głównie badaniem zestawu obowiązków i praw składających się na omawianą instytucję prawną, może być definiowane w dwóch zasadniczych aspektach. Z jednej strony, bierzemy pod uwagę zachowanie jednostki wobec środowiska jako element zakresu obowiązków regulowanych przez prawo ochrony środowiska. Jest to zachowanie nakazywane lub zakazywane. Z drugiej strony, bezpieczeństwo ekologiczne może być definiowane jako element zastosowania przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających podmiotowe prawo do środowiska oraz prawo do bezpiecznego życia w środowisku naturalnym. To samo działanie może być więc elementem obowiązku i uprawnienia wynikającego z instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Z drugiej strony może być także elementem zakresu regulacji prawnych gwarantujących zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego np. przez władze publiczne. Z instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego wynika określona więź uprawnień stanowiących podstawę dla zapewnienia realizacji podmiotowego prawa do środowiska.

W konstrukcji pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” oprócz analizowanego wcześniej terminu „bezpieczeństwo” zawiera się także słowo „ekologiczne”. Warto w tym miejscu wskazać na jego źródła. Pojęcie „ekologia” pojawiło się w XIX w. Nie ma pewności, kto jako pierwszy użył tego słowa. Zdaniem S. Zięby, termin ten łączy się najczęściej z E. Haecklem, który był twórcą licznych neologizmów oraz różnego rodzaju idei rozwijanych w Niemczech. Nazwa „ekologia”

[10] M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 105.

[11] Tamże, s. 128.

konkurowała jego zdaniem z innymi terminami, takimi jak np. „mesologia" (teoria środowiska)[12]. E. Haeckel reprezentuje stanowisko, według którego zgodnie z zasadą monizmu istnieje jedność świata przyrody. W jego metodzie badawczej można dostrzec dwa elementy: 1) przyrodniczy i 2) filozoficzny. Uważa, że empiryzm i filozofia przeplatają się wzajemnie i wspierają[13]. Przez ekologię rozumie „naukę o stosunkach organizmów ze światem zewnętrznym, w którym możemy rozpoznać szeroką gamę czynników. Należą one do natury nieorganicznej (są częścią natury nieorganicznej); są one ważne dla form organizmów, ponieważ zmuszone są do adaptacji"[14]. Zdaniem S. Zięby, pod koniec XIX i na początku XX w. dostrzeżono równocześnie znaczenie prawa jako regulatora zakresu korzystania z przyrody według zasad ekologii[15]. W ekologii występują liczne uogólnienia, których źródłem jest odnajdywanie podobnych praw, zbliżonych prostych własności w skomplikowanych układach zależności[16]. Według tego autora, „termin « ekologia» pojawił się w osobliwym klimacie naukowym XIX w. Wiek ten ma szczególne zasługi w budowaniu nauk przyrodniczych, jest to czas nowego spojrzenia na przyrodę i na człowieka. Nowe spojrzenie wymagało nowych pojęć i nowych koncepcji. Jest to czas wprowadzania porządku w nauce, która obejmowała liczne gałęzie badawcze. Ekologia miała objąć obszar studiów mieszczący się pomiędzy ekonomią a biologią"[17].

W trafnej ocenie J. Wróblewskiego „problemy ekologiczne charakteryzują cztery podstawowe cechy: kompleksowość przedmiotowa, uniwersalność podmiotowa, wielokierunkowość praktyczna oraz wieloaspektowość refleksji"[18]. Uważa on, że „wieloaspektowość refleksji nad problemami ekologicznymi sugeruje potrzebę podejścia systemowego i integracyjnego, które łączy w jedną całość bardziej czy mniej fragmentaryczne rozważania poszczególnych nauk i próbuje integracyjnie przezwyciężać jednostronności partykularnych punktów widzenia, oraz wypracować niezbędne podstawy dla kompleksu społecznie potrzebnych działań praktycznych"[19]. Autor ten twierdzi, że refleksję prawniczą dotyczącą ochrony środowiska uzupełniają wątki filozoficznoprawne oraz teoretycznoprawne, które stanowią „odbicie ogólnych zagadnień filozoficznych względnie odnoszą się do zagadnień prawniczych, które łączą problemy występujące w rozmaitych dziedzinach prawa"[20]. W poglądach tego autora „chodzi

[12] S. Zięba, *Historia myśli ekologicznej*, Lublin 2004, s. 227.

[13] E. Haeckel, *Grundriss der Naturphilospohie*, Leipzig 1809, s. 28.

[14] E. Haeckel, *Generelle Morphologie der Organismen*, T. 1, Berlin 1866, s. 8.

[15] S. Zięba, *Historia*…, s. 272.

[16] M. Dupupet, *Comprendre l'ècologie*, Lyon 1984, s. 20 i n.

[17] S. Zięba, *Perspektywy ekologii człowieka*, Lublin 2008, s. 24.

[18] J. Wróblewski, *Filozoficznoprawne aspekty ekologii*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego" 1988, Studia Iuridica Martima 1, s. 7.

[19] Tamże, s. 10.

[20] Tamże, s. 12.

więc o aksjologiczne założenia prawnej ochrony środowiska, o funkcje ochrony środowiska oraz o podstawowe zagadnienia użycia i doboru środków prawnych dla realizacji tej funkcji”[21].

J. Wróblewski analizę prawną regulacji ochrony środowiska przeprowadza w dwóch podstawowych wymiarach. Pierwszy obejmuje ramy systemu prawnego określonego państwa lub grupy państw, drugi – prawo międzynarodowe[22]. Prawo jest dla niego instrumentem społecznego zabezpieczenia prawa do życia i jego niezbywalną ochroną poprzez ekologię[23]. W zaprezentowanych poglądach J. Wróblewskiego wyraźnie widoczne jest podejście kompleksowe w badaniu prawa ochrony środowiska oraz jego instytucji. Autor ten podkreśla na pierwszym miejscu potrzebę analizy systemowej prawa ochrony środowiska. W stanowisku tym można odnaleźć symptomy samodzielności prawa ochrony środowiska na tle innych gałęzi systemu prawa. Autor zamiennie używa pojęć „prawo ochrony środowiska” i „prawo ekologiczne” oraz „ekologia” i „ochrona środowiska”, nie wprowadzając ich terminologicznego rozróżnienia. Brak oddzielania treści tych pojęć był charakterystyczny dla opinii wygaszanych w tym czasie przez większą część autorów na temat regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska.

Według Ch. J. Krebsa, ekologia jest nauką zajmującą się regułami rządzącymi występowaniem i rozmieszczeniem organizmów. Podstawowym celem tak definiowanej ekologii jest wskazanie na przyczyny warunkujące rozmieszczenie i liczebność organizmów. Autor ten dzieli ekologię na: opisową, polegającą na opisywaniu wszystkich formacji roślinnych pojawiających się na Ziemi, funkcjonalną zajmującą się poszukiwaniem i badaniem związków i wzajemnych zależności oraz oddziaływaniem między częściami składowymi środowiska i ogólnymi zasadami funkcjonowania systemów ekologicznych oraz ekologię ewolucyjną wskazującą na relacje istniejące między systemami ekologicznymi[24].

Wraz z rozwojem form ustroju państwa tradycyjne zadania reglamentacyjno-porządkowe realizowane w oparciu o nakazy i zakazy wynikające z zasad ekologii zaczęły być przekształcane w ogólne zasady prawa. Zdaniem J. Wróblewskiego, problematykę ekologiczną należy rozpatrywać łącznie z innymi podstawowymi zagadnieniami prawoznawstwa oraz w świetle refleksji nauk szczegółowych[25]. Według tego autora, prawoznawstwo *de lege lata* zajmuje się analizą instytucji prawnych związanych z regulacją ochrony środowiska. Na gruncie tych

---

[21] Tamże.

[22] Tamże.

[23] T. Gałkowski, *Prawo kanoniczne a środowisko naturalne i środowisko ludzkie*, „Prawo Kanoniczne” 1998/1–2, s. 220.

[24] Ch. J. Krebs, *Ekologia*, przeł. A. Kozakiewicz, M. Kozakiewicz, I. Szacki, Warszawa 1996, s. 8.

[25] J. Wróblewski, *Filozoficznoprawne*..., s. 7.

przepisów prawa występuje duża różnorodność instytucji prawnych oraz wielotorowość sposobów organizacji ochrony środowiska. J. Wróblewski dostrzega dwa podstawowe wymiary analizy prawnej regulacji ochrony środowiska. Pierwszy stanowią ramy systemu prawnego określonego państwa, względnie grupy państw. Drugi obejmują normy prawa międzynarodowego[26]. Zgadzam się z twierdzeniem cytowanego autora, że „cechą problemów ekologii jest wieloaspektowość refleksji naukowej. Dotyczy ona bowiem relacji człowiek-środowisko, która stymuluje refleksję należącą systematycznie do różnorodnych dziedzin myśli"[27]. Dwa nurty analizy prawnej regulacji ochrony środowiska zaproponowane przez J. Wróblewskiego wyznaczają dwie ważne płaszczyzny badania i funkcjonowania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Są to wewnętrzne bezpieczeństwo ekologiczne i zewnętrzne bezpieczeństwo ekologiczne.

R. Molvaer definiuje „bezpieczeństwo ekologiczne" jako „bezpieczeństwo środowiska naturalnego przed takim sposobem jego użytkowania i jego degradacją, że w efekcie może zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw"[28]. W rozumieniu „bezpieczeństwa ekologicznego" G. Prins zwraca uwagę na świadome i celowe działania, które podporządkowane są zapobieganiu niekorzystnym zmianom w środowisku. W jego ocenie, „bezpieczeństwo ekologiczne" oznacza likwidowanie cech zwiększających zmiany w środowisku naturalnym. Autor ten odwołuje się także do teorii rozwoju samopodtrzymującego[29].

W doktrynie rosyjskiej została przedstawiona koncepcja międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego. Zaprezentował ją m. in. O. Kołbasow. Jego zdaniem, możemy mówić o systemie „przedsięwzięć eliminujących niebezpieczeństwo masowej eksterminacji jednostek ludzkich na skutek antropogenicznie uwarunkowanych zmian ekologicznych, które umożliwiają ludziom egzystencję"[30]. W literaturze rosyjskiej silne jest zapatrywanie na instytucję bezpieczeństwa ekologicznego jako na normatywny sposób dążenia państwa do ochrony swojego środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi przed zagrożeniami, które mogą się pojawić jako konsekwencja anty środowiskowych zachowań innych państw.

Według tego autora, „polityka w dziedzinie ochrony środowiska realizowana jest za pomocą różnych środków ideologicznych, wychowawczych, ekonomicznych, technicznych i innych. Ważna rola należy do prawa, które pozostaje w ści-

---

[26] Tamże, s. 10.

[27] Tamże.

[28] R. K. Molvaer, *Environmentally Induced Conflicts? A Disscusion Based on Studiem from the Horn of Africa*, „Bulletin of Peace Proposals" 1991/2, s. 175.

[29] G. Prins, *Putting Environmental Security In Context*, [w:] *Threats Without Enemies. Facing Environmental Insecurity*, ed. G. Prins, London 1993, s. XIV.

[30] Za S. Vinogradov, *International Environmental Security: The Concept and its Implementation*, [w:] *Perestroika and International Law*, eds A. Carty, G. Danilenko, Edinburgh 1990, s. 199.

słym wzajemnym związku z polityką”[31]. W koncepcji tej wyraźne widoczne jest miejsce bezpieczeństwa ekologicznego w ramach funkcji zewnętrznej państwa. A. Bodnar wymienia wśród wyznaczników zewnętrznej funkcji państwa m. in. 1) naturalne, takie jak: położenie geograficzne, klimat, zasoby naturalne, 2) demograficzne obejmujące potencjał ludnościowy oraz 3) gospodarcze w skład, których wchodzi potencjał ekonomiczny i jego struktura[32].

Jak wynika choćby z pobieżnej i wstępnej analizy przedstawionych poglądów w nauce rosyjskiej, podstawy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego wypracowane zostały w dużej mierze na gruncie teorii prawa międzynarodowego[33]. Wyrazem takiego stanowiska mogą być zapatrywania na bezpieczeństwo ekologiczne przedstawiane przez R. Szewardnadze. Jego zdaniem, bezpieczeństwo ekologiczne jest stanem stosunków międzypaństwowych, który powinien gwarantować utrzymanie, racjonalne wykorzystanie, reprodukcję i jakościową poprawę środowiska w interesie stabilnego i bezpiecznego rozwoju państw oraz tworzenia korzystnych warunków życia jednostek. Tak rozumiane bezpieczeństwo ekologiczne przyjmuje za punkt wyjścia istnienie systemu normatywnych, organizacyjnych oraz gospodarczych przedsięwzięć, które powinny być podejmowane w ramach szerokiej współpracy międzynarodowej i na podstawie prawa międzynarodowego[34]. Po katastrofie elektrowni atomowej w Japonii w marcu 2011 r. w sprawie bezpieczeństwa ekologicznego w kontekście odpowiedzialności państwa za szkodę jądrową, stanowisko swoje przedstawił m. in. prezydent Rosji D. A. Miedwiediew[35].

Teoretyczne koncepcje bezpieczeństwa ekologicznego prezentowane głównie w nauce rosyjskiej znalazły swoje odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych. Wyrazem aktualnego wewnętrznego zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego w Federacji Rosyjskiej jest art. 42 Konstytucji Federacji Rosyjskiej. W treści tej normy zostały sformułowane trzy podstawowe prawa zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne[36]. Są to: 1) prawo do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym; 2) prawo do wiarygodnej informacji o stanie środowiska oraz 3) prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej w zdrowiu lub mieniu przez naruszenie przepisów[37].

---

[31] O. Kołbasow, *Polityka Związku Radzieckiego w dziedzinie ochrony środowiska i jej odzwierciedlenie w prawodawstwie*, przeł. J. Lenik, [w:] *Polityka ochrony środowiska w krajach socjalistycznych*, red. B. Prandecka, Warszawa 1980, s. 314.

[32] A. Bodnar, *Zewnętrzna funkcja państwa i cele polityki zagranicznej*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, red. A. Bodnar, W. J. Szczepański, Warszawa 1983, s. 151.

[33] Zob. szerzej na ten temat. G. I. Tunkin, *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, przeł. W. Morawiecki, Warszawa 1964, s. 44 i n.

[34] E. Szewardnadze, „Literaturnaja Gazieta” 1989/47.

[35] Zob. szerzej na temat przesłanek odpowiedzialności międzynarodowej państwa za szkodę jądrową, T. Gadkowski, *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*, Poznań 1990, s. 97–114.

[36] B. Rakoczy, *Prawa ekologiczne w Konstytucji Rosji*, PiŚ 2005/2, s. 112–119.

[37] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, przeł. A. Kubik, Warszawa 2000, s. 50.

Odmienny od rosyjskiej koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego punkt widzenia zaprezentowano w nauce niemieckiej[38]. Cenną uwagę na temat interdyscyplinarnego charakteru bezpieczeństwa ekologicznego wyraził niemiecki filozof G. Picht. Twierdzi, że „fizycznego środowiska człowieka nie można rozpatrywać w izolacji od środowiska społecznego, ponieważ wszystkie czynniki zmieniające nasze środowisko fizyczne mają swe źródło w procesach socjoekonomicznych. Chcąc u korzeni i na długo zwalczyć niebezpieczeństwo zagrażające naszemu środowisku fizycznemu, trzeba odmienić mechanizmy socjoekonomiczne, które to niebezpieczeństwo wytwarzają"[39].

Po II wojnie światowej w Niemczech nastąpił generalny zwrot ku prawu natury. Szczególne znaczenie dla praktyki prawniczej w Niemczech miały poglądy G. Radbrucha. Zdaniem K. Opałka, „Odrodzenie prawa natury w Niemczech stało pod znakiem dużego zróżnicowania reprezentowanych poglądów"[40]. Głównymi problemami w dyskusji zwolenników i przeciwników prawa natury w Niemczech były: stosunek prawa natury do prawa pozytywnego oraz stosunek pomiędzy doktrynami prawa natury a pozytywizmem prawniczym[41]. Dla późniejszego kształtowania się koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego w Niemczech duże znacznie miał „spór o pozytywizm jako zderzenie koncepcji empiryczno-analitycznych nauk społecznych, koncepcji opartych na pozytywizmie filozoficznym, oraz neomarksistowskiej «krytycznej teorii społeczeństwa» szkoły frankfurckiej"[42].

Jednym z tematów charakterystycznych dla badań i dyskusji po 1980 r. w dziedzinie filozofii i teorii prawa stał się problem ochrony środowiska. W rozważaniach z tym związanych nastąpiło wyraźne powiązanie aspektów prawnych z etycznymi. W ocenie K. Opałka „Można tu dostrzec zwrot w kierunku podkreślania związku prawa i sprawiedliwości w ramach odrodzonej filozofii praktycznej"[43].

Problematyka bezpieczeństwa ekologicznego stała się w Niemczech przedmiotem głębszej refleksji zwłaszcza po katastrofie elektrowni atomowej w Czarnobylu, a ostatnio też po awarii uszkodzonej w wyniku trzęsieniu ziemi 11 marca 2011 r. japońskiej elektrowni atomowej Fukushima. W Republice Federalnej Niemiec pierwszą elektrownię jądrową uruchomiono w 1961 r. Od tego czasu zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego powiązane są bezpośrednio z problematyką prawną bezpieczeństwa atomowego. Po katastrofie w Czarnobylu program prac

---

[38] Por. B. Molo, *Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego. Problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2009/1–2, s. 20.

[39] G. Picht, *Odwaga utopii*, Warszawa 1981, s. 313.

[40] K. Opałek, *Główne kierunki niemieckiej teorii i filozofii prawa po II wojnie światowej*, [w:] K. Opałek, *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997, s. 17.

[41] Tamże.

[42] Tamże, s. 24.

[43] Tamże, s. 30.

legislacyjnych wzbogacono o uchwalenie 19 grudnia 1986 r. ustawy o zapobieganiu skutkom promieniowania (*Strahlenschutzvorsorge G*). Ustawa ta regulowała przede wszystkim instrumenty gwarantujące zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego w postaci dostępu do informacji oraz obiegu informacji o wypadkach w energetyce jądrowej[44]. Równolegle zostało utworzone Ministerstwo ds. Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Jądrowych (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*).

Po katastrofie w Czarnobylu w piśmiennictwie niemieckim dotyczącym instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego zaczęto też silnie akcentować zagadnienia etyczne związane z odpowiedzialnością obciążającą twórców nowych technologii.

Termin „etyka ekologiczna" pojawił się jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego zwłaszcza w pracach powołanej w 1985 r. przez Bundestag Komisji Ankietowej ds. Oceny Skutków Rozwoju Techniki (*Enquette-Kommission „Technikfolgenabschätzung*"). W programie rządowym RFN z 1987 r. zwrócono również uwagę na konieczność dalszego rozwijania legislacji w zakresie ochrony środowiska uwzględniającej bezpieczeństwo ekologiczne. W dokumencie podkreślono ponadto, że przyczyny kryzysu w środowisku człowieka mają charakter złożony i kompleksowy oraz wymagają takiego samego podejścia w procesie tworzenia prawa. Jednocześnie wskazano na ograniczoność środków produkcji materialnej pochodzących z eksploatacji surowców.

W niemieckiej nauce prawa ochrony środowiska pod koniec lat osiemdziesiątych zaczęto odwoływać się do koncepcji funkcjonowania rynkowej samoregulacji stanowiącej instrument realizacji bezpieczeństwa ekologicznego. Przykładem nowego podejścia była zwłaszcza uchwalona 10 grudnia 1990 r. ustawa o odpowiedzialności za szkody w środowisku (*Umwelthaftungsgesetz*)[45]. W prawie niemieckim zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest głownie zadaniem publicznym[46]. Zdaniem G. Püttnera takie pojęcia, jak: „zadanie administracyjne", „zadanie państwowe" oraz „zadanie publiczne", występują w języku prawniczym powszechnie jako synonimy[47].

Nowe elementy w niemieckim prawie ochrony środowiska realizującym założenia instytucji bezpieczeństwa ekologicznego wprowadziły przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko *Umweltvertträglicheiitsprüfunggsgesetz*. Zjednoczenie się obu państw niemieckich nie miało istotnego znaczenia dla rozwoju

---

[44] BGBI. I, s. 2610. W ciągu roku w elektrowniach jądrowych w Niemczech występują liczne awarie, które oznaczają w praktyce drobne zakłócenia w pracy takich zakładów. Zgodnie z obowiązującym prawem muszą one być zgłoszone do organów dozoru jądrowego i zarejestrowane. Ich przyczyny i ewentualne skutki dla bezpieczeństwa ekologicznego są dokładnie analizowane.

[45] BGBI. I, s. 263.

[46] Por. Odpowiednio R. Stasikowski, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczpospolitej Polskiej*, Bydgoszcz–Katowice 2005.

[47] G. Püttner, *Verwaltunslehre*, München 2000, s. 35.

regulacji prawnych dotyczących tej instytucji prawnej w Niemczech. Przyjęto bowiem zasadę przeniesienia prawa obowiązującego na terenie RFN na nowe landy, przyjmując niewielkie zmiany oraz krótki stosunkowo termin dostosowania. Warto zwrócić też uwagę, że w NRD została uchwalona ramowa ustawa o ochronie środowiska, która częściowo spełniła pozytywną rolę w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w tej części państwa niemieckiego[48]. Konstytucja Niemiec nie wyznaczała wprost prawa do środowiska lub obowiązku państwa do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 każdy ma prawo do życia i nienaruszalności fizycznej. Z tego przepisu interpretowano np. obowiązek dla innych w tym również dla państwa, do przestrzegania podstawowego prawa do środowiska i obowiązek jego ochrony (*Grunrecht*). Prawo to nawiązywało do § 7 ust. 2 ustawy o pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej (*Atomgesetz*)[49]. Na tle tych zagadnień istotne znaczenie miało orzeczenie Federalnego Sądu Konstytucyjnego w sprawie elektrowni Kalkar (*Kalkarbeschluß*)[50].

Jak wynika z treści tego rozstrzygnięcia, niektóre ustawy dotyczące ochrony środowiska nie sankcjonując szkód w środowisku dopuszczają jedynie ryzyko pewnej szkodliwej ingerencji. Ryzyko to powinno być zmniejszone w takim stopniu, by zagrożenie życia, zdrowia lub dóbr materialnych, przy uwzględnieniu danego stanu techniki, było praktycznie wyłączone. Warto zwrócić uwagę, że w orzeczeniu tym sąd zdefiniował zasadę zapobiegania (prewencji) uzupełnioną o stosowanie reguły „praktycznego rozsądku" (*Standard der praktischen Vernunft*) zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne.

Reguła ta opiera się na teoretycznie wyobrażalnych skutkach szkodliwej ingerencji w środowisko. W orzeczeniu Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Mülheim-Karlich-Beschluß*) poszerzony został natomiast zakres konstytucyjnoprawnej kontroli stosowania art. 2 ust. 2 na postępowanie organów administracji i sądów w sprawie wydawania zezwoleń na działalność zakładów i zezwoleń w związku z wielkimi przedsięwzięciami gospodarczymi, które mogą zagrażać bezpieczeństwu ekologicznemu. Z orzecznictwa wynika, że nie każdy błąd popełniony w toku postępowania o dopuszczenie zakładu do ruchu może stanowić naruszenie prawa podstawowego, gwarantującego bezpieczeństwo ekologiczne. Złamanie tych przepisów ma miejsce wtedy, gdy organ administracji lub sąd nie uwzględnia norm procesowych, które zostały wydane wyraźnie dla realizacji przepisów Konstytucji Federalnej. Z tego powodu uznaje się w prawie niemieckim że istnieje jedynie minimalny standard ochrony środowiska, gwarantujący realizację innych praw podstawowych takich jak np. prawo do wolności indywidualnej oraz bezpie-

[48] Umweltrahmengesetz, GBL. DDR 1990, s. 649.

[49] BGBI. I, s. 3053, zm. 1980 (BGB1.I, s. 1556).

[50] Zob. R. Breuer, *Umweltschutzrecht*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Hrsg. I. von Münch, Berlin, New York 1988, s. 549 i n.

czeństwa ekologicznego. Warto podkreślić, że nie istniało wtedy w niemieckim prawie wprost sformułowane ogólne podstawowe prawo do ochrony środowiska, gwarantujące bezpośrednio bezpieczeństwo ekologiczne[51].

Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego w prawie niemieckim jest elementem zasady „socjalnego państwa prawnego" (*das sozialstaatliche Prinzip*). Zgodnie z tą dyrektywą zadaniem państwa jest zapewnienie właściwych do życia warunków w środowisku, w którym jednocześnie będzie możliwe bytowanie ludzi oraz długofalowa, zrównoważona działalność gospodarcza. Ochronie poddane zostały określone rezerwy środowiska naturalnego, takie jak: powietrze, woda i klimat[52]. Oprócz powierzchni Ziemi, do zakresu pojęcia środowiska zgodnie z tą zasadą wchodziła biosfera łącznie z krajobrazem. W doktrynie niemieckiej od dawna postulowano wprowadzenie konstytucyjnego prawa podstawowego do środowiska, obejmującego swoim zakresem również bezpieczeństwo ekologiczne zwłaszcza na terenach zabudowanych[53].

W kwestii ustalenia definicji bezpieczeństwa ekologicznego w prawie niemieckim dość charakterystyczne jest stanowisko, które zajmuje Th. Görrissen. Autor ten, „bezpieczeństwo ekologiczne przedstawia w odniesieniu do skutków transgranicznej degradacji środowiska oraz jej wpływu na zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państw". Uważa on, że „bezpieczeństwo ekologiczne oznacza sytuację, w której bezpieczeństwo państwa nie jest narażone na atak wojskowy pochodzący z zewnątrz oraz że nie występują zagrożenia obejmujące transgraniczne obciążenia środowiska". Th. Görrissen analizuje także stan braku bezpieczeństwa ekologicznego. Oznacza on sytuację, w której pod wpływem zewnętrznych źródeł dochodzi do degradacji środowiska naturalnego wewnątrz państwa. Może to, jego zdaniem, wywoływać oprócz bezpośrednich skutków ekologicznych także gospodarcze polityczne i społeczne. W jego ocenie, bezpieczeństwo ekologiczne nie powinno się koncentrować tylko na ochronie środowiska naturalnego i unikaniu kosztów jego odtworzenia, lecz musi być elementem polityki zewnętrznej państwa[54].

Jedna z pierwszych definicji bezpieczeństwa ekologicznego w nauce polskiej została sformułowana podczas Kongresu Intelektualistów, który odbył się 16–19 stycznia 1986 r. w Warszawie[55]. Podczas tego spotkania W. Michajłow

---

[51] M. Kloepfer, *Zur Grundrecht auf Umweltschutz*, Trier 1978, s. 27 i n.; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, T. 1, Monachium 1984, s. 163, 192, 790 i n.

[52] W. Weber, *Umwetschutz im Verfassungs-und Verwaltungsrecht*, DVB1, 1971, s. 806.

[53] M. Kloepfer, *Protection of the Environment in the Federal Republic of Germany*, „Thesaurus Acroasium", [Saloniki], 1982/11, s. 410 i n.

[54] Th. Görrissen, *Grenzüberschreitende Umweltzerstörung und europäische Sicherheit*, [w:] Hrsg. S. L. Dieter, *Gemeinsame Sicherheit, Kollktive Sicherheit, Gemeinsamer frieden*, Bd VI, *Auf dem Weg zu eine Neuen Europäischen friedensordnung*, Baden-Baden 1990/1991, s. 402–403.

[55] Zob. W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelektualistów w Warszawie*, „Nauka Polska" 1986/1–2, s. 161–64.

przedstawił daleko idącą propozycję posługiwania się terminem „bezpieczeństwo ekologiczne" zamiast nieprecyzyjnych jego zdaniem i nieadekwatnych problemowo określeń „ochrona środowiska" i „ochrona środowiska naturalnego"[56]. W ocenie tego autora, trudno mówić o ochronie środowiska naturalnego, gdyż środowisko jest tak zanieczyszczone, że praktycznie nie istnieje w stanie naturalnym. Uważa, że „tym bardziej nie można koncentrować uwagi wyłącznie na chronieniu środowiska naturalnego, którego resztki – jeśli w ogóle jeszcze istnieją (biorąc pod uwagę całościowe odkształcenia stanu biosfery, np. powszechnych zanieczyszczeń atmosfery), ogromnie się na ziemi skurczyły"[57]. Jego zdaniem, chodzi o przezwyciężenie kryzysu ekologicznego współczesnego świata. Wprowadza w związku z tym dwa rodzaje bezpieczeństwa ekologicznego: 1) bezpieczeństwo ekologiczne świata oraz 2) bezpieczeństwo ekologiczne poszczególnych krajów. Bezpieczeństwo ekologiczne świata W. Michajłow definiuje jako „kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie biosfery naszej planety, które zapewniałyby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i jej dalszy bezpieczny rozwój"[58]. Podobnie wygląda sprawa w odniesieniu do poszczególnych kontynentów i krajów[59].

Uczestniczący w dyskusji prowadzonej podczas Kongresu Intelektualistów w Warszawie doszli do generalnego wniosku na temat kształtu podstawowych problemów globalnych. Zaliczono do nich oprócz bezpieczeństwa ekologicznego także: bezpieczeństwo polityczne, kryzys energetyczny, niedostatek żywności, niesprawiedliwy podział dóbr, konieczność realizacji nowego ładu ekonomicznego, problematykę demograficzną, sprawę bezplanowej urbanizacji oraz zaniedbania w ochronie zdrowia ludzkości. Podczas Kongresu uznano, że groźbę dla ludzkości krajów świata stanowi doskonalenie broni chemicznych, biologicznych i ekologicznych. W związku z tym zgłoszono postulat przyspieszenia ratyfikacji przez państwa uchwalonych przez ONZ konwencji o zakazie stosowania i doskonalenia broni ekologicznych, niszczących środowisko życia przeciwnika[60]. Drugi rozdział sprawozdania z obrad Kongresu był poświecony w całości zagadnieniom dotyczącym bezpieczeństwa ekologicznego. Zwrócono w nim m. in. uwagę na to, że zasoby naturalne planety w szczególności zasoby nieodnawialne, takie jak: węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny, wyczerpują się bardzo szybko w wyniku ich rabunkowej eksploatacji przez człowieka.

---

[56] Tamże, s. 162.

[57] Tamże.

[58] Tamże.

[59] Zob. też S. Kozłowski, *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 212.

[60] Zob. szerzej G. J. F. Mac Donald, *Jak wywołać zakłócenia w środowisku*, przeł. I. Bukowski, [w:] *Jeśli nie nastanie pokój*, oprac. N. Calder, Warszawa 1971, s. 183–203. Autor ten omawia problematykę związaną z potencjalnymi możliwościami prowadzenia wojny geofizycznej przy wykorzystaniu do tego celu tzw. chwiejności środowiskowych.

Dostrzeżono także rysującą się wyraźnie groźbę ogólnego kryzysu energetycznego świata w przypadku niewynalezienia i zastosowania nowych, niekonwencjonalnych źródeł energii w warunkach eksplozji demograficznej. Do groźnych i niezwykle dynamicznie rozwijających się zjawisk świata współczesnego, zagrażających bezpieczeństwu ekologicznemu, zaliczono: zanieczyszczenia: atmosfery, wód lądowych, mórz i oceanów, degradację gleb, zamieranie i zagładę lasów na wielkich obszarach Ziemi, erozję gleb, pustynnienie wielkich obszarów lądu oraz szybkie wymieranie wielu gatunków zwierząt i roślin.

Uznano, że środowisko powinno być traktowane jako narodowe dziedzictwo i przekazywane w stanie nienaruszonym przyszłym pokoleniom. Zdaniem W. Michajłowa, duże znaczenie dla rozwoju świadomości ludzi ma edukacja o sprawach bezpieczeństwa ekologicznego[61].

L. Brock w bezpieczeństwie ekologicznym widzi normatywne pojęcie, które określa zwalczanie negatywnych związków pomiędzy środowiskiem a ludzką działalnością. Obejmuje to m. in. unikanie naruszających stan środowiska działań wojennych, wojen o zasoby naturalne oraz degradacji środowiska[62]. Gospodarcze ujęcie bezpieczeństwa ekologicznego przedstawia L. Brown, który uważa, że „napięcia ekologiczne mogą prowadzić do problemów gospodarczych, inflacji, bezrobocia, niestabilności kursów walutowych, a w konsekwencji do kryzysów społecznych i politycznej destabilizacji"[63]. D. Pirages przedstawił koncepcję bezpieczeństwa ekologicznego, które zależy od zachowania czterech zrównoważonych płaszczyzn zależności: 1) pomiędzy potrzebami ludzi a zrównoważonymi możliwościami systemów środowiskowych; 2) pomiędzy wielkością i tempem wzrostu społeczeństw; 3) pomiędzy potrzebami ludzi a potrzebami innych gatunków oraz 4) pomiędzy ludzką populacją a patogenicznymi mikroorganizmami[64].

Na gruncie politologii M. Pietraś zwraca uwagę na „szeroki zakres zjawisk składających się na relacje między zmianami ekologicznymi a bezpieczeństwem międzynarodowym"[65]. W definiowaniu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne" wyodrębnia konsekwentnie trzy zasadnicze nurty. Pierwszy skupia uwagę na bezpośrednich relacjach człowiek-środowisko naturalne. W układach tych środowisko naturalne jest systemem podtrzymującym życie i główną wartością chronioną. Drugi nurt, jego zdaniem, „kojarzy bezpieczeństwo ekologiczne ze świadomymi, celowymi działaniami, zapobiegającymi niekorzystnym dla ludzi

---

[61] W. Michajłow, *Problemy*..., s. 164.

[62] L. Brock, *Peace Through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda*, „Journal of Peace Research" 1991/28, s. 407–423.

[63] L. Brown, *Redefinning National Security*, Washington 1977, s. 23.

[64] D. Pirages, *Demographic Change and Ecological Security*, [w:] *Environmental Change and Security Project Report no 3*, Washington 1997, s. 37.

[65] M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 82.

zmianom ekologicznym”[66]. Najważniejszą cechą trzeciego kierunku definiowania bezpieczeństwa ekologicznego „jest odwoływanie się do antropogenetycznego charakteru zmian ekologicznych i na tej podstawie poszukiwanie możliwości zapewnienia bezpieczeństwa w tej dziedzinie poprzez ewolucję stosunków i działań, zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym”[67]. Zdaniem M. Pietrasia, „bezpieczeństwo ekologiczne oznacza zatem taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działanie, umożliwiające realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw”[68].

W swoim sposobie definiowania bezpieczeństwa ekologicznego zwraca uwagę na cztery cechy istotne tego ujęcia. Ten model ustalenia znaczenia i zakresu bezpieczeństwa ekologicznego odwołuje się do: 1) antropogenetycznego charakteru zagrożeń ekologicznych; 2) akcentuje treść działań pozytywnych, w tym międzynarodowej współpracy ekologicznej; 3) eksponuje znaczenie w polityce bezpieczeństwa ochrony i zachowania istotnych wartości społecznych oraz 4) uwzględnia eliminowanie napięć i konfliktów międzynarodowych na tle problemów ekologicznych[69]. Według L. Zachera, bezpieczeństwo ekologiczne należy do kategorii praktyki politycznej. Autor ten twierdzi, że dotyczy ono zespołu norm i działań powiązanych z odpowiednimi środkami ich użycia[70]. J. H. Herz bezpieczeństwo ekologiczne widzi w dążeniu do zbiorowego bezpieczeństwa, które jest jednocześnie cechą odróżniającą nowoczesny system państw od tradycyjnego systemu anarchicznego[71].

R. Moss postrzega „bezpieczeństwo ekologiczne jako „zespół uwarunkowań, które istnieją, gdy rządy są zdolne łagodzić społeczne i polityczne skutki niedostatku zasobów naturalnych, odwołując się do własnych działań, działań organizacji międzyrządowych oraz porządkowych”[72]. Jego zdaniem, niedostatek zasobów naturalnych stanowi główne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego. K. Rogers definiuje bezpieczeństwo ekologiczne jako stworzenie warunków, w których fizyczne otoczenie społeczeństwa zaspokaja potrzeby mieszkańców bez uszczuplenia naturalnych zasobów[73]. J. Kukułka bezpieczeństwo ekologicz-

---

[66] Tamże.

[67] Tamże.

[68] Tamże, s. 85.

[69] Tamże.

[70] L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne-wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, red. Z. J. Pietraś, M. Pietraś, Lublin 1991, s. 98–99.

[71] J. H. Herz, *The Rise and Demise of the Territorial State*, [w:] *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Rasearch and Theory*, ed. J. N. Rosenau, New York 1961, s. 80–81.

[72] R. H. Moss, *Resorce Scarcityand Environmental Security*, [w:] *SIPRI Yearbook 1993. World Armaments and Disarmament*, Oxford 1993, s. 27.

[73] K. Rogers, *Ecological Security and Multinational Corporation*, [w:] *Environmental Change and Security Project Report nr 3*, Washington 1997, s. 29.

ne łączy z niezawodnością mechanizmów społecznych oraz ich zdolnością do zapobiegania niedostatkom w stanie środowiska, szkodliwym zmianom oraz powstającym w związku z tym napięciom oraz konfliktom[74]. D. Cichy podkreśla duże znaczenie edukacji ekologicznej dla wyznaczenia zakresu bezpieczeństwa ekologicznego. Autorka ta uważa, że „Bardzo istotną, niedocenianą dotychczas barierą właściwego rozwoju cywilizacji, jest niski poziom świadomości bezpieczeństwa ekologicznego"[75]. Jej zdaniem, pogarszający się stan środowiska przejawia się postępującym kryzysem i stwarza większe poczucie zagrożenia. Te fakty wpływają na poszukiwanie nowej filozofii życia, która pomogłaby człowiekowi żyć i pozwoliłaby unikać stresów płynących z ciągłych zagrożeń[76]. Do przyjęcia filozofii ekologicznej konieczna, w jej ocenie, jest szeroka płaszczyzna edukacji ekologicznej jednostek i grup społecznych[77].

Zakres pojęcia „bezpieczeństwa ekologicznego państwa" został przedstawiony w obszernym studium prawno-politologicznym na temat ochrony środowiska w Polsce przez J. Stochlaka i M. Podolak[78].

W doktrynie prawa ochrony środowiska J. Ciechanowicz-MacLean trafnie definiuje bezpieczeństwo ekologiczne jako „całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnorodnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera. Są to zagrożenia, które powstają w środowisku w wyniku świadomego bądź nie w pełni świadomego działania samego człowieka i są wymierzone przeciwko niemu, przeciwko konkretnym populacjom. Są to więc zagrożenia ekologiczne o charakterze antropogennym"[79]. T. Bojar-Fijałkowski dostrzega w bezpieczeństwie ekologicznym dwa ważne elementy w postaci ochrony naturalnych ekosystemów i siedlisk[80]. Badając pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego, wyodrębnia dwie kategorie działań: 1) czynności na rzecz przeciwdziałania powstawaniu i likwidacji zagrożeń środowiska jako następstwa działań człowieka oraz 2) czynności podejmowane w celu przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka, które są wynikiem zdarzeń przyrodniczych. Ponadto wyróżnia rodzaje bezpieczeństwa obejmujące bezpieczeństwo: techniczne, chemiczne, powodziowe, atomowe oraz epidemiologiczne[81].

---

[74] J. Kukułka, *Ekologiczna koncepcja ładu międzynarodowego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe i polityka. Wyzwania końca stulecia. Księga jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bogusława Mrozka*, Warszawa 1995, s. 150.

[75] D. Cichy, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako wyzwanie XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekologiczne w świadomości młodzieży*, red. D. Cichy, Warszawa 1993, s. 21.

[76] Tamże, s. 24.

[77] Tamże.

[78] J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 219 i n.

[79] J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 46–47.

[80] T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne-aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Gdynia 2007, s. 161.

[81] Tamże.

G. Grabowska w kategorii bezpieczeństwa ekologicznego widzi trzy przesłanki szczegółowe ogólnego bezpieczeństwa: 1) bezpieczeństwo chemiczne, którego celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z stosowaniem substancji chemicznych; 2) bezpieczeństwo biologiczne, związane z rozwojem biotechnologii oraz możliwością stosowania genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMO) oraz 3) bezpieczeństwo obywatelskie, związane z działaniami edukacyjnymi społeczeństwa oraz zwiększeniem jego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska[82]. Z. Bukowski w pojęciu bezpieczeństwa ekologicznego dostrzega części składowe, takie jak: 1) bezpieczeństwo żywnościowe, zapewniające samowystarczalność żywnościową w wymiarze krajowym oraz światowym; 2) bezpieczeństwo demograficzne, gwarantujące przetrwanie określonej populacji ludzkiej na Ziemi; 3) bezpieczeństwo zdrowotne, związane z zapewnieniem odpowiedniego stanu zdrowotnego populacjom oraz 4) bezpieczeństwo socjalne, gwarantujące minimum utrzymania poszczególnym członkom społeczności[83].

R. Paczuski „bezpieczeństwo ekologiczne" zalicza do terminów prawniczych z zakresu konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska w Polsce, „oznaczający obowiązek podejmowania przez władze publiczne konkretnych działań mających na celu ochronę obywateli oraz ich przyszłych pokoleń przed zagrożeniami wynikającymi z niedostatecznie zharmonizowanego rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska"[84]. J. Sommer zauważa, że „bezpieczeństwo ekologiczne" jest terminem prawnym niedookreślonym. Jego znaczenie będzie dynamicznie dookreślane odpowiednio do powiększania się zasobów wiedzy na temat zagrożeń środowiska i metod im przeciwdziałania czy ich ograniczania[85]. Według J. Ciechanowicz-McLean, bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem szerokim i wielopłaszczyznowym o bardziej politologicznym niż prawnym charakterze[86]. Jej zdaniem, „bezpieczeństwo ekologiczne dotyczy zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju, zachowania środowiska przyrodniczego człowieka na poziomie koniecznym do przetrwania i rozwoju ludzkości"[87]. B. Rakoczy, analizując obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne wynikający z art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu

---

[82] G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 189–190.

[83] Z. Bukowski, *Konstytucyjne pojecie bezpieczeństwa ekologicznego a zrównoważony rozwój*, OŚPiP 2003/2, s. 45.

[84] R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 120–121.

[85] J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój*…, s. 87–88.

[86] J. Ciechanowicz-McLean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisiecka, Wrocław 2007, s. 161.

[87] Tamże, s. 154.

do zasady proporcjonalności, twierdzi, że „obowiązek ten ma charakter bardziej deklaracji politycznej państwa, niż normy prawnej”[88]. Jego zdaniem, „z przepisu bowiem nie wynikają żadne prawa podmiotowe dla jednostki, a naruszenie tego obowiązku nie wiąże się z żadną sankcją. Z drugiej zaś strony w treści art. 74. ust. 1 Konstytucji Polskiej wyraźnie widać elementy zasady zrównoważonego rozwoju, szczególnie w aspekcie zapewnienia długofalowego bezpieczeństwa ekologicznego (współczesnym i przyszłym pokoleniom)”[89]. Według J. Bocia, „zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom jest innym określeniem tego, co w art. 5 nazwane jest zasadą zrównoważonego rozwoju. Jednak, podczas gdy w art. 5 określany jest sposób postępowania, w art. 74 ust. 1 ustalony jest cel postępowania, co poszerza działalność o wszystkie sposoby postępowania, byleby były one legalne i prowadziły do osiągnięcia celu bezpieczeństwa”[90]. Zdaniem Z. Bukowskiego, rzeczywisty zakres funkcji państwa określonych w art. 5 Konstytucji jest bardzo szeroki – „odnosząc się do rozmaitych dziedzin aktywności państwowej, przy czym przyjąć trzeba, że właśnie te jej pola zostały w szczególny sposób wyróżnione jako najważniejsze zadania państwowe”[91].

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego R. Paczuski uważa za jedno z podstawowych zadań realizacji polityki ochrony środowiska[92]. W swoich rozważaniach autor ten poświęcił dużo uwagi analizie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, chociaż takiej nazwy nie używa. Można to jednak wywnioskować z treści jego tez badawczych. R. Paczuski opiera swoje uwagi na założeniu, według którego rozwiązanie problemów wchodzących w zakres pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego powinno być „oparte na znajomości ekologicznych podstaw rozwoju społecznego i gospodarczego (a zwłaszcza praw rządzących przyrodą), wiąże się z należytym wykorzystaniem nowoczesnych osiągnięć nauk przyrodniczych (w tym również ekologii), także we wspomnianej już wyspecjalizowanej gałęzi wiedzy ekonomicznej – ekonomii ochrony środowiska i zasobów naturalnych, do której zadań należy m. in.: ustalenie sposobów wyceny elementów środowiska oraz wyceny strat ekologicznych, udoskonalenie skuteczności instrumentów ekonomicznych stymulujących ochronę środowiska, zagadnienia rachunku ekonomicznego”[93].

Cytowany autor uważa, że Konstytucja wskazuje na trzy podstawowe kierunki polityki państwa (obszary koniecznych działań), znajdujące rozwinięcie w ustawodawstwie zwyczajnym, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa

---

[88] B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 247.

[89] Tamże.

[90] J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 134.

[91] Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 456.

[92] R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 72–78.

[93] Tamże, s. 73.

ekologicznego. Jeżeli chcielibyśmy tezy autora przełożyć na znaczenie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, to możemy uznać, że analizowaną instytucję prawną tworzą dwa główne elementy: 1) trzy kierunki polityki państwa (obszary koniecznych działań) oraz 2) ustawodawstwo zwyczajne. Pierwszy obszar koniecznych działań, dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego, jego zdaniem, „wynika z obowiązku, ustanowionego w art. 68 ust. 4 Konstytucji, który obliguje do zapewnienia należytego stanu środowiska w trosce o ochronę zdrowia ludzkiego poprzez: „zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska"[94]. Drugi obszar koniecznych działań z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego uregulowanych Konstytucją RP w art. 228, 232 i 233 ust. 3 według R. Paczuskiego, „to uprawnienie Rządu (Rady Ministrów) mające na celu zapobieganie skutkom katastrof naturalnych lub innym zdarzeniom noszącym znamiona klęski żywiołowej"[95]. Trzecim obszarem koniecznych działań, zdaniem tego autora, jest „ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi (przyrodniczymi kraju) jako podstawa zrównoważonego rozwoju"[96]. Przedstawione przez R. Paczuskiego obszary koniecznych działań wskazują na to, że instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego posiada mieszany charakter polityczno-prawny. Od strony prawnej regulują ją wskazane przez tego autora normy konstytucyjne. Podstawą polityczną tej instytucji jest treść zasady zrównoważonego rozwoju do której odwołuje się Konstytucja w art. 5.

Zdaniem D. Pyć, bezpieczeństwo w aspekcie ochrony środowiska i człowieka w środowisku jest pojęciem szerokim i wielopłaszczyznowym[97]. Autorka ta uważa, że „bezpieczeństwo w kontekście ochrony środowiska i zasobów naturalnych obejmuje: zabezpieczenie odpowiednich zasobów dyspozycyjnych wody, zachowanie rolniczych terenów uprawnych (właściwości gleb, stosunki wodne, różnorodność biologiczną), niezmniejszanie się zasobów leśnych, zwiększanie się powierzchni obszarów chronionych. Bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje ponadto zrównoważoną turystykę, ochronę krajobrazu"[98]. Dalej twierdzi także, że bezpieczeństwo ekologiczne powinno być uwzględniane przy ocenie wszelkich podejmowanych działań prawnych i politycznych. Na straży bezpieczeństwa ekologicznego, jej zdaniem, stoją dwie zasady: zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada zrównoważonego rozwoju[99].

J. Maciejewska, analizując bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa, twierdzi, że pojęcie to „odnosi się do zagrożeń dla utrzymania środowiska naturalnego człowieka na poziomie niezbędnym do przetrwania

---

[94] Tamże, s. 75.
[95] Tamże, s. 76.
[96] Tamże, s. 77.
[97] D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 63.
[98] Tamże.
[99] Tamże, s. 67.

i rozwoju ludzkości”[100]. Znaczenie nazwy bezpieczeństwo ekologiczne, która występuje w Konstytucji oraz w poglądach teoretycznych nie jest tak oczywiste jak mogłoby się to z pozoru wydawać.

Jak widać z zaprezentowanych poglądów, próby sprecyzowania definicji bezpieczeństwa ekologicznego na potrzeby prawa ochrony środowiska stwarzają poważne trudności. W naukach humanistycznych zajmowano się tym pojęciem od dawna i poświęcono jemu wiele uwagi. Sformułowane w badaniach zwłaszcza humanistycznych definicje bezpieczeństwa ekologicznego wykazują daleko idące zbieżności z definicjami bezpieczeństwa ekologicznego, które w nauce prawa ochrony środowiska rozważane są od niedawna. W analizach prawniczych stanowią one niejako połączenie wyników osiągniętych w innych naukach humanistycznych. Główna rozbieżność, która jest widoczna pomiędzy nimi, obejmuje definicje ujmujące bezpieczeństwo ekologiczne jako pewien stan środowiska lub jako ocenę tego stanu środowiska z punktu widzenia zapewnienia praw człowieka. Należy zaznaczyć, że w każdej definicji występują elementy ocenne. W niektórych z nich podkreślony jest natomiast czynnik dynamiczności układu zmian w środowisku (np. w definicji bezpieczeństwa ekologicznego zaproponowanej przez W. Michajłowa). W innych zakłada się stabilność układu zmian w środowisku (np. definicja bezpieczeństwa ekologicznego przedstawiona przez R. Paczuskiego). Niekiedy w ustaleniu zakresu bezpieczeństwa ekologicznego podkreśla się atypowość układu zależności zachodzących pomiędzy człowiekiem a środowiskiem (np. propozycja zaprezentowana przez M. Pietrasia). W zdecydowanej jednak większości określeń bezpieczeństwa ekologicznego występuje jako element konstytutywny znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń środowiska i życia człowieka.

W prawie ochrony środowiska teoretyczne znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” w szerokim ujęciu może być rozumiane jako samoistna wartość tego prawa. W takim znaczeniu może to być wartość określająca także charakter innych norm prawa ochrony środowiska. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego ma istotne znaczenie dla utrzymania stanu równowagi w korzystaniu z zasobów środowiska oraz różnorodności biologicznej.

Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego integruje w sobie ogół instytucji szczegółowych oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska wraz z metodami tej ochrony. Bezpieczeństwo ekologiczne trudno jednoznacznie zdefiniować z wykorzystaniem ścisłych, wymierzalnych kryteriów, ponieważ jego istnienie w dużym stopniu może być sprawą subiektywnych ocen. Można przyjąć, że bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem względnym, charakteryzującym stopień w jakim człowiek w warunkach określonych przez środowisko może żyć bezpiecznie. Koncepcja braku czynników

[100] J. Maciejewska, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010/2, s. 61.

wpływających negatywnie na bezpieczeństwo ekologiczne z praktycznego punktu widzenia jest nierealna. Wyklucza ona bowiem możliwość realnego ustalenia celów w ochronie środowiska.

Problematyka związana z definicją bezpieczeństwa ekologicznego nie była przedmiotem szerokiej refleksji w orzecznictwie. Z tego powodu na szczególną uwagę zasługują dwa najważniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których sformułowana została taka definicja.

W uzasadnieniu do wyroku K 23/05 z 6 czerwca 2006 r. TK stwierdził, że „pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne" należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego", ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.[101] Jest to ważne orzeczenie głównie z tego powodu, że TK przedstawił w nim własną definicję bezpieczeństwa ekologicznego. Aprobując generalny kierunek przyjęty w tej interpretacji, chciałbym zwrócić uwagę, że zaproponowane rozumienie bezpieczeństwa ekologicznego nawiązuje do postulatów wcześniej prezentowanych w literaturze zwłaszcza przez J. Bocia i Z. Bukowskiego oraz B. Rakoczego. Wskazanie na zasadę zrównoważonego rozwoju w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego może okazać się rozwiązaniem mało skutecznym i niepotrzebnie zawężającym zakres jego znaczenia. Zasada zrównoważonego rozwoju jest niewątpliwie jedną z podstawowych zasad ochrony prawnej środowiska, jednak jej stosowanie powinno być wsparte także innymi zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska. Odwoływanie się jedynie do zasady zrównoważonego rozwoju w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego sprzyja formułowaniu poglądów o braku jego normatywnego charakteru.

Szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego mają zasady: prewencji, przezorności i „zanieczyszczający płaci" oraz kompleksowej i zintegrowanej ochrony środowiska. Odwołanie się także do tych, jak sądzę, niezwykle ważnych zasad prawnych ochrony środowiska może dopiero wtedy ukazać pełny obraz podstaw prawno-politycznych bezpieczeństwa ekologicznego. Definicja zaproponowana przez TK jest poza tym zbyt ogólna, aby można było przyjąć na jej podstawie, jakie konkretne instrumenty prawne realizują bezpieczeństwo ekologiczne. Jeśli chcemy, aby bezpieczeństwo ekologiczne nie pozostawało jedynie pozbawionym treści postulatem politycznym, powinniśmy je traktować jako kompleksową insty-

[101] OTK-A 2006/6/62, LEX 197885, zob. także glosę aprobującą B Rakoczego, PiP 2009/4, s. 130 i n.

tucję prawną ochrony środowiska. Oczywiście, wskazanie konkretnych ram takiej instytucji jest tak samo trudne jak określenie granic samego bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawa ochrony środowiska. Punktem centralnym tego pojęcia powinien być człowiek, który bezwzględnie musi mieć zagwarantowane prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego i wynikające z niego prawo podmiotowe do środowiska. Bez tej podstawowej gwarancji bezpieczeństwo ekologiczne stanie się jedynie mniej lub bardziej ogólnie rozumianym stanem zrównoważonego rozwoju, z którego nie wynikają żadne konkretne uprawnienia dla człowieka. Taki kierunek interpretacji wynika niestety z przedstawionego orzeczenia TK.

Z obrazu zaprezentowanych poglądów przedstawicieli doktryny oraz przytoczonych dwóch orzeczeń TK wyłania się pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego o mniejszym lub większym stopniu niejasności. Zdaniem Ch. Perelmana, „Niejasność prawa wynika z niedookreślenia i wieloznaczności używanych w nim wyrażeń. Należało więc, by nauka i orzecznictwo starały się je uściślić możliwie najdokładniej”[102]. Czyniła to zdaniem tego autora *Begriffsjurispridenz*, nauka o pojęciach. Zajmuje się ona ustalaniem niezmiennego znaczenia wyrażeń prawniczych po to, by przepisy prawne dawały podstawę rozumowania równie ścisłego, jak w systemie matematycznym[103]. Wynikiem oczekiwanym miało być to, że metoda ta pozwoli usunąć lub przynajmniej znacznie ograniczyć wszelkie niejasności sprzyjające powstawaniu sporów i zmniejszających pewność prawa.

Jak zaznaczyłem wcześniej, pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego występuje także w wielu dyscyplinach naukowych pokrewnych w stosunku do prawa ochrony środowiska, takich jak: politologia, ekonomia, stosunki międzynarodowe oraz socjologia. Nauka prawa ochrony środowiska przeszła i nadal przechodzi istotne zmiany rozwojowe. Poznanie zakresu pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego należącego do instytucji prawnej ochrony środowiska nie może się ograniczać jedynie do formalnologicznej i technicznej wykładni tekstów aktów prawnych. W szczególności nauka prawa ochrony środowiska nie może w tym zakresie liczyć li tylko na ujęcie dogmatyki. Istnieje w związku z tym potrzeba szerszego spojrzenia na instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Powinno ono kierować zwłaszcza uwagę badacza na filozofię i teorię prawa. Te dwie dziedziny są szczególnie ważne i potrzebne dla prowadzenia interdyscyplinarnych badań nad charakterem normatywnym instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w prawie ochrony środowiska. Nauka prawa ochrony środowiska dzięki temu wchodzi też na płaszczyznę tendencji integracyjnych i systemowych.

Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza stan stabilnego i niezakłóconego współistnienia człowieka i środowiska, związany z realizacją jego podstawowych potrzeb życiowych oraz daje gwarancją poszanowania jego praw podmiotowych wynikających z prawa do środowiska. Podkreślałem na wstępie wieloznaczność terminu

---

[102] Ch. Perelman, *Logika prawnicza*. *Nowa retoryka*, przeł. T. Pajor, Warszawa 1984, s. 85.

[103] Tamże.

„bezpieczeństwo ekologiczne". Różnice w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego nie dotyczą jednak tylko jego istoty. Brak jasności w sprawie szerokich kryteriów wyróżniających bezpieczeństwo ekologiczne rodzi różnice zdań w kwestiach ustalenia szczegółowych elementów składowych definicji tego pojęcia. Niektórzy teoretycy traktują bezpieczeństwo ekologiczne przede wszystkim jako nowy typ obowiązków władz publicznych, zajmując się drugorzędnie zagadnieniami jego funkcji, formy oraz mechanizmów działania w systemie prawa ochrony środowiska. Inni widzą bezpieczeństwo ekologiczne jako system postulatów politycznych, poświęcając wiele uwagi takim problemom, jak model polityki ekologicznej państwa, który wykracza poza granice teorii państwa i prawa. Bezpieczeństwo ekologiczne postrzegane jest także jako koncepcja zrównoważonego rozwoju.

Oto drugi przykład orzeczenia, w którym pojawia się interpretacja pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne". Uzasadniając wyrok z 13 maja 2009 r. Kp 2/09 w sprawie o zbadanie zgodności art. 21 pkt 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie w zakresie, w jakim organ samorządu województwa, wyposażony w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego, nie zapewnia ochrony środowiska, z art. 5 Konstytucji, TK stwierdził, że „bezpieczeństwo ekologiczne", które ma być zapewnione przez władze publiczne, to stan środowiska, pozwalający na bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego. Instrumentem zapewnienia tego bezpieczeństwa jest ochrona środowiska – chroniąc je ustawodawca winien kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z unormowań konstytucyjnych wynika, że w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń"[104]. W ocenie TK, oprócz obowiązków, które spoczywają na władzy publicznej, Konstytucja statuuje na podstawie art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska. Nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na „każdym") – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. W swojej argumentacji TK podnosi, że choć pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu.

Powyższe przykłady treści orzeczeń TK potwierdzają w pełni wypowiedzi tych przedstawicieli doktryny, którzy wykazują, że określenie „bezpieczeństwo ekologiczne" jest nieprecyzyjne i wieloznaczne. Wskazują jednocześnie, że koncepcja bezpieczeństwa ekologicznego nie stanowi jeszcze ukształtowanej w pełni teorii w ramach prawa ochrony środowiska. Mimo szeregu zasadniczych różnic istnieją jednak określone podstawowe założenia wspólne w treści instytucji prawnej bezpieczeństwa

[104] OTK-A 2009, z. 5, poz. 66.

ekologicznego. Panuje tu zgodność poglądów co do tego, że istnienie tego pojęcia w systemie prawa ochrony środowiska wymaga zmodyfikowania nadrzędnych celów i zadań państwa w ochronie środowiska. Dla wyjaśnienia podstawowych założeń instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie może mieć, jak sądzę, ustalenie na wstępie dalszych rozważań znaczenia samego pojęcia „instytucja"

2.2. Znaczenie ogólne pojęcia „instytucja"

Badanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego wyraźnie ujawnia problem równoległego analizowania znaczenia pozaprawnego pojęcia „instytucja". W tym miejscu chciałbym skoncentrować się przede wszystkim na teoretycznym i ogólnym wyjaśnieniu znaczenia tego pojęcia. W XX w. dostrzeżono w nauce występowanie nazw, o których trudno powiedzieć, czy odnoszą się bezpośrednio do danych rzeczy, procesów, właściwości i zachowań, czy do ich tendencji lub dyspozycji[105]. Wątpliwości z tym związane dotyczą zwłaszcza terminów teoretycznych klasyfikowanych jako „nieobserwacyjne"[106]. Zdaniem S. Nowaka, „jak długo nie jest dla nas jasne znaczenie terminów, za pomocą których sformułowane zostały pytania czy hipotezy wyjściowe naszego badania, tj. jak długo nie uprzytamniamy sobie wyraźnie treści pojęć odpowiadających tym terminom, tak długo problematyka naszych badań nie jest wyraźnie określona"[107]. Autor ten uważa, że szczególnie istotne są zagadnienia definiowania pojęć tak, aby ich treść i zakres były dla badacza możliwie wyraźne i ostre. Pamiętając znaczenie, które nadaliśmy terminowi „bezpieczeństwo ekologiczne" w poprzednim punkcie tego rozdziału, musimy odpowiedzieć na pytanie, czy treść odpowiadającego mu pojęcia wiąże go z tym przedmiotem, czy ogółem przedmiotów, który mamy na myśli używając danej nazwy[108]? Część pierwsza książki przedstawia pewną koncepcję teorii dotyczącej modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w ramach systemu prawa ochrony środowiska (rozdziały 1, 2, 3 i 4). Z tego powodu zaczynam dalsze rozważania od przybliżenia treści ogólnego pojęcia instytucji.

Naukowe badanie zagadnień prawnych związanych z instytucją bezpieczeństwa ekologicznego powinno uwzględniać praktyczny cel jej funkcjonowania w systemie prawa ochrony środowiska. Zakłada to konieczność opracowania pojęć wyrażających istotę treści tej instytucji prawnej, która ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu prawa ochrony środowiska.

---

[105] Zob. J. Kotarbińska, *Definicja*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, red. T. Pawłowski, Warszawa 1966, s. 30 i n.

[106] A. Motycka, *Relatywistyczna wizja nauki. Wprowadzenie; filozoficzny spór o naukę*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1984, s. 30.

[107] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 124.

[108] Tamże, s. 124–125.

Z tych założeń wyłania się też istotne pytanie, w jakim stosunku pozostaje instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego do opracowanych wcześniej i dawno już znanych pojęć ogólnych prawa ochrony środowiska. Jeżeli zagadnienie to będziemy rozpatrywali abstrakcyjnie, to możliwe są tu trzy rozwiązania: 1) negowanie możliwości tworzenia takiej instytucji prawnej; 2) uznanie takiej możliwości przy wskazaniu równocześnie na konieczność tworzenia nowych instytucji prawnych w ramach systemu prawa ochrony środowiska oraz 3) podkreślenie faktu, że opracowane wcześniej w nauce prawa ochrony środowiska pojęcia mają zastosowanie także przy odpowiedniej ich interpretacji do ustalenia znaczenia instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Trzecie rozwiązanie daje w mojej ocenie największe możliwości praktycznego wykorzystania dotychczasowego dorobku wytworzonego głównie w nauce prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego. Nie bez znaczenia pozostaje także spuścizna innych nauk, takich jak: socjologia, ekonomia czy filozofia. Z tych powodów zaczynam dalsze dywagacje od przedstawienia pojęcia instytucji w ujęciu prakseologii i socjologii.

Instytucja w znaczeniu prakseologii oznacza urządzenie, zarządzenie, organizację będącą zespołem współdziałających osób wyposażoną w zasoby obejmujące w szczególności aparaturę[109]. Według klasycznego określenia T. Kotarbińskiego, przez organizację rozumie się: „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów, mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości”[110].

Socjologia jako nauka, starająca się poznać prawa struktury i rozwoju społeczeństwa, wypracowała pojęcia: instytucji społecznej oraz instytucjonalizacji. H. Spencer zaproponował znaczenie terminu instytucji społecznej dotyczącej bardzo trwałych elementów ładu społecznego, takich jak: rodzina, własność czy prawo[111]. Autor ten wyróżnia trzy stopnie poznania świata: 1) wiedzę, czyli ogół luźnych wiadomości; 2) naukę, czyli poznanie ujęte w jednolite systemy wiedzy na podstawie praw rządzących rzeczywistością oraz 3) filozofię, łączącą poszczególne nauki w jeden najogólniejszy system poznawczy[112]. Według H. Spencera, społeczeństwo wytwarza system urządzeń, które umożliwiają życie zbiorowe. Tymi urządzeniami są w jego ocenie właśnie instytucje. Zbiór instytucji składa się na budowę społeczeństwa. Wyróżnia on: instytucje domowe (rodzinne), instytucje obrzędowe, instytucje polityczne, instytucje kościelne, instytucje zawodowe oraz instytucje przemysłowe[113].

Znaczenie terminu „instytucja” zaproponowane przez H. Spencera zostało później wykorzystane przy budowaniu treści instytucji prawnej na gruncie teorii

---

[109] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978, s. 86.

[110] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973, s. 74.

[111] J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2007, s. 290 i n.

[112] J. Szczepański, *Socjologia rozwój problematyki i metod*, Warszawa 1969, s. 125.

[113] Tamże, s. 143–147.

prawa. Z tego powodu warto przybliżyć podstawowe założenia instytucji w ramach teorii organizacji społecznej. Zwłaszcza H. Spencer przeprowadził ważne dla socjologii badanie systemu instytucji. Zaczynając swoją analizę od instytucji domowych (rodzinnych), wskazał, że chodzi w nich przede wszystkim o zachowanie gatunku. Jego zdaniem, instytucje obrzędowe spełniają w społeczeństwie istotną funkcję regulatora zachowań i działań we wzajemnych stosunkach między ludźmi. Można je odnaleźć w postaci zwyczajów, obyczajów, ceremonii oraz etykiety. Ich głównym celem jest kontrola zachowania się oraz zapewnienie postępowania oczekiwanego przez społeczeństwo.

Poglądy H. Spencera na temat funkcjonowania instytucji obrzędowych zapoczątkowały badania w dziedzinie obszaru socjologii zajmującego się spontanicznie powstałym systemem kontroli i nacisków na jednostkę, systemem kierującym jej zachowaniem w sprawach, które nie regulują normy prawne i religijne. H. Spencer szczególnie interesował się badaniem instytucji politycznych. Podnosi on, że zasada skuteczności, która ma decydujące znaczenie w wielu sprawach życia społecznego, powoduje utrwalenie się instytucji wodza. H. Spencer wyraźnie sprzeciwiał się rozszerzaniu kompetencji państwa na sprawy społeczne. Jego zdaniem „to przesadne zaufanie do środków, w połączeniu z powszechną wiarą obywateli w siły rządowe, sprzyja mnożeniu praw. Rodzi się stąd mniemanie, że im bardziej czynności społeczeństwa zostaną we wszystkich szczegółach uregulowane przez sztuczne środki, tym większą ono stąd odniesie korzyść. Wskutek tego w wywodach socjologicznych przeceniamy zwykle dobrodziejstwa praw, a zamykamy oczy na szkody, które one wyrządzają”[114]. W nazwie „instytucje kościelne” H. Spencer zwraca też uwagę na to, że nie religia jest instytucją, lecz kler, jego organizacja oraz przez niego stworzone obrzędy. Opisuje on także w swoich rozważaniach, w jaki sposób dogmaty oraz zasady chrześcijaństwa wywodzą się z pierwotnych wierzeń[115]. Instytucje zawodowe H. Spencer łączy głównie z wykonywaniem wolnych zawodów. Widzi on u ich podłoża istnienie wspólnej społecznej funkcji wzbudzania odpowiednich uczuć w społeczeństwie. Instytucje przemysłowe wywodzą się w jego ocenie z czynności produkcyjnych oraz z podziału pracy.

W polskiej socjologii J. Szczepański wskazuje na następujące znaczenia terminu „instytucja”. Jego zdaniem, nazwa ta może się odnosić do pewnej grupy osób powołanych do załatwienia spraw doniosłych dla życia zbiorowego. W takim znaczeniu instytucją jest pewna grupa ludzi, która wykonuje funkcje publiczne. Nazwa „instytucja” może również obejmować określone formy organizacyjne zespołu czynności podejmowanych przez niektórych członków grupy w imieniu całej społeczności[116]. „Instytucja” może oznaczać zespół urządzeń materialnych

[114] H. Spencer, *Zasady socjologii*, t. 2, przeł. J. K. Potocki, Warszawa 1889, s. 282.

[115] Zob. także na ten temat uwagi F. Mirka, *Zarys socjologii*, Lublin 1948, s. 19–25.

[116] J. Szczepański, *Teoria, badania i praktyka industrializacji*, [w:] *Teoria i badania socjologiczne a praktyka społeczna*, red. A. Kwilecki, Warszawa 1972, s. 42.

oraz środków działania umożliwiających niektórym upoważnionym jednostkom wykonywanie funkcji publicznych oraz impersonalnych, których celem jest zaspokajanie potrzeb lub regulowanie zachowań członków grupy. „Instytucją" można też nazwać pewne role społeczne, szczególnie doniosłe dla danej grupy obywateli[117].

W naukach ekonomicznych spotykamy termin „instytucjonalizm", oznaczający poglądy, zgodnie z którymi sposób funkcjonowania każdej gospodarki określony jest przez pewne ramy instytucjonalne. Instytucjonalizacja, pochodząca z łacińskiego słowa „*institutio*", oznacza urządzenie, zarządzenie, tworzenie trwałych zespołów współdziałających np. poprzez formalizację organizacji ludzkich. Jak zaznacza to K. Piłejko, „instytucja według prakseologii to zespół pracowniczy w połączeniu z aparaturą, czyli organizacją zespołu ludzkiego w znaczeniu rzeczowym, wyposażona we wszelkie niezbędne urządzenia i spełniająca konkretne zadania w określonym zakresie. Spełniając swoje zadania, każda instytucja jest przynajmniej w pewnym stopniu, administracją"[118].

Rozumienie instytucji w znaczeniu prakseologii uzupełniają analizy teoretyczne podejmowane w takich dziedzinach, jak: patologia organizacji[119], biurokracja[120] oraz formalizacja[121]. W. Sadurski, analizując teorię rozwoju instytucji społecznych F. A. Hayeka, uważa, że instytucje te powstają w wyniku działań ludzkich. Poszczególne jednostki odgrywają w nich rolę, której nie potrafią sobie uświadomić. „Instytucje pomagają człowiekowi realizować rzeczy, których pragnie, lecz nie zostały one w tym celu stworzone"[122]. F. A. Hayek wprowadził podział instytucji społecznych na dwie grupy: 1) instytucje wynikające z woli ludzkiej oraz 2) instytucje powstałe w wyniku działań ludzkich bez przyjęcia z góry obmyślanych planów i celów[123]. Na podstawie teorii rozwoju instytucji społecznych. A. Hayeka można wyprowadzić dwie główne tezy: 1) pewne instytucje i struktury społeczne są wynikiem rozwoju żywiołowego, a nie zaplanowanego działania oraz 2) instytucje te są efektem sądu oceniającego. Jego zdaniem człowiek jest z natury egoistyczny i aspołeczny. Autor ten przedstawia także cenne argumenty wskazujące na niemożność realizacji założonych i uświadomionych z góry planów mających doprowadzić do przemian społecznych[124].

---

[117] J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963, s. 101.

[118] K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 256.

[119] W. Kieżun, *Autonomizacja jednostek organizacyjnych. Z patologii organizacji*, Warszawa 1971, s. 33.

[120] Zob. *O sprawności i niesprawności organizacji . Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, red. J. Kurnal, Warszawa 1972, s. 9 i n.

[121] B. Wawrzyniak, *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa 1972.

[122] W. Sadurski, *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980, s. 187.

[123] F. A. Hayek, *Résultats de l'action des homnes, mais non de leurs desseins*, [w:] *Les fondements philosophiques des systémes économiques*, ed. E. M. Claassen, Paris 1967, s. 99–100.

[124] F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London 1967, s. 171–173.

Nauka prawa jest pośrednio nauką o instytucjach prawnych zwłaszcza o ich genezie, sposobach ich powstawania oraz funkcjonowaniu w systemie prawa. Działania adresata normy prawnej więc podlegają utrwaleniu przez stałe ich powtarzanie. Instytucja prawna powstaje w wyniku przekształcenia się całości działań prawnych w czynności powtarzalne i utrwalone przez realizację wspólnych celów. W następnym punkcie tego rozdziału mam zamiar przybliżyć znaczenie pojęcia instytucji prawnej.

2.3. Pojęcie „instytucja prawna"

W języku prawniczym zwrot „instytucja prawna" jest wieloznaczny. Ma on swoją długą i interesującą historię. W 1713 r. włoski badacz znalazł w bibliotece kapituły katedralnej w Weronie kartę pergaminową, która zawierała łaciński fragment jakiegoś dzieła prawniczego. Okazało się, że był to urywek *Instytucji* Gaiusa[125]. M. Bethmann-Hollweg sporządził w 1817 r. pierwszą transkrypcję tego tekstu. Zawiera on zwięzłe opracowanie rzymskiego prawa prywatnego dla początkujących na studiach prawniczych. Dzieło to składa się z czterech ksiąg, zwanych komentarzami (*commentarii*).

Pierwszy komentarz *Instytucji* omawia w sposób ogólny źródła prawa. Prawo jest podzielone na prawo dotyczące osób (*persone*), obejmujące rzeczy (*res*) oraz prawo postępowania (*actiones*). W pierwszym komentarzu omówiona jest także sytuacja prawna osób w społeczeństwie, państwie oraz w rodzinie rzymskiej. Drugi komentarz zawiera analizę zagadnień dotyczących podziału rzeczy, sposobów nabywania własności, dziedziczenia testamentowego, zapisów oraz powiernictwa. W komentarzu trzecim przedstawione zostały inne okoliczności sukcesji uniwersalnej oraz zobowiązania. Komentarz czwarty reguluje postępowania oraz powództwa, których celem jest ochrona praw prywatnych[126].

Cechami *Instytucji* są: prostota, jasność interpretacji, i zwięzłość wypowiedzi. Ich autor komentuje teksty prawnicze głównie jako nauczyciel i wykładowca. Znaczenie tego dzieła dla rozwoju myśli i techniki prawodawczej było ogromne. Ponadto „*Instytucje* dostarczyły też bardzo cennych wiadomości dla obserwacji i analizy przemian, jakim to prawo ulegało w ciągu kilku wieków"[127]. *Instytucje* Gaiusa wzbudzały i nadal wzbudzają ogromne zainteresowanie wśród prawników, zajmujących się badaniem prawa i jego struktury. Można postawić pytanie, czy metoda porządkowania prawa i wiedzy o prawie, którą zaprezentował Gaius,

[125] Pierwsze wydanie *Instytucji*, opracowane na podstawie rękopisu werońskiego przez J. Göschena, ukazało się w Berlinie w 1820 r., cyt. za C. Kunderewiczem, *Gaius, Instytucje*, przeł. C. Kunderewicz, oprac. J. Rezler, Warszawa 1982, s. 10.

[126] Tamże, s. 13.

[127] Tamże, s. 16.

jest czymś nowym w dzisiejszym prawoznawstwie. Moim zdaniem, mimo upływu stuleci jest ona wciąż odkrywana na nowo i może dostarczyć sporo ciekawych wniosków skierowanych pod adresem prawa współczesnego.

Wśród wielu korzyści płynących z badania *Instytucji* Gaiusa niewątpliwie można dostrzec ich duży wpływ na uformowanie się aktualnej konstrukcji „instytucji prawnej". *Instytucje* Justyniana zostały stworzone głównie „jako udoskonalony i zaktualizowany podręcznik dla studentów szkół prawniczych, mający zastąpić *Instytucje* Gaiusa oraz uczynić jeszcze bardziej atrakcyjnym i przystępnym studiowanie prawa kandydatom do pracy w administracji i adwokaturze"[128]. Podobnie jak *Instytucje* Gaiusa składają się one z czterech ksiąg i stanowią uproszczoną formę podręcznika dla studiujących prawo. Z księgi pierwszej *O sprawiedliwości i prawie* dowiadujemy się, że „Sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą, przyznającą każdemu należne mu prawo. 1. Prawoznawstwo jest znajomością spraw boskich i ludzkich, wiedzą o tym, co sprawiedliwe i niesprawiedliwe"[129]. Dalej możemy się przekonać, że „Prawem naturalnym jest to, którego nauczyła natura wszystkie stworzenia. Albowiem to prawo jest właściwe nie tylko rodzajowi ludzkiemu, lecz wszystkim stworzeniom, które rodzą się w przestworze nieba, na lądzie i w morzu"[130].

Pod nazwą „instytucje" teoretycy prawa najczęściej widzą kompleks norm prawnych regulujących pewien szczególny rodzaj stosunków lub „zespół norm powiązanych z sobą ze względu na zespół stosunków społecznych, czy sytuacji, jakie te normy regulują"[131]. W teorii prawa można wskazać na trzy główne znaczenia pojęcia instytucji prawnej[132]. Pierwsze i najczęściej stosowane – przedstawia ją jako pewien zespół norm prawnych, który z określonych powodów jest wydzielony w odrębną całość[133]. Drugie – jest związane z ujęciem funkcjonalnym. Zasadniczo sprowadza się ono do wskazania zespołu działań wyznaczanych przez określony zbiór norm prawnych[134]. Trzecie znaczenie przypisywane pojęciu instytucji prawnej w teorii prawa uznaje ją za zespół osób działających zgodnie ze wskazaniami bądź na podstawie upoważnień zawartych w danym zbiorze norm prawnych[135].

---

[128] C. Kunderewicz, *Instytucje Justyniana*, przeł. C. Kunderewicz, Warszawa 1986, s. 5.

[129] Tamże, s. 15.

[130] Tamże, s. 16.

[131] Zob. np. L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa*, t. 2, Warszawa 1959, s. 8 i n.; J. Kowalski, *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963, s.152 i n.; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 380; A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 260.

[132] Zagadnienia instytucji prawnych ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym analizowałem wcześniej w pracy: *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowalny. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 24 i n.

[133] Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

[134] Cz. Znamierowski, *Prolegomena do nauki o państwie*, Poznań 1947/1948, s. 47.

[135] J. Wróblewski, *Polski słownik prawniczy. Hasła podstawowe. Instytucja prawna*, Warszawa 1969, s. 21

W teorii prawa sporną rzeczą pozostaje nadal rozstrzygnięcie kwestii, w jaki sposób pojęcia prawnicze, takie jak np. instytucja prawna, są konstruowane. Są możliwe tutaj dwa sposoby tworzenia takich pojęć: 1) indukcyjny na podstawie analizy pojęć występujących w języku prawnym; 2) dedukcyjny polegający na tym, że z pojęć istniejących niezależnie od tekstów prawa obowiązującego, w drodze analizy funkcji przepisów, przyjmuje się określoną konwencję terminologiczną[136]. C. Znamierowski, w związku z rzeczowym powiązaniem norm w instytucji, widzi głównie sposób ich porządkowania[137]. Według tego autora, o instytucji można mówić w dwojakim znaczeniu: albo rozumiemy przez nią działanie, posiadające cechy, wyznaczone przez normy, albo też sam zespół norm[138]. Szczegółowo zajmuje się on znaczeniem instytucji jako działaniem posiadającym cechy wyznaczone przez normy. Wprowadza w związku z tym podział instytucji na: funkcjonalne oraz personalne. W instytucjach funkcjonalnych koncentrujemy naszą uwagę na samych działaniach, a w instytucjach personalnych akcent kładzie się na myśli o osobie czy osobach, które działają[139]. Jego zdaniem, personalny charakter „nadajemy instytucjom szczególnie wtedy, gdy chcemy ustalić, iżby w pewien sposób unormowane działanie mogły wykonywać tylko osoby, spełniające pewne warunki osobiste: lub gdy chodzi o podkreślenie, że pewien zespół działań ogniskuje się w jednej osobie (jednym zespole osób); lub wreszcie o wyznaczenie stosunku osoby, podlegającej danym normom, do innych osób"[140].

Należy podkreślić, że w wielu sytuacjach nie występują jednak żadne istotne różnice pomiędzy funkcjonalnym a personalnym ujęciem instytucji. W personalnym postrzeganiu instytucji chodzi o realne działanie regulowane określonym zbiorem norm. C. Znamierowski twierdzi, że „normy wyznaczające instytucje jakoś, nie są rzeczowo wydzielone z pośród innych norm układu w sposób stanowczy i bezwzględny"[141]. Jest to tylko konwencja, którą przyjmuje dogmatyk prawa. W takim ujęciu uznanie pewnego zbioru norm prawnych za instytucję ma charakter względny. Decyduje o tym: natura rzeczy i rozstrzygają względy metodologiczne i techniczne. Określony zbiór norm prawnych pod pewnymi warunkami możemy więc nazwać instytucją prawną. J. Wróblewski twierdzi, że podział systemu prawa na gałęzie w ramach jego struktury poziomej jest uzasadniony wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenia teoretyczne. W jego ocenie, może to na przykład dotyczyć właściwych tej gałęzi prawa instytucji prawnych[142].

---

[136] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 72.

[137] C. Znamierowski, *Prolegomena do nauki o państwie*, Warszawa 1930, s. 47.

[138] Tamże.

[139] Tamże, s. 49.

[140] Tamże.

[141] Tamże, s. 50.

[142] J. Wróblewski, *Rozdział 19. System prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 409.

Zazwyczaj jest to pewien zespół norm prawnych z takich czy innych względów wydzielony jako odrębna całość[143]. Jeżeli przyjmujemy kryterium przedmiotowe (kryterium treści regulowanych stosunków społecznych) jako główne zalecenie podziału prawa na gałęzie, to łatwo zauważyć, że teoretycy prawa nie wyjaśniają, co należy rozumieć przez treść stosunków społecznych. Próby klasyfikacji stosunków społecznych i odpowiadających im gałęzi prawa występujące w literaturze, nie są zadowalające[144].

Zdaniem Z. Ziembińskiego, „wyodrębnienie instytucji prawnych w podstawowym znaczeniu tego terminu opiera się w szczegółowych naukach prawnych w znacznej mierze na zastanej tradycji"[145]. Tradycja wyodrębniania tego rodzaju zespołów opiera się „zwykle nie na jakimś jednym jasno zarysowanym kryterium, lecz na podstawie wielu kryteriów różnorodnych i niezbyt ostro zarysowanych"[146].

Instytucję prawną może tworzyć zespół norm, które łącznie regulują określony splot stosunków życia społecznego, dostatecznie ważny praktycznie i teoretycznie dla wyodrębnienia go w jedną całość, np. małżeństwo lub umowę kupna-sprzedaży[147]. Normy organizacyjne mogą np. regulować zinstytucjonalizowane przejawy działań zorganizowanych[148]. K. Opałek mówi o zinstytucjonalizowanym charakterze dyrektyw abstrakcyjno-generalnych w ramach teorii dyrektyw i norm[149]. Jego zdaniem, ze zinstytucjonalizowanym charakterem dyrektyw wiąże się to, „iż ich sformułowania zawierają z reguły terminy – skróty dyrektywne (normatywne)"[150]. Dla Z. Ziembińskiego wyodrębnienie instytucji prawnych nie jest oczywiście wyróżnieniem członów podziału w obrębie klasy norm prawnych, lecz myślowym wyróżnianiem pewnych agregatów norm (zbiorów w sensie kolektywnym)[151]. Kiedy badacz prawa pragnie podkreślić doniosłość dla nauki jakiegoś wyodrębnionego zbioru norm tworzących funkcjonalną i merytoryczną całość, dąży do nadania mu rangi instytucji prawnej.

W teorii prawa, jak widać, trwa dyskusja związana z ustaleniem pojęcia i rodzajów instytucji prawnych oraz sposobów ich tworzenia i stosowania. Dociekania nauki prawa obejmują m. in. ustalenie pojęcia i rodzajów instytucji prawnych. Z. Ziembiński, przedstawiając program badań podejmowanych w szczegółowych naukach prawnych nad różnymi instytucjami prawnymi, wyróżnia: analizę formalną tych instytucji, analizę ich funkcjonowania oraz krytykę instytucji prawnych,

---

[143] J. Wróblewski, *Polski słownik prawniczy*..., s. 21.

[144] L. Lisiakiewicz, A. Turska, *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971/5, s. 688.

[145] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 88.

[146] Tamże.

[147] *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1963, s. 101.

[148] Por. A. Delorme, *O normach organizacyjnych*, PiP 1978/3, s. 79 i n.

[149] K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 53.

[150] Tamże.

[151] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 88.

która może opierać się na różnych podstawach. Jego zdaniem, „analiza formalna instytucji prawnej polega na zgrupowaniu i uporządkowaniu obowiązujących w danym systemie norm w taki sposób, by tworzyły spójną wewnętrznie całość dotyczącą danej materii – niezależnie nawet od tego czy tak wydzielona instytucja będzie funkcjonalnie przydatna dla osiągania jakichś postawionych celów”[152].

W encyklopedycznym ujęciu podstawowych pojęć prawnych instytucja prawna definiowana jest jako wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego. Instytucją prawną w takim znaczeniu może być również zespół działań wyznaczony przez grupę norm prawnych. Autorzy A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek widzą instytucję prawną jako jeden z czterech rodzajów elementów składających się na system prawny. Instytucje prawne definiują jako zespoły norm prawnych, wyodrębnione w funkcjonalną całość z uwagi na wyczerpujący sposób regulacji pewnego wąskiego wycinka rzeczywistości społecznej. Gałęzie prawa tworzy ogół instytucji prawnych, skupionych wokół pewnych szczególnych norm o fundamentalnym znaczeniu dla regulowanej sfery życia społecznego (zasady prawa)[153]. L. Morawski zwraca uwagę na rolę instytucji prawnej w tworzeniu się poszczególnych gałęzi prawa. Instytucją prawną jest kompleks norm stanowiących funkcjonalną całość, które regulują jakiś typowy zespół stosunków społecznych[154]. Według tych autorów, instytucjami prawnymi są np. normy prawne regulujące w sposób kompleksowy relacje między mężem i żoną (instytucja małżeństwa), między sprzedawcą a kupującym (instytucja umowy kupna-sprzedaży). Podobną definicję instytucji prawnej proponują autorzy T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek. Instytucja prawna może oznaczać trwałe (względnie trwałe) formy uregulowania przez prawo typowych stosunków społecznych. Tak rozumiane instytucje prawne tworzone są na potrzeby zorganizowania ludzkich działań, które mają przebiegać w ściśle określony sposób dla osiągnięcia wyznaczonych przez prawo celów. Konstruowane w prawidłowy sposób instytucje prawne powinny przede wszystkim ułatwiać stosowanie przepisów prawa. Osiąga się dzięki temu pewien stan uporządkowania systemu prawa zgodnie z podziałem norm wyodrębnionych w instytucje prawne[155]. J. Romul twierdzi, że „obok hierarchicznego uporządkowania norm, występuje w systemie norm prawnych uporządkowanie rzeczowe, jako że w zależności od treści regulowanych stosunków społecznych w powiązaniu z metodą oddziaływania na zachowanie adresatów przy pomocy regulacji prawnej, poszczególne zespoły norm wyodrębnia się w gałęzie i instytucje prawa”[156].

---

[152] Tamże, s. 95.

[153] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2009, s. 109.

[154] L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 75.

[155] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.

[156] J. Romul, *Kształtowanie się systemu prawa socjalistycznego w Polsce. Przemiany podstaw formalnych i doktryny prawniczej*, Poznań 1974, s. 9–10.

T. Gizbert-Studnicki rozważa generalne ujęcie instytucjonalne w teorii prawa. Twierdzi, że „odwoływanie się do instytucji jest istotnym elementem myślenia prawniczego w wielu sferach praktyki prawniczej, a w tym w dziedzinie wykładni prawa”[157]. Autor ten uważa, że interpretacja prawa musi uwzględniać istnienie instytucji prawnych. Przepisy prawa powinny być interpretowane w kontekście instytucji prawnych[158]. Analizując pojęcie instytucji, wyodrębnia pięć cech podstawowych charakteryzujących istotę myślenia o instytucji: 1) instytucja jest odniesiona do norm społecznych; 2) instytucja jest złożona i składa się z różnych komponentów, którymi są bądź normy społeczne, bądź pewne zachowania się; 3) komponenty każdej instytucji są zintegrowane poprzez wspólny cel lub wspólną wartość przypisaną danej instytucji jako całości; 4) instytucja trwa w czasie, nie ma charakteru tymczasowego i jest trwała oraz 5) instytucja może zmienić się bez utraty swej identyczności[159].

Pojęcie instytucji prawnej jest także szeroko rozważane na gruncie prawa administracyjnego. J. S. Langrod swój systematyczny wykład prawa administracyjnego zatytułował *Instytucje prawa administracyjnego* i poświęcił go zasadniczo porządkowaniu zagadnień z tym związanych[160]. Według tego autora, instytucja prawna to zespół reguł wiążących się z pewną sytuacją (ściślej: splotem sytuacji): ogólną, oznaczoną i trwałą. Jego zdaniem, w ten sposób wskazany kompleks reguł, stanowiący generalne ramy abstrakcyjne dla aktywności prawodawczej odnoszącej się do pewnej określonej i trwałej dziedziny sytuacyjnej, uzupełniony rozbudową teoretyczno-badawczą urasta do roli jednolitej całości pojęciowej[161]. J. S. Langrod sądownictwo administracyjne określa jako instytucję nierozłączną z pojęciem praworządnego państwa[162]. Tak samo autor ten postrzega instytucje kontroli w administracji[163].

W *Założeniach nauki administracji* F. Longchamps, analizując pojęcie administracji publicznej, wyróżnia dwa rodzaje pojęć używanych jako środki pracy teoretycznej do klasyfikowania zjawisk. Jedne są wynikiem analitycznego podziału nadrzędnych pojęć albo założeń nauki. Drugi ich rodzaj obejmuje pojęcia ustalone, takie jak: akt administracyjny, wywłaszczenie lub prawa nabyte. Takie pojęcia odpowiadają zwykle jakiemuś zespołowi urządzeń tzw. instytucji. W procesie powstawania instytucji, pojęcia te mogą być zgodne z pewnym układem

---

[157] T. Gizbert-Studnicki, *Ujęcie instytucjonalne w teorii prawa*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 123.

[158] Tamże.

[159] Tamże, s. 130–131.

[160] J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze 2003.

[161] Tamże, s. 181.

[162] J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 20.

[163] J. S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa, Kraków 1929, s. 10 i n.

nadrzędnych pojęć. Na skutek zmian w stosunkach społecznych przekształcają się także same instytucje prawne. W procesie tym może zmienić się jakiś element danej instytucji, a inne pozostają bez zmian co w konsekwencji oznacza, że pojęcie stosuje się nadal do tej instytucji. Te części składowe nazywane są pojęciami instytucjonalnymi[164].

Do instytucji prawnych prawa administracyjnego W. L. Jaworski zalicza sądownictwo administracyjne i akt administracyjny[165]. Jego zdaniem, „instytucja prawna jaką jest sądownictwo administracyjne, ma tendencję do zajmowania się objawami nieuregulowanymi przez prawo [...]. Ale to wszystko nie jest jeszcze prawem, zdobywa tylko jego powagę przez powagę instytucji prawnej, która się tym zajmuje"[166]. M. Hauriou w procesie tworzenia i powstawania instytucji dostrzega trwały proces samoograniczenia się państwa[167]. Jego koncepcja instytucji zbliżona jest do założeń teoretycznych H. Spencera na temat instytucji politycznych w organizacji społecznej. E. Iserzon do podstawowych instytucji prawa administracyjnego zalicza: m.in. uznanie administracyjne, zasady ogólne prawa administracyjnego oraz kontrolę administracji[168]. Zdaniem J. Starościaka, metoda badań „umożliwia ustalenie znaczenia danej instytucji prawnej dla funkcjonowania organizacji społecznej. Inaczej mówiąc, która pozwoli analizować i wyjaśniać daną sytuację w oparciu nie tylko o sformułowania ustawowe (ujęcie statyczne), ale i przy uwzględnieniu stosowania tych przepisów w praktyce (ujęcie funkcjonalne)[169]. Do instytucji prawnych J. Starościak zalicza porozumienie administracyjne. Jego zdaniem, funkcjonowanie tej instytucji opiera się na przepisach typu administracyjnego. Od aktu administracyjnego różni się ona tym, że dla jej powstania potrzebna jest zgodna wola dwu lub więcej organów administracji[170]. Autor ten w kategorii instytucji prawnych widzi także zakład administracyjny, za pomocą którego przeprowadza się decentralizację administracji[171].

---

[164] F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 129–130.

[165] W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 98 i n.

[166] Tamże

[167] M. Hauriou, *Teorie de la fondation et de l'institution*, Paris 1925.

[168] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

[169] J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 17.

[170] J. Starościak, *Rozdział II. Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 90; T. Zieliński, badając stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, uważa, że „oczywiście błędne jest używanie terminu „instytucji prawnej" w zastosowaniu do aktu administracyjnego będącego czynnością prawną, aktem woli wywołującym skutki prawne, czyli tzw. zdarzeniem prawnym (*sensu largo*). Zastanawia się on, czy akt administracyjny jest instytucją mieszaną, wiązaną czy wspólną prawu administracyjnemu, cywilnemu i prawu pracy, T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 92.

[171] J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 49.

M. Jełowicki analizuje pojęcie instytucji w znaczeniu instytucjonalizacji działań administracji[172]. Realizowanie zadań w dziedzinie administracji, jego zdaniem, następuje przez jednostki organizacyjne zwane instytucjami. Rozważając różne aspekty znaczenia pojęcia „instytucja", twierdzi, że w języku potocznym jest ono głęboko zakorzenione, a jednocześnie w znacznym stopniu uniwersalne. Kojarzy się ono najczęściej z organem władzy lub administracji państwowej, z urzędem, wyodrębnioną jednostką organizacyjną, biurem lub zakładem. W świadomości społecznej wiąże się też z określonymi atrybutami zewnętrznymi, takimi np. jak budynek lub teren (siedziba) instytucji, napis, szyld lub godło państwowe, znak firmowy instytucji, określony zespół kierowniczy, używane przez instytucję typowe druki lub formularze (np. wniosek paszportowy, zgłoszenie meldunkowe, indeks, prawo jazdy itp.). M. Jełowicki w konsekwencji wymienienia tych przykładów zauważa, że „popularne pojęcie instytucji jest szerokie i częściowo nie pozbawione pewnej trafności"[173]. Porównując różne interpretacje pojęcia instytucji wyrażone w źródłach prakseologicznych i w źródłach teorii organizacji i zarządzania, autor wskazuje na to, że instytucja odznacza się następującymi cechami: 1) zespół ludzki powołany do realizacji określonych jednorazowych lub powtarzających się celów; 2) tzw. aparatura niezbędna do realizacji tych celów, na którą składają się odpowiednie środki rzeczowe; 3) zorganizowany i kierowany charakter instytucji, co sprawia, że elementy składowe, ludzie i aparatura) współprzyczyniają się do powodzenia w realizacji celów oraz 4) określony sposób i stopień sformalizowania instytucji wyrażający się w postaci ustanowionych zasad, zwyczajów lub norm dotyczących organizacji i funkcjonowania instytucji[174].

Cytowany wyżej autor podjął udaną i ciekawą zarazem próbę adaptowania prakseologicznych elementów znaczenia instytucji do pojęcia instytucji na gruncie nauki administracji. Uważa, że każda instytucja jest powołana do realizacji ściśle określonych celów. Cele te z reguły stanowią część zamierzeń ogólniejszych wyższego rzędu, a źródłem ich jest nadrzędny cel społeczeństwa[175]. Cele, które są realizowane przez poszczególne instytucje, są ze sobą planowo powiązane, tworzą też określony, hierarchicznie zbudowany system, w którym cele niższego rzędu składają się na cele wyższego rzędu. Z. Rybicki uważa, że instytucje ustrojowe zabezpieczają jednolitość działania aparatu państwowego. Jednolitość ta oznacza realizację określonych celów społeczno-gospodarczego rozwoju, osiąganie zamierzonych skutków przy stosowaniu przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym form i metod działania. Jednolitość taka pozwala całemu społeczeństwu osiągać porównywalne warunki zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych, wyrównywać dysproporcje, tworzyć wspólne podstawy

[172] M. Jełowicki, *Nauka administracji zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 98 i n.
[173] Tamże.
[174] Tamże, s. 100.
[175] Tamże, s. 101.

ekonomiczne rozwoju społecznego[176]. I. Lipowicz, analizując sferę wewnętrznej administracji państwowej, posługuje się pojęciem „instytucji administracyjnej" jako terminem pokrewnym do pojęcia organizacji[177]. W takim samym znaczeniu instytucję administracyjną definiuje J. Zieleniewski. Jego zdaniem, jest to „zorganizowany zespół ludzi, który realizuje swoje cele w sposób ciągły i długotrwały oraz dysponuje w związku z tym określonymi zasobami materialnymi (np. lokal, narzędzia pracy"[178]. W. Dawidowicz uważa, że „każdą instytucję w sensie zorganizowanego podmiotu charakteryzuje pewna budowa, tzn. określony podział na części [...], określone miejsce i rola poszczególnych części w całości instytucji itd. Taki statyczny obraz organizacji instytucji nazywamy jej strukturą organizacyjną"[179].

Zwłaszcza nauka administracji zajmuje się badaniem i funkcjonowaniem modelu instytucji administracyjnych[180]. J. Filipek analizuje instytucje, które w prawie administracyjnym powinny odgrywać fundamentalną rolę. Jego zdaniem, nowe możliwości analizowania form działania administracji publicznej pozwalają na ich umiejscowienie wśród praw i obowiązków, „które warunkują posługiwanie się nimi, w tym także wśród praw i obowiązków jednostki"[181]. Uważa on, że instytucje prawa administracyjnego raz po raz są przeciwstawiane instytucjom prawa cywilnego. Wśród instytucji prawa administracyjnego J. Filipek wymienia m. in.: stosunek administracyjno-prawny, uprawnienia i obowiązki jednostki na gruncie podstaw prawnych wyznaczających administracyjno-prawne stosunki egzekucyjne oraz kontrolę administracji. W ramach obszernej publikacji pt. *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego* A. Kabat omawia „instytucję autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym"[182]. W monografii tej przedstawiona została przez H. Stolzlechnera i A. Winklera także historia rozwoju instytucji austriackiego prawa o działalności gospodarczej[183]. I. Skrzydło-Niżnik oraz P. Dobosz, analizując pojęcia ogólne i instytucje ustroju gminy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uważają,

---

[176] Z. Rybicki, *Szkice o administracji. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa 1988, s. 109–110.

[177] I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 70 i n.

[178] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979, s. 276 i n.

[179] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji w Polsce*, Warszawa 1970, s. 15; por. też krytyczne ustosunkowanie się do tej koncepcji przez S. Biernata, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 22–25; zob. też J. Zych, *Propozycje w sprawie modelu instytucji. Artykuł dyskusyjny*, OMT 1977/4, s. 16 i n.

[180] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1979, s. 91.

[181] J. Filipek, *Prawo administracyjne instytucje ogólne*, Zakamycze 2001, s. 13.

[182] A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 311–320.

[183] H. Stolzlechner, A. Winkler, *Historia rozwoju instytucji austriackiego prawa o działalności gospodarczej*, [w:] *Instytucje*..., s. 681–693.

że „Charakterystyczną cechą orzecznictwa NSA jest precyzowanie, na potrzeby rozstrzygnięcia, treści pojęć ogólnych i instytucji prawa administracyjnego [...]. Proces ten odbywa się zarówno poprzez sięganie do dorobku doktryny prawa administracyjnego, orzecznictwa sądowego, jak i poprzez ewolucyjne, empiryczne, wynikające z potrzeb orzecznictwa i brzmienia nowych norm prawnych zmienianie treści tych pojęć, a także uzupełnianie luk w dorobku nauki prawa administracyjnego – a więc dzięki konstruowaniu przez składy orzekające NSA własnych sędziowskich koncepcji pojęć ogólnych i instytucji prawa administracyjnego (prawa ustrojowo-organizacyjnego gminy)”[184].

Ciekawą koncepcję teoretyczną rodzaju i klasyfikacji instytucji prawnych z punktu widzenia analizy założeń teoretycznych instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego przedstawił S. Biernat. W swoich dociekaniach wyodrębnia pojęcie i rodzaje instytucji prawnych rozdziału dóbr[185]. Skupia swoją uwagę w szczególności na instytucjach prawnych sprawiedliwego rozdziału dóbr. Pojęciem tym określa „instytucje prawne, które bądź zostały skonstruowane głównie po to, aby zapewnić sprawiedliwy rozdział, bądź też spełniają różne funkcje w regulacji rozdziału dóbr, przy czym jeżeli zostaną prawidłowo ukształtowane, mogą przyczynić się do tego, że rozdział będzie sprawiedliwy”[186]. Przez instytucję prawną rozumie, pewien zespół norm prawnych ustalonych jako odrębna całość. Jego zdaniem o wydzielaniu norm i konstruowaniu z nich całości decyduje wspólny cel, do osiągnięcia którego normy mają się przyczynić. Interesuje się on w swoich rozważaniach normami prawnymi powiązanymi treściowo i funkcjonalnie, regulujących rozdział dóbr. Dokonuje także wyodrębnienia i klasyfikacji instytucji prawnych rozdziału dóbr. Przy założeniu, że rozdział dóbr jest regulowany przez prawo rozróżnia i wymienia następujące instytucje prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr: materialnoprawne, proceduralne i organizacyjne. S. Biernat uważa, że pierwszoplanowe znaczenie mają instytucje materialnoprawne. Decydują one jego zdaniem o treści rozdziału dóbr, o tym, kto w rezultacie otrzyma poszukiwane dobra, a czyje potrzeby pozostaną niezaspokojone.

W systemie rozbudowanych instytucji materialnoprawnych rozdziału dóbr, instytucje proceduralne i organizacyjne spełniają rolę wykonawczą. Ich głównym zadaniem jest „doprowadzenie do sytuacji, w której rozwiązania prawne co do treści rozdziału dóbr zostaną sprawnie i bez zniekształceń zastosowane w konkretnych przypadkach”[187]. S. Biernat, twierdzi, że jeżeli procedura lub organizacja dóbr zostaną nieprawidłowo dobrane, mogą okazać się dysfunkcjonalne wzglę-

---

[184] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Pojęcia ogólne i instytucje ustroju gminy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach samorządowych*, red. J. Filipek, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Zakamycze 2002, s. 12.

[185] S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 108 i n.

[186] Tamże.

[187] Tamże, s. 111.

dem instytucji materialnoprawnych i osłabić pozytywną ocenę rozdziału dóbr z punktu widzenia sprawiedliwości. Jego zdaniem, rzadko występują sytuacje, w których instytucje materialnoprawne determinują w zupełności treść rozdziału dóbr w poszczególnych przypadkach. Z tego powodu instytucje proceduralne i organizacyjne spełniają (a ściślej mogą spełniać) istotną rolę jako uzupełnienie instytucji materialnoprawnych i wzmocnienie gwarancji, że rozdział dóbr będzie sprawiedliwy.

S. Biernat zwraca ponadto uwagę na rolę instytucji prawnych w organizacji rozdziału dóbr. Twierdzi on konsekwentnie, że gdy regulacja prawna rozdziału dóbr jest niekompletna lub też w ogóle nie zostało przesądzone w normach generalnych, jakie kategorie obywateli mogą otrzymać rozdzielane dobra, „należy przyjąć, że te organy, które zyskały kompetencje do orzekania o rozdziale dóbr, w poszczególnych przypadkach mogą same ustalać reguły i następnie je stosować”[188]. Cytowany autor uważa także, że relacje między poszczególnymi instytucjami prawnymi rozdziału dóbr są złożone. Jego zdaniem, szczególna sytuacja wymagająca osobnej analizy ma miejsce wówczas, gdy rozwiązania materialnoprawne uznaje się za niesprawiedliwe, za niesłużące osiągnięciu rozdziału dóbr zasługującego na akceptację. S. Biernat zastanawia się również nad tym jaka rola przypada wtedy instytucjom proceduralnym i organizacyjnym. Zwraca przy tym uwagę, że instytucje proceduralne i organizacyjne są zdolne do modyfikowania rozwiązań materialnoprawnych. Przy kształtowaniu instytucji prawnych rozdziału dóbr należy dbać o ich zharmonizowanie z całością porządku prawnego, a zwłaszcza z normami prawnymi najwyższego rzędu. Z tego powodu uznaje, że instytucje prawne rozdziału dóbr powinny być zgodne z tradycjami politycznymi, społecznymi i kulturowymi, uznawanymi w społeczeństwie[189].

T. Zieliński, badając stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, omawia problem tzw. wspólnych instytucji prawa pracy i prawa administracyjnego. Podkreśla, że w toku wykonywania przez organy państwa funkcji zarządzania zachodzą między prawem administracyjnym a prawem cywilnym nieuniknione związki, których wyrazem mają być „instytucje graniczne”[190]. Większość z nich może być zakwalifikowana „równocześnie do różnych działów prawa”[191]. Można spotkać także tzw. „instytucje wiązane”, które występują na styku prawa administracyjnego z prawem cywilnym[192]. T. Zieliński zwraca uwagę, że „dzisiejsza doktryna nie podziela więc dawnego zapatrywania, że każda z instytucji prawnych podlega zaliczeniu tylko do jednej gałęzi prawa”[193]. Doktryna nie wyjaśniła teoretycznych podstaw koncepcji wspólnych, granicznych, mieszanych czy wiązanych

[188] Tamże, s. 113.
[189] Tamże, s. 115.
[190] T. Zieliński, *Stosunek prawa*..., s. 87.
[191] J. Starościak, *Studia z teorii prawa*..., s. 53.
[192] E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1971, s. 201.
[193] T. Zieliński, *Stosunek prawa*..., s. 88.

instytucji z dziedziny prawa administracyjnego i innych gałęzi prawa. T. Zieliński sygnalizuje ponadto wątpliwość, według której „nie jest jasne, czy chodzi tu o jakąś międzygałęziową regulację tego samego zdarzenia (zjawiska społecznego), czy może po prostu o pewną konstrukcję pojęciową, badawczą (doktrynalną) zawierającą opis skutków prawnych tego zdarzenia z punktu widzenia co najmniej dwóch gałęzi prawa"[194]. Uważa, że niewiele wyjaśnia twierdzenie, według którego wiązana instytucja prawa administracyjnego i prawa cywilnego to „taka, której budowa wiąże przepisy prawa cywilnego z prawem administracyjnym"[195].

T. Zielińskiego nie przekonują także podnoszone argumenty, mówiące o tym, że pewne szczegółowe rozwiązania prawa administracyjnego „rzutują" w sposób istotny na niektóre instytucje prawa cywilnego, tak samo jak wysoce niejasne są, jego zdaniem określenia o stapianiu się elementów czy norm obu gałęzi prawa[196]. Autor ten zwraca uwagę, że nazwa instytucji prawnej występuje również w częstym użyciu jako „pewna konstrukcja myślowa, jako pojecie mające za przedmiot zjawiska prawne ujmowane w jedną całość na podstawie wybranych cech wspólnych[197]. W konsekwencji swoich rozważań twierdzi, że nie funkcjonują w systemie prawa międzygałęziowe, wspólne instytucje prawne. Ostatecznie przyjmuje, że pod nazwą instytucji prawnych rozumiemy zespoły norm prawa pozytywnego, mających za przedmiot ten sam rodzaj stosunków społecznych. Oznacza to, że nie występują takie instytucje (normy), które by były równocześnie instytucjami (normami) prawa administracyjnego jak również normami prawa cywilnego. Podtrzymuje tym samym swój pogląd, że każda norma prawna należy w sformalizowanym systemie prawnym (podzielonym na gałęzie według kryterium przedmiotu regulowania), tylko do jednego układu gałęziowego. Jego zdaniem, nie jest pojęciowo możliwe, aby część zespołu norm prawnych, wydzielonego ze względu na osobny zakres odniesienia (przedmiot regulacji) należała do prawa administracyjnego, a pozostałe części tej instytucji do innej gałęzi prawa[198].

T. Zieliński uważa ponadto, że inaczej przedstawia się problem wspólnych instytucji prawa administracyjnego i prawa pracy. Takimi wspólnymi instytucjami prawa administracyjnego i prawa pracy, w ocenie cytowanego autora, będą „pojęcia występujące zarówno w pierwszej, jak i drugiej dyscyplinie. Do nich zalicza konstrukcje ogólnoprawne, które mają zastosowanie nie partykularne, ale powszechne w całym prawie, bądź przynajmniej w jakiejś grupie systemów prawa[199]. Zwraca uwagę, że na podstawie analizy pojęć występujących w poszczególnych gałęziach prawa można tworzyć indukcyjnie pewne ogólniejsze pojęcia,

---

[194] Tamże.

[195] J. Starościak, *Studia z teorii prawa*..., s. 53.

[196] T. Zieliński, *Stosunek prawa*..., s. 88 oraz cytowana tam literatura, do której autor się odnosi w swoich rozważaniach.

[197] Tamże, s. 89.

[198] Tamże, s. 90.

[199] Tamże.

które mimo różnic w gałęziowych regulacjach mogą znaleźć szersze zastosowanie. Konstrukcje prawne, które nie wykraczają poza obręb określonej gałęzi prawa, traktowane są jego zdaniem jako instytucje typowe dla tej gałęzi[200].

Pojęcie konstrukcji prawnych jest analizowane przez Z. Ziembińskiego[201]. Dostrzega on wieloznaczność tego terminu używanego dość swobodnie przez prawników w bardzo różnych znaczeniach[202]. Podejmując próbę przygotowania definicji terminu „konstrukcja prawna", wskazuje na dwa zasadnicze jego znaczenia. Pierwsze znaczenie konstrukcji prawnej w prawoznawstwie przewiduje, że jest to pewien element składowy instytucji prawnej w postaci określonego powiązania norm powtarzającego się w rożnych instytucjach prawnych. Tego rodzaju powiązanie norm może jego zdaniem występować w ramach instytucji prawnych, które należą do różnych systemów i różnych epok historycznych oraz do wielu instytucji mających spełniać różnorodne role społeczne, gospodarcze lub polityczne. Drugie podstawowe znaczenie terminu „konstrukcja prawna" zakłada, w ocenie Z. Ziembińskiego, istnienie pewnej myśli przewodniej, według której zbudowana zostaje jakaś instytucja prawna, albo pewien typ rozstrzygnięć przyjmowanych przy tworzeniu określonej instytucji prawnej. Polega to na wyborze pewnego ogólnego wzorca jej konstrukcji. Ma to być przyjęcie określonego wzoru ukształtowania instytucji prawnej. T. Ziembiński „konstrukcję prawną" zalicza do terminów okazjonalnych, „którego sensu można się domyślać na podstawie kontekstu użycia tego terminu przez danego autora"[203]. Twierdzi, że w tym stanie rzeczy trudno sugerować szczegółowym naukom prawnym przyjęcie jakiegoś jednego, dostatecznie określonego pojęcia konstrukcji prawnej[204].

Przykładem szczególnego sposobu definiowania terminu „instytucja prawna" na gruncie prawa finansowego może być nazwa „instytucja finansowa". Według N. Gajl, pojęcie instytucji finansowej nie jest rozumiane jednoznacznie i terminem tym obejmuje się wiele przedmiotowo i podmiotowo ujętych zjawisk finansowych. Jej zdaniem, instytucja prawna „stanowi ogół norm prawnych regulujących określony zakres życia społecznego dostatecznie ważny praktycznie i teoretycznie dla wartościowego wyodrębnienia"[205]. C. Kosikowski, badając problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji, dochodzi do wniosku, że w zakresie publicznej działalności finansowej występuje wiele instytucji prawnych o charakterze ogólnym, które jednak na gruncie tej działalności nabierają cech szczególnych, właściwych działalności finansowej. Jego zdaniem,

---

[200] Tamże, s. 91.

[201] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 93.

[202] Zob. A. Kędzierska-Cieślak, *Powiernictwo. Próba określenia konstrukcji prawnej*, PiP 1977/8–9, s. 44–54.

[203] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 95.

[204] Tamże.

[205] N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 13; por. też L. Adam, *Prawo finansowe, część ogólna*, Warszawa 1971, s. 17.

o istnieniu części ogólnej prawa finansowego świadczy to, że prawo to posługuje się podobnie jak inne dyscypliny prawa ogólnymi instytucjami prawnymi, które na gruncie tej dziedziny przyjmują niekiedy swoisty charakter np. podmiotowość prawnofinansowa oraz sankcje prawnofinansowe[206].

W prawie konstytucyjnym S. Rozmaryn, analizując cechy szczególne ustawy zasadniczej, wyodrębnia „instytucje zasadnicze", które opierają się normach, będących zasadami prawnymi ustroju. Są one w jego ocenie instytucjami zasadniczymi ponieważ reguluje je ustawa zasadnicza. Takimi instytucjami są w szczególności podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie[207]. Jego zdaniem, wskazane w Konstytucji „warunki (gwarancje) materialne realizacji praw i wolności obywatelskich są instytucjami ustroju, a wskutek zapisania w Konstytucji mają charakter i walor instytucji prawnych i to prawno-konstytucyjnych"[208]. Na temat instytucji prawnych autor ten wypowiada się szeroko. Twierdzi, że ustawodawca konstytucyjny nie tworzy nowych instytucji prawnych, a jedynie posługuje się zastanymi pojęciami. Uważa, że „ustawodawca konstytucyjny może i musi również operować takimi pojęciami prawnymi, które oznaczają pewne wykształcone już poprzednio instytucje prawne"[209]. Należy w jego ocenie używać pojęć o treści dostatecznie określonej, tzn. oznaczających instytucje prawne już wykształcone „tak, iż ich jądro pojęciowe (istota) jest wystarczająco określone"[210]. Wszelka interpretacja norm konstytucyjnych powinna nawiązywać w braku odmiennych, wyraźnych wskazań do tego „pojęciowego jądra", a więc do istoty danej instytucji prawnej tak, jak ją zastał ustawodawca konstytucyjny. Ustawodawca ten powinien nawiązywać do pewnych instytucji pozytywno-prawnych.

W. Zakrzewski podjął polemikę z poglądami S. Rozmaryna na temat „podstawowych instytucji ustrojowych"[211]. W. Zakrzewski pyta o przyczyny i kryteria uznawania pewnego zestawu instytucji ustrojowych jako mających szczególne znaczenie społeczno-polityczne. Na marginesie dyskusji na temat konstytucjonalizacji praw jednostki pojawiła się też interesująca kwestia zakresu praw socjalnych oraz instytucji ustrojowych gwarantujących ich przestrzeganie[212]. W pracy zbiorowej pt. *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjali-*

---

[206] C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, ŁTN, Prace Wydziału II – Nauk Historycznych i Społecznych, nr 90, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, s. 12.

[207] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 53.

[208] Tamże, s. 89.

[209] Tamże, s. 95.

[210] Tamże, s. 96.

[211] W. Zakrzewski, *Konstytucja a doktryny polityczne*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 279, 280.

[212] Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 113.

stycznych pod redakcją J. Starościaka nie podjęto próby dokonania szerszej refleksji teoretycznej nad znaczeniem pojęcia instytucji prawa administracyjnego[213]. W publikacji tej skoncentrowano się natomiast nad ciekawą analizą szczegółową takich zagadnień, jak; ustawodawstwo administracyjne, określenie administracji i prawa administracyjnego, formy i metody działania administracji oraz instytucje ogólnego postępowania administracyjnego.

Autorzy Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel *Systemu prawa administracyjnego tom I. Instytucje prawa administracyjnego* zaliczyli do kategorii instytucji prawa administracyjnego: stosunek administracyjnoprawny, uznanie administracyjne, prawo podmiotowe publiczne oraz kompetencje w prawie administracyjnym. Z. Duniewska w cytowanej wyżej części *Systemu*…, omawiając obszernie systematykę prawa administracyjnego, analizuje również jego cechy. Jej zdaniem, „przedstawione powyżej grupy norm (przepisów) nie są oczywiście pełnymi możliwości, jakie daje prawo administracyjne przy dokonywaniu systematyzacji opartej na dyferencjacji jego przepisów i norm [...]. Niezwykłe bogactwo i rozmaitość przepisów (norm) prawa administracyjnego potwierdza jego specyfikę, której nie odnajdziemy w żadnej innej gałęzi prawa"[214]. J. Borkowski, w przeprowadzonym syntetycznym obrazie dokonań J. Świątkiewicza w ramach jego dorobku naukowego, zwrócił uwagę na poszukiwanie elementów istotnych zwłaszcza w procesie przestrzegania prawa i wymagań praworządności oraz w instytucjach prawa administracyjnego. Jego zdaniem, w refleksji doktrynalnej J. Świątkiewicza nad prawem i praktyką jego stosowania „podstawowe wartości prawa były tymi, których poszukiwano nie tylko na miarę możliwości instytucjonalnych, ale w szeroko rozumianym celu zapewnienia poszanowania praw jednostki i zagwarantowania jej pełnego dostępu do prawnych środków ich ochrony"[215].

Z przytoczonego wyżej wybranego zestawu stanowisk na temat pojęcia instytucji prawnej w refleksji teoretycznej nad systemem prawa i jego gałęziami jasno wynika, że różnorodność ujęć nie ułatwia, lecz obiektywnie utrudnia dojście do takiej definicji. Zakładając istnienie powszechnej zgody na temat najważniejszych elementów teoretycznego modelu instytucji prawnej i tak trudno wskazać w sposób jednoznaczny, co jest, a co nie jest instytucją prawną. Na temat tego problemu istnieje zwłaszcza daleko idąca rozbieżność stanowisk. Nie to jednak jest najważniejsze na tym etapie dla przedmiotu tej rozprawy.

---

[213] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościak, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.

[214] Z. Duniewska, *Rozdział II. Prawo administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 151.

[215] J. Borkowski, *W kierunku instytucji i wartości państwa prawa*, [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nowacki, Warszawa 2005, s. 208.

W swoich rozważaniach chciałbym na początku zwrócić uwagę na często pomijaną i nie docenianą na ogół w doktrynie problematykę procesu wyodrębniania się instytucji prawnych, a zwłaszcza ich usamodzielniania się w ramach nowych gałęzi prawa, do których zaliczam prawo ochrony środowiska. Interesuje mnie, jaki wpływ ma ten proces na kształtowanie się samodzielności i odrębności prawa ochrony środowiska w systemie prawa? Z drugiej strony warto rozważyć, czy charakter instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego nie wpływa na integrację prawa ochrony środowiska z innymi gałęziami prawa? Chcę wyraźnie położyć akcent na doniosłą rolę dynamiki tego procesu. Realizując zamiar zbadania na gruncie systemu prawa, co znaczy instytucja prawna i jakie są jej zagadnienia badawcze, przechodzimy zwykle od prawoznawstwa do teorii gałęzi szczegółowych systemu prawa. Badania nad systemem prawa idą w rozmaitych kierunkach i kształtują się różnie w poszczególnych okresach. Skupienie uwagi tu i teraz na bezpieczeństwie ekologicznym uważam za celowe ze względu na trwający dynamiczny rozwój prawa ochrony środowiska i jego podstawowych instytucji prawnych.

Pojawienie się instytucji prawnych podyktowane jest najczęściej potrzebą związaną z rozwojem systemu prawa lub jego gałęzi. Instytucje prawne w pewnym sensie narzucają granicę żywiołowo rozrastającej się materii prawa. Ramy instytucji prawnych skupione są też wokół pewnych zasadniczych wartości uznanych przez prawo za ważne dla jego adresatów. Do wartości takich w systemie prawa ochrony środowiska zaliczam bezpieczeństwo ekologiczne. Roboczy sposób połączenia grupy przepisów w całość formalno-przedmiotową nazywam instytucją prawną. W obrębie tej całości musi istnieć wspólny przedmiot i cel ochrony prawnej. W instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego tym wspólnym przedmiotem ochrony jest środowisko i prawo podmiotowe do środowiska. Sposób wyodrębnienia instytucji prawnej powinien ponadto polegać na takim doborze i powiązaniu poszczególnych części, że w efekcie stworzy ona wyodrębnioną całość. Zespolenie przedmiotowe części składowych zbioru norm prawnych wchodzących w skład instytucji musi być na tyle wystarczające, aby utworzyły one wydzieloną z systemu całość. Podporządkowana jest ona określonemu celowi.

W ramach instytucji prawnej musi istnieć także trwały mechanizm łączenia tego zbioru norm. Skupiony jest on wokół celu lub celów norm tworzących instytucję prawną. Mechanizm istnienia, powstawania i funkcjonowania instytucji prawnych jest problemem centralnym teorii prawa. Istota instytucji prawnej sprowadza się do celowego i świadomego połączenia części w całość. Nie chodzi więc w tym procesie o działanie mechaniczne i czysto praktyczne. Istotny jest zwłaszcza cel takiego wyodrębnienia dla konsekwencji wynikających z obowiązywania i stosowania prawa.

W każdej instytucji prawnej można odróżnić następujące warunki jej istnienia: cel, części składowe oraz płaszczyzny ich powiązania. Istniejące instytucje prawne różnią się między sobą rodzajami swych celów, rodzajami części, z któ-

rych się one składają, oraz sposobami połączeń tych części. Instytucję prawną postrzegam więc jako złożony zbiór norm, które są skierowane na realizację wspólnego ogólnego celu, np. w postaci zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, zrównoważonego rozwoju czy wysokiego poziomu ochrony środowiska lub zachowania różnorodności biologicznej. Z tego powodu instytucja prawna musi się składać z odpowiednio dobranych i zgrupowanych norm oraz sposobów ich wzajemnego powiązania umożliwiających osiągniecie zamierzonego celu wynikającego z pewnej wartości nadrzędnej prawa. Definicja instytucji prawnej ochrony środowiska powinna zawierać wszystko to, co jest potrzebne do określenia treści tego pojęcia.

Praca ta nie pretenduje do roli stworzenia ostatecznego modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Na tym etapie stanu prawa i dorobku literatury byłoby to działanie przedwczesne. Bezpieczeństwo ekologiczne nie jest prostą instytucją prawną, lecz taką, która wobec innych instytucji prawnych ochrony środowiska tworzy szczególne relacje. Z jednej strony ma ona charakter syntetyczny, unifikujący czy też kompleksowy, z drugiej strony sama stanowi wartość dla innych instytucji prawnych. Szczególnie w prawie ochrony środowiska istnieje potrzeba tworzenia instytucji prawnych o charakterze generalnym, które nie będą się zamykały w granicach danej gałęzi prawa, lecz uwzględniały powiązania między poszczególnymi obszarami systemu prawa i dokonywały syntezy wspólnych celów wynikających z ochrony prawnej. Skuteczność prawa ochrony środowiska będzie tym większa, im większy położymy nacisk na integrację norm tej gałęzi prawa z innymi częściami składowymi systemu prawa. Charakter i istota prawa ochrony środowiska przemawia za wyznaczeniem właśnie takiego kierunku rozwoju prawa ochrony środowiska na przyszłość. Budowa biologiczna środowiska naturalnego wymusza tworzenia międzygałęziowych regulacji prawnych. Problemy ochrony prawnej części składowych środowiska nie mogą być wyjaśniane jedynie za pomocą sektorowych instytucji prawnych, ujmujących dane zagadnienie wąsko, często bardziej od strony technicznej niż prawnej. Dopełniającą rolę w ochronie prawnej części szczegółowej prawa ochrony środowiska powinny pełnić instytucje prawne o charakterze kompleksowym. Ich rola musi więc wykraczać poza sam organicznie i wąsko rozumiany przedmiot prawa ochrony środowiska.

2.4. Instytucja prawna ochrony środowiska

Wskazane powyżej przykłady definiowania pojęcia „instytucji prawnej" w teorii prawa oraz na gruncie nauk szczegółowych prawoznawstwa uprawniają do podjęcia dalszej analizy szczegółowej instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska. Zadaniem wstępnym tego fragmentu rozważań jest próba ustalenia właściwego sposobu rozumienia terminu „instytucja

prawna bezpieczeństwa ekologicznego". Należy podkreślić, że chodzi tu o instytucję bezpieczeństwa ekologicznego, czyli instytucję prawną unormowaną w całym systemie ochrony prawnej środowiska, z czym łączą się określone implikacje dla prowadzenia dalszych rozważań na temat systemu prawa ochrony środowiska.

Myślą przewodnią tego studium jest wypowiedzenie się za uznaniem bezpieczeństwa ekologicznego za naczelną instytucję prawną ochrony środowiska. W nauce prawa ochrony środowiska rozważania teoretyczne na temat generalnego charakteru prawnego instytucji prawnych ochrony środowiska nie są obszerne. Poszczególni autorzy, nawet jeśli posługują się tym terminem, to nie roztrząsają szerzej zagadnień teoretycznych z tym związanych. Ograniczają się w swych analizach jedynie do nazwania pewnego zbioru norm prawnych jako instytucji. Często sam sposób posługiwania się tym terminem wynika już z charakteru analizy teoretycznej tekstu normatywnego. Tradycyjnie wyodrębniane instytucje prawne zazwyczaj ustalają granice i narzucają formę ich konstruowania. Proces ten „następuje przede wszystkim na materiale norm wyinterpretowanych z przepisów prawnych, co jest właśnie zadaniem szczegółowych nauk prawnych"[216].

Klasyfikacja, czyli sposób wyodrębnienia instytucji prawnych, jest sprawą nie tylko umowną. Można wskazać na pewne tradycyjne sposoby klasyfikacji instytucji prawnych czy wyodrębnienia instytucji prawnych np. w tekście prawnym oraz w nauce prawa. Nauka prawa przechodzi, jak wiadomo, od opisu norm do ich klasyfikacji. Klasyfikacja ta polega na tym, że ze złożonej struktury systemu prawa lub jego gałęzi stopniowo wyodrębnia się pewne grupy norm o niektórych cechach wspólnych lub podobnych. Mamy więc do czynienia z pewnymi już wydzielonymi instytucjami prawnymi, które są elementami systemu prawa oraz z jakąś resztą przepisów, które być może w przyszłości takie instytucje stworzą. Klasyfikacja taka niezależnie od etapu rozwoju instytucji prawnych nie może być nigdy traktowana jako wyczerpująca i ostateczna.

W prawie ochrony środowiska, które zajmuje się zagwarantowaniem potrzeb człowieka związanych z korzystaniem z zasobów środowiska, wyodrębnienie instytucji prawnych opiera się w podstawowym zakresie na pewnej skali wartości. Pozwala ona oceniać, co jest ważne z punktu widzenia ochrony prawnej człowieka i środowiska. Mamy tu więc klasyfikację wartościującą. W systemie prawa ochrony środowiska wyodrębniamy takie instytucje prawne, które są ważne przede wszystkim z punktu widzenia bezpiecznego (pozbawionego zagrożeń) życia człowieka w środowisku. Właściwie chodzi o wyodrębnienie tych instytucji prawnych, które są istotne z punktu widzenia tego procesu, tzn. te, które w danym okresie na podstawie wiedzy o prawie i danej skali wartości i zagrożeń środowiska uznajemy za decydujące o kształcie systemu prawa. Niezależnie od tego sposobu wyodrębniania instytucji prawnych może wystąpić klasyfikacja niewar-

[216] Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 89.

tościująca, która jest konsekwencją spostrzeżenia jakichś relacji np. treściowych (merytorycznych) lub formalno-prawnych między normami prawnymi danego zbioru. Należy pamiętać, że nawet i takie niewartościujące wyodrębnienie norm w instytucję prawną musi na końcu tego procesu podlegać ocenie wartościującej.

Klasyfikacja wartościująca, polegająca na uzewnętrznianiu naczelnych norm prawnych systemu, sprowadza się także do wyboru cech (parametrów) przyszłej instytucji prawnej. Przedstawiając daną instytucje prawną, zwykle nie pokazujemy wszystkich możliwych jej cech, lecz tylko te, które naszym zdaniem są ważne dla jej funkcjonowania w systemie prawa. Z punktu widzenia prawa ochrony środowiska wartościujący charakter klasyfikacji norm nabiera jeszcze większego znaczenia ze względu na: 1) aktualny sposób rozumienia potrzeb człowieka w środowisku naturalnym, to znaczy tego, co człowiek potrzebuje, aby mieć poczucie bezpieczeństwa ekologicznego oraz 2) aktualny sposób rozumienia czynników pozytywnych i negatywnych wpływających na zapewnienie stanu bezpieczeństwa ekologicznego.

Nie możemy *a priori* określić struktury systemu prawa ochrony środowiska bez uprzedniego przyjęcia pewnej klasyfikacji wartości, która pozwalałaby na wyodrębnienie instytucji prawnych uznawanych za istotne z punktu widzenia prawa człowieka do środowiska. Gdy proces tworzenia prawa jest skupiony w parlamencie, dominujące znaczenie ma klasyfikacja wartościująca celów politycznych przyjmowana przez organy ustawodawcze.

Pozostaje także do rozważenia istotna kwestia sposobu mierzenia lub wyrażania w prawie ochrony środowiska poziomu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Sposób określania stopnia zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego opiera się zwykle na pewnej ogólnej koncepcji zaspokajania potrzeb człowieka związanych ze środowiskiem naturalnym. Poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego za pomocą prawa z okresu na okres zmienia się. Jest to zjawisko całkowicie uzasadnione m. in. tym, że powstają nowe, nie dostrzegane lub pomijane wcześniej czynniki, które mają wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego czy ochronę środowiska. W tym samym czasie inne dotychczasowe aspekty bezpieczeństwa ekologicznego przestają być uważane za istotne. Przykładem może tu być dokonujący się obecnie proces integrowania prawa ochrony środowiska z prawem gospodarczym oraz prawem międzynarodowym. W gruncie rzeczy jest to wyraz przyjmowania nowej klasyfikacji wartościującej w procesie wyodrębnia się instytucji prawnych ochrony środowiska.

Instytucje te często skupione są wokół głównych wartości systemu prawa uznanych za cenne przez prawodawcę. Instytucja prawna od strony jej funkcji może określać wzór zachowania wymagany przez prawo i realizujący pewną wartość lub cały system wartości. Powstaje pytanie, czy każdy skonstruowany i utrwalony w dany sposób zbiór norm prawnych może być traktowany jako instytucja prawna. Pamiętajmy, że wyodrębnienie instytucji prawnych jest przecież też formą organizacji różnorodnych poglądów na wewnętrzną strukturę systemu prawa.

Rozwój systemu prawa ochrony środowiska polega w gruncie rzeczy na realizowaniu się określonych procesów przemian w strukturze jego norm i wartości. Wyodrębnianie instytucji prawnych w tym procesie spełnia funkcję aktywną. Jest to widoczne np. w zakresie głównych przemian prawa ochrony środowiska, które obserwujemy w ostatnich latach.

W tym stanie rzeczy wyraźnie widoczny jest proces kształtowania się nowych instytucji prawnych ochrony środowiska. Jest to zjawisko odgrywające w rozwoju systemu prawa niezwykle doniosłą rolę. Można zaobserwować swoistą dynamikę rozwojową form instytucji prawnych ochrony środowiska. Ich treść narzuca często sposoby tworzenia i stosowania prawa. Prawna „jednoznaczność" instytucji prawnych ochrony środowiska mogła istnieć we wczesnych fazach rozwoju systemu prawa ochrony środowiska. Taki stan miał miejsce, dopóki między częściami tego systemu a celami i wartościami tego prawa nie istniała tak zintegrowana i bezpośrednia więź rozumiana jako przedmiotowa tożsamość tego prawa. Zróżnicowanie podziałów wewnątrz systemu prawa stwarzało często podstawy do występowania różnicy w treści szczegółowych instytucji prawnych. W tej fazie rozwoju systemu prawa ochrony środowiska mieliśmy do czynienia z prymatem tzw. sektorowych instytucji prawnych. Tak instytucje prawne postrzegał w tym czasie m. in. L. Jastrzębski[217].

Wraz z rozwojem i dynamiczną rozbudową podstaw prawnych ochrony przyrody, a później ochrony środowiska pojawiła się potrzeba konstruowania instytucji prawnych o charakterze kompleksowym i interdyscyplinarnym. Łączą one pod względem celu pojedyncze instytucje prawne tworzone na potrzeby ochrony wybranych elementów środowiska. Integrowanie ze sobą instytucji prawnych wynika również z funkcji samego prawa ochrony środowiska i jego zasadniczych celów. Utrwalenie się szczegółowych instytucji prawnych nie oznacza bynajmniej, że formy te nie ulegają zmianom, przekształceniom oraz wewnętrznej rozbudowie. Zmiany te świadczą o dynamicznym rozwoju systemu prawa i jego instytucji. Przekształcenia, jakie zachodzą w prawie ochrony środowiska, mają różny charakter i pociągają za sobą odmienne następstwa. Instytucje prawne ochrony środowiska podlegają dwóm zasadniczo odmiennym typom przemian. Do pierwszego typu możemy zaliczyć procesy adaptacyjne, które zachodzą w strukturze i funkcjach prawa ochrony środowiska pod wpływem konieczności dostosowania go do zmiennych warunków biologicznych, społecznych, gospodarczych i politycznych. Drugi typ zmian w układzie i treści instytucji prawnych wynika z samej ewolucji systemu wartości norm prawa ochrony środowiska.

Instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego postrzegam jako kompleks instytucji prawnych oraz instrumentów chroniących środowisko w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to zintegrowana instytucja prawna, która na gruncie systemu prawa ochrony środowiska posiada grupę znaczeń.

[217] Zob. L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 82 i n.

W takim ujęciu możemy bezpieczeństwo ekologiczne traktować jako naczelną instytucję prawną łączącą treść szczegółowych regulacji i instrumentów systemu prawa ochrony środowiska. Cząstkowe instytucje prawne występują w wielostopniowym układzie systemu prawa ochrony środowiska i są od siebie nawzajem uzależnione. Nadrzędną funkcję pełnią kompleksowe instytucje prawne.

Generalnie, wszystkie instytucje prawne ochrony środowiska wyrosły z procesu grupowania norm wokół pewnych ogólnych zagadnień prawnych (często też zasad prawnych). Przykładem może być instytucja prawna ocen oddziaływania na środowisko powstała jako bardzo ważny element zasady prewencji i zasady przezorności.

Rozrost ustawodawstwa dotyczącego środowiska, którego jesteśmy świadkami wymusza poszukiwanie sposobów łączenia instytucji prawnych ze sobą wokół nadrzędnych wartości systemu prawa ochrony środowiska. Taką wartością jest bezpieczeństwo ekologiczne. Trudność funkcjonalnej analizy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego polega na wielorakości celów szczegółowych tworzących ją jednostkowych instytucji oraz instrumentów prawnych. Proces utrwalania się instytucji prawnych i ich przekształcania się w kompleksowe instytucje prawne (metainstytucje prawne) jest ważnym etapem obecnego rozwoju systemu prawa ochrony środowiska.

Instytucja bezpieczeństwa ekologicznego nie jest po prostu zespołem szczegółowych instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska, lecz zintegrowanym i celowym systemem tych części. Podstawą włączenia pojedynczych instytucji oraz instrumentów prawnych do tego systemu jest ich łączność treściowa dotycząca szerokiego znaczenia przedmiotu bezpieczeństwa ekologicznego.

Formułowanie w prawie ochrony środowiska kompleksowych instytucji prawnych stanowi warunek niezbędny, lecz niewystarczający do pełnego poznania naukowego systemu prawa ochrony środowiska. Dążenie do wyodrębniania instytucji prawnych o wysokim szczeblu ogólności jest także istotnym składnikiem procesu kompleksowego badania systemu prawa ochrony środowiska. Jest ono nastawione na formułowanie instytucji prawnych o charakterze uniwersalnym.

Dostrzegam pierwszoplanową rolę takich instytucji prawnych w wielopłaszczyznowym badaniu systemu prawa ochrony środowisk. Wychodzę z założenia, że nie jest możliwe wyłączenie tworzenia kompleksowych instytucji prawnych w systemie prawa ochrony środowiska. Naukowe i jednocześnie praktyczne podejście do budowy systemu prawa oraz do dalszego doskonalenia treści norm wchodzących w jego skład stwarza potrzebę wyodrębniania takich instytucji prawnych. Wśród argumentów przemawiających za celowością badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego na pierwsze miejsce wysuwają się argumenty praktyczne. Na doniosłość teoretyczną i praktyczną tego procesu wskazują natomiast funkcje treści innych instytucji prawnych ochrony środowiska.

W początkowym okresie rozwoju teoretycznych podstaw instytucji prawnych ochrony środowiska wykorzystywano do tego dorobek naukowy innych dziedzin prawa, zwłaszcza cywilnego i administracyjnego. T. Dybowski zajmował się problemem właściwego ukształtowania instytucji prawa wodnego. Jego zdaniem, „chociaż instytucja własności, zwłaszcza w jej szerokim konstytucyjnym ujęciu, wchodzi w zakres szeregu gałęzi prawa, jak np. prawa administracyjnego lub finansowego, jest ona przecież przede wszystkim instytucją prawa cywilnego"[218]. Według tego autora, konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest konieczność i obowiązek dla nauki prawa cywilnego przeanalizowania instytucji własności wód oraz instytucji prawnych z nią związanych pod kątem widzenia aktualnych potrzeb i zadań, jakie wysuwa gospodarka wodna. Celem takich działań powinno być zbadanie, czy dotychczasowe uregulowania w tym zakresie nie wymagają zmian odpowiadających nowym potrzebom oraz znalezienia odpowiedzi, w jakim kierunku powinny one następować.

Administracyjnoprawny charakter instytucji pozwolenia wodnoprawnego analizuje K. Podgórski[219]. W problematyce instytucji prawnych ochrony środowiska skupiają się zasadniczo dwa obszary regulacji prawnych obejmujących: 1) prawo cywilne i 2) prawo administracyjne. J. Jeżewski, badając związki zachodzące pomiędzy prawem cywilnym i prawem administracyjnym, stawia tezę według, której „problem zakresu działania administracji pod rządem prawa cywilnego wiąże się w doktrynie prawa administracyjnego z jednym z głównych pytań badawczych: o zakres stosowania prawa administracyjnego oraz sposób jego określenia"[220]. Zwłaszcza doktryna prawa administracyjnego wyznacza tu szerokie pole badawcze, które powinniśmy wykorzystać w analizie przemian zachodzących w prawie ochrony środowiska. Pełne i wszechstronne opracowanie tego tematu wymaga też podjęcia badań na innych płaszczyznach oraz spojrzenia ze strony innych dyscyplin nauki, przede wszystkim prawa cywilnego[221]. L. Jastrzębski, bez bliższego zdefiniowania pojęcia instytucji prawnej, wymienia różne instytucje prawne związane z prawidłowym wykorzystaniem zasobów przyrodniczych (naturalnych)[222]. Jego zdaniem, system prawa obejmujący ochronę środowiska charakteryzuje: „wiązanie niektórych instytucji prawa cywilnego z decyzją administracyjną, przeniesienie niektórych instytucji prawa cywilnego na grunt prawa administracyjnego i nadanie im innej treści oraz szerokie wykorzystanie instytucji prawa cywilnego, mających związek z obrotem"[223]. Do pod-

---

[218] T. Dybowski, *Własność wód*, [w:] T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 112.

[219] K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 119 i n.

[220] J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 11.

[221] Tamże

[222] L. Jastrzębski, *Prawo ochrony*..., s. 138 i n.

[223] L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 29.

stawowych instytucji prawnych służących ochronie powietrza atmosferycznego autor ten zalicza obowiązek budowy, utrzymywania i eksploatacji urządzeń zabezpieczających powietrze przed zanieczyszczeniem[224]. L. Jastrzębski w swoich rozważaniach używa też czasami zamiennie pojęcie instytucji prawnej z pojęciem środka prawnego. Twierdzi, że istnieją również nadzwyczajne instytucje prawne dla ochrony czystości powietrza atmosferycznego. Zalicza do nich np. akt normatywny wydany przez RM. J. Małecki, instytucje prawne powołane do ochrony środowiska pod względem spełnianych funkcji, dzieli na dwie grupy: prewencyjne i represyjne[225]. Według tego autora, ze względu na sposób sformułowania dyspozycji normy prawnej, instytucje prawne powołane do ochrony środowiska mogą być konstruowane w dwojaki sposób, jako obligatoryjne i fakultatywne[226].

W literaturze rosyjskiej przedstawiona została przez W. W. Pietrowa, koncepcja odpowiedzialności ekologiczno-prawnej jako kompleksowej międzygałęziowej instytucji prawnej[227]. Analizując stan prawny w ochronie środowiska na gruncie u.o.k.ś., R. Paczuski zwrócił uwagę, że ustawa ta wprowadziła szereg nowych instytucji prawnych „nacechowanych dążnością do kompleksowego ujmowania i rozwiązywania problemów ochrony środowiska, jak np.: środki ekonomiczne ochrony środowiska (art. 86–88 u.o.k.ś.), ochrona środowiska w działalności inwestycyjnej (art. 68–70 u.o.k.ś.), organizacja ochrony środowiska (art. 89–105 u.o.k.ś.), tworzenie warunków ochrony środowiska”[228]. J. Rotko, analizując instrumenty prawne ochrony wód, wspomina również o funkcjonowaniu instytucji pozwolenia wodnoprawnego[229].

A. Habuda proponuje „określać instytucje prawa ochrony środowiska jako wyodrębnioną i stanowiącą całość z punktu widzenia spełnianej funkcji grupę norm prawnych, odnoszących się (regulujących) do zachowań człowieka mających wpływ na stan środowiska [...]. Przyjmujemy, iż instytucja prawa ochrony środowiska to zespół norm prawnych pozostających w związku funkcjonalnym i treściowym, zaś ów związek znajduje poparcie w tradycji regulacji prawnej zachowań człowieka wobec środowiska, jak i w obecnym kształcie tej regulacji”[230]. Autor ten chce zachować wstrzemięźliwość „wobec mnożenia instytucji prawa ochrony środowiska”. Jako instytucję traktuje on zespół norm prawnych regulujących to, co najważniejsze w zachowaniu

---

[224] Tamże, s. 106.

[225] J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 7.

[226] Tamże, s. 8.

[227] W.W. Pietrow, *Ekołogija i prawo*, Moskwa 1981, s. 143–145.

[228] R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 61.

[229] J. Rotko, *Rozdział II Instrumenty prawne ochrony wód*, [w:] J. Sommer, *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1990, s. 54.

[230] A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza rozwój perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 28.

człowieka wobec środowiska[231]. Uwzględniając taki sposób rozumienia instytucji prawa ochrony środowiska, wyodrębnia następujące instytucje: własność zasobów przyrodniczych, korzystanie ze środowiska i jego zasobów, planowanie w ochronie środowiska, organy ochrony środowiska, obszary specjalne w ochronie środowiska, instytucje związane z prawną ochroną przyrody, dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, udział obywateli i ich organizacji w ochronie środowiska, kontrole i nadzór w ochronie środowiska, kontrolę produktów, normy techniczne, zarządzanie, znakowanie, odpowiedzialność w ochronie środowiska z podziałem na odpowiedzialność administracyjną, cywilną i karną[232].

K. Dziadosz, instytucje prawne ochrony środowiska pod względem spełnianych przez nie funkcji, dzieli na trzy kategorie: 1) regulacyjno-prewencyjno-ochronne, 2) zarządzania oraz 3) przymusu i represji[233]. Do pierwszej kategorii zalicza instytucję obszaru ochronnego, zwanego także obszarem specjalnym, instytucję dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających wodę, powietrze atmosferyczne i glebę instytucję dopuszczalnego stopnia natężenia hałasu, wibracji i promieniowania, niektóre typy decyzji administracyjnych i umów, instytucje odpowiedzialności za naruszenie stanu środowiska, instytucje specjalnych funduszy oraz instytucje należności i opłat. W drugiej kategorii instytucji prawnych w ochronie środowiska autor wymienił: planowanie przestrzenne i inwestycyjne. Do trzeciej kategorii instytucji ochrony środowiska zalicza: instytucję wykroczenia oraz instytucję przestępstwa.

M. Górski, analizując zagadnienie odpowiedzialności administracyjnoprawnej w ochronie środowiska, dochodzi do wniosku, że „dopiero stosunkowo niedawno pojawiać się zaczęły instytucje prawne o cechach charakterystycznych dla różnych rodzajów odpowiedzialności, konstruowane specjalnie dla gwarantowania wykonania obowiązków związanych z ochroną środowiska, przy czym najwcześniej były to instytucje związane z odpowiedzialnością administracyjną"[234]. Autor ten uważa, że przepisy regulujące treść i stosowanie instytucji odpowiedzialności prawnej związanej z ochroną środowiska są zawarte w wielu ustawach zarówno bezpośrednio związanych z ochrona środowiska, jak i mających charakter ogólniejszy. Jego zdaniem, tytuł VI p.o.ś. zawiera pewne instytucje prawne uzupełniające regulacje o charakterze ogólnym[235]. W. Radecki, zajmując stanowisko w sporze o instytucję odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, twierdzi, że „nie ma jednolitej instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska". To, co moglibyśmy teoretycznie określić takim mianem, „stanowi zbiór regulacji odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej"[236].

---

[231] Tamże.

[232] Tamże.

[233] K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000, s. 103 i n.

[234] M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 13.

[235] Tamże.

[236] W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 84.

We wcześniejszych rozważaniach zwróciłem uwagę, że w teorii prawa nie wypracowano jak dotąd jasnych kryteriów, pozwalających na uznanie, na jakim poziomie uogólnienia przepisów prawa powstaje instytucja prawna i w ramach których obszarów systemu prawa lub jego gałęzi ona funkcjonuje. Bezpieczeństwo ekologiczne należy do kompleksowych instytucji prawnych, którą nazwałem metainstytucją prawną ochrony środowiska. Ma ona charakter abstrakcyjny i ogólny. Abstrakcja w budowaniu definicji bezpieczeństwa ekologicznego pozwala nam na pomijanie tego, co nieistotne, w celu wyodrębnienia z całej instytucji prawnej oraz tego, co zasadnicze i najważniejsze dla realizacji podstawowego celu związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to także umiejętność wyboru najważniejszych elementów tej instytucji na podstawie wyszczególnienia wspólnych cech bezpieczeństwa ekologicznego. Myśl abstrakcyjna jest szczególnie istotna w teorii prawa i wszystkich badaniach szczegółowych nauk prawnych, gdzie dokonujemy uogólnień. Odrzucanie tego co nieistotne zakłada z góry definicję tego co istotne w instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

W teorii prawa ochrony środowiska występuje jednak ogólna trudność abstrakcyjnego myślenia. Z tego powodu instytucje prawne ochrony środowiska są często wadliwie zbudowane, a ich zakresy nawzajem się pokrywają.

W systemie prawa ochrony środowiska można wyodrębnić dwie główne grupy instytucji prawnych, które mają bardzo duże znaczenie dla przedmiotu bezpieczeństwa ekologicznego: 1) instytucje ogólne oraz 2) instytucje prawne sektorowej ochrony środowiska. Do instytucji ogólnych zaliczam w szczególności: 1) zasady prawne ochrony środowiska; 2) środki finansowo-prawne; 3) odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska; 4) system zarządzania środowiskowego EMAS; 4) procedurę ocen oddziaływania na środowisko; 5) obszary ograniczonego użytkowania; 6) strefy przemysłowe oraz 7) ochronę przed zanieczyszczeniem w związku z eksploatacją infrastruktury komunikacyjnej. Instytucje szczegółowe wynikają z tzw. regulacji sektorowych i obejmują one w szczególności: 1) ochronę powietrza; 2) gospodarowanie odpadami, 3) gospodarowanie wodami; 4) gospodarowanie zasobami litosfery oraz 5) gospodarowanie zasobami przyrody.

Proces utrwalania się takiego podziału nie ma charakteru ostatecznego i może podlegać zmianom, które nie mają jednak zasadniczego wpływu na kształt konkretnej instytucji prawnej. Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego należy do kategorii instytucji międzygałęziowych o kompleksowym charakterze elementów sektorowych składających się na jej treść.

Aby przystąpić do dalszych rozważań na temat instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, zamierzam także zwrócić uwagę na bogactwo problemów metodologicznych i teoriopoznawczych zasygnalizowanych wstępnie już wcześniej. Na krótkie omówienie w świetle przedmiotu rozprawy zasługują w szczególności zagadnienia metod badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Rozdział 3

Metodologiczne założenia instytucji bezpieczeństwa ekologicznego w prawie ochrony środowiska

3.1. Metoda nauki prawa ochrony środowiska

W poprzednim rozdziale starałem się wykazać, dlaczego uważam, że bezpieczeństwo ekologiczne jest instytucją prawną ochrony środowiska. Rozważania metodologiczne zacznę od przedstawienia najważniejszych zagadnień nauki prawa ochrony środowiska. Zainteresowanie instytucją bezpieczeństwa ekologicznego i jej analizą systemową ostatnio wzrosło w znaczny sposób, co nie jest, jak sądzę, przypadkowe. W okresie postępujących intensywnych zagrożeń środowiska wielu badaczy swoje dociekania kieruje na sprawy związane z ochroną środowiska i bezpieczeństwem ekologicznym. Według A. Siemianowskiego, „Hipotetycznie przyjmuje się, że najbardziej pierwotnym aktom poznawczym człowieka związanym z obserwacją otaczającego go środowiska przyrodniczego i społecznego towarzyszą dwa następujące założenia: (a) realizmu epistemologicznego, (b) praktycystycznego stosunku do tych środowisk i poszczególnych ich składników”[1].

Co właściwie niesie wiedza na temat tej instytucji prawnej? Odpowiedzi na tak postawione pytanie powinna dostarczyć zwłaszcza nauka. Jest ona myślowym odzwierciedleniem przedmiotu badań prawa ochrony środowiska. Struktura nauki przewiduje występowanie określonych związków między jej elementami. Słowo „nauka” może być rozumiane na dwa podstawowe sposoby[2]. Według pierwszego ujęcia, nauka odnoszona jest „do określonego systemu czynności badawczych”. Drugi sposób widzenia nauki sprowadza się „do odpowiedniego zbioru założeń badań naukowych oraz ich rezultatów wyrażonych w postaci zdań”[3]. W pierwszym ujęciu według J. Kmity mamy do czynienia z „praktyką badawczą”[4]. Drugi sposób oznacza dokładnie właśnie naukę.

---

[1] A. Siemianowski, *Poznawcze i praktyczne funkcje nauk empirycznych*, Warszawa 1976, s. 15.

[2] J. Kmita, *Szkice z teorii poznania naukowego*, Warszawa 1976, s. 93.

[3] Tamże.

[4] Tamże.

Nauka prawa ochrony środowiska wzbogaca się dzięki wyjaśnianiu znaczenia takich pojęć, jak „bezpieczeństwo ekologiczne" czy „ochrona środowiska". W tej dziedzinie dąży się najczęściej do stworzenia teorii syntetyzujących wiedzę z różnych dyscyplin pokrewnych. Wiąże się z tym powstawanie nowych metod posiadających znaczenie dla poznania instytucji, wchodzących w zakres systemu prawa ochrony środowiska. Istnieje także tendencja do dzielenia badanego przedmiotu na prostsze struktury oraz związki i łączenia ich następnie z analizą systemową całego prawa ochrony środowiska.

Ponieważ wiedza na temat systemu prawa ochrony środowiska stale się rozwija, zmienia się z tego powodu jakościowo i ilościowo sfera teorii dotyczącej jego instytucji prawnych. Wzbogaca się ona w związku z tym o nową treść i jakość. Ponadto, włącza się do niej dodatkowe elementy, które przekształcają ją i przebudowują wewnętrznie jej znaczenie.

Powszechnie wiadomo, że prawo ochrony środowiska posiada złożoną i wielopłaszczyznową strukturę. Czy z tego powodu wszystkie jego elementy powinny być przedmiotem jakiejś szczególnej metody badawczej wypracowanej w ramach nauki prawa ochrony środowiska? Czy teoria prawa, analizując instytucje prawne i ukierunkowując badanie zgodnie z ich treścią, nie ogranicza tym samym swobody myślenia o systemie prawa w skład, którego one wchodzą? Niewątpliwie kierowanie przedmiotu badań na instytucje prawne i wykorzystywanie w tym celu rozbudowanego aparatu pojęciowego prawa ochrony środowiska może pośrednio zawęzić taką swobodę. W rzeczywistości takie ograniczenie daje jednak w konsekwencji korzystne rezultaty w postaci możliwości szybkiego dojścia do obiektywnie prawdziwego wyniku. Sprowadza się on do wydobycia najczęściej nowych obszarów badań. Trudność badania instytucji prawnych ochrony środowiska polega głównie na wprowadzeniu zainteresowanych w zakres zagadnień zupełnie nie znanych ogólnej nauce prawa. Często zachodzi tu potrzeba wyjaśnienia wielu pojęć i problemów z zakresu: przyrodoznawstwa, techniki, socjologii i ekonomii.

Określenie przedmiotu nauki prawa ochrony środowiska może polegać też na ustaleniu dziedziny jej badań, zakresu analizowanych zagadnień oraz jej miejsca, znaczenia, a także roli w systemie nauk. Tak postrzeganą naukę można określić jako działalność społeczną, która pozwala nam dojść do systematycznego i kompleksowego poznania treści oraz istoty zjawisk nas otaczających. Istotne znaczenie w ustaleniu danej metody posiada również autorytet w nauce. Zdaniem J. Szczepańskiego, chodzi tu o cechy ludzi uprawiających naukę, stosunki między tymi ludźmi czy to jednostkami, czy grupami, wpływ tych cech i stosunków na uprawianie wiedzy i na jej rozwój[5]. Jego zdaniem, autorytet jest zawsze powiązany z pewną możliwością wywierania wpływu na postępowanie innych ludzi, ich badania naukowe czy też na inne poglądy, działania społeczne i polityczne

[5] J. Szczepański, *Autorytet w nauce*, [w:] *Autorytet w nauce*, red. P. Rybicki, J. Goćkowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980, s. 13.

oraz postawy moralne[6]. Rola autorytetów przejawia się zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, kiedy istnieją wątpliwości co do kierunku dalszego rozwoju czy to danej dyscypliny wiedzy, czy nauki jako układu instytucji, czy też nauki jako działu gospodarki[7]. W ocenie K. Szaniawskiego liczenie się z autorytetem jest czynnikiem przeszkadzającym w realizacji kryteriów dobrej roboty, ustalanych przez metodologię nauk[8].

Dokonując klasyfikacji nauki prawa ochrony środowiska, możemy kierować się następującymi kryteriami: jakie zjawiska rzeczywistości, jakie przedmioty oraz jakie właściwości tych przedmiotów bada nauka prawa ochrony środowiska. Różnorodność przedmiotu nauki prawa ochrony środowiska oraz jej kompleksowy charakter z jednej strony wymaga podejścia interdyscyplinarnego, z drugiej jednak strony coraz bardziej specjalizuje się nam materiał wytworzony przez naukę prawa ochrony środowiska. Istotne znaczenie posiada także końcowy rezultat działalności naukowej sprowadzający się np. do projektowania modeli instytucji prawnych, umożliwiających przekształcenie systemu prawa w postulowanym przez naukę kierunku.

Powinniśmy także pamiętać, że ważną rolą nauki jest okazywanie pomocy w rozwiązywaniu i wyjaśnianiu zagadnień praktycznych. W ten sposób nauka jest powiązana z praktyką i w pewnym sensie także od niej zależna. Wyjaśnianie jakiegoś zjawiska przez naukę może polegać na uczynieniu je zrozumiałym. W najogólniejszej i abstrakcyjnej postaci funkcję nauki można charakteryzować za pomocą zasady: poznać, aby opanować. Według E. Nikitina, „Przy czym przez «poznać» rozumie się «osiągnąć nową wiedzę o przedmiocie», a przez «opanować» – «przystosować praktycznie ten przedmiot do zaspokojenia jakichś potrzeb człowieka»”[9].

System prawnych dyscyplin naukowych zmienia się i rozwija wraz z rozwojem systemu prawa. Oznacza to, że nie istnieje i nie może powstać stały i raz na zawsze ustalony system nauk prawnych. Zmiany, które mają miejsce w tym obszarze, są uwarunkowane czynnikami obiektywnymi niezależnymi od badaczy i nagromadzonego przez nich materiału. System prawa ochrony środowiska rozwija się niezwykle dynamicznie. Przekłada się na to rozwój refleksji naukowej nad jego instytucjami prawnymi.

Dociekania dotyczące bezpieczeństwa ekologicznego podejmują przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych. Robią to nieraz i osoby spoza środowiska naukowego, które często wnoszą do niego ciekawe punkty widzenia i doświadczenia metodologiczne. Dorobek naukowy z zakresu bezpieczeństwa

---

[6] Tamże, s. 14.

[7] Tamże, s. 18.

[8] K. Szaniawski, *Zasada istnienia autorytetu w środowisku naukowym*, [w:] *Autorytet*..., s. 20.

[9] E. Nikitin, *Wyjaśnianie jako funkcja nauki*, przeł. S. Jędrzejewski, Z. Simbierowicz, Warszawa 1975, s. 14.

ekologicznego jest przy tym niejednakowy, gdy idzie o poszczególne dziedziny ochrony środowiska. Zróżnicowanie metodologiczne w ramach badań bezpieczeństwa ekologicznego zależy głównie od stopnia rozwoju teorii danej dziedziny ochrony środowiska.

Kiedy mówimy o instytucjach prawnych ochrony środowiska, to ocenę ich roli i znaczenia należy przeprowadzać na podstawie tego, jak one funkcjonują w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Wiadomo np., że im mniej jest struktur wewnętrznych systemu prawa i im mniej treści one zawierają, tym większą dopuszczają swobodę ich interpretacji. Aparat pojęciowy prawa ochrony środowiska powinien ustalać ściśle i dość jednoznacznie zasady przechodzenia od jednej instytucji prawnej do drugiej w sposób logiczny. Mechanizm taki jest potrzebny, a dla niektórych celów prawa ochrony środowiska jego dokładność jest nawet wręcz niezbędna.

Rozwój nauki prawa ochrony środowiska zakłada też stosowanie takich metod badania, które mogłyby z jednej strony skierować ten rozwój na określone tory, z drugiej zaś powinien dopuszczać swobodę działalności naukowej prowadzonej w określonych granicach. Funkcje te, jak wspomniałem wcześniej, spełniają w sposób zasadniczy metody badania instytucji prawnych ochrony środowiska. Wypełnianie ich treścią przez naukę stymuluje jednocześnie wzmocnienie podstaw tej gałęzi prawa oraz niewątpliwie przyczynia się do jej większego usystematyzowania. Refleksja naukowa w tej dziedzinie może być zahamowana nie dla tego, że ogranicza ją zakres np. instytucji prawnych, a raczej na odwrót, w wielu wypadkach hamulcem myśli jest właśnie brak nowych metod badania instytucji prawnych. Mogłyby one w ukształtowanej sytuacji naukowej określić możliwe kierunki pożądanych zmian w prawie ochrony środowiska. Metoda może oznaczać pewien sposób postępowania, który stwarza warunki do korzystania i posługiwania się pewnymi instrumentami w celu dojścia do prawdy. Metoda to też umiejętność wyboru sposobu postępowania w obszarze naszych dociekań badawczych.

Współczesne myślenie teoretyczne nad prawem ochrony środowiska powinno mieć charakter twórczy i zdeterminowany nowymi metodami, które pozwalają na większy wybór sposobów rozwiązywania problemów naukowych i ukierunkowywania myśli badacza nie w sposób sztywny, lecz do pewnego stopnia elastyczny oraz międzygałęziowy. Pomocą służy tutaj ogólna metodologia nauk. Według Z. Ziembińskiego, „ogólna metodologia nauk zajmuje się metodami, sposobami postępowania stosowanymi w procesie poznawania świata, a przede wszystkim sposobami uzasadniania, czyli wykazywania prawdziwości wypowiadanych twierdzeń. Zajmuje się też różnymi czynnościami myślowymi, które mają za cel porządkowanie naszych wiadomości w spoisty zbiór zdań tworzących dorobek jakiejś dyscypliny naukowej, czyli wyodrębnionego działu nauki”[10].

[10] Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 10–11.

Nauka prawa ochrony środowiska wniosła i nadal wnosi pewne korekty do pojęć i instytucji prawnych wypracowanych wcześniej np. w nauce prawa administracyjnego i wykorzystywanych na początku w prawie ochrony przyrody, a obecnie także w prawie ochrony środowiska. Mam świadomość tego, że wprowadzanie nowych metod badania prawa ochrony środowiska jest sprawą nie tylko skomplikowaną, ale jednocześnie dość ryzykowną. Tutaj można zabrnąć w taki labirynt rozumowania, który może przesłonić rzeczywiste potrzeby rozwoju nauki prawa ochrony środowiska[11]. Według L. Łustacza, metody ochrony środowiska materialnego muszą być inne, gdy mamy do czynienia z jego zagrożeniami, inne gdy już wyniknie konkretna szkoda. Jego zdaniem, „Tylko w pierwszym wypadku można mówić o przeciwdziałaniu, o prewencji, o zapobieganiu we właściwym słowa znaczeniu. W drugim natomiast będziemy mieli do czynienia z mniej czy bardziej udolnym «naprawianiem» tego, co «już się nie ostanie»”[12]. W jego ocenie, istotna różnica między tymi dwiema metodami polega na tym, że tylko pierwsza może prowadzić do całkowitego uniknięcia szkody (chyba że od początku stawiamy sobie zadanie tylko zmniejszenia jej spodziewanych rozmiarów). Druga natomiast może tylko zmniejszać rozmiary spowodowanej szkody lub też, „jak się zwykło mówić, «przywracać do poprzedniego stanu» czy też doprowadzać do «odbudowy» zniszczonych elementów środowiska w tych przypadkach, gdy szkoda nie jest «nieodwracalna»”[13].

Metodologia badań naukowych prawa ochrony środowiska jest wynikiem odpowiednio i szeroko rozumianej logiki. Tak rozumiana metodologia jest teorią obejmującą sprawne osiąganie celów poznawczych. Stosunki pomiędzy instytucjami prawnymi ochrony środowiska, które różnią się stopniem ogólności przepisów wchodzących w ich skład, polegają na tym, że: 1) instytucja szczegółowa korzysta z przepisów instytucji ogólnej; 2) podstawowe pojęcia instytucji szczegółowej mogą być definiowane przy użyciu pojęć instytucji ogólnej; 3) pewne założenia instytucji szczegółowej wynikają w związku z tym z założeń instytucji ogólnej. Twierdząc, że metodologia badań naukowych prawa ochrony środowiska jest głównie teorią sprawnego osiągania celów poznawczych, uznajemy w tym, że docieka ona warunków skutecznego i prawniczego uzasadnienia stawianych przez nią twierdzeń. Według J. Kmity, „Pomocniczą, ale niezwykle istotną rolę w stosunku do czynności badawczych odgrywa czynność formułowania zdań proponowanych na twierdzenia naukowe określonej dyscypliny naukowej”[14]. W jego przekonaniu zdania takie mogą być następnie akceptowane jako twierdzenia naukowe, o ile: 1) przedstawione zostały dane przemawiające za ich przyjęciem, a więc – odnośne zdania poddane zostały uprzedniej kontroli przez uczonego,

[11] Por. L. Łustacz, *Polityczne i prawne problemy ochrony środowiska*, cz. 1, *Ekologia a polityka*, Wrocław 1981, s. 14 i n.

[12] Tamże, s. 37.

[13] Tamże, s. 38.

[14] J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975, s. 112.

który proponuje je na twierdzenia naukowe; 2) kontrola ta została powtórzona, lub przynajmniej może być powtórzona, przez reprezentantów danej dyscypliny naukowej; 3) w razie potrzeby dokonać można innego typu kontroli dodatkowej przez reprezentantów wchodzącej w grę dyscypliny[15].

Punktem wyjścia na tej drodze powinno być wskazanie właściwej metody. Metoda jako sposób postępowania pozwala na osiągnięcie planowanych wyników w działalności poznawczej i praktycznej. Obejmuje także poznawanie obiektywnych zasad badania naukowego. Tak rozumiana metoda może być więc systemem zasad lub sposobów działania, które zostały stworzone w celach poznawczych oraz praktycznych. Prowadzą one w konsekwencji do obiektywizacji metody. W taki sposób jest ona najczęściej podporządkowana przedmiotowi danej nauki. Zdaniem W. S. Jevonsa, „Metoda naukowa musi zaczynać się od praw myślenia i na nich się kończyć; z tego jednak nie wynika, że uratuje nas ona od spotykania wyników niewytłumaczalnych i sprzecznych przynajmniej z pozoru"[16]. Według tego autora, nauka nie czyni nic, by zmniejszyć ilość dziwnych rzeczy, w które możemy wierzyć. W jego ocenie, „Jeśli się za nią wiernie podąża, zaczyna stawiać niemożliwe wymagania naszym zdolnościom pojmowania i wierzenia"[17].

W metodzie zwykle odzwierciedlona jest najczęściej treść badanego przedmiotu. Metoda może ponadto być rozumiana jako określona procedura, zespół sposobów, działań prowadzonych nad badanym przedmiotem. Według Z. Ziembińskiego, „nie każdy sposób postępowania jest metodą postępowania, lecz tylko taki, który stosowany jest świadomie. Nie każda też metoda postępowania jest metodą naukową, lecz tylko taka, która dotyczy poznawania rzeczywistości, i to poznawania rzetelnego, a przynajmniej uznawanego za rzetelny w opinii danego środowiska kulturowego i w danej epoce historycznej"[18]. Metodą naukową jest więc pewien określony sposób postępowania, który zmierza świadomie do realizacji pewnego celu lub pewnej kategorii celów poznawczych w nauce[19]. Metody badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego posiadają trzy wspólne cechy: 1) zostały stworzone dla prawidłowego stosowania instrumentów prawa ochrony środowiska, 2) opierają się na wiedzy z zakresu ochrony środowiska, 3) służą do rozwijania badań nad bezpieczeństwem ekologicznym i prawem ochrony środowiska, stanowiącym otoczenie normatywne dla tej instytucji.

Nauka jest przedmiotem zainteresowań metodologii. Metodologia, według K. Ajdukiewicza, dzieli się na: 1) metodologię ogólną oraz 2) metodologię szczegółową[20]. Metodologia ogólna dotyczy prawidłowości, które rządzą procesem po-

---

[15] Tamże.

[16] W. S. Jevons, *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, t. II, przeł. M. Choynowski, B. J. Gawecki, Warszawa 1960, s. 579.

[17] Tamże.

[18] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 8.

[19] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 19.

[20] K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965, s. 174.

znawczym, wspólnych dla wszystkich nauk (np. klasyfikowanie, definiowanie, wnioskowanie oraz wyjaśnianie). Metodologia szczegółowa jest związana z daną dyscypliną naukową i zajmuje się charakteryzowaniem typowych dla tej dyscypliny procedur poznawczych.

W. Marciszewski uważa, że „metodologia nauk, etymologicznie znaczy to tyle, co nauka o metodach nauk"[21]. Jego zdaniem, takie określenie jest za wąskie, ponieważ w metodologii nauk analizuje się nie tylko procedury badawcze, lecz również ich rezultaty w postaci: pojęć, twierdzeń i teorii[22]. Odróżnienie rozważań metodologicznych, których przedmiotem są czynności badawcze i ich metody, od rozważań mających za przedmiot wytwory tych czynności, odpowiada znaczeniom słowa: „nauka" obejmujących: 1) ogół czynności wykonywanych przez uczonych, 2) ogół wytworów tych czynności. Przedmiotem metodologii jest nauka w tych dwóch znaczeniach[23]. W innym podziale autor cytowany wyżej wyróżnia: metodologię ogólną i szczegółową. Głównym celem metodologii jest realizacja metod optymalnych. Jej celem jest także wypracowanie narzędzi służących optymalizacji wysiłków badawczo-naukowych[24]. Jak zauważa J. Kmita, w badaniach metodologicznych stopień samowiedzy metodologicznej nie osiąga na ogół poziomu charakteryzującego większość rozwiniętych dyscyplin naukowych[25].

Metodologia ogólna badań naukowych należy do zakresu logiki. Metodologie szczegółowe są realizowane na terenie poszczególnych gałęzi prawa. Przedmiotem metodologii ogólnej są zagadnienia dotyczące m. in. warunków poprawności formułowania problemów naukowych, sposoby definiowania pojęć, metody uzasadnienia twierdzeń oraz wyjaśniania znaczenia instytucji prawnych. K. Ajdukiewicz, wyjaśniając zadania ogólnej metodologii badań naukowych, twierdzi, że „normy poprawności procedury naukowej, które formułuje metodologia, nie są przez nią z góry dyktowane uczonym specjalistom. Normy te wyczytuje metodologia z praktyki specjalistów, którzy pewne pociągnięcia w robocie naukowej aprobują, inne dezaprobują, odrzucają je jako nieudane. Lecz specjaliści, oceniając własne i cudze postępowanie naukowe, osądzają je w sposób zgodny z tymi normami, ale nie uświadamiają ich sobie na tyle wyraźnie, aby mogli z nich w sformułowaniu słownym zdać sprawę [...]. Skodyfikowanie zasad tego naukowego sumienia jest zadaniem metodologii"[26].

Według Z. Ziembińskiego, „sposób wydzielania dyscyplin składowych prawoznawstwa ze względu na rodzaj i zakres odniesienia formułowanych w nich

---

[21] W. Marciszewski, *Metodologia nauk*, [w:] *Mała encyklopedia logiki*, red. W. Marciszewski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 123.

[22] Tamże.

[23] Tamże.

[24] T. Kotarbiński, *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne" 1972/1 (74), s. 6.

[25] J. Kmita, *Posłowie*, „Studia Filozoficzne" 1972/2 (75), s. 242.

[26] Tamże, s. 175.

twierdzeń o prawie jest nader przypadkowy: wiąże się on raczej ze sprawą organizacji nauczania na uniwersyteckich wydziałach prawa niż z jednorodnością metodologiczną formułowanych twierdzeń”[27].

Podczas II Kongresu Nauki Polskiej, który odbył się w Warszawie w czerwcu 1973 r., podjęta została uchwała, która zawiera ustęp dotyczący kompleksowego charakteru spraw ochrony środowiska. Oto ważny dla analizowanego tu zagadnienia fragment jego treści. „Wybitnie kompleksowy charakter mają problemy związane z ochroną przyrody i jej zasobów oraz racjonalnym kształtowaniem środowiska życia współczesnego człowieka. Wprawdzie biologia środowiska, ekologia oraz inne nauki przyrodnicze powinny uczestniczyć w ich rozwiązywaniu, jednakże ważki głos w tych sprawach muszą mieć także nauki medyczne, które mogą określać wymagania zdrowotne stawiane środowisku życia człowieka, oraz nauki ścisłe i techniczne, w których obrębie istnieją i rozwijają się specjalności służące ochronie człowieka i środowiska jego życia. Problemy ochrony środowiska nie mogą być skutecznie rozwiązywane bez udziału nauk społecznych. Decydujące wręcz znaczenie dla praktyki może mieć opracowanie teorii ekonomicznych, które mogłyby się stać podstawą racjonalnego planowania uwzględniającego czynniki środowiskowe, ich wartość i znaczenie, a także tworzenie odpowiednich koncepcji prawnych w tym zakresie. Nie bez znaczenia jest uwzględnienie również momentów socjologicznych, psychologicznych i pedagogicznych problematyki środowiska”[28].

W badaniu prawa ochrony środowiska istotne znaczenie ma podejście systemowe. Początkowo to ujęcie zaczęto stosować przy analizie konfliktów międzynarodowych. Jednym z pierwszych badaczy, który tego dokonał, był N. Rashevsky, autor matematyczno-biologicznej teorii socjologicznej. Rozpatrywał on konflikt dwóch systemów społecznych w kategoriach strat i korzyści[29]. W literaturze amerykańskiej istotne znaczenie dla badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego ma teoria ładu międzynarodowego, który opiera się na podstawowych wartościach, normach i instytucjach[30].

Podejście systemowe do badania prawa ochrony środowiska ma głównie charakter kompleksowy. Dzięki temu nie bada się często różnych składników systemu prawa ochrony środowiska oddzielnie, ale jako współdziałające elementy całej struktury. Struktura ta zależy od wewnętrznego uporządkowania, wchodzą-

---

[27] Z. Ziembiński, *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972, s. 41.

[28] K. Dziewoński, W Michajłow, T. Skrzyńska, *Zagadnienia nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 6.

[29] N. Rashevsky, *Mathematical Theory and Human Relations. An Approach to a Mathematical Biology of Social Phenomena*, Bloomington 1947, s. 12; por. G. I. Marczuk, *Modelowanie matematyczne problemów środowiska naturalnego*, Warszawa 1985, s. 8.

[30] Zob. szerzej, T. Parson, *Oder and Community in the International Social System*, [w:] *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Rasearch and Theory*, ed. J. N. Rosenau, New York 1961, s. 120–129.

cych w jej skład elementów. Można wyróżnić systemy o strukturze hierarchicznej (system prawa), poziomej, intensywnej (czynnej), ekstensywnej (biernej), stabilnej, statycznej oraz dynamicznej.

Racjonalna struktura systemu wykazuje cechę samodoskonalenia się systemu. Dokonuje się to poprzez optymalne włączanie obiektów do systemu. Jest to realizowane w procesie optymalnego funkcjonowania systemu[31]. J. Kukułka ogólne znaczenie analizy systemowej w badaniu stosunków międzynarodowych odnosi do trzech jej funkcji: 1) heurystycznej, 2) teoretycznej oraz 3) instrumentalnej[32]. Heurystyczna rola badania systemowego sprowadza się do tego, że określony system występuje w nim jako kategoria ontologiczna, metodologiczna i jednocześnie jako pewien model. W sensie ontologicznym system taki funkcjonuje w postaci rzeczywistej i istniejącej obiektywnie.

W znaczeniu metodologicznym system stanowi konstrukcję ramową pojęć, które obejmują badane zjawiska i procesy, a zarazem służą do formułowania twierdzeń o tych zjawiskach i procesach. W ocenie J. Kukułki, najważniejsza rola modelu, niezależnie od jego typu oraz stopnia abstrakcji, polega na możliwości takiego zastąpienia badanego systemu, aby można było za jego pomocą, tzn. poprzez badanie jego samego, otrzymać nową informację o danym systemie[33]. Rola heurystyczna analizy systemowej ma swoje potwierdzenie w sposobie przedstawiania badanych obiektów jako systemów. Funkcja teoretyczna badania systemowego polega, zdaniem J. Kukułki, na tym, że pomaga odchodzić od wąskiego empiryzmu (gromadzenia faktów i z danej dziedziny i kieruje rozumowanie na drogę budowania teorii empirycznej, przeciwną tendencji normatywnej (filozoficzno-moralnej) czy prawno-dogmatycznej[34]. Prowadzi to do tworzenia modeli pojęciowych, które dotyczą badanej rzeczywistości. W takim znaczeniu badanie systemowe spełnia rolę wstępnego etapu w procesie budowy teorii, pojętej jako konstytuowanie systemu wyjaśnień. Według cytowanego autora modele systemowe nie stanowią jeszcze teorii i nie zastępują jej. Tworzą one ramy odniesienia dla formułowania twierdzeń teoretycznych, ale nie spełniają roli wyjaśniania teoretycznego[35]. Funkcja instrumentalna podejścia systemowego polega na tym, że stwarzając podstawy strukturyzacji pola badawczego (przedmiotowe, subiektywne, czasowe, integracyjne), służy zarazem do stawiania pytań i dawania odpowiedzi określonych przedmiotem, podmiotem, czasem i całością[36].

Analiza systemowa jest także analizą formalną, której celem jest zaproponowanie sposobu działania w wyniku kompleksowego zbadania celów ochrony jego części składowych. Szeroko rozumiane cele podejścia systemowego do badania

---

[31] P. Delattre, *Système, structure, fonction, èvolution*, Paris 1971, s. 42–52.

[32] J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 201.

[33] Tamże.

[34] Tamże, s. 202.

[35] Tamże.

[36] Tamże, s. 203.

prawa ochrony środowiska obejmują: 1) sformalizowanie wyznaczonych celów przy pomocy dostarczenia danych obiektywnych; 2) wskazanie prawdopodobnych wyników alternatywnych sposobów badania prawa ochrony środowiska; 3) porównanie uzyskanych wyników z wskazanymi celami. Analiza systemowa w badaniu prawa ochrony środowiska może być też traktowana jako podejście praktyczne, a nie sformalizowana metoda[37].

System prawa ochrony środowiska powinien być zbiorem uporządkowanym w sposób, który zapewni kompleksową realizację celów ochrony środowiska. Założenie to rodzi bezpośrednie implikacje dla przyjęcia określonej metody badań instytucji prawnych wchodzących w jego skład. Potrzebę taką dostrzega m. in. S. Wrzosek. Jego zdaniem, „Zmiany zachodzące we współczesnym świecie stwarzają potrzebę ustanawiania nowych reguł postępowania. W związku z powyższym powstają nowe normy, przeobrażające istniejący układ działów prawa. Powstają nowe szczegółowe działy prawa, które kojarzą ze sobą normy podstawowych gałęzi prawa. Taką nową dziedziną – której znaczenie rośnie coraz bardziej – jest właśnie prawo ochrony środowiska”[38].

W badaniu instytucji prawnych ochrony środowiska szczególnie przydatna jest metoda systemowa. Podkreślanie jednakże decydującej roli tej metody nie oznacza w żadnym wypadku umniejszania roli innych metod. Jak wskazuje doświadczenie, wykorzystanie istniejącego różnorodnego aparatu badawczego nauki prawa do analizy prawa ochrony środowiska może dać bardzo wiele nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale i praktycznej. Działalność naukowa, której rezultatem są nowe teorie, zasady czy instytucje prawne posiadające zasadnicze znaczenie dla danej dziedziny, jest czynnością nader złożoną. Proces badania naukowego, który ma prowadzić do wyznaczenia nowej instytucji prawnej, musi charakteryzować się złożonością i wielostronnością stosowanych metod.

Nauka prawa ochrony środowiska zajmuje się zasadniczo badaniem regulacji prawnych chroniących środowisko. Jak każda inna nauka powstała ona na podstawie ogólnej praktyki, w wyniku systematyzacji materiału normatywnego i uogólnienia wiadomości empirycznych nagromadzonych podczas analizy przepisów prawa. W ocenie K. Dziewońskiego, W. Michajłowa, T. Skrzyńskiej rola i znaczenie nauk prawnych z zakresie problematyki ochrony i kształtowania środowiska posiada szczególne znaczenie[39]. Zadanie to sprowadza się do dokonania analizy podstawowych instytucji prawnych pod kątem widzenia przydatności tych instytucji dla ochrony prawnej środowiska i wyprowadzenia stąd wniosków co do zmian i uzupełnień w ustawodawstwie oraz wniosków co do praktyki stosowania tego prawa[40].

---

[37] Zob. szerzej W. Findeisen, E. S. Quade, *Metodologia analizy systemowej*, przeł. K. Wydro, [w:] *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985, s. 86–135.

[38] S. Wrzosek, *Ochrona prawna środowiska przyrodniczego i przestrzeni*, [w:] *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania*, red. B. Prandecka, Wrocław, Warszawa, Kraków 1993, s. 68.

[39] K. Dziewoński, W Michajłow, T. Skrzyńska, *Zagadnienia nauki*..., s. 79.

[40] Tamże, s. 80.

Wyodrębnianie się nauki prawa ochrony środowiska rozpoczęło się od wydzielenia jej przedmiotu, nagromadzenia danych empirycznych odnośnie do badanych instytucji prawnych i uogólnienia ich w postaci pojęć naukowych (kategorii) oraz teorii. Współczesne prawo ochrony środowiska nie powinno być po prostu zbiorem przepisów prawnych chroniących środowisko, lecz systemem uporządkowanych instytucji prawnych, które muszą być tworzone w ich wzajemnym związku i łączności z innymi gałęziami prawa. Nauka prawa ochrony środowiska powinna budować teoretyczną kompleksową i zintegrowaną podstawę instytucji prawnych ochrony środowiska. Najogólniej można powiedzieć, że przedmiotem nauki prawa ochrony środowiska jest środowisko w ujęciu kompleksowym obejmującym jego wszystkie elementy w ich wzajemnych oddziaływaniach i relacjach dotyczących człowieka.

Rozbudowana szczególnie w ostatnich latach materia prawa ochrony środowiska jest także odzwierciedlaniem rozwijającej się dynamicznie nauki prawa ochrony środowiska. Autorzy K. Dziewoński, W. Michajłow, T. Skrzyńska wyznaczają naukom prawnym pewne zadania związane z ochroną środowiska. Przed nauką prawa administracyjnego ich zdaniem stają podstawowe zagadnienia prawne ochrony środowiska na tle systemu gospodarki. Sprawy ochrony środowiska muszą wejść do rachunku ekonomicznego, leżącego u podstaw wszelkich decyzji gospodarczych, a zwłaszcza do kompleksowego rachunku efektywności ekonomicznej inwestycji, i muszą mieć prawnie zagwarantowany udział w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych[41]. Tak rozumiane problemy badawcze ochrony środowiska mają w wysokim stopniu „charakter międzyresortowy i wymagają koordynacji i rozstrzygania konfliktów ze stanowiska kierownictwa państwowego"[42]. W zakresie prawa karnego konieczna jest analiza ustawodawstwa karnego i praktyki karnej ochrony środowiska oraz opracowanie szeregu podstawowych problemów dotyczących odpowiedzialności karnej za spowodowanie degradacji środowiska, jak np. problem winy, problem podmiotu przestępstwa oraz problem kary.

Zdaniem cytowanych autorów, nauka prawa cywilnego stanie przed nową problematyką nadużycia prawa i czynu niedozwolonego w zakresie korzystania ze środowiska oraz przed problematyką naprawienia szkód wyrządzonych środowisku. Duże znaczenie w tej dziedzinie badań będzie miało opracowanie problemu ochrony środowiska na tle prawa sąsiedzkiego oraz cywilistycznej koncepcji ochrony podmiotowego „prawa do środowiska". Jak zwracają na to uwagę wyżej wymienieni autorzy, problematyka ochrony środowiska zaczyna odgrywać w stosunkach międzynarodowych poważną rolę. Stawia to przed nauką prawa międzynarodowego zagadnienia odpowiedzialności międzynarodowej za pogorszenie stanu środowiska człowieka, problem standardów w zakresie ochrony środowiska oraz problem „stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i zagadnień doty-

[41] Tamże.

[42] Tamże.

czących ochrony mórz i Bałtyku[43]. W płaszczyźnie ogólnej teorii państwa i prawa badania dotyczące problematyki ochrony środowiska powinny dostarczyć potrzebnych uogólnień, a zarazem założeń dla dalszych analiz prowadzonych przez szczegółowe dyscypliny prawnicze. Przedmiot tych badań powinien obejmować: ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska jako nową funkcję współczesnego państwa, prawo o ochronie środowiska jako forma polityki państwa oraz analizę systemu tego prawa, metodologię badań porównawczo-prawnych oraz metodologię badań socjologiczno-prawnych nad funkcjonowaniem prawa o ochronie środowiska[44]. Nakreślone wtedy problemy badawcze w zakresie nauk prawnych nie straciły na aktualności także i dziś. Są to jednocześnie zagadnienia podstawowe, które tworzą obecny kształt instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Nauka prawa ochrony środowiska, powstała dopiero w XX w., gdy wcześniej stworzono teoretyczne podstawy ochrony przyrody, a później ochrony środowiska. W rzeczywistości do niedawna prawo ochrony środowiska było głównie nauką opisową, zbiorczą, a wyjaśnianie istoty zagadnień prawnych opierano na poglądach reprezentowanych w nauce administracji oraz w teorii: prawa administracyjnego, prawa cywilnego i prawa karnego. Koncepcja uznania ochrony przyrody jako gałęzi nauki została przedstawiona w 1928 r. po raz pierwszy przez czeskiego teoretyka J. S. Prohazkę. Zdaniem W. Michajłowa, „podstawowym teoretycznym założeniem nauki o ochronie przyrody jest teza o wzajemnym powiązaniu wszystkich zjawisk przyrodniczych zachodzących zarówno w przyrodzie ożywionej, jak i nieożywionej, o bliższych lub dalszych związkach pomiędzy wszystkimi organizmami występującymi na określonym obszarze i o ich zależności od różnorodnych czynników biotopu"[45]. Według cytowanego autora, najważniejszym rysem nauki ochrony przyrody jest jej kompleksowy charakter. W takim znaczeniu jest to nauka podobna do innych nauk syntetyzujących zdobycze rożnych działów szczegółowych[46].

W ten sposób nauka prawa ochrony środowiska, będąc nauką samodzielną w zestawieniu z innymi obszarami badań prawa, stała się w konsekwencji skomplikowanym i bardzo rozgałęzionym zbiorem wiadomości, dzielącym się na części (działy), takie jak: prawo dotyczące gospodarki odpadami, prawo wodne, prawo emisyjne, prawo ochrony przyrody. Każdy z tych działów systemu prawa ochrony środowiska posiada swój przedmiot badawczy i własną metodykę, odrębną problematykę oraz specyficzną formę więzi z praktyką. Najwyraźniej można to stwierdzić, obserwując strukturę przepisów regulujących gospodarkę odpadami. Wiadomo, że wykształcenie pełnowartościowego prawnika specjalizującego się w prawie ochrony środowiska wymaga nauczenia go wielu dyscyplin

[43] Tamże, s. 81.

[44] Tamże.

[45] W. Michajłow, *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 47.

[46] Tamże, s. 48.

szczegółowych prawa ochrony środowiska, które dopiero razem wzięte stanowią wiadomości kompleksowe i systemowe o całym prawie ochrony środowiska.

Proces różnicowania nauk prawnych, ogólnie wyrażający ich postęp, posiada również stronę ujemną. Na skutek zróżnicowania i związanej z tym wąskiej specjalizacji rodzi się niebezpieczeństwo oderwania się jednych nauk od innych oraz zagubienie kompleksowego podejścia do badania całości systemu prawa. Oto dlaczego zachodzi konieczność integracji wiedzy z zakresu prawa ochrony środowiska i jej głębokiej syntezy. Tendencja do integracji i syntezy nauk związanych z ochroną przyrody zarysowała się już w końcu XIX w. i przejawiała się w różnych formach. W szczególności znajdowała swój wyraz w postaci dążenia do stworzenia teorii uogólniających i koncepcji odnoszących się do charakterystyki środowiska naturalnego oraz przyrody.

Ogólna i widoczna tendencja do integracji nauk prawnych przejawia się też w postaci powstania międzygałęziowych dyscyplin prawa, do których początkowo zaliczano prawo ochrony przyrody, a obecnie prawo ochrony środowiska. Konieczność koordynacji oraz integracji nauk prawnych odczuwa się także w organizacji naukowo-badawczej, zwłaszcza przy opracowywaniu tzw. kompleksowych instytucji prawnych. Weźmy np. taką kompleksową instytucję prawną jak bezpieczeństwo ekologiczne. Badanie jej może być przedmiotem zarówno nauk: prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego, prawa międzynarodowego oraz prawa konstytucyjnego, a pośrednio także nauki prawa cywilnego i prawa karnego. Jasne jest, że opracowywanie kompleksowego modelu teoretycznego takiej złożonej instytucji prawnej może przebiegać pomyślnie tylko przy udziale zespołu nauk prawnych z wykorzystaniem właściwych metod oraz analizy różnorodnych instrumentów prawnych, które tam są reprezentowane.

Jedną z form integracji nauki prawa ochrony środowiska może być opracowany ogólny system klasyfikacji nauk prawnych. Nie bacząc na to, że zapotrzebowanie na przygotowanie na nowo zagadnienia klasyfikacji nauk prawnych już dojrzało, dotychczas zwraca się na to mało uwagi. W. Michajłow w opublikowanej w 1975 r. pracy omówił natomiast zagadnienia klasyfikacji nauk sozologicznych. Opierając się na ogólnych zasadach podziału nauk biologicznych i przyrodniczych, usiłuje rozpatrzyć niektóre zagadnienia dotyczące podziału nauk związanych z ochroną środowiska. Podejmuje on także próbę ustalenia zachodzących między nimi związków. W pracy tego autora zawarto wiele ciekawych twierdzeń i myśli, dotyczących stosunku wzajemnego nauk przyrodniczych oraz wyjaśnienia ich roli w badaniu stanu środowiska i jego zagrożeń. Autor, rozpatrując klasyfikację poszczególnych dyscyplin przyrodniczych, niewystarczająco jednak analizuje przyczyny zróżnicowania ochrony przyrody i środowiska, jak też zagadnienie stosunku biologii jako nauki do innych gałęzi wiedzy (prawo i nauki polityczne). Ważne jest to również dlatego, że dotychczas dominował rozpowszechniony pogląd, według którego prawa ochrony środowiska nie uważano za samodzielną dyscyplinę prawa. Socjologowie proces specjalizacji w dziedzinie badań naukowych nazywają profesjonalizacją. Specjalizując się

w zagadnieniach szczegółowych, nie można pomijać spraw natury ogólnej. Dobrym przykładem takiej specjalności jest prawo ochrony środowiska. Wydawałoby się, że odpowiedzi na pytania, czym jest prawo ochrony środowiska, co jest przedmiotem jego badania i jakie metody badawcze są stosowane, są oczywiste i nie wymagają szczególnych roztrząsań i studiów? Jednakże, jeśli spróbujemy wyjaśnić, jak różnorodne określenia były i są nadawane pojęciu „prawo ochrony środowiska", jak rozmaite osądy wypowiadane były odnośnie do natury tego prawa i jego nauki, np. czy jest ona nauką administracyjną czy nauką humanistyczną (ponieważ zajmuje się badaniem środowiska i człowieka jako istoty społecznej), w jakim stosunku znajduje się do innych nauk prawnych. Wtedy dostrzeżemy, że wszystkie te zagadnienia nie są jeszcze w sposób ostateczny rozstrzygnięte i jednoznacznie przesądzone.

W historii tworzenia się podstaw teoretycznych prawa ochrony środowiska rozważano m. in. zagadnienie, co w teorii prawa jest sprawą główną: metoda, zasady czy instytucje prawne. Jedni uważali, że zagadnieniem najważniejszym w prawie ochrony środowiska jest metoda, inni, że sztuka wyodrębnienia przedmiotu ochrony prawnej, jeszcze inni, że zasady prawa oraz typowe instytucje oraz ich cele i funkcje. Do nieuznawania prawa ochrony środowiska jako dyscypliny prawa nierzadko doprowadziło to, że w porównaniu z innymi dyscyplinami prawa nie osiągnięto tu w poznaniu badanych przez to prawo instytucji prawnych takiego stopnia dokładności i takiej doskonałości metod, jak np. na gruncie prawa administracyjnego czy prawa cywilnego i karnego. Jednakże argumenty te obecnie upadły, ponieważ prawo ochrony środowiska zaczęło stosować szeroko w swych badaniach metody administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne, niejednokrotnie modyfikując je i dostosowując do swych celów. Zastosowanie zwłaszcza metod administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska stało się faktem. Przykładem może tu być badania zagadnień związanych instytucją prawną szkody w środowisku[47]. Bez nich obecnie nie można analizować prawa ochrony środowiska i jego instytucji prawnych oraz instrumentów ochrony.

Prawa ochrony środowiska nie uznaję się powszechnie za gałąź systemu prawa m. in. pod wpływem filozofii pozytywizmu prawniczego. Stojący na gruncie filozofii idealizmu subiektywnego w ogóle nie uznają nauki, gdyż nie uznają obiektywnej realności świata materialnego, praw nim rządzących oraz możliwości jego poznania. Przedstawiciele neopozytywizmu uważają natomiast, że wszelka nauka operuje pojęciami, będącymi tylko słownymi określeniami. Te ostanie nie zawierają jakoby żadnej realnej zawartości i nie są formami odzwierciedlającymi obiektywną rzeczywistość. Służą jakoby jedynie celom pragmatycznym– opisu i skrótu[48].

---

[47] Zob. szerzej B. Rakoczy, *Zarys metodyki organu ochrony środowiska w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku*, Poznań 2010, s. 11 i n.; P. Korzeniowski, *Ryzyko szkody w środowisku*, *Jakie okoliczności muszą być udowodnione przez organ ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku?*, PiŚ 2011/1, s. 89–103.

[48] L. King, *Philosophy of Science*, New York 1954, s. 21.

Wszelkie badania naukowe nad prawem ochrony środowiska oraz jego instytucjami powinniśmy rozpocząć od sformułowania problemu naukowego. Wyznaczenie jego polega na nadaniu mu postaci pytania. Zdecydowana większość zagadnień naukowych da się sformułować w postaci pytań. Nie każde jednak pytanie możemy traktować jako zagadnienie naukowe. Aby pytanie można było uznać za zagadnienie badawcze, powinno spełniać następujące wymagania: 1) być pytaniem właściwie postawionym, 2) być pytaniem nadającym się do rozstrzygnięcia przy pomocy intersubiektywnych metod, 3) dotyczyć dostatecznie ważnej dziedziny rzeczywistości, 4) być pytaniem nowym, co oznacza, takim, na które dotychczas brak jest dostatecznie uzasadnionej odpowiedzi. Każdy z wymienionych warunków musi być spełniony, by można dany problem uznać za problem naukowy.

Jeżeli zagadnienie naukowe zostanie sformułowane poprawnie, powinniśmy w dalszej kolejności zastanowić się czy rozwiązanie jego wymaga uzyskania dodatkowych danych empirycznych, czy też dostateczną podstawę stanowią już informacje w postaci wyników badań przeprowadzonych wcześniej? Jeżeli dla rozwiązania danego zagadnienia prawnego nie znajdziemy wystarczających wiadomości w systemie prawa ochrony środowiska, musimy rozstrzygnąć kwestie jakie inne składniki systemu prawa winny być przedmiotem naszych analiz. Musimy też udzielić odpowiedzi na pytanie co jeszcze należy uczynić przedmiotem badań, by uzyskać niezbędne przesłanki rozwiązania interesującego nas problemu naukowego? Analiza konstrukcji instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego wymagała w poprzednich rozdziałach przedstawienia definicji podstawowych pojęć, które ją tworzą.

Z tego powodu poddano tam weryfikacji definicje takich pojęć, jak: „bezpieczeństwo ekologiczne" oraz „instytucja prawna". Musiały one być zaprezentowane na wstępie tego opracowania.

Autorzy K. Dziewoński, W. Michajłow, T. Skrzyńska przedstawili sześć tez dotyczących zakresu i podejścia do badań nad ochroną środowiska, które mają szczególnie istotne znaczenie dla prowadzenia dalszych analiz nad instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego: 1) środowisko i gospodarka są tak ściśle ze sobą związane, że nie da się między nimi przeprowadzić zasadniczej linii podziału; 2) kierunek, iż zakres działań na rzecz ochrony środowiska, a także badań naukowych w tym zakresie, musi być wyznaczony w nawiązaniu do momentu aktualnego lub prognostycznego zagrożenia: a) ogólnego rozwoju społeczeństwa, b) zdrowia człowieka, c) szaty roślinnej i tworzących ją gatunków, d) populacji zwierzęcych i zwierząt, wchodzących w skład biocenozy, e) zasobów wodnych i biologicznej przydatności wód i akwenów wodnych, f) czystości atmosfery, g) zdolności produkcyjnej gleby; 3) produkcja, wynikająca z działań technicznych oraz z przekształcenia środowiska, nie może mieć bezwzględnej preferencji nad stanami i układami przyrodniczymi, lecz w obliczu wykazanych lub prognozowanych zagrożeń musi być im podporządkowana; 4) badanie usuwania skutków

zagrożeń, a jeszcze bardziej obowiązek zapobiegania zagrożeniom, ciąży na wszystkich dziedzinach gospodarki według ich zakresu działania i kompetencji; 5) dla rozwiązywania wspólnych zagadnień produkcji i ochrony musi powstać w kraju organ rządowy, zdolny do podejmowania obiektywnych decyzji; 6) obowiązek nie tylko dotyczy wykrywania zagrożeń, lecz pełnej pomocy w profilaktyce i przy ich usuwaniu, powinien obejmować wszystkie działy nauki[49].

Do najpilniejszych zadań badawczych ważnych dla instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego cytowani autorzy zaliczają: 1) rozeznanie, określenie przyczyn i zapobieganie zmianom hydrologicznym, polegającym na zanieczyszczeniu i zanikaniu wód; 2) rozeznanie, określenie przyczyn i zapobieganie zatruwaniu powietrza; 3) metody unieszkodliwiania ścieków i odpadów stałych, m. in. przez ich utylizację w produkcji roślinnej; 4) chemizację w rolnictwie i przemyśle spożywczym; 5) hałdy i wyrobiska; 6) metody rekultywacji zniszczeń powstałych z tytułu kopalnictwa, wydobycia surowców mineralnych, tworzenia zwałowisk oraz uszkodzeń poprzemysłowych w żywych elementach przyrody; 7) ochronę człowieka przed zatruciami, promieniowaniem, hałasem i wibracją, ujemnymi wpływami komunikacji, niehigienicznym środowiskiem pracy i wypoczynku oraz chorobami 8) przygotowanie naukowych założeń do kodyfikacji jednolitego prawa w zakresie ochrony człowieka i przyrody[50]; 9) ochronę szaty roślinnej uwzględniającą specyfikę środowiska i względy krajobrazowe oraz higienę odpoczynku i rekreacji; 10) ochronę świata zwierząt; 11) analizę systemową wydzielonych ekosystemów i krajobrazów; 12) opracowanie mierników ekonomicznych do waloryzowania wartości środowiska i porównywania ich z wartościami dóbr materialnych wytwarzanych przez człowieka oraz 13) poszukiwanie nowych, tzw. czystych technologii we wszystkich działach technicznych, począwszy od budownictwa poprze przemysł, aż do rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego włącznie[51].

W instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego niezbędna jest w związku z tym integracja badań skoncentrowana na kompleksowych tematach ochrony prawnej środowiska. Widać, że badania nad instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego mają szeroki zasięg. Znaczna ich część mieści się albo na pograniczu nauki prawa administracyjnego i nauki prawa ochrony środowiska, albo jest pomostem łączącym ze sobą te dwie dziedziny. Z tego względu cechą charakte-

---

[49] K. Dziewoński, W Michajłow, T. Skrzyńska, *Zagadnienia nauki*..., s. 94.

[50] Warto podkreślić, że poglądy skierowane pod adresem przedstawicieli nauki na temat przygotowania naukowych podstaw kodyfikacji prawa ochrony przyrody wypowiadano w 1974 r. Obecnie po upływie ponad 30 lat w nauce prawa ochrony środowiska toczy się dyskusja nad sensem takiej kodyfikacji. Zdaniem autorów K. Dziewońskiego, W Michajłowa, T. Skrzyńskiej (*Zagadnienia nauki*..., s. 97): Dżungla prawna umożliwia dokonywanie przekroczeń, które pozostają nieudowodnione. Dlatego tak ważną sprawą jest stworzenie najbardziej poprawnych i jasnych aktów prawnych, chroniących człowieka i przyrodę przed ujemnymi skutkami rozwoju techniki. Wiadomo bowiem, że twarde, ale prosto sformułowane i jasne prawo daje więcej niż rozproszone i zawiłe.

[51] Tamże, s. 98.

rystyczną badań nad instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego jest to, że bardziej niż większość innych instytucji prawa ochrony środowiska wymaga ona podejścia interdyscyplinarnego. Cele badań nad bezpieczeństwem ekologicznym są też częściowo przedmiotowe, co oznacza, że obejmują one formułowanie i rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego stanowiącego przedmiot ochrony prawnej środowiska. Częściowo skupiają się one też na doskonaleniu instrumentów prawnych tworzących daną instytucję. W drugim punkcie tego rozdziału chciałbym skoncentrować dywagacje na samej metodzie badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Rozważania te pozwolą nam na podjęcie szerszej analizy otoczenia prawnego i politycznego tej instytucji w systemie prawa ochrony środowiska.

3.2. Metoda badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego

Po przeprowadzeniu wstępnych rozważań dotyczących metody nauki prawa ochrony środowiska ważne jest przedstawienie zagadnienia metod klasyfikacji instytucji prawnych ochrony środowiska. Wysuwane jest ono zarówno przez logikę rozwoju prawa ochrony środowiska, jak też przez praktyczne zagadnienia organizacji badań naukowych. Szczególne cechy rozwoju prawa ochrony środowiska na obecnym etapie badań polegają na tym, że praktyka stawia im do rozstrzygnięcia wielkie kompleksowe zagadnienia, przy których opracowaniu należy korzystać z licznych innych nauk prawnych. Pomyślne zbadanie charakteru instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego może być dokonane wyłącznie kompleksowo z wykorzystaniem metod wszystkich nauk prawnych, a nawet wielu dziedzin przyrodniczych, społecznych i politycznych. Jednakże racjonalne zweryfikowanie treści takiej instytucji prawnej wymagało w pierwszej kolejności opracowania metodologicznie prawidłowej klasyfikacji badania samego prawa ochrony środowiska, w skład którego ona wchodzi. Zasygnalizowałem to w punkcie pierwszym tego rozdziału.

Badanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego może polegać na tłumaczeniu i wyjaśnianiu przepisów prawnych tworzących jej treść. W badaniu tym konieczne staje się przejście od analitycznego podejścia do syntetycznego ujęcia danej instytucji prawnej. Należy pamiętać jednak, aby abstrakcyjne i teoretyczne konstrukcje nie były oderwane od rzeczywistości. Opanowanie metod badań bezpieczeństwa ekologicznego na płaszczyźnie systemu prawa ochrony środowiska powinno oznaczać umiejętność zbierania i ustalania faktów oraz ich wyjaśniania i uogólniania zgodnie z celami ochrony środowiska.

Klasyfikacja instytucji prawnych ochrony środowiska jest szczegółowym problemem bardziej ogólnego zagadnienia systematyzacji prawa ochrony środowiska. Podział ten oznacza także ujawnienie związków wewnętrznych zachodzących

między tymi instytucjami, będących odzwierciedleniem obiektywnych relacji powstających w systemie prawa ochrony środowiska. Jednym z podstawowych celów bezpieczeństwa ekologicznego jest zapewnienie: skutecznej ochrony środowiska, harmonijnego rozwoju człowieka zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ustalenie optymalnych warunków korzystania ze środowiska.

Środowisko jako przedmiot ochrony prawnej jest zagadnieniem niesłychanie złożonym dostarczającym w wielu wypadkach trudności w prowadzeniu szczegółowych analiz prawniczych. Nie chcemy tu zajmować się wielokrotnie roztrząsaną kwestią przedmiotu ochrony prawnej środowiska. Ważne jest natomiast uzupełnienie badań prawno-środowiskowych tego przedmiotu analizami innych prawniczych nauk szczegółowych. Stworzy to, jak sądzę, możliwość prowadzenia bardziej złożonych i celowych dociekań nad instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego.

Jak wiadomo, główną bazą metodologiczną prawa ochrony środowiska pozostaje nadal teoria prawa administracyjnego, a jej podstawą – metoda administracyjnoprawna. Osiągnięcia w badaniu instytucji prawnych ochrony środowiska są w określony sposób zależne od rozwoju teorii prawa administracyjnego i wzmocnione są ścisłą więzią łączącą naukę prawa administracyjnego z nauką prawa ochrony środowiska. Na licznych przykładach można też pokazać zależność osiągnięć praktyki od rozwoju badań teoretycznych tych dwóch gałęzi prawa.

Jesteśmy ponadto świadkami wielu osiągnięć współczesnej teorii prawa ochrony środowiska, zwłaszcza w dziedzinie związanej z prawami człowieka[52]. Sprzyjały temu zwłaszcza analizy teoretyczne poświęcone zagadnieniu prawa do środowiska. W celu prowadzenia refleksji naukowych i dokonania działań praktycznych ważne znaczenie ma przebadanie metodologiczne podstawowych instytucji prawnych ochrony środowiska. Naukowy charakter metodologii w rozstrzyganiu podstawowych problemów prawa ochrony środowiska zagwarantowany jest w podejściu do zagadnień związanych z funkcjonowaniem jego instytucji prawnych.

Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne należą do węzłowych problemów całego życia publicznego. Z tego powodu dla wyznaczenia obszaru badań instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego ważne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: Czy władze publiczne traktują zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jako jeden z celów swojej działalności, czy też jako środek i warunek do osiągnięcia innych celów, takich np. jak zrównoważony rozwój, czy zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska?

W instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego rozróżniamy dwa aspekty: publiczny (obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego) oraz podmiotowy (prawo do bezpieczeństwa ekologicznego). Ich stosunek jest bardzo różny w poszczególnych systemach prawnych ochrony środowiska wielu państw.

---

[52] Zob. szerzej J. Sommer, *Prawo do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 939 i n.

Bezpośrednia zależność bezpieczeństwa ekologicznego w tym czy innym systemie prawa ochrony środowiska od poziomu ochrony środowiska tłumaczy się prostym faktem, że zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego wymaga przede wszystkim stworzenia skutecznego prawa ochrony środowiska. Według Z. Kmieciaka, „prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), jeżeli wywołuje skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym celem”[53]. Zdaniem tego autora, operowanie tym pojęciem łączy się z ustaleniem „skuteczności progowej” prawa, tj. określeniem minimalnego poziomu zgodności skutków działania prawa z realizowanym celem, przekroczenie którego pozwala na przypisanie prawu cechy skuteczności. Wyłania się tu także problem wyboru metody wyznaczania owego „minimum”, w tym posługiwania się miarami ilościowymi w badaniu skuteczności prawa[54].

Zbiorczym ogólnym wskaźnikiem bezpieczeństwa ekologicznego może być zrównoważony rozwój. Od niego w wprost proporcjonalnej zależności znajduje się poziom bezpieczeństwa ekologicznego. Stąd możliwość zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego znajduje się w wystarczająco wyraźnej zależności od ogólnego poziomu ochrony prawnej środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Do ważniejszych zagadnień metodologicznych prawa ochrony środowiska można zaliczyć ustalenie cech poszczególnych instytucji prawnych oraz sposobów ich funkcjonowania w systemie prawa ochrony środowiska. Sensowne jak sądzę jest w tym miejscu postawienie następującego pytania: Jaką szczegółową metodę powinniśmy zastosować do badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego? Na to pytanie chciałbym znaleźć odpowiedź w dalszych rozważaniach tego studium.

Metoda jest sposobem osiągania określonych wyników w poznaniu i praktyce. Każda metoda zawiera poznanie obiektywnych prawidłowości. Ustalenie ich stanowi obiektywną stronę metody, natomiast powstałe na ich podstawie sposoby badania i przekształcania zjawisk – jej stronę subiektywną. Na zewnątrz każda metoda naukowa występuje w postaci zastosowania jakiegokolwiek racjonalnego systemu w stosunku do różnych przedmiotów w procesie teoretycznej i praktycznej działalności człowieka. Metodę można rozumieć jako określona procedurę, zespół sposobów, działań nad badanym przedmiotem.

G. W. F. Hegel zwracał uwagę, że „metoda występuje jako narzędzie, jako środek przynależny stronie podmiotowej, za pomocą którego strona ta odnosi się do przedmiotu”[55]. Na zewnątrz metoda przejawia się więc jako coś subiektywnego, jako przeciwstawienie przedmiotu. Za pomocą uświadomionego w określony sposób systemu podmiot realizując swoje cele dąży do zrozumienia i przeobrażenia badanego przedmiotu. G. W. F. Hegel podkreśla, że „Metoda może występować

[53] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 15.

[54] Tamże, s. 16.

[55] G. W. F. Hegel, *Nauki logiki*, t. 2, przeł. A. Landman, Warszawa 1968, s. 776.

jako sam tylko sposób poznawania i faktycznie ma ona tego rodzaju charakter"[56]. Metoda ustala w określony sposób formy oraz przebieg każdej ludzkiej działalności. Poznanie ich oznacza zrozumienie metody w określonym rodzaju działania[57].

Każda metoda może występować też jako system zasad lub sposobów odkrywania jakiegoś obszaru naszych zainteresowań, wypracowanych dla celów poznawczych i praktycznych. Według S. Nowaka, „metoda to tyle, co określony, powtarzalny i wyczuwalny sposób-schemat lub wzór-postępowania, świadomie skierowanego na realizację pewnego celu poprzez dobór środków odpowiednich do tego celu"[58]. Metodą naukową jest pewien wyznaczony z góry sposób postępowania, który zmierza świadomie do realizacji pewnego celu czy pewnej kategorii celów poznawczych w nauce[59]. Jedną z podstawowych cech nauki jest metoda. Zdaniem J. Pietera, „metoda naukowa jest mniej więcej ogólna lub specjalna, zależnie od stopnia ogólności danego problemu lub dyscypliny naukowej"[60]. Z tego powodu istnieje obszerna skala jej ogólności, która dotyczy zasad i przepisów ważnych dla wielu nauk, a skończywszy na zasadach ważnych w jednej tylko, wąskiej dyscyplinie naukowej[61]. Zasady takie, które charakteryzują metodę są najczęściej znormalizowane i szczegółowe. Mogą one się różnić między sobą stopniem podobieństwa i zastosowania. Z uwagi na to, że są to jednak zasady powinny być one jednoznaczne oraz względnie stałe. Zasady te mogę się zmieniać, ponieważ nie są one raz na zawsze ustalone w sposób absolutny. Metoda może oznaczać pewien sposób działalności, w którym łączymy w jedną całość poznane przez nas prawidłowości w sposób obiektywny. Nasze badanie wtedy głównie ukierunkowujemy na poznanie przedmiotu i jego przekształcenie.

Od metody należy odróżnić metodologię, tzn. naukę o metodzie oraz teorię metody, o której pisałem szerzej w poprzednim punkcie tego rozdziału. Istnieje niebezpieczeństwo polegające na tym, że uświadamiając sobie znaczenie pewnej metody naukowej można przecenić jej rolę i możliwości uznając ją za jedyną i absolutną. Metoda zwykle oparta jest na pewnych systemach obiektywnie prawdziwej wiedzy. Tworzone są one przez całą naukę oraz przez poszczególne jej dyscypliny. Różnorodność tych systemów stwarza bogactwo metod naukowych. Pewne metody znajdują zastosowanie w wielu dziedzinach naukowych inne natomiast tylko w jednej, a czasami jedynie przy badaniu tylko ściśle specjalistycznego przedmiotu. Z tego powodu możemy zaproponować wiele różnych klasyfikacji metod poznania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, uwzględniając za podstawę podziału różne cechy takie jak: sferę zastosowania metody oraz charakter prawidłowości, który leży u jej podstaw. Do celów badania bezpieczeństwa ekologicznego

---

[56] Tamże, s. 774.

[57] J. Pieter, *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975, s. 25.

[58] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 19.

[59] Tamże.

[60] Tamże, 26.

[61] Tamże.

na gruncie prawa sensowny wydaje się podział metod poznania na dwie kategorie: metody filozoficzne i oraz metody badania prawa (specjalistyczne). U podstaw tego podziału legły systemy teoretyczne badań naukowych, z których one wynikają.

Filozofia, a zwłaszcza filozofia prawa, posiada własny przedmiot oraz określające ją kategorie, a zatem posiada również własną metodę. Mówiąc o właściwościach metody filozoficzno-prawnej, zwykle podkreśla się jej uniwersalność, możność zastosowania we wszystkich dziedzinach prawa. Zdaniem Z. Ziembińskiego, „różnorodność problemów podejmowanych przez szczegółowe nauki prawne wymaga stosowania przez te nauki różnorodnych metod, odpowiednio do charakteru rozwiązywanego problemu"[62].

Najbardziej ogólną podstawą metodyki badania bezpieczeństwa ekologicznego mogą być zasady prawne ochrony środowiska. Są one jednym z istotnych wyznaczników wszelkich procesów poznania prawa ochrony środowiska. W procesie badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego pozwalają też na prawidłowe formułowanie problemów oraz pomagają w wyznaczeniu głównego przedmiotu bezpieczeństwa ekologicznego. W metodyce nauki prawa ochrony środowiska istotne znaczenie mają ponadto związki i zależności między instytucjami tego prawa.

Cechą, która wyróżnia podstawy badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, jest podejście systemowe. Polega ono na całościowym, a zarazem wielopłaszczyznowym rozpatrywaniu problemów związanych z prawną ochroną środowiska. W podejściu systemowym występuje cecha w postaci przechodzenia w kierunku całościowej analizy przedmiotów badania.

Powszechnie podkreśla się konieczność badań systemowych jako szczególnego kierunku rozwoju współczesnego poznania naukowego. Metoda systemowa stanowiła w XIX w. zaprzeczenie postawy mechanistycznej i indywidualistycznej w nauce. Ujęcie systemowe wynikało na początku z tego, że przed nauką stanęły do rozwiązania nowe problemy znajdujące się na pograniczu biologii i nauk społecznych. W metodzie systemowej całość jest czymś więcej niż sumą poszczególnych komponentów zbioru. Szukając narzędzi, które mogą objąć wszystkie złożone zbiory, punkt ciężkości przenosimy na relacje między składnikami całości[63]. W koncepcji systemów L. von Bertalanffy'ego występują takie podstawowe pojęcia, jak: system, podsystem i środowisko. W każdym systemie występuje swoisty metabolizm ze środowiskiem, w którym on działa. Każdy system wydala odpady i wchłania ze środowiska to co jest niezbędne do jego istnienia[64].

Teoretyczną podstawą analizy systemowej w tej pracy jest teza, że bezpieczeństwo ekologiczne oraz inne instytucje prawne ochrony środowiska funkcjonują w systemie prawa ochrony środowiska oraz oscylują wokół elementów skła-

[62] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 43.

[63] L. von Bertalanffy, *Problem of Life*, New York 1960, s. 60 i n.

[64] Tamże.

dowych, którymi są regulacje sektorowe oraz zasady prawne ochrony środowiska. System prawa ochrony środowiska tworzy też względnie zamkniętą całość normatywną, która zabezpiecza w sposób kompleksowy ochronę środowiska. Rdzeniem tego systemu są właśnie instytucje prawne.

Analiza systemowa bezpieczeństwa ekologicznego stwarza wreszcie możliwość, a jednocześnie potrzebę badania jej w ramach systemu prawa ochrony środowiska złożonego z wielu innych instytucji prawnych. Każdy zbiór takich instytucji prawnych można i należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu jednych z drugimi. Ten sposób analizy wymusza także funkcjonalne badanie systemu prawa ochrony środowiska. Chodzi tu o określenie wyspecjalizowanych funkcji poszczególnych instytucji prawnych ochrony środowiska tworzących w systemie pewne układy organizacyjno-funkcjonalne. Dotyczą one celów i relacji, które zachodzą między nimi. W praktyce oznacza to konieczność takiego konstruowania metod badawczych, które będą uwzględniać wszystkie aspekty prawne funkcjonowania danej instytucji w systemie.

Jednym z najpoważniejszych niedociągnięć badań z wykorzystaniem metody systemowej może być nieuwzględnienie w niej w wystarczającym stopniu tego, co dzieje się na zewnątrz badanej instytucji prawnej. Fakt ten uwidacznia się szczególnie w świetle rozwoju dotychczasowych sposobów poznania prawa.

W sumie metoda analizy systemowej jest najbardziej przydatna do badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Wiedeński biolog L. von Bartalanffy w 1937 r. w Uniwersytecie w Chicago po raz pierwszy zaprezentował zarys ogólnej koncepcji systemowej. Zaproponował, aby traktować organizmy żywe jako zorganizowane całości o charakterze dynamicznym. Oparł swoją teorię na zasadzie całościowości organizmów żywych. Polega na tym, że poszczególne ich części można określić jedynie przez poznanie ich miejsca w całości. L. von Bartalanffy prowadził badania interdyscyplinarne, w ramach których szeroko stosował metody, narzędzia i aparaturę pojęciową innych dziedzin wiedzy[65]. Z dążenia do integracji nauk stworzył podstawy ogólnej teorii systemów. Jest uznawany za twórcę teorii systemów oraz podejścia systemowego w nauce. W *Ogólnej teorii systemów* wskazać można na następujące cechy typowe ujęcia systemowego w badaniach naukowych: 1) dążenie do integracji nauki oraz usuwanie barier międzydyscyplinarnych; 2) całościowe traktowanie badanych obiektów jako systemów otwartych; 3) poszukiwanie ogólnego i sformalizowanego języka opisu oraz 4) uznanie ogólnej teorii systemów jako teoretycznej wiedzy podstawowej, będącej wiedzą zasadniczą nauk stosowanych.

W badaniach problematyki ochrony środowiska J. M. Dołęga zaproponował używanie pojęcia „systemowa koncepcja sozologii”[66]. Z jej podstawowych założeń „wynika systemowe ujęcie zagadnień metateoretycznych i merytorycznych

[65] L. von Bartalanffy, *Ogólna teoria systemów*, przeł. E. Wodyłło-Woźniak, Warszawa 1984, s. 8.
[66] J. M. Dołęga, *Zarys sozologii systemowej*, Warszawa 2005, s. 39.

tej nauki”[67]. W zaprezentowanej przez tego autora systemowej koncepcji sozologii zostają ujęte w jedną całość następujące obszary badawcze: antroposfera, biosfera, atmosfera, hydrosfera, litosfera oraz kosmosfera. Przedmiot badań łączy wzajemne oddziaływanie biosfery i antroposfery. Formalny przedmiot badań sozologii dotyczy ochrony biosfery przed destrukcyjnym działaniem na nią antroposfery[68]. J. M. Dołęga uważa, że w metodologii sozologii systemowej nie można wskazać na jedną charakterystyczną metodę stosowaną w sozologii[69]. Interdyscyplinarny charakter tej dziedziny powoduje konieczność korzystania z wielu metod: empirycznych, humanistycznych, filozoficznych i systemowych[70].

Metoda systemowa dotyczy całego prawa ochrony środowiska oraz wszystkich jego instytucji prawnych. Poszczególne instytucje prawne badanego obszaru lub części prawa ochrony środowiska mogą być stopniowo wyodrębniane i wiązane z sobą tylko za pomocą metod badania abstrakcyjnego. Przez metodę badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego rozumiem ogólny zbiór wszystkich metod stosowanych w prawoznawstwie wyznaczonych treścią i zakresem zasad prawnych ochrony środowiska.

Opierając się na takim założeniu, możemy wyodrębnić dwa główne ujęcia metody badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Pierwsza polega na przechodzeniu od wyjściowego zakresu przedmiotu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego do wyróżnienia w nim poszczególnych instrumentów prawnych, takich jak: zasady prawne ochrony środowiska, uwzględniające w szczególności dostęp do informacji o środowisku i jego zagrożeniach, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, oceny oddziaływania na środowisko, system ochrony obszarów Natura 2000, prawną reglamentację korzystania z zasobów środowiska, standardy jakości środowiska oraz systemy zarządzania środowiskowego. Badanie wtedy przebiega według schematu od zagadnienia konkretnego (instrument prawny bezpieczeństwa ekologicznego) do zagadnienia abstrakcyjnego (instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego). Druga metoda badania przedmiotu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego przebiega w odwrotnym kierunku .

Przeciwieństwem metody systemowej badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego może być natomiast metoda jednostkowa (cząstkowa). W pewnym stopniu posiada ona również charakter ogólny. W stosunku do bezpieczeństwa ekologicznego powinniśmy mówić nie o jednej metodzie cząstkowej, ale raczej o wielu metodach cząstkowych. Każda z tych metod nie dotyczy badania bezpieczeństwa ekologicznego ujętego w całości, lecz tylko z jednej określonej jego strony (np. bezpieczeństwo ekologiczne w gospodarce odpadami, w ochronie różnorodności biologicznej, w ochronie klimatu czy też w energetyce jądrowej oraz

[67] Tamże.
[68] Tamże, s. 47.
[69] Tamże, s. 49.
[70] Tamże.

w gospodarce wodnej). Analizując wyniki, jakie osiągamy przy zastosowaniu metod jednostkowych, łatwo zauważyć, że ogólne właściwości, jak i cechy szczególne danych metod wyznaczane są w dużym stopniu przez przedmiot instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Występowanie w jego ramach określonych aspektów, wyrażanych w kategoriach badania ogólnego i jednostkowego, rodzi konieczność stosowania równolegle dwóch metod badania: indukcyjnego oraz dedukcyjnego. W metodzie indukcyjnej przechodzi się od szczegółu do ogółu. W sposobie badania dedukcyjnego przechodzi się natomiast od znanego już ogółu do umieszczonego w nim i jeszcze nie odkrytego szczegółu.

Przedstawione powyżej jednostkowe metody badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego mogą również stanowić konkretyzację ogólnej metody systemowej w badaniu prawa ochrony środowiska. Warunkiem tego musi być jednak uwzględnienie metod: indukcji i dedukcji w wewnętrznej jedności i wzajemnym związku całej konstrukcji instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. W procesie badania niezbędna jest w szczególności analiza teoretyczna. Jako metoda badania naukowego posiada ona wyraźną przewagę nad indukcją.

Badanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w sensie teoretycznym nie może sprowadzać się wyłącznie do opisu tego co już znamy na temat bezpieczeństwa ekologicznego. Powinniśmy poznawać zwłaszcza stosunek tego co badamy do tego co już istnieje w ramach systemu prawa ochrony środowiska i jest związane w ogóle z bezpieczeństwem ekologicznym. Musimy, jak sądzę, w ramach analizy teoretycznej określić zwłaszcza miejsce instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska.

Szczególne znaczenie w badaniu analizowanej instytucji ma hipoteza. Jest ona próbą teoretycznego wniknięcia w istotę niewystarczająco jeszcze zbadanego obszaru systemu prawa ochrony środowiska, stanowiącego otoczenie normatywne badanej instytucji[71]. Postęp nauki prawa ochrony środowiska powinien być związany z ustawicznym sprawdzaniem starych i nowych hipotez. Brak hipotez może prowadzić bowiem do chaosu w prowadzonych badaniach naukowych. Praktyka stosowania prawa ochrony środowiska będzie odgrywała decydującą rolę w późniejszym uściśleniu stawianej w tej pracy hipotezy bądź w ustaleniu jej błędności.

Najczęściej badania szczegółowe prowadzone w ramach systemu prawa ochrony środowiska zmierzają systematycznie do sprawdzania stawianych hipotez. Sprzyja to np. zgłębieniu istoty oceny instytucji prawnych. Nowe hipotezy w ochronie środowiska wyznaczają kierunek myślenia teoretycznego i z tego powodu mogą być w przyszłości formą rozwoju teorii prawa ochrony środowiska. Stawiając nowe tezy na gruncie teoretycznym, mamy szanse odkryć nowe zjawiska zachodzące w bardzo już złożonym obecnie systemie prawa ochrony środowiska, które mogą zmienić nasz dotychczasowy sposób interpretacji przepisów

[71] Zob. szerzej Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 191 i n.

prawa. Wyjaśnianie znaczenia przepisów prawa tworzących instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego będzie czynnością mającą na celu formułowanie odpowiedzi na stawiane w tej pracy pytania.

Postęp nauki prawa ochrony środowiska polegać może m. in. na odkrywaniu nowych zależności w ramach pewnej grupy norm prawnych, które tworzą instytucję prawną. Takie podejście do badania systemu prawa ochrony środowiska eliminuje możliwość tłumaczenia w dotychczasowy sposób wcześniej wyodrębnionych instytucji prawnych. Badania naukowe systemu prawa ochrony środowiska powinny mieć charakter celowy i ogniskować się wokół centralnej zasady lub koncepcji tego prawa, np. zasady zrównoważonego rozwoju, instytucji bezpieczeństwa ekologicznego lub zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. Pytania z tym związane powinny przyczyniać się zwłaszcza do intensywnego rozwoju refleksji naukowej, a nie potwierdzania tego, co już jest powszechnie znane od dawna.

Badanie prawa ochrony środowiska powinno wreszcie stwarzać szanse na odkrycie nowych instytucji prawnych. Takie działanie najczęściej zmienia dotychczasowy sposób interpretacji przepisów prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska. Wyłania się wtedy potrzeba przyjęcia innych sposobów interpretacji przepisów. Wyjaśnianie prawidłowości związanych z tworzeniem się nowych instytucji prawnych jest czynnością badawczą znajdującą szerokie zastosowanie w najbardziej dojrzałych metodologicznie dyscyplinach empirycznych[72].

Materiał badany jest oczyszczany dzięki stawianym nowym hipotezom, które usuwają jedne oraz korygują drugie sposoby interpretacji. W konsekwencji mamy szansę dotrzeć w ten sposób do ostatecznego kształtu nowej instytucji prawnej.

Systematyczny rozwój prawa ochrony środowiska kieruje najczęściej uwagę badaczy na sprawdzanie wysuniętych wcześniej hipotez i teorii. Badania takie muszą być prowadzone w sposób uporządkowany i powinny koncentrować się wokół najważniejszych i nie rozwiązanych jeszcze problemów prawa ochrony środowiska, od wyjaśnienia których zależy rozwój tej gałęzi. Normy potrzebne do wyodrębnienia instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego istnieją w systemie prawa ochrony środowiska praktycznie od samego początku jego powstania. Nie musimy ich w sposób szczególny odkrywać. Potrzebne jest tylko nowe spojrzenie na to, co już istnieje od dawna w systemie prawa ochrony środowiska. Punktem zwrotnym było pojawienie się pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Hipoteza na temat instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego stawiana w tej pracy nie jest zasadniczo sprzeczna z wcześniejszymi tezami wyrażonymi w sposób generalny na temat bezpieczeństwa ekologicznego w prawie ochrony środowiska. Autor tej rozprawy podjął jedynie wstępną próbę usystematyzowania metod dotyczących istniejącego od dawna zbioru norm związanych z bezpieczeństwem ekologicznym.

---

[72] Por. J. Kmita, *Wykłady z logiki*..., s. 170.

Rozdział 4

Instytucja bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska

4.1. System prawa ochrony środowiska w ujęciu teoretycznym

Dopełnienie wcześniejszych rozważań nad metodą systemową badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego zagadnieniami teoretycznymi dotyczącymi systemu prawa uważam za potrzebne z czterech zasadniczych powodów. Po pierwsze, badanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego osadziłem w szeroko rozumianym systemie prawa ochrony środowiska. Po drugie, instytucja ta wyrosła z podstaw tego systemu i bez niego nie mogła by istnieć. Po trzecie, instytucja bezpieczeństwa ekologicznego należy do najważniejszych elementów składowych systemu prawa ochrony środowiska, które przesądzają pośrednio o jego kształcie. Po czwarte wreszcie, system prawa wyznacza bezpośrednio jej zakres.

Termin „system" w nauce nie jest zasadniczo sporny, ale są formułowane różne jego definicje[1]. W ogólnym ujęciu teoretycznym system obejmuje co najmniej dwa elementy powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami i tworzące łącznie całość. System wiąże zbiór elementów, które posiadają kompleksową strukturę. Zjawisko zawierania się systemów powoduje powstawanie podsystemu i nadsystemu. Według T. Kotarbińskiego, system jest przedmiotem złożonym, który ma przynajmniej jedną część różną od siebie samego[2]. W filozofii przez system rozumie się jedność różnorodnych elementów poznawczych podporządkowanych pewnej zasadzie. W nauce amerykańskiej w ramach obszernej literatury poświęconej różnorodnym aspektom ujęcia systemowego możemy odnaleźć liczne definicje przybliżające znaczenie tego pojęcia[3].

---

[1] Zagadnienia te wcześniej szerzej analizowałem w monografii: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 72–92.

[2] T. Kotarbiński, *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969/3 (19), s. 9.

[3] T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 19–24.

Charakterystyczne jest jednak to, że badania podejmowane w ramach ujęcia systemowego stawiają sobie za cel poznanie specyficznych własności obiektów także rozbudowanych systemów. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż analiza systemu, posiadająca rozwiniętą postać metodologiczną, najwcześniej została zastosowana na gruncie biologii, a następnie z tej dziedziny została przeniesiona na grunt rozważań naukowych w ramach psychologii i socjologii. Współcześnie podejmowane są udane próby przeprowadzania analizy systemowej również w ramach innych dyscyplin naukowych. Przykładem może być coraz szersze stosowanie pojęcia „system prawa ochrony środowiska" wraz z kompleksowym opisem jego instytucji prawnych[4]. Popularność ujęć systemowych w analizie instytucji prawnych występujących na gruncie analizowanej w tej pracy dziedziny prawa będzie niewątpliwie wzrastała razem z rozbudową materii normatywnej chroniącej środowisko. Znaczenie analizy systemowej jako rozwiniętej metody badawczej nad instytucjami prawnymi zostało w nauce ostatecznie zaakceptowane od dawna[5]. Metoda ta zastosowana do badań nad prawem swoje cele realizuje, przyjmując za podstawę pojęcie systemu wraz z kompleksem związanych z nim relacji i twierdzeń. L. von Bartalanffy uważa, że system jest zespołem elementów pozostających ze sobą we wzajemnych interakcjach[6]. A. Hall i R. Fagen przedstawiają system jako „zespół obiektów wraz z relacjami pomiędzy nimi i pomiędzy przysługującymi im atrybutami"[7].

W nauce prawa spotykamy określenia: „system norm prawnych", „system prawa" oraz „system porządku prawnego", często dla określenia terminów tożsamych albo zbliżonych do siebie. Konieczność zachowania ścisłości terminologicznej wymaga bliższej analizy relacji, jakie zachodzą między tymi pojęciami, oraz przyczyn, które uzasadniają zamienne używanie obu tych wyrażeń. K. Opałek i J. Wróblewski, posługując się określeniem „system norm prawnych", mają na myśli prawo jako kompleks norm, który jest hierarchicznie zróżnicowany i w dostatecznym stopniu niesprzeczny[8].

Analizując system prawa i system nauk prawnych, K. Opałek uważa, że problem systemu prawa „kryje w sobie szereg niejasności"[9]. Jego zdaniem, jest to spowodowane częściowo wieloznacznością samego słowa „system". Autor ten

---

[4] Tak m. in. R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 12; J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP, 1983/16, s. 11; M. Górski, *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52, s. 160; J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001/3–4, s. 283–296; W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, tamże, s. 228–230.

[5] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 193; J. Wróblewski, *Stosunki między systemami norm*, STPr-E 1971/6, s. 21.

[6] L. von. Bartalanffy, *General System Theory*, „General Systems" 1956/1, s. 3.

[7] A. Hall, R. Fagen, *Definition of a System*, „General Systems" 1956/1, s. 18.

[8] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978, s. 78.

[9] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 159.

dowodzi, że w prawie obowiązującym istnieją elementy systematyzacji. Zalicza do nich „1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych, mających żywotne znaczenie [...], 2) dążenie do zsyntetyzowania, do pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych [...], 3) uporządkowanie regulacji prawnej”[10].

Według jego poglądów, elementy systematyzacji, które zostały wypracowane przez naukę prawa, mogą posiadać z jednej strony charakter zasad związanych ściśle z prawem obowiązującym w konkretnym państwie i w konkretnym czasie. K. Opałek w badaniach nad systemem prawa podkreśla szczególne znaczenie porządkującej roli nauki prawa[11]. Widzi on w systematycznym porządku treściowym ustawodawstwa „ułatwienie stosowania prawa, rozeznanie w przepisach różnych jego dziedzin, ułatwienie wykładni prawa, a także możność zorientowania się o miejscu danej normy w obrębie ogółu norm czy też w obrębie danej gałęzi prawa”. Autor tworzenie się systemu prawa rozumie we wspólności cech zespołu norm prawnych, stanowiących odbicie normowanych przez nie stosunków społecznych układających się w czasie, a zarazem w ich rozdzielności. „System prawa” jest określeniem, którym nauka prawa posługuje się najczęściej.

H. Rot system prawa widzi jako całość będącą jednością norm prawnych, między którymi „zachodzą określone oddziaływania korelatywne”[12]. J. Romul uważa natomiast, że „system prawa [to] zbiór w pewien sposób powiązanych i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, wysłowionych w tekście normatywnym oraz generalnych i abstrakcyjnych norm, będących konsekwencją norm prawnych, wysłowionych w tekście, obowiązującym w określonym państwie, w określonym odcinku czasu i zrekonstruowanych w oparciu o powszechnie przyjęte i stosowane reguły inferencyjne i kolizyjne reguły wyboru oraz dyrektywy interpretacyjne obowiązujące na gruncie akceptowanej koncepcji źródeł prawa”[13].

Analizując pojęcie systemu prawa, J. Wróblewski wskazuje na trzy rodzaje jednolitości norm systemu prawa. Są to 1) jednolitość socjologiczna, polegająca na tym, że „prawo jest wytworem działalności tworzenia prawa przez organy danego państwa jako organizacji społeczeństwa globalnego”; 2) jednolitość teologiczna, oznaczająca to, że „cele norm są zbieżne, a co najmniej niesprzeczne, służące realizacji kierunków działania wyznaczonych przez władzę polityczną”; 3) jednolitość aksjologiczna „rozumiana jako wspólność podstawowych założeń aksjologicznych, dzięki czemu prawo wyraża jakąś ideologię społeczno-polityczną”[14].

---

[10] Tamże, s. 165–166.

[11] K. Opałek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrich, Warszawa 1960, s. 6.

[12] Por. H. Rot, *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971/145, Prawo 35, s. 7–9, 12–17.

[13] J. Romul, *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974/1, s. 68.

[14] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 389–390.

System prawa jest zespołem norm obowiązujących w określonym państwie, w danym okresie. Cechuje go hierarchia norm prawnych oraz ich niesprzeczność. Jego zupełność zwraca uwagę na uporządkowanie wewnętrzne. W ramach systemu prawa możemy wyróżnić zasady systemu prawa rozumiane jako normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu dla tego systemu oraz jako podstawowe idee prawne, które są właściwe dla danego systemu bez względu na to, czy zostały wyraźnie sformułowane w przepisach należących do danego systemu prawa. Zasady systemu prawa mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej instytucji prawnych. System prawa możemy podzielić na gałęzie prawa, biorąc za podstawę właściwości stosunków, które są regulowane za pomocą norm danej dziedziny oraz metody regulacji prawnej[15]. W ocenie A. Stelmachowskiego, podstawowe gałęzie prawa wyodrębnione są ze względów praktycznych na zasadzie metody regulacji stosunków społecznych[16].

System porządku prawnego jest zbiorem przepisów jednocześnie obowiązujących lub tych, które będą obowiązywały w najbliższej przyszłości, uporządkowany według określonych z góry kryteriów odpowiadających celom regulacji prawnych. W ramach tak wyodrębnionego systemu porządku prawnego istnieją jeszcze szczegółowe systemy prawa obejmujące pewną część zakresu regulacji prawnych w wąskiej dziedzinie zagadnień, np. system przepisów szczegółowych dotyczących gospodarki odpadami w ramach systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Szczegółowe systemy prawa mają swoją podstawę w ogólnej systematyce porządku prawnego z danej dziedziny prawa. Uporządkowanie zespołu przepisów prawa tworzących instytucje prawne sprowadza się do podziału całości na elementy składowe oraz do przeprowadzenia właściwej klasyfikacji materiału normatywnego. Wymagania formalno-logiczne klasyfikacji całej materii prawnej powinny spełniać kryteria podziału wyczerpującego jak również dzielącego[17].

Jak widać, w definicjach systemu prawa przeważa pogląd, że mamy do czynienia z pewnym układem całościowym (kompleksowym), który składa się z instytucji prawnych, posiadających swoją wewnętrzną strukturę uwzględniającą takie cechy systemu, jak: hierarchia, niesprzeczność i wewnętrzne uporządkowanie. W budowaniu systemu prawa ochrony środowiska istotnego znaczenia nabiera pojęcie systematyzacji, które oznacza działanie zmierzające do utworzenia systemu. W ramach procesu systematyzacji następuje układanie instytucji prawnych w określonym porządku, ustalanie hierarchii ważności ich celów, wskazanie kolejności oraz wydzielanie podsystemów w procesie ich klasyfikacji.

---

[15] J. Leszczyński, *Pojęcie – system polityczny*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 989.

[16] A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15.

[17] Zob. np. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961, s. 356.

Zainteresowanie teorii systemem prawa zwiększyło też się wraz z członkostwem naszego państwa w UE. Nauka prawa służy doskonaleniu systemu prawa. Jest to wynikiem rozpatrywania w teorii prawa problemów tworzenia instytucji prawnych w sposób kompleksowy i całościowy. Konkretny system prawa jest zbiorem norm prawnych tworzonych zgodnie z obowiązującą procedurą. Najwyższym elementem systemu prawa jest ustawa. Hierarchiczne uporządkowanie norm jest pierwszą z podstawowych cech systemu prawa. Drugą cechą systemu prawa jest wewnętrzne uporządkowanie rzeczowe. Ta cecha systemu w zależności od treści regulowanych stosunków społecznych i metod oddziaływania na zachowanie się adresatów jest podstawą dla wyodrębnienia instytucji prawnych wchodzących w skład systemu prawa. Przez system prawa rozumiem zbiór norm prawnych obowiązujących w określonym państwie, oparty na wspólnych instytucjach prawnych, przy czym części jego są ze sobą powiązane szeregiem zależności treściowych i funkcjonalnych.

Instytucje prawne odgrywają ponadto istotną rolę w całym kompleksowym procesie systematyzacji prawa jako jedności bądź przy podziale systemu na poszczególne gałęzie. W prawie stanowionym można wyodrębnić też określone elementy systematyzacji, takie jak: 1) ukierunkowanie na pełne zabudowanie regulacją prawną całej płaszczyzny stosunków społecznych, które mają istotne znaczenie w jakimś zakresie; 2) dążenie do grupowania łącznego sytuacji o podobnym charakterze oraz 3) uporządkowanie regulacji prawnej. Prawo stanowione jest systemem regulacji stosunków społecznych oraz systemem zasad, które stanowią ogniowo niezbędne do powstania instytucji prawnych[18]. „Całokształt norm prawnych w ramach danej dziedziny prawa nie jest mechanicznym połączeniem czy też nagromadzeniem nie powiązanych między sobą zasad postępowania, lecz jest pewną jednością i uporządkowaną w jej ramach całością. Wszystkie części pewnej jedności są ze sobą wzajemnie powiązane, tzn. tworzą system"[19]. Czy jednak każdy uporządkowany w określony sposób zbiór elementów możemy nazwać mianem systemu prawa? Na pewno nie wszystkie zbiory elementów możemy traktować w ten sposób. System jest zbiorem elementów posiadających pewne cechy szczególne, o których wyżej wspomniałem. Pewien zbiór norm prawnych można nazywać „systemem prawa" tyko wtedy, gdy daje się wykazać, że posiada on właśnie takie cechy. System prawa charakteryzują trzy podstawowe właściwości: 1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych; 2) dążenie do pojęciowego zgrupowania przypadków podobnych oraz 3) równoległe dążenie do oddzielenia i do zróżnicowania grup stosunków odmiennych[20].

---

[18] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 165–166.

[19] P. S. Romaszkin, M. S. Strogowicz, W. A. Tumanow, *Tieoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962, s. 502.

[20] K. Opałek, *System prawa*, Warszawa 1960, s. 6.

Jak zwracałem już na to uwagę w poprzednim rozdziale, w badaniach nad systemem prawa istotnego znaczenia nabiera metoda regulacji prawnej. Określa ona zasadniczy przedmiot badań. Jedną z prawidłowości gałęzi systemu prawa jest jednolitość metody regulacji prawnej, która tam występuje. W analizie systemu prawa musimy też wskazać obiektywnie istniejący jednolity przedmiot regulacji prawnej. Podkreślałem też wcześniej, że system prawa jest pewną liczbą instytucji prawnych powiązanych ze sobą i występujących na zewnątrz jako systematyczna całość dość jednorodna pod względem przedmiotowym. Z tego powodu w rozważaniach nad systemem prawa doktryna najczęściej skupia swoją uwagę na wyznaczeniu jakościowych cech przedmiotów dziedzin, które łącznie tworzą system.

Jedną z istotnych cech charakterystycznych systemu prawa jest jednolitość materialna tworzących go instytucji prawnych. Ponadto, system prawa powinien posiadać też dość stabilny przedmiot dziedzin prawa, które go tworzą.

W analizie dotyczącej systemu prawa istotne znaczenie ma także struktura jego budowy. Autorzy J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek w strukturze systemu prawa widzą budowę systemu wyznaczaną przez związki między normami prawa oraz jego wewnętrzną dyferencjację[21]. O strukturze systemu prawa w dużej mierze decydują trzy rodzaje związków występujących między normami: 1) treściowe, 2) będące konsekwencją hierarchicznej budowy norm systemu prawa oraz 3) formalne.

Zdaniem P. Winczorka, „związki treściowe w systemie prawa polegają […], na tym, że poszczególne przepisy zawierają pojęcia, zwroty, terminy, nazwy instytucji prawnych, których znaczenie, na gruncie danego języka prawnego ustalić można dopiero w kontekście innych przepisów lub ich zespołów (zbiorów). W ten sposób tworzy się sieć odesłań między przepisami należącymi niejednokrotnie do różnych aktów normatywnych i różnych gałęzi prawa"[22].

Uważam, że powiązania przedmiotowe i treściowe poszczególnych norm prawnych oraz jego podstawowych instytucji prawnych w ramach zbioru przepisów prawa ochrony środowiska tworzą podstawy całościowego systemu regulacji o określonych cechach. Wykazuje ona wtedy w pełni cechy samodzielnej gałęzi prawa.

Jak wspomniałem o tym wcześniej, w strukturze systemu prawa jednym z podstawowych elementów jego budowy są instytucje prawne. Są to zbiory norm prawnych o szczególnie doniosłym znaczeniu, traktowane jako podstawowe konstrukcje prawne, które są właściwe dla danego systemu. W prawoznawstwie przez konstrukcję prawną rozumie się „pewien element składowy instytucji prawnej w postaci określonego powiązania norm powtarzającego

[21] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria*…, s. 131.

[22] Tamże, s. 133.

się w różnych instytucjach prawnych”[23]. Powinny one w jakiś sposób „płynąć z ustroju społeczno-politycznego, ze stosunków społecznych”[24]. Instytucje prawne mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej. Z tego wynika, że w skład systemu prawnego wchodzą jako jego podstawa. Przesłanką wprowadzenia instytucji prawnych do systemu prawnego jest ich odpowiedniość dotycząca całej materii normatywnej tworzącej system prawa. Odwołując się do celów instytucji prawnych, możemy również porządkować dany system prawa. Prawo ochrony środowiska wraz z jego instytucjami tworzy system wielopoziomowych powiązań. Obecnie pojawia się konieczność wyodrębnienia poziomów pośrednich, jak np. poziom systemu prawa gospodarki odpadami, poziom systemu gospodarczego prawa środowiska czy poziom prawa zarządzania środowiskiem. Są to rozwijające się bardzo dynamicznie subsystemy, w ramach całego systemu prawa ochrony środowiska. Ewentualne prawidłowości funkcjonowania subsytemów muszą się mieścić w ramach zakresu zasad prawnych ochrony środowiska.

Integralne traktowanie pewnych instytucji prawnych ochrony środowiska jest jednym z możliwych wariantów systemowej metody badawczej takiego zboru przepisów, ale nie jedynym. W systemie prawa ochrony środowiska występują słabsze lub silniejsze więzi pomiędzy instytucjami prawnymi wchodzącymi w skład subsystemów. Są one jednak na tyle silne i wyraźne, że system prawa ochrony środowiska może nadal tworzyć jedną zwartą całość. Więzi łączące instytucje prawne ochrony środowiska tworzą w ten sposób wielopłaszczyznową strukturę tego prawa[25]. Przesądza ona zawsze o budowie systemu, sposobie, w jaki powiązane są wszystkie jego elementy w całość. Występowanie odrębnych właściwości systemu prawa ochrony środowiska powoduje, że posiada on własną charakterystykę różniącą się jednak od treści jego części składowych. W ujęciu strukturalnym każdą instytucję prawną subsystemu wraz z jej otoczeniem normatywnym traktuje się jako część systemu. Jeżeli zmienia się system prawa ochrony środowiska oraz jego subsystemy, zmienia się również w pewnym stopniu charakter i znaczenie instytucji prawnych. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy instytucja prawna rozpatrywana w izolacji nie ulega zmianie. Gdy zmieni się instytucja prawna ochrony środowiska, następują jednocześnie odpowiednie zmiany w systemie prawa ochrony środowiska oraz pojawiają się odpowiednie przekształcenia w treści subsystemów.

W miarę rozwoju systemu prawa ochrony środowiska obserwujemy przejście od subsystemów mniej złożonych do bardziej złożonych. Konsekwencją tego może być zwiększenie uzależnienia poszczególnych części od całości lub proces usamodzielniania się elementów składowych. Jednocześnie z tym zjawiskiem do-

[23] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 94.

[24] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

[25] Zob. szerzej. G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963, s. 34 i n.

konuje się proces dalszego różnicowania i specjalizacji fragmentów składowych systemu prawa ochrony środowiska. Pojawiają się także naturalne sprzeczności między wewnętrznym zróżnicowaniem dziedzin prawa ochrony środowiska a integracją całego systemu prawa ochrony środowiska.

Ustalenie celów prawa ochrony środowiska wynika najczęściej z obiektywnych warunków funkcjonowania systemu prawa ochrony środowiska. Nie sposób bowiem z góry przewidzieć i objąć w planach legislacyjnych wszystkich uwarunkowań prawnych ochrony środowiska. Powinniśmy rozróżnić dwa cele: 1) realny i 2) subiektywny. Cel realny jest związany z faktycznie osiąganym rezultatem funkcji prawa ochrony środowiska. Działania związane z celem subiektywnym przyczyniają się bezpośrednio do realizacji celu realnego. Ponadto w systemie prawa ochrony środowiska są realizowane cele ogólne i szczegółowe.

Poprzez wyznaczenie tych celów przepisy uzyskują cechę „powiązania treściowego" w jedną całość. Jedność systemu prawa ochrony środowiska wzmacniają i kształtują ponadto: inne cele, funkcje, a zwłaszcza treść występujących tam instytucji prawnych. W ich strukturze następuje dalsze (bardziej szczegółowe) określenie treści i funkcji poszczególnych przepisów. Zasadniczą jednak podstawą powiązania norm w systemie przepisów prawa ochrony środowiska są wspólne dla nich instytucje prawne. W doktrynie są reprezentowane poglądy, według których jedność materialna systemu prawa przejawia się również w powiązaniach między przepisami prawa, należącymi do różnych aktów normatywnych i różnych działów prawa[26]. Można mówić w ten sposób o wspólności materialnej (treściowej) głównych (podstawowych) instytucji prawnych, które zapewniają odpowiedni stopień zgodności między różnorodnymi normami systemu prawa.

Związki treściowe, występujące między elementami systemu prawa ochrony środowiska, pozwalają na wyodrębnianie całych zbiorów przepisów jako pewnych jedności materialnych podsystemów lub systemów szczegółowych. Przykładem może być system przepisów prawa wodnego, system przepisów dotyczących odpadów lub system przepisów prawa ochrony przyrody. W ramach tych tzw. podsystemów prawa ochrony środowiska tworzone są szczegółowe instytucje prawne takie jak np. instytucja pozwolenia wodnoprawnego czy ochrona różnorodności biologicznej.

Chciałbym zwrócić uwagę na dwa elementy (spoiwa) istotne dla jedności systemu prawa ochrony środowiska, które są odpowiedzialne za przekształcenie danego zbioru norm w system prawa. Tym pierwszym, podstawowym elementem są wspólne zasady prawne ochrony środowiska. Drugim elementem są instytucje prawne występujące na płaszczyźnie poziomej pomiędzy normami prawa ochrony środowiska. Powstaje pytanie, w jaki sposób instytucje prawne łączą lub wiążą

[26] A. Rapoport, *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne" 1963/1 (32), s. 71.

przepisy w całość, która dzięki nim tworzy jedność zebranych w ten sposób elementów składowych? W tak postawionym pytaniu chodzi o to również, czy zbiór norm prawnych chroniących środowisko wykazuje cechy systemu, a także czy jedność tego systemu ze względu na jej właściwości treściowe oraz charakter elementów składowych, takich jak np. zasady prawne, jest argumentem przesądzającym za przyjęciem twierdzenia o istnieniu materialnej i formalnej samodzielności systemu prawa ochrony środowiska?

Zdaniem J. Nowackiego, poprzez odwoływanie się tylko do zasad prawa w ogóle nie można uzasadnić twierdzenia, że zbiór norm prawnych tworzy jakąkolwiek jedność treściową, gdyż jego zdaniem nie udowadnia się wówczas żadnych związków, relacji lub zależności treściowych, występujących między normami należącymi do danego zbioru. Według tego autora, takie rozumienie zasad jest więc zupełnie nieprzydatne dla celów poznawczych oraz dla ustalenia czy normy tworzą treściową jedność ze względu na występujące pomiędzy nimi odpowiednie powiązania bądź zależności treściowe[27]. Łączność treściowa norm tworzących system prawa polega jego zdaniem na tym, że ich treść opiera się na pewnych podstawach wynikających z określonych wartości moralnych, politycznych i prakseologicznych[28]. Elementem wiążącym związki treściowe systemu prawa są instytucje prawne w ujęciu opisowym. Instytucje te jako określające generalne wzory normatywne mogą obowiązywać w całym systemie prawnym, w znacznej jego części lub też mogą występować w ramach poszczególnych jego gałęzi[29]. Przykładem takiej instytucji prawnej może być pozwolenie emisyjne. Jedność treściowa norm wyinterpretowanych z pewnego zestawu przepisów oraz współzależność prakseologiczna wyznaczanych przez nie zachowań działalności ludzkiej powinna aktualizować obowiązki w danej dziedzinie[30].

Związki treściowe między normami przesądzają o tzw. socjologicznej oraz teologicznej jedności systemu prawa[31]. Formułowanie w systemie prawa instytucji prawnych stanowi więc jedynie warunek niezbędny, lecz niewystarczający sprawdzalności empirycznej ich charakteru. Według Z. Ziembińskiego, „wyodrębnienie instytucji prawnych jakiegoś systemu znajduje zazwyczaj oparcie w tekstach obowiązujących aktów prawodawczych w postaci odpowiednich wyróżnień terminologicznych i zgrupowania przepisów w systematyce ustawy”[32]. Jego zdaniem, podstawą kształtowania się i wyodrębnienia przez nauki prawne instytucji

---

[27] J. Nowacki, *„Materialna” jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976/108, Nauki Humanistyczno-Społeczne, s. 100 i n.

[28] Tamże.

[29] Tamże.

[30] Tamże, s. 90.

[31] Problematykę dotyczącą socjologicznej, teologicznej oraz materialnej jedności prawa analizuje H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 39–54.

[32] Z. Ziembiński, *Szkice*..., s. 89.

prawnych jest przede wszystkim łączność treściowa nie ulega wątpliwości, że normy prawne zajmują w instytucji prawnej szczególna pozycję, a liczność i różnorodność funkcji, jakie pełnią, powoduje, że mogą one zapewne być ujmowane jako twierdzenia opisujące faktyczne stany rzeczy i jako postulaty znaczeniowe. Normy można wyodrębnić w ramach danej instytucji prawnej ze względu na to, że mają one zmierzać do realizacji wskazanego stanu rzeczy lub celu istotnego dla funkcjonowania instytucji prawnej.

Ogólny cel w instytucji można rozpatrywać jako kategorię obiektywną lub jako subiektywną. Udzielenie odpowiedzi, jaki jest cel bezpieczeństwa ekologicznego, jest nierozerwalnie związane z podstawowymi koncepcjami filozoficznymi ochrony środowiska, z ogólnym zagadnieniem, jakim jest cel prawa ochrony środowiska oraz na czym polega zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego? Każda teoria instytucji prawnej powinna precyzować, co rozumie pod pojęciem jej celu i funkcji, którą ma ona wypełniać. Są to konieczne sposoby wyjaśnienia znaczenia każdej instytucji w systemie prawa.

W prawie ochrony środowiska, które zaliczam do kompleksowych gałęzi prawa, występują instytucje prawne, które posiadają również taki charakter. W tym obszarze regulacji prawnej wyraźnie widoczne jest przenikanie się różnych metod regulacji prawnej[33]. Cecha ta przesądza często o treści i charakterze wielu instytucji prawnych ochrony środowiska z bezpieczeństwem ekologicznym na czele.

Określenie jej celu i funkcji należy też do zasadniczych problemów analizowanych w dalszej części pracy w płaszczyźnie trzech systemów prawa ochrony środowiska. Należą do nich: międzynarodowe prawo ochrony środowiska, unijne prawo ochrony środowiska i polskie prawo ochrony środowiska.

4.2. Międzynarodowe prawo ochrony środowiska

Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego funkcjonuje równolegle w ramach trzech płaszczyzn systemów prawa: międzynarodowego, unijnego i prawa polskiego. Powstanie międzynarodowego prawa ochrony środowiska poprzedziły trzy niezwykle ważne wydarzenia polityczne, które wyznaczyły cezury czasowe w rozwoju tego systemu prawa. Były to: 1) Rezolucja XXIII Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych; 2) Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta z 26 maja 1969 r. na temat *Człowiek i jego środowisko*; 3) Konferencja Sztokholmska ONZ zorganizowana w czerwcu 1972 r. na temat ochrony środowiska. Wymieniając te inicjatywy bardzo istotne dla kształtowania się międzynarodowego prawa ochrony środowiska, należy także pamiętać o Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro, która odbyła się

[33] L. Lisiakiewicz, A. Turska, *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971/5, s. 693.

w 1992 r. Nazwana ona została w skrócie „Szczyt Ziemi". Jej obrady przebiegały w okresie, w którym w większości państw była realizowana polityka i prawo ochrony środowiska uwzględniające instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Niemniej jednak jej wyniki wywarły także duży wpływ na kształt wielu innych podejmowanych działań na rzecz ochrony środowiska w skali międzynarodowej powiązanych bezpośrednio lub pośrednio z bezpieczeństwem ekologicznym.

Rok 1968 został uznany za datę narodzin wyodrębnionej grupy zagadnień ochrony środowiska w prawie międzynarodowym[34]. Zgodnie z rezolucją przyjętą na XXIII Sesji Zgromadzenia ONZ w 1972 r. Sekretarzowi Generalnemu ONZ zalecono przygotowanie sprawozdania dotyczącego przedmiotu Konferencji. Przedłożył on Radzie Gospodarczo-Społecznej raport pt. *Człowiek i jego środowisko*. Dokument ten był sporządzony zgodnie z § 2 i 3 rezolucji 2398 (XXIII) Zgromadzenia Ogólnego NZ na temat problemów człowieka i jego środowiska[35]. We wstępie do raportu stwierdzono, że kryzys dotyczący stosunku człowieka do środowiska ma zasięg globalny, „ogólnoświatowy"[36]. Dokument ten stanowił ostrzeżenie, podkreślające jednocześnie ogromną wagę zagadnień związanych z ochroną środowiska na świecie i dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. U. Thant zaznaczył w raporcie, że życie na Ziemi w niektórych regionach może być zagrożone[37]. Określając podstawowe cele tej Konferencji, uznano, że „polityka powinna [...] stać się bodźcem do ogólnoświatowej akcji w celu uniknięcia kryzysu, który mógłby zagrozić warunkom bytu ludzkości"[38]. W tekście tym podkreślono, że jednym z najważniejszych zadań do spełnienia, jakie mają poszczególne rządy i organizacje międzynarodowe, jest akcja zapobiegawcza. Zadanie to powinno być wspierane przez prowadzenie obszernych i kompleksowych badań związanych ze sprawami zanieczyszczenia i ochrony środowiska naturalnego. Dla zapobieżenia dalszej degradacji środowiska w raporcie zaproponowano podjęcie szczegółowo zaplanowanych działań, które powinny mieć zasięg lokalny, regionalny, krajowy i międzynarodowy. W ten sposób wyznaczone zostały po raz pierwszy w prawie międzynarodowym obszary bezpieczeństwa ekologicznego.

W raporcie zaproponowano, aby wszelkie podejmowane działania związane z ochroną środowiska niezależnie od ich zasięgu wynikały z przyjęcia określonej integralnej koncepcji. Akcja międzynarodowa na rzecz ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego miała być wspierana przez obowiązywanie ogólnoświatowych lub regionalnych regulacji prawnych oraz standaryzację norm jakości środowiska. Raport określił ponadto główne zadania

[34] K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa–Wrocław 1975, s. 5.

[35] *Człowiek i jego środowisko*, Raport Sekretarza Generalnego ONZ U. Thanta z 21.05.1969 r. opublikowany w „Biuletynie Polskiego Komitetu Do Spraw UNESCO. Numer Specjalny" 1969.

[36] Tamże, s. 4.

[37] Tamże, s. 7.

[38] Tamże.

Konferencji Sztokholmskiej. Prace Konferencji, która odbyło się 5–16 czerwca 1972 r. w Sztokholmie, koncentrowały się wokół czterech zagadnień: 1) osiedla ludzkie oraz rozwój przemysłu; 2) racjonalne wykorzystanie i ochrona zasobów naturalnych; 3) zapobieganie klęskom żywiołowym oraz 4) zatruwanie i zanieczyszczenia środowiska człowieka.

Konferencję Sztokholmską poprzedziły europejskie sympozja na temat problemów dotyczących środowiska człowieka, które odbyły się 2–15 maja 1971 r. w Pradze, Ostrawie i Katowicach[39]. O zorganizowaniu takich spotkań dyskutowano podczas XXII i XXV sesji Europejskiej Komisji Gospodarczej. W trakcie 45. sesji Rady Ekonomiczno-Społecznej ONZ zatwierdzono ostatecznie potrzebę zwołania takiej konferencji[40].

Konferencja Sztokholmska ONZ odbyła się od 5 do 16 czerwca 1972 r. Przyniosła ona istotny postęp w kształtowaniu wspólnego podejścia wszystkich państw do spraw łączących się z ochroną środowiska i bezpieczeństwem ekologicznym. Od 1972 r. zagadnienia te zostały włączone do treści regulacji prawnych kształtujących zasadnicze funkcje państwa. Jako podstawową zasadę międzynarodowego prawa ochrony środowiska uznano zasadę ochrony środowiska. W Deklaracji Sztokholmskiej zostało zawartych 26 zasad ONZ, które stworzyły akt zbliżony w swojej formie do tzw. międzynarodowego kodeksu ochrony środowiska. Opracowano także 109 zaleceń skierowanych do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Sekretarza Generalnego ONZ, organizacji wyspecjalizowanych w systemie ONZ oraz do rządów państw członkowskich. Zalecenia dotyczyły m. in. takich zagadnień, jak: 1) potrzeba wprowadzenia międzynarodowych norm dotyczących ograniczenia hałasu (zalecenie nr 14); 2) problem koordynacji w procesach chemizacji produkcji roślinnej (zalecenie nr 21); 3) zagadnienie walki z odpadami i sprawy związane z utylizacją ścieków dla celów rolniczych (zalecenie nr 22) oraz 3) problem tworzenia obszarów ochrony ekosystemów (zalecenie nr 38). Ponadto zaproponowano utworzenie przynajmniej 110 stacji w systemie światowym wykrywania zanieczyszczeń atmosfery. Wymagania międzynarodowego prawa ochrony środowiska wyznaczają standardy, które muszą być spełnione przy podejmowaniu wszelkich działań ochronnych w określonym czasie w stosunku do środowiska jako całości lub w odniesieniu do jego poszczególnych elementów w warunkach określonego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego[41].

Wraz z usytuowaniem spraw dotyczących ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego na poziomie zadań priorytetowych w prawie międzynarodowym pojawiła się konieczność opracowania polityki stanowiącej podbudowę

---

[39] W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1976, s. 23.

[40] M. Fleszar, *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, Warszawa 1972, s. 200.

[41] F. Piontek, *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie*, t. 1, Białystok 2001, s. 22.

ideologiczną wszystkich podejmowanych w tym celu działań. Została ona włączona do polityki państwowej państw członkowskich i stała się jej integralną częścią. Zespół roboczy powołany na Konferencji Sztokholmskiej w 1972 r. opracował zbiór zasad, który miał służyć celom tej polityki. Dokument pt. *Deklaracja Konferencji ONZ w sprawie ochrony środowiska* uchwalony został 16 czerwca 1972 r. Zgodnie z zaleceniami Konferencji Sztokholmskiej Zgromadzenie Ogólne NZ powołało Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (*United Nations Environmental Programm*) UNEP. Najważniejszym zadaniem UNEP od początku jego istnienia było upowszechnienie zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz rozwijanie współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Realizację tego przedsięwzięcia miał wspierać systemem obserwacji środowiska i następujących w nim zmian (monitoring) oraz proces wymiany informacji i wyników badań naukowych związanych z ochroną środowiska (IRS – *International Referal System*).

Do zadań UNEP od początku należało również inicjowanie i dalsze stymulowanie działalności naukowo-badawczej w sprawach ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. Zarządzanie programem powierzono Radzie Wykonawczej. Przy Radzie powołano bank informacji o stanie środowiska naturalnego w świecie. Rada stała się odpowiedzialna za koordynowanie obserwacji FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa i WHO (*World Health Organization*) Światowej Organizacji Zdrowia.

Na I Sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska UNEP zostały określone ogólne i szczegółowe cele polityki ochrony środowiska. Do celów ogólnych zaliczyć można m. in.: 1) stworzenie właściwych warunków bytowania człowieka w ramach funkcjonujących systemów ekologicznych; 2) uwzględnienie w procesach planowania i kierowania rozwojem wpływu na środowisko i jego zasoby naturalne dla uzyskania lepszych rezultatów w dziedzinach: socjalnej, ekonomicznej i ochrony środowiska; 3) wspieranie pomocy dla krajów rozwijających się ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów dotyczących ochrony środowiska oraz 3) tworzenie systemu pomocy finansowej przeznaczonej na edukację, szkolenie, wymianę informacji oraz badania nad poprawą stanu środowiska oraz bezpieczeństwa ekologicznego.

Cele szczegółowe obejmowały m. in.: 1) prowadzenie działalności profilaktycznej, mającej na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzkiego wywołanym przez skażenie wody, powietrza i żywności oraz polepszanie warunków socjalno-bytowych ludności; 2) lokalizowanie i zapobieganie poważnym zagrożeniom czystości oceanów poprzez kontrolowanie źródeł zanieczyszczeń; 3) działanie mające na celu poprawę jakości wody przeznaczonej na potrzeby ludności i docelowe osiągnięcie takiego stanu, który będzie zgodny z wymaganiami koniecznymi dla zdrowia ludzkiego.

Stworzenie międzynarodowej polityki ochrony środowiska zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne stało się działaniem podstawowym UNEP. Oceniając sformułowane tam ogólne i szczegółowe cele, chciałbym podkreślić przede wszystkim, iż po raz pierwszy formalnie na forum międzynarodowym wyznaczone zostały podstawy polityki ochrony środowiska, która miała zapewniać bezpieczeństwo ekologiczne. Miało to ważne znaczenie, gdyż tak sformułowane tezy polityki określiły przyszłe kierunki rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska zapewniającego bezpieczeństwo ekologiczne.

Na to prawo niewątpliwie duży wpływ miała koncepcja zrównoważonego rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się w wyniku rozpoznania środowiskowych kosztów rozwoju zagrażających warunkom życia i bezpieczeństwa ekologicznego. Teoria zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu polegającym na zapewnieniu właściwych form gospodarowania, pozwalających na zahamowanie procesów narastania zagrożeń podważających perspektywy rozwoju oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Zrównoważony rozwój nadaje procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości. Powinien on także zapewniać rzeczywistą poprawę jakości życia ludzi. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym „zakłada, że obecnie trwające procesy rozwoju gospodarczego z jednej strony zapewniają osiąganie wymienionych celów, ale mogą prowadzić do globalnego załamania”[42]. Zgodnie z założeniami pierwszego Raportu Medowsów z 1972 r. zatytułowanego *Granice wzrostu* przygotowanego dla Klubu Rzymskiego zagrożenia dla przyszłości świata są spowodowane kumulacją negatywnych następstw ekspansji przemysłowej oraz eksplozji ludnościowej[43].

Powyższy dokument wskazuje na konieczność przyjęcia w świecie tzw. koncepcji wzrostu zerowego w celu osiągnięcia i utrzymania równowagi globalnej i dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Stan równowagi miał sprowadzać się do tego, że liczba ludności i kapitał powinny mieć charakter stały[44]. Wnioski, które znalazły się w tym raporcie, zwracały ponadto uwagę na konieczność ograniczenia wzrostu gospodarczego. W 1974 r. ukazał się kolejny *Raport rzymski*, w którym przedstawiono m. in. wizję tzw. wzrostu ograniczonego. Miał on doprowadzić co najmniej do złagodzenia drastycznych różnic w poziomie rozwoju między „Północą”, a „Południem”. Raporty przygotowane w latach sie-

[42] Z. Sadowski, *Ekorozwój a wzrost gospodarczy*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem*, red. B. Poskrobko, t. 1, *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, Białystok 1998, s. 13.

[43] W 1968 r. doszło do utworzenia Klubu Rzymskiego, będącego stowarzyszeniem grupującym uczonych, przemysłowców i nauczycieli z wielu krajów świata. Tworzyli oni w ramach tego stowarzyszenia nowe idee dotyczące przyszłego modelu świata. Zob. też D. Meadows, D. Meadows, J. Randers, *Beyond the Limits. Globar Collapse or a Sutainable Future*, Chelsea Greek Publishing Company, White River Junction, VT 1992, przekład polski: *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995, s. 129.

[44] D. H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973, s. 181–182.

demdziesiątych dla Klubu Rzymskiego oraz dla ONZ szczegółowo rozwijały założenia koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego. Także odzwierciedlała je treść innych dokumentów poruszających problematykę wzrostu gospodarczego.

Naukowcy przedstawili ciekawą, szczegółową propozycję odwołującą się do idei tzw. społeczeństwa konserwacyjnego. Miało to być społeczeństwo, którego organizacja będzie przywiązywała dużą wagę do takich celów, jak: ograniczenie marnotrawstwa w procesie przetwarzania przemysłowego, osiągniecie większej harmonii z naturą, podejmowanie decyzji z uwzględnieniem głębszej perspektywy czasowej[45]. Autorzy tego stanowiska zaproponowali trzy alternatywne modele tak urządzonego społeczeństwa. Pierwszy kładzie nacisk na wzrost gospodarczy przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami środowiska. Opiera się on na zasadzie „produkować więcej, zużywać mniej". Drugi – wskazuje na stan obfitości i stabilizacji ustalony na wysokim poziomie. Opiera się na zasadzie „produkować tyle samo, zużywać mniej". Trzeci – odwołuje się do koncepcji postprzemysłowego społeczeństwa konserwacyjnego i wynika z realizacji zasady „produkować mniej, zużywać mniej, i jednocześnie produkować coś innego"[46]. Z tego widać, że bezpieczeństwo ekologiczne oparte na zrównoważonym rozwoju powinno zaspokajać bieżące potrzeby bez uszczerbku dla możliwości realizacji potrzeb przyszłych pokoleń.

Współcześnie zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza w podstawowym zakresie koncepcję programową instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Z tego powodu może być badana na trzech płaszczyznach prawa: 1) wewnętrznego; 2) unijnego[47] oraz 3) międzynarodowego.

Na kształtowanie się międzynarodowego znaczenia pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego szczególnie istotny wpływ miała treść dwóch dokumentów międzynarodowych: Światowej Strategii Ochrony Przyrody z 1980 r. oraz Światowej Karty Przyrody z 1982 r. Pierwszy z nich, opracowany w 1980 r. przez ekspertów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (International Union for Conservation of Nature – IUCN), zawiera definicję zrównoważonego rozwoju rozumianego jako przekształcenie biosfery oraz wykorzystanie zasobów ludzkich, finansowych oraz wartości przyrody żywej i nieożywionej dla zaspokojenia potrzeb ludzi oraz polepszenia poziomu ich życia[48]. Głównym celem tego dokumentu było wsparcie szybkiego osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez zachowanie żywych zasobów. Celem Światowej Strategii Ochrony Przyrody było przyczynienie się do trwałego rozwoju poprzez ochronę żywych zasobów przyrody[49].

---

[45] K. Valaskakis, S. P. Sindell, J. G. Smith, J. Fitzpatrick-Martin, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988, s. 106.

[46] Tamże, s. 25–26.

[47] K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2000/2, s. 66–67.

[48] Tekst tego dokumentu opublikowany został przez LOP w przekł. R. Olaczka, wyd. LOP, Warszawa 1985, s. 39.

[49] *Światowa Strategia Ochrony Przyrody: Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, Warszawa 1985, s. 10.

W Strategii określono także ważne dla bezpieczeństwa ekologicznego obowiązkowe działania dotyczące prawodawstwa ochronnego[50]. Istotną rolę przewidziano także dla rozwoju prawa międzynarodowego. Za najważniejszą formę działalności na płaszczyźnie międzynarodowej uznano zwłaszcza tworzenie międzynarodowego prawa ochrony przyrody oraz instrumentów służących wprowadzaniu go w życie. Do zespołu środków prawnych, gwarantujących ochronę żywym zasobom przyrody i zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne, zaliczono: międzynarodowe konwencje i porozumienia[51]. Jako instrumenty wdrażania Strategii wymieniono główne konwencje uzgodnione w latach osiemdziesiątych. Należą do nich: Konwencja ramsarska – o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Ramsar, 2 lutego 1971 r.)[52], Konwencja waszyngtońska – o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Convention of International Trade In Endangered Species of Wild fauna and Flora – CITES, Waszyngton 3 marca 1973 r.)[53] oraz Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Bonn, 23 czerwca 1979 r.)[54]. Państwa i organizacje międzynarodowe zostały zobowiązane do uczestniczenia w opracowywaniu nowych porozumień międzynarodowych oraz do tworzenia „miękkiego" prawa ochrony przyrody. Ogłoszenie Światowej Strategii Ochrony Przyrody miało duży wpływ na początkowe kształtowanie się treści instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Ogólna koncepcja bezpieczeństwa ekologicznego została w ten sposób włączona do dokumentów Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Rezolucje uchwalone w 1980 i 1981 r. wzywały do takiego korzystania z zasobów przyrody, aby pozwalało to zapewnić utrzymanie naturalnych procesów i różnorodności form życia oraz zachować właściwą równowagę pomiędzy rozwojem i ochroną środowiska.

Kolejnym ważnym dokumentem dla ustalenia treści instytucji bezpieczeństwa ekologicznego w międzynarodowym prawie ochrony środowiska jest Światowa Karta Przyrody z 1982 r. Jest ona aktem zdecydowanie mniej obszernym i skromniej rozbudowanym pod względem merytorycznej zawartości w porównaniu z Światową Strategią Ochrony Przyrody. Postanowienia Karty Przyrody określają w sposób zwięzły generalne standardy korzystania przez człowieka z zasobów przyrody.

Karta wymienia 24 zasady, które zostały podzielone na 3 grupy: 1) zasady ogólne, 2) reguły funkcjonalne i 3) reguły implementacyjne. Można wyodrębnić w związku z tym pięć zasad, które mają postać obowiązków o charakterze ogólnym, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego: 1) po-

[50] Tamże, s. 90.
[51] Tamże, s. 114–115.
[52] Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24 ze zm.
[53] Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112, zał. Dz. U. 2003, nr 11, poz. 14, uzup. Dz.U. 2004, nr 112, poz. 1.
[54] Dz.U. 2003, nr 2, poz. 17.

szanowanie przyrody i nieosłabianie jej istotnych procesów, 2) nienarażanie na niebezpieczeństwo możliwości genetycznej życia na Ziemi, 3) stosowanie zawartych w Karcie zasad ochrony do wszystkich obszarów na kuli ziemskiej, 4) użytkowanie ekosystemów i organizmów w sposób umożliwiający utrzymanie ich optymalnej i trwałej produktywności bez narażania współistniejących z nimi ekosystemów lub gatunków oraz 5) zabezpieczenie przyrody przed zniszczeniami powodowanymi prze wojnę lub inne działania[55].

Podstawy koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego można odnaleźć w treści art. III deklaracji o prawach człowieka i prawach ludzi do pokoju i rozbrojenia, której projekt został przedstawiony w 1982 r. przez Sekretariat Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników Demokratów[56]. Według tego dokumentu wszystkie jednostki ludzkie oraz ludzkość jako całość mają prawo do takiego środowiska, które umożliwi im życie w warunkach godności i powodzenia. W żadnych sytuacjach człowiek nie może być pozbawiony środków, które służą mu do egzystencji[57]. Powinien istnieć obowiązek państw, polegający na dbałości, by działalność na terenie podlegającym ich jurysdykcji lub pozostającym pod ich kontrolą nie wywoływała szkód w środowisku innych państw lub stref oraz obszarów, które z nimi graniczą. W związku z powyższym postulowano wprowadzenie zakazu powodowania zmian w środowisku wynikających z celów wojskowych. Poważne naruszenie międzynarodowych obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska człowieka miało być traktowane jako przestępstwo międzynarodowe. Bezpieczeństwo ekologiczne powinno przewidywać konieczność szczególnego zapewnienia opieki oraz pomocy medycznej w stanach kryzysowych.

Na koncepcję instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego powoływano się następnie m. in. w 1987 r. w raporcie G. H. Brundtland *Nasza wspólna przyszłość*, ogłoszonym przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju (Word Commission on Environment and Development – WCED[58]. Raport G. H. Brundtland wyjaśnia także pojęcie zrównoważonego rozwoju, wymienia jego elementy składowe oraz wskazuje zakres i metody jego stosowania. Raport był pierwszym międzynarodowym dokumentem tej rangi, w którym została podjęta próba szczegółowego zdefiniowania tego pojęcia, tak bardzo ważnego dla późniejszego kształtu bezpieczeństwa ekologicznego.

---

[55] *Światowa Karta Przyrody*, „Przyroda Polska" 2001/1.

[56] Tekst projektu Deklaracji, „International Review of Contemporary Law" 1982, wkładka, s. 8.

[57] Por. N. Wolański, *Zmiany środowiska a rozwój biologiczny człowieka*, Wrocław 1983, s. 14 i n.

[58] *Our Common Future*, The Word Commission on Environment and Development, Oxford–New York 1987, s. 6, wydanie polskie raportu, przeł. U. Grzelońska i E. Kolankowska, *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 71. Warto też przypomnieć, że autorka Raportu G. H. Brundtland była przewodniczącą Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, trzykrotnie też była premierem Norwegii w latach 1981, 1986–1989, 1990–1996.

W konstrukcji tej instytucji prawnej widoczne są zagrożenia wynikające z powiązania pomiędzy przyrodą a rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 r. głównym przedmiotem obrad była koncepcja zrównoważonego rozwoju. Stała się ona podstawą wszystkich przyjętych na konferencji aktów prawnych i dokumentów. Dokumentami rozwijającymi treść zasady zrównoważonego rozwoju i oraz instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego są: *Deklaracja z Rio, Globalny Program Działań – Agenda 21 i Deklaracja o ochronie lasów*.

Deklaracja pierwotnie miała być nazwana Kartą Ziemi. Preambuła Deklaracji nawiązywała do *Deklaracji Sztokholmskiej* i wskazywała na dążenie do tego, aby za pomocą porozumień międzynarodowych zapewnić wprowadzenie „integralności światowego systemu środowiska i rozwoju". *Deklaracja z Rio* stwierdza, że jedyną drogą osiągnięcia długotrwałego wzrostu gospodarczego jest łączenie go z ochroną środowiska[59]. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju" pojawia się kilkanaście razy w całej treści 27 zasad zawartych w Deklaracji. Zgodnie z zasadą 4 koniecznym warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest traktowanie ochrony środowiska jako integralnej części procesów rozwojowych i nierozpatrywanie jej w oderwaniu od tych procesów. W dokumencie tym zostały wymienione także składniki zrównoważonego rozwoju decydujące o bezpieczeństwie ekologicznym.

Postanowienia *Deklaracji z Rio* znalazły swoje odzwierciedlenie w obszernym dokumencie pt. *Agenda 21*. Jest on programem politycznym, a liczba 21 symbolizuje XXI w. Jest to program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju świata zapewniającego bezpieczeństwo ekologiczne w XXI w. Jego treść opiera się na 27 zasadach *Deklaracji z Rio* i zawiera apel skierowany do społeczności międzynarodowej o wspieranie działań służących trwałemu zrównoważonemu rozwojowi świata. Zdaniem S. Kozłowskiego, „Agenda 21 daje podstawę do podjęcia działań, wytyczenia celów, sposobów postępowania, stosownie do odmiennych uwarunkowań, możliwości i priorytetów poszczególnych państw, ale w zgodzie z zasadami przyjętymi w *Deklaracji z Rio* w sprawie środowiska i rozwoju. Proces ten stanowi początek ogólnoświatowej współpracy, której celem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju"[60].

Celem tego dokumentu jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego. Wskazane tu zostały kierunki, w których powinno się zmierzać, aby zapewnić przyszłym pokoleniom spokojne warunki życia na Ziemi, rozumiane jako stan bezpieczeństwa ekologicznego. W tym celu uznano, że konieczne będzie skoordynowanie działań na rzecz ochrony środowiska z zagadnieniami społecznymi i ekonomicznymi. Zgodnie z *Agendą 21*, uwarunkowania demograficzne, kon-

[59] M. Keating, *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań*, Warszawa 1994, s. 12.

[60] S. Kozłowski, *Ekorozwój Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 66.

sumpcyjne i technologiczne stanowią główne siły wyznaczające zmiany w środowisku i zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego. Dokument ten określa także założenia dotyczące polityki i programów ochrony środowiska, które powinny zmierzać do osiągnięcia równowagi między konsumpcją, liczbą ludności i zdolnością Ziemi do podtrzymywania na niej życia. Przedstawione zostały tam ponadto propozycje rozwiązań obejmujących zwalczanie degradacji środowiska lądowego, powietrza, wód, zachowania lasów i różnorodności gatunków żyjących na Ziem

Zgodnie z *Agendą 21* współpraca pomiędzy państwami powinna odbywać się zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami działania wyspecjalizowanych agend ONZ, organizacji rządowych i pozarządowych oraz grup społecznych. Powinna się ona także koncentrować na takich zagadnieniach, jak: tworzenie i wzmacnianie międzynarodowych systemów wymiany danych i informacji dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju, regularne przygotowywanie sprawozdań dotyczących tych zagadnień, rozwój współpracy technicznej i naukowej, a także wymiana technologii.Kolejnym dokumentem przyjętym podczas Konferencji w Rio de Janeiro, opierającym swoje założenia na koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego i zasadzie zrównoważonego rozwoju, jest *Deklaracja o ochronie lasów*. Zgodnie z jej treścią zasoby i obszary leśne powinny być wykorzystywane w sposób zapewniający ich zachowanie oraz zaspokojenie potrzeb społecznych, gospodarczych, ekologicznych, kulturalnych i duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Deklaracja zwraca uwagę na wielofunkcyjność lasów zwłaszcza dla zapewnienia bezpieczeństwa klimatycznego. Wytyczne działań w tym obszarze dotyczą: utrzymywania złożonych i unikalnych procesów ekologicznych zachodzących we wszystkich rodzajach lasów, prawidłowego gospodarowania ich zasobami, zwiększania powierzchni obszarów leśnych, przy jednoczesnym zapewnieniu wszechstronnej ochrony lasów.

Antropolodzy uważają las za środowisko, które przyczyniło się do zaistnienia i rozwoju człowieka. Stawiają tezę, według której gdyby nie istniały lasy, ewolucja rozwinęłaby się w innym kierunku. Początkowo zasadniczym celem gospodarki leśnej był zysk pochodzący z produkcji drzewa. W procesach gospodarczych, które mają wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne, ogromne znaczenie mają lasy przede wszystkim ze względu na produkcję leśną, a następnie potrzeby zdrowotne i kulturalne ludności w miastach, ośrodkach przemysłowych oraz w miejscowościach uzdrowiskowych[61]. Znaczenie lasu dla ochrony klimatu polega na: wyrównywaniu rocznych i dobowych temperatur, ochronie gleby przed wysuszeniem oraz oczyszczaniu powietrza z dwutlenku węgla. Las chroni glebę dzięki zatrzymywaniu dużych ilości wilgoci, która pochodzi z opadów atmosferycznych.

[61] L. Jastrzębski, E. Stankiewicz, *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972, s. 7.

Przełomowe znaczenie dla ustalenia kształtu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego posiada Konwencja o różnorodności biologicznej[62]. Kładzie ona nacisk na przejście od ochrony fragmentów przyrody do ochrony całości zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony. Konwencja posiada jednocześnie wymiar globalny, regionalny, lokalny i krajowy, istotny dla tak samo określonych wymiarów bezpieczeństwa ekologicznego. Zasoby żywe na kuli ziemskiej zostały uznane za dobro całej ludzkości. Opierając się na tym założeniu, cała społeczność międzynarodowa jest zobowiązana do aktywnego uczestniczenia w ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń. Państwa rozwinięte ekonomicznie, a ubogie pod względem przyrodniczym, powinny pomagać w zachowaniu różnorodności biologicznej państwom bogatym przyrodniczo, ale ubogim pod względem ekonomicznym. Zgodnie z art. 2j Konwencji, „różnorodność biologiczna" oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią, dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów. Zdaniem K. Czyżewskiej i K. Jaždżewskiego, różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie i zmienność organizmów żywych oraz częstość ich występowania[63]. W ich ocenie zakres różnorodności biologicznej jest bardzo szeroki, odnosi się bowiem do całego bogactwa i rozmaitości form życia – do biosfery jako całości oraz do jej niższych systemów składowych, zwanych także systemami przyrodniczymi. W jej zakres wchodzi zarówno stan obecny, jak też przeszłość oraz przewidywana przyszłość bogactwa żywej przyrody[64].

Zgodnie z Krajową Strategią Ochrony i Racjonalnego Użytkowania Różnorodności Biologicznej „różnorodność biologiczna oznacza zmienność genetyczną (bogactwo puli genowej), każdej żyjącej populacji oraz skład gatunków i zróżnicowanie systemów ekologicznych występujących na Ziemi"[65]. E. O. Wilson różnorodność biologiczną interpretuje jako „zróżnicowanie organizmów, rozpatrywane na wszystkich poziomach organizacji przyrody, poczynając od odmian genetycznych w obrębie gatunku, poprzez rodzaje, rodziny oraz jeszcze wyższe

---

[62] Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532; W. Radecki uważa, że Konwencja o różnorodności biologicznej nie należy do kategorii *self-executing* i jej wdrożenie uzależnione jest od istnienia odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego. Zob. W. Radecki, *Problemy implementacji międzynarodowego prawa ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Porównawczego Akademii Ekonomicznej w Krakowie (Kraków, 27–28 września 1995 r.)*, red. K. Lankosz, Kraków 1996, s. 297–305.

[63] K. Czyżewska, K. Jaždżewski, *Co to jest różnorodność biologiczna*, [w:] *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody* red. R. Olaczek, A. U. Warcholińska, Łódź 1999, s. 92.

[64] Tamże, s. 93.

[65] A. Liro. M. Metler, W. Nowicki, A. Weigle, *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998, s. 1.

jednostki systematyczne, a także rozmaitość ekosystemów – zarówno zespołów organizmów żyjących w określonych siedliskach, jak również samych warunków w których one żyją"[66]. Bioróżnorodność wynika ze złożonych procesów, w których jedne gatunki są zastępowane przez inne w celu powstawania nowych form życia. Naturalne biocenozy powstały w wyniku ewolucyjnych zmian, które prowadziły jednocześnie do powstania nowych gatunków i zasiedlenia przez nie nowych środowisk[67].

Podstawowym celem omawianej Konwencji, wynikającym z treści art. 1, jest ochrona różnorodności biologicznej, umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikający z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym odpowiedni dostęp do tych zasobów i transfer stosowanych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii wraz z odpowiednim ich finansowaniem.

Cele Konwencji obejmują także restytucję i utrzymanie różnorodności biologicznej oraz nakazują umiarkowane użytkowanie jej elementów, a także sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych. Zasady ochrony różnorodności biologicznej, na które powołuje się Konwencja, są zgodne z zasadami prawa międzynarodowego[68]. Z treści art. 3 Konwencji wynika, że zgodnie z Kartą NZ i zasadami prawa międzynarodowego państwa mają suwerenne prawo wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z własną strategią ochrony środowiska.

Przepisy Konwencji uwzględniają ponadto zasadę dobrego sąsiedztwa[69]. W art. 5 Konwencji wskazano na obowiązek współpracy i współdziałania między państwami-stronami bezpośrednio lub przez odpowiednie organizacje międzynarodowe. Istotne znaczenie ma współpraca w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową. W Konwencji znalazło się też zobowiązanie państw do opracowania krajowych strategii, planów i programów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów. Przepisy omawianej umowy sformułowały dla państw dwa nakazy postępowania. Po pierwsze, jest to nakaz podejmowania działań na rzecz restytucji zniszczonych obszarów i przeciwdziałanie takim procesom, jak: niszczenie lasów, chemizacja gruntów rolnych, erozja i zasolenie gleb, zanieczyszczenie mórz i oceanów. Po drugie, jest to nakaz rozpoznania i ograniczenia ludzkiej działalności, która wywiera negatywny wpływ na zasoby różnorodności biologicznej. Na państwa nałożono obowiązek ochrony zasobów *in situ* oraz *ex situ.* Ochrona *in situ* to zabezpieczenie ekosystemów i naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymanie

---

[66] E. O. Wilson, *The Diversity of Life*, London–New York 1992, cyt. za A. Liro, M. Melter, W. Nowicki, A. Weigle, *Krajowa…*, s. 1.

[67] K. Stępczak, *Ekologia stosowana*, [w:] *Kompendium wiedzy o ekologii*, red. J. Strzałko, T. Mosso-Pietraszewska, Warszawa–Poznań 1999, s. 372.

[68] J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 107.

[69] G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996/1, s. 19–30.

i restytucja zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. W odniesieniu do gatunków udomowionych lub hodowanych jest to działanie w otoczeniu, w którym rozwinęły one swoje specyficzne właściwości. Sposobem realizacji tej instytucji prawnej jest tworzenie obszarów chronionych, ekosystemów, ich kontrola i promocja. Strony Konwencji na obszarach nie objętych osłoną prawną przyrody powinny podejmować takie działania, aby w planowaniu przestrzennym nie dochodziło do naruszania równowagi funkcjonowania najważniejszych przyrodniczo ekosystemów. Wynika z tego m. in. obowiązek uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym[70]. Dla bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie mają zagrożenia różnorodności biologicznej. J. Markowski i A. Skrok zalicza do nich: podział siedlisk, ich niszczenie i modyfikowanie[71]. Zdaniem tych autorów, znajomość całkowitej liczby gatunków zamieszkujących kulę ziemską oraz bezwzględnych wartości tempa ich wymierania ma jednak znikome znaczenie dla planowania przedsięwzięć związanych z ochroną organizmów żywych. O wiele istotniejsza w ich ocenie, z konserwatorskiego punktu widzenia, jest umiejętność znajdywania obszarów o wysokiej bioróżnorodności i licznych taksonach endemicznych, a następnie otaczanie tych siedlisk systemem ochrony, umożliwiającym zachowanie integralności ekologicznej, zanim zostanie zburzona na skutek niekorzystnych zmian środowiskowych[72].

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego jest wyznaczenie zakresu pojęcia ekosystem. Zgodnie z art. 2 ekosystem stanowi dynamiczny kompleks roślin, zwierząt i mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną. Należy pamiętać o dużym zróżnicowaniu ekosystemów. Konwencja wprowadziła do międzynarodowego prawa ochrony środowiska nowe postanowienia dotyczące różnorodności genetycznej. Z treści art. 2 wynikają dwa ważne pojęcia dla zakresu treści bezpieczeństwa ekologicznego: 1) „materiał genetyczny" i 2) „zasoby genetyczne". Każda ze stron Konwencji powinna utrzymywać środki umożliwiające rozpoznanie i kontrolowanie zagrożeń wynikających z użytkowania oraz uwalniania żywych, zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów, które powodując negatywne skutki w środowisku, mogą wpływać na ochronę oraz umiarkowane użytkowanie różnorodności biologicznej i jej elementów lub stanowić zagrożenie dla ludzkiego zdrowia[73].

---

[70] Zob. szerzej: J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 66 i n.; J. Šindelářová, *Ekologiczne podstawy planowania przestrzennego*, przeł. J. Gawlik, [w:] R. Olaczek, *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie. Ochrona*, Warszawa 1988, s. 574.

[71] J. Markowski, A. Skrok, *Zagrożenia różnorodności biologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska*..., s. 126.

[72] Tamże, s. 127.

[73] J. Ciechanowicz, *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, PiP 1997/6, s. 48.

Kolejny etap w ewolucji koncepcji instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w prawie międzynarodowym jest związany z XIX sesją specjalną Zgromadzenia Ogólnego ONZ, która miała miejsce w Nowym Jorku w dniach 23–28 czerwca 1997 r. Sesja ta została określona jako „Szczyt Ziemi + 5". Zakończyła się ona przyjęciem ważnego dokumentu o nazwie *Program dalszej realizacji Agendy 21*. Zawierał on oprócz oceny działań ostatnich 5 lat od Konferencji w Rio także nakreślenie planu działań na okres 1998–2002.

Po 30 latach od Konferencji w Sztokholmie i 10 latach od Konferencji w Rio de Janeiro zorganizowana została w Johannesburgu trzecia światowa Konferencja ONZ nazwana Szczytem pod hasłem „Zrównoważony rozwój Ziemi". Światowy Szczyt na temat zrównoważonego rozwoju odbył się w Johannesburgu w dniach od 26 sierpnia do 4 września 2002 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, wezwało wszystkie kraje do przygotowania raportu oceniającego postępy w wdrażaniu Agendy 21 w okresie ostatnich 10 lat. Celem Szczytu, poprzez proces przygotowawczy, miało być zapewnienie równowagi pomiędzy wzrostem ekonomicznym, procesem przemian społecznych i ochroną środowiska jako składnikami zrównoważonego rozwoju. Konferencja „Rio +10" w założeniu miała przyjąć wytyczne dotyczące podjęcia działań i wskazać na wykonanie konkretnych zadań niezbędnych do wdrażania *Agendy 21*. Trzecia plenarna sesja poświęcona była problemom bioróżnorodności i zarządzania ekosystemami. Zwrócono tam uwagę na to, że bioróżnorodność i ekosystemy stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżono także zależność pomiędzy ochroną i wykorzystaniem bioróżnorodności a problemem ubóstwa. Podczas Szczytu w Johanesburgu przyjęto dwa podstawowe dokumenty: *Deklarację polityczną* i *Plan implementacji światowego szczytu w sprawie zrównoważonego rozwoju*. W *Deklaracji politycznej* sformułowano wspólne stanowisko uczestników Szczytu wobec wyzwań i perspektyw urzeczywistnienia koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego wynikającej z zasady zrównoważonego rozwoju. Wymienione tam zostały zagrożenia dla pełnego zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Jak widać, prawo międzynarodowe wyznaczyło ramy prawne dla instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w wymiarze zewnętrznym i globalnym. Instytucja ta, choć nie nazwana wprost w przepisach prawa międzynarodowego, funkcjonuje poprzez główne instytucje oraz instrumenty międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

4.3. Unijne prawo ochrony środowiska

Prawem unijnym możemy nazwać prawo europejskich organizacji międzynarodowych. W swojej strukturze porządek prawny Unii Europejskiej (UE) jest podobny do systemu prawnego państwa. Zadania w sferze bezpieczeństwa

ekologicznego, które zostały powierzone UE, są zbliżone do zadań państwa, ale nie tożsame z nimi. Unia Europejska powstała z woli państw suwerennych i jako swoisty twór prawa posługuje się określonymi instrumentami działania, dążąc w ten sposób do realizacji swoich celów. Jednym z nich jest ochrona środowiska, która zapewnienia bezpieczeństwo ekologiczne. Stosunki wzajemne między obywatelami UE są regulowane przez prawo. Przepisy te stanowią podstawę systemu instytucjonalnego UE. Prawo unijne reguluje stosunki między instytucjami UE oraz określa zasady przy podejmowaniu decyzji przez te instytucje.

Porządek prawny UE odgrywa coraz większy bezpośredni wpływ na życie poszczególnych obywateli, jak również na decyzje podejmowane przez organy władz publicznych państw członkowskich w sferze zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Państwa suwerenne w formie traktatów międzynarodowych wyposażyły UE w instrumenty prawne. Ich prawo wewnętrzne podlega jednolitej wykładni postanowień traktatowych.

Analizując system prawa unijnego, należy także pamiętać o istnieniu niepisanego prawa. Należą do niego ogólne zasady prawne, które w zależności od swojej treści zaliczane są do pierwotnego albo do wtórnego prawa unijnego. W regulacjach dotyczących ochrony środowiska związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego odgrywają one szczególną rolę. K. Myszona do ogólnych zasad prawa w UE zalicza typowe zasady prawa wewnętrznego, zasady prawa międzynarodowego, wspólne zasady prawa państw członkowskich oraz zasady prawa unijnego. Do zasad prawa autorka ta zalicza również prawa i wolności fundamentalne[74]. Na zasady ogólne prawa unijnego powołuje się w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości. Brak jest jednak jednolitego i stałego katalogu tych zasad. W doktrynie nie ma zgodności co do definicji, zakresu oraz katalogu zasad ogólnych w prawie unijnym[75]. F. Emmert, M. Morawiecki uważają, że ogólną zasadą jest „metoda pozyskiwania prawa za pomocą analizy porównawczej systemów prawnych […] w dwóch obszarach, w których prawo wspólnotowe okazało się niekompletne, a mianowicie: przy ochronie praw podstawowych przeciwko działaniom organów wspólnotowych […] i przy tworzeniu minimalnych standardów dla procedur administracyjnych Wspólnoty (np. prawo poszkodowanego do bycia wysłuchanym)”[76]. Zdaniem tych autorów, zasady prawa są głównie narzędziem służącym do wypełniania luk w systemie. J. Sozański, uwzględniając zakres i rangę samych zasad, wymienia następujące zasady ogólne wywodzone ze wspólnotowego systemu prawnego: „zasadę proporcjonalności, bezpieczeństwa prawnego, ochrony prawnie uzasadnionych

[74] K. Myszona, *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim*, Warszawa–Poznań 2000, s. 65 i n.

[75] Zob. J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu,* Toruń 1996, s. 168 i n.; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002, s. 111 i n.; M. Alt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 39 i n.

[76] Tamże, s. 115.

oczekiwań, odpowiedzialności Wspólnot za czyny ich funkcjonariuszy, zgodności aktów administracyjnych z aktami prawa wyższego rzędu oraz poszanowania praw człowieka”[77].

Trudno też mówić o pewnej całościowej koncepcji zasad w systemie prawa unijnego. Ogólne zasady prawa należą do pierwotnego prawa unijnego, o ile ich treść pozwala na przyznanie im takiej rangi. Zasady te są wymieniane w traktatach założycielskich oraz w prawie wtórnym. Zalicza się do nich wynikające z konstrukcji państwa prawnego gwarancje związane z postępowaniem administracyjnym, a także unijne prawa podstawowe[78]. Zdaniem J. Sozańskiego, należy przy tym pamiętać, że „nie każda wspólnotowa ogólna zasada prawa jest możliwa do zastosowania we wszystkich systemach prawnych […]. Wynika to ze specyfiki systemu, gdzie oprócz prawa publicznego stosowane jest prawo prywatne (m. in. gospodarcze), skuteczne wobec państw i instytucji WE oraz osób fizycznych i prawnych”[79]. Tak więc, w prawie unijnym nie występują zdefiniowane w sposób jednoznaczny zasady, które moglibyśmy uznać za wiążące dla całego systemu, a jednocześnie określające jego wykładnię.

Do ogólnych zasad prawa w systemie UE zalicza się zasadę równości i niedyskryminacji[80]. W. Czapliński i A. Wyrozumska do zasad unijnych zaliczają: 1) zasadę nieretroaktywność prawa; 2) zasadę zakazu bezpodstawnego wzbogacenia oraz zasadę 3) ekscerpcji siły wyższej[81]. Można wskazać generalnie na trzy główne źródła zasad prawa unijnego: 1) przepisy traktatów założycielskich; 2) prawo krajowe i 3) orzecznictwo TS. Konstrukcja całego prawa unijnego opiera się na ogólnych zasadach prawa, do których odwołują się także państwa członkowskie. Trybunał Sprawied1iwości często powołuje się na ogólne zasady prawne podczas interpretacji i stosowania prawa unijnego[82].

W orzecznictwie TS ogólne zasady prawa są głównie rozumiane jako zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich. W swojej działalności orzeczniczej Trybunał zapewnia również poszanowanie zasad prawnych ugruntowanych w tradycji państw członkowskich, nawet wtedy jeś1i nie są one wyraźnie skodyfikowane w prawie wewnętrznym. Z tego wynika, że omawiane zasady stanowią ważną część unijnego porządku prawnego, a ich naruszanie oznacza

---

[77] J. Sozański, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań 2003, s. 58.

[78] Zob. szerzej. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35 i n.

[79] Tamże, s. 58–59.

[80] J. Ruszkowski, M. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2001, s. 133–134.

[81] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 89.

[82] Por. stanowisko TS w sprawie C-166/97 Komisja przeciwko Francji – *Seine estuary* opublikowane [w:] Z. Brodecki, T. Koncewicz, P. Kupczyk, M. Pchałek, *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010, s. 54–55.

naruszenie norm traktatowych lub jego przepisów wykonawczych. Zasady prawa, mające charakter konstytucyjny, muszą być bezwzględnie przestrzegane przez instytucje UE we wszystkich jej działaniach, a przede wszystkim w czynnościach legislacyjnej jej organów. Niektóre zasady prawne wskazują administracji kierunek postępowania w przypadku niejasności lub przy występowaniu luk w prawie unijnym.

O szczególnym charakterze prawa unijnego decydują następujące czynniki: 1) prawodawcze, wykonawcze i sądownicze organów UE; 2) przeniesienie kompetencji z państw członkowskich na UE, zgodnie z postanowieniami Traktatów; 3) nadrzędność prawa unijnego nad wewnętrznym prawem poszczególnych państw. Wyłączną kontrolę sądową nad prawem unijnym sprawuje TS. Unia Europejska jest organizacją o ograniczonych kompetencjach, przekazanych jej na mocy Traktatów, które wyznaczają dziedziny, w których wyłącznie Unia ma kompetencję określania polityki i te, w których dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi. Pozostałe dziedziny pozostają z definicji w obrębie kompetencji państw członkowskich.

Ochrona środowiska obejmująca również sferę bezpieczeństwa ekologicznego, podobnie jak stosunki z zagranicą, należą do dziedzin o kompetencji dzielonej. Jeżeli w danej dziedzinie Unia nie wydała aktów prawnych, państwa członkowskie zachowują swobodę legislacyjną. Jeżeli jednak Unia przedstawi akty prawne, są one nadrzędne i wiążące zarówno względem przeszłych, jak i przyszłych dokonań legislacyjnych państw członkowskich. Unia Europejska może uczestniczyć i czynnie bierze także udział w przygotowywaniu międzynarodowych konwencji dotyczących zagadnień z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego, a także w ich wprowadzaniu w życie. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że umowy międzynarodowe, których Unia jest stroną, wywołują bezpośrednie skutki prawne.

Analizując źródła unijnego prawa ochrony środowiska, można wyodrębnić prawo pierwotne i prawo wtórne. Do kategorii prawa pierwotnego należą traktaty założycielskie, umowy o przystąpieniu oraz inne umowy, których ranga jest równa traktatom założycielskim. Prawo wtórne tworzą: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Akty te charakteryzują się trzema podstawowymi cechami: „są efektem wykonywania kompetencji unijnych, są przyjęte w granicach swych kompetencji, zgodnie z traktatami i w ramach ich celów oraz spełniają pewne wymogi formalne i proceduralne[83]. Rozporządzenia i dyrektywy są głównymi źródłami prawa ochrony środowiska w UE zapewniającymi bezpieczeństwo ekologiczne.

Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) w 1951 r., a następnie Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) w 1957 r. w czasie ich przyjmowa-

[83] C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 491.

nia nie zawierały żadnych przepisów odnoszących się w sposób bezpośredni do ochrony środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego. Część przepisów Traktatów odwoływała się pośrednio do problematyki ochrony środowiska oraz właściwego gospodarowania jego zasobami. Z treści art. 3 EWWiS wynikał nakaz popierania polityki racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych i unikania nadmiernej ich eksploatacji oraz poprawy warunków życia i pracy. Postanowienia art. 46 zobowiązywały Komisję do zbierania informacji koniecznych do polepszenia warunków życia i pracy ludzi zatrudnionych w gałęziach przemysłu, których Traktat dotyczył.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom z 1957 r.[84] – za jeden z głównych celów wyznaczył stworzenie warunków wykorzystywania energii jądrowej bez zagrożenia dla życia i zdrowia ludności oraz stworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa. Przepisy tego Traktatu budowały ponadto warunki dla wspierania badań naukowych i rozpowszechniania wiedzy. Artykuł 35 przewidywał zobowiązanie skierowane do państw członkowskich dotyczące potrzeby tworzenia instalacji koniecznych do stałego kontrolowania poziomu napromieniowania powietrza, wód i gleby. Komisja Europejska miała prawo sprawdzania prawidłowości działania takich instalacji. Państwa członkowskie zobowiązane były do przekazywania KE planu składowania odpadów radioaktywnych. Ocenie poddawano zwłaszcza realizację planu pod kątem wywołania skażenia wód, gleby lub powietrza w innym państwie.

Za podstawę prawną w Traktacie o EWG do tworzenia pierwszych regulacji zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne wykorzystywano treść art. 100. Przepis ten upoważniał Radę na wniosek Komisji do uchwalania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów państw członkowskich, które miały bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. Takie samo upoważnienie przewidywał art. 235 Traktatu o EWG. Jednym z pierwszych aktów prawa wtórnego dotyczących zagadnień związanych pośrednio z bezpieczeństwem ekologicznym była dyrektywa Komisji 67/548/WE z 27 marca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych[85].

Wyraźną podstawę prawną dla tworzenia przez Wspólnoty polityki i prawa ochrony środowiska wprowadził dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Do części III Traktatu EWG dodany został tytuł VII *Środowisko naturalne* (art. 130r–130t). W art. 130r określone zostały cele Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego. Obejmowały one zachowanie, ochronę i poprawę środowiska, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Przepisy JAE odwoływały

[84] Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE C 84/1 z 30.03.2010 r.

[85] Dz. Urz. L 196, 16.08.1967, s. 1 ze zm.

się do zasad prawnych ochrony środowiska, takich jak: zasada prewencji, likwidacji szkody u źródła jej powstania, „zanieczyszczający płaci" oraz subsydiarności. Wymagania ochrony środowiska uznane zostały za składnik innych polityk wspólnotowych zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne.

Kolejne podstawy prawne dotyczące ochrony środowiska w prawie pierwotnym ustanowił Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), podpisany 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.[86] Przepisy obejmujące art. 130r–130t wprowadzono do tytułu XVI *Środowisko naturalne*. Nowy art. 130r, który odwoływał się do zasady przezorności zasady wysokiego poziom ochrony środowiska naturalnego oraz stwarzał podstawy do prowadzenia współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w ochronie środowiska, gwarantował także w konsekwencji utrzymywanie stanu bezpieczeństwa ekologicznego. Artykuł 130s zobowiązał państwa do finansowania działań w ochronie środowiska. Traktat Amsterdamski z 1997 r. wprowadził deklarację o umacnianiu spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju. Nowy Traktat uzupełnił treść art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską o postanowienie, które zobowiązywały Wspólnotę do popierania harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej oraz utrzymanie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Traktat z Nicei z 2001 r. doprecyzował natomiast treść art. 175 TWE.

Traktat z Lizbony zmienił Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Został on nazwany Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określenia „Wspólnota" i „Wspólnota Europejska" zostały zastąpione wyrazami „Unia" oraz „Unia Europejska". Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu lizbońskiego dotychczasowe art. 174–176 TWE przeniesione zostały do tytułu XX Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 191–193[87]. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFU polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągania następujących celów: 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, 2) ochrony zdrowia ludzkiego, 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Cele to można traktować jednocześnie jako cele bezpieczeństwa ekologicznego.

Obecnie polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasa-

[86] Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.

[87] Dz.Urz. UE, wydanie polskie C 15 z 09.05.2008, s. 47–361.

dzie „zanieczyszczający płaci" (art. 191 ust. 2). Na podstawie art. 191 ust. 3 przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: 1) dostępne dane naukowo-techniczne, 2) warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, 3) potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania oraz gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Sektorowe prawo ochrony środowiska UE jest związane z ochroną poszczególnych elementów środowiska. Regulacje te obejmują w szczególności ochronę: powietrza, wody, przyrody i bioróżnorodności, gospodarkę odpadami oraz prawo emisyjne, a więc także podstawowe elementy bezpieczeństwa ekologicznego.

Regulacje wtórnego unijnego prawa ochrony środowiska, odnoszące się bezpośrednio do instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, obejmują w szczególności przepisy dotyczące: przyrody i różnorodności biologicznej, zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń, gospodarki odpadami, zanieczyszczenia powietrza, zanieczyszczenia wody, hałasu, ocen oddziaływania na środowisko oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz bezpieczeństwa substancji chemicznych. Analiza ogromnej materii prawa ochrony środowiska UE, wchodzącej w zakres instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, musiałaby mieć znacznie większą objętość niż to opracowanie. Ograniczyłem się do pewnej tylko ilości uwag, które wymagają bez wątpienia dalszych studiów.

W obecnych warunkach funkcjonowania UE punktem wyjścia dla ustalenia podmiotowego zakresu bezpieczeństwa ekologicznego może być Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej[88]. Została ona uchwalona i podpisana 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów UE: Parlamentu, Rady i Komisji. Przewodniczący tych organów podpisali Kartę podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r.[89] Zgodnie z art. 6 Karty każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Według treści art. 37 wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W art. 52 uregulowane zagadnienia dotyczące zakresu i wykładni praw i zasad określonych w Karcie. Jak wynika z art. 52 ust. 1, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Prawa unormowane w Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, powinny być wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Karta zawiera prawa, które odpowiadają uprawnieniom zagwarantowanym w Konwencji

[88] Dz.Urz. UE. C.07.303.1.

[89] Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko Biała 2001.

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2[90]. Ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję.

Zgodnie z generalną zasadą prawo UE może przyznawać w tym zakresie szerszą ochronę. Prawa podstawowe, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, powinny być interpretowane tymi tradycjami. Postanowienia Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności. Prawa podstawowe są szczególną kategorią praw, które są akceptowane przez społeczeństwo, „na tyle istotną, że na zasadach sprawiedliwości i równości prawa te powinny być przypisane każdej osobie fizycznej, a nawet niekiedy jednostkom w ramach kategorii zbiorowych i przestrzegane przez władze publiczne”[91].

4.4. Polskie prawo ochrony środowiska

W początkowym okresie tworzenia podstaw dla przyszłego systemu prawa ochrony środowiska uchwalono w Polsce m. in. ustawę z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniami[92]. Została ona następnie zastąpiona przez ustawę z 30 maja 1962 r. Prawo wodne[93]. W 1966 r. przyjęta została ustawa z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem[94]. Na podstawie tej regulacji zostało wydane rozporządzenie RM z 13 września 1966 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym[95]. Wśród pierwszych podstaw prawnych ochrony środowiska należy wymienić również ustawę z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, która była pośrednio związana z problematyką ochrony prawnej środowiska[96].

W latach siedemdziesiątych nastąpił dalszy rozwój ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska. W tym czasie została uchwalona m. in. ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów[97], ustawa

[90] Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

[91] P. Bała, A. Wielomęski, *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowożytnych*, Warszawa 2008, s. 91.

[92] Dz.U., nr 5, poz. 33.

[93] Dz.U., nr 34, poz. 158 ze zm.

[94] Dz.U., nr 14, poz. 87.

[95] Dz.U., nr 42, poz. 253 ze zm.

[96] Tekst jednolity Dz.U. 1975, nr 11, poz. 67 ze zm.

[97] Dz.U., nr 27, poz. 249 ze zm.

z 24 października 1974 r. Prawo wodne[98], ustawa z 24 października 1974 r. prawo budowlane[99]. W 1977 r. ustawą z 26 listopada 1977 r. został w sposób istotny znowelizowany ze względu na wymagania ochrony środowiska dekret z 1953 r. Prawo górnicze[100]. W omawianym okresie przyjęte zostały przepisy związane z projektowaniem i planowaniem inwestycji. Postanowienia uchwały nr 110 RM z 23 czerwca 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji[101] nakazywały uzgadnianie założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji m. in. w zakresie ochrony powietrza, wód i przyrody. Podobny charakter miała również uchwała nr 109 RM z 29 maja 1971 r. w sprawie lokalizacji inwestycji[102]. Przepisy tego aktu nakazywały w analizach lokalizacyjnych uwzględniać m. in. potrzeby ochrony wód i powietrza przed wszelkimi zanieczyszczeniami oraz ochrony gruntów rolnych dobrej jakości. Uchwała nr 75 RM z 10 marca 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji[103] wprowadziła obowiązek uwzględniania w założeniach techniczno-ekonomicznych inwestycji zagadnień ochrony naturalnego środowiska człowieka oraz dokonywanie uzgodnień założeń w zakresie przepisów prawa wodnego, górniczego, o ochronie powietrza atmosferycznego, o ochronie gruntów rolnych i leśnych i o ochronie przyrody. Uchwała nr 196 RM z 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji[104] w swojej preambule podkreśla konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przy lokalizacji inwestycji oraz dalej nakazywała dokonywać lokalizacji inwestycji przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ochrony wód i powietrza przed zanieczyszczeniami wszelkiego rodzaju, ochrony gruntów rolnych i leśnych. Dotyczyło to także ochrony terenów leczniczo-rekreacyjnych, parków narodowych oraz innych walorów środowiska przyrodniczego.

Charakterystyczne jest to, że przedstawione wyżej akty normatywne pochodzące z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w początkowym okresie tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska nie posługiwały się terminem „ochrona środowiska", a tym bardziej „bezpieczeństwo ekologiczne". W regulacjach prawnych z tego zakresu występowały natomiast określenia związane jedynie z ochroną poszczególnych elementów środowiska (ochroną sektorową), a nie dotyczące środowiska jako całości.

Na początku lat siedemdziesiątych pojęcie „ochrona środowiska" wyraźnie zaczęło dominować w przepisach prawa. Na forum międzynarodowym pod koniec lat sześćdziesiątych przeniesiony został wyraźnie akcent aktywności z działań podejmowanych na rzecz ochrony przyrody na rzecz ochrony środowiska. Zdaniem J. Sommera, ochrona środowiska w latach siedemdziesiątych stała się

[98] Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.
[99] Dz.U., nr 38, poz. 229 ze zm.
[100] Ustawa z 26.11. 1977 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U., nr 35, poz. 151.
[101] MP, nr 28, poz. 220.
[102] MP, nr 31, poz. 198.
[103] MP, nr 23, poz. 133.
[104] MP, 1978, nr 1, poz. 6 ze zm.

kierunkiem regulacji prawnej oraz działem administracji państwowej ze względu na utworzenie w 1972 r. Urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekształconego w 1975 r. w Urząd Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska[105].

Duże znaczenie dla wyodrębnienia wtedy jeszcze tzw. sektorowego prawa ochrony środowiska miała w szczególności nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.[106] przeprowadzona na podstawie ustawy z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL[107]. Zgodnie z art. 12 ustawy zasadniczej ochrona środowiska była zadaniem państwa. Na podstawie art. 71 ochrona środowiska stała się jednocześnie prawem i obowiązkiem obywatelskim. Zdaniem J. Stelmasiaka, „ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL wprowadziła podstawowe prawo podmiotowe – prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, które zostało ściśle powiązane z powszechnym obowiązkiem jego ochrony"[108]. Według W. Sokolewicza, nowela konstytucyjna z 1976 r. przyznała obywatelom nowe prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego i nałożyła na państwo obowiązek ochrony środowiska (art. 12 ust. 2), taki sam obowiązek nakładała na samych obywateli (art. 71)[109].

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych orzecznictwo sądowe zaczęło stosować do spraw ochrony środowiska postanowienia kodeksu cywilnego wynikające z art. 23, 24, 144 i 435[110].

Dla stworzenia podstaw prawnych instytucji bezpieczeństwa ekologicznego w systemie prawa ochrony środowiska bardzo duże znaczenie miało uchwalenie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[111]. Historia przygotowania projektu tej ustawy została zapoczątkowana w uchwale nr 46 RM z 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974–1980 wymieniającej projekt ustawy o ochronie środowiska, który miał być wniesiony pod obrady sejmu w 1975 r. Na potrzebę uchwalenia takiej regulacji zwracano uwagę w literaturze i podczas prac Zespołu Ekspertów do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w 1973 r. oraz po zakończeniu prac tego zespołu. W *Programie ochrony środowiska w Polsce do roku 1990* podstawowym założeniem koncepcji ochrony i kształ-

---

[105] J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska…*, s. 285.

[106] Dz.U., nr 33, poz. 233.

[107] Dz.U., nr 5, poz. 29; zob. szerzej W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 213 i n.

[108] J. Stelmasiak, *Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska w zakresie planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sesja naukowa. Człowiek wobec problemów cywilizacji*, Lublin 18.10.1988, s. 56.

[109] W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 227.

[110] Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 27.

[111] Tekst jedn. z 1994 r., nr 49, poz. 196 ze zm.

towania środowiska było uznanie, że ochrona i kształtowanie środowiska jako jedna z podstawowych funkcji państwa wymaga: 1) zasad prawnych; 2) odpowiedniego systemu instytucjonalnego; 3) wyspecjalizowanej państwowej służby oraz 4) centralnego kierowania i zarządzania, który będzie realizowany m. in. przez integrację planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego wraz z planowaniem ochrony i kształtowania środowiska[112]. Były to jednocześnie najważniejsze założenia projektu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska[113].

W latach 1972–1975 ochrona środowiska nie była także jeszcze w pełni wyodrębnionym działem administracji. Zagadnienia związane z ochroną prawną środowiska były porozrzucane w całym systemie przepisów prawa administracyjnego. Z tych powodów postulowane było uchwalenie ustawy, która miała powiązać ze sobą rozproszone regulacje prawne w spójną i kompleksową całość. Zdaniem W. Brzezińskiego, było to konieczne z uwagi na nową rodzącą się wtedy funkcję państwa w ochronie środowiska, która „powinna być realizowana w oparciu o wspólne zasady prawne"[114]. Przy wyborze kryterium koncepcji przyszłej ustawy ogólnej zwrócono w szczególności uwagę na osiągnięcie jednolitości systemu prawa i ujednolicenie procesu stosowania prawa. W toku dyskusji nad koncepcjami ustawy z przyczyn legislacyjno-technicznych zrezygnowano z możliwości pełnej i pierwszej kodyfikacji prawa o ochronie środowiska polegającej na zastąpieniu wszystkich obowiązujących przepisów jedną regulacją prawną[115].

Szukając rozwiązania alternatywnego dotyczącego stworzenia konstrukcji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zwrócono uwagę na to, że sprawy szczegółowe związane z ochroną pojedynczych elementów środowiska posiadały odrębne regulacje. Z tego powodu rozważana była również koncepcja pełnej kodyfikacji przepisów ochrony środowiska.

Za brakiem uzasadnienia dla kodyfikacji przemawiały wtedy następujące argumenty: 1) konieczność zmiany całego stanu prawnego, 2) czasochłonność i pracochłonność takich prac, 3) potrzeba rozdzielenia jednorodnej materii aktów prawnych związanych z ochroną środowiska, oraz 4) rozbicie interdyscyplinarnej struktury przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W pracach zespołu ekspertów powołanego w 1972 r. z inicjatywy rządu dominowały dwie koncepcje normatywne. Pierwsza z nich to ustawa, w której zawarte miały być zasady ogól-

---

[112] W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5, s. 3. Na zagadnienia te autor ten zwrócił uwagę w swoim referacie wstępnym na sesji naukowej zorganizowanej 15 marca 1971 r. w Warszawie przez Komitet Nauk Prawnych PAN, Komitet Naukowy *Człowiek i środowisko* przy Prezydium PAN oraz Komitet Naukowy Ochrony Przyrody i jej Zasobów PAN.

[113] M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988/18.

[114] Tamże.

[115] Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 22 i n.

ne wspólne dla całości zagadnień związanych z ochroną środowiska, tj. zasady dotyczące ochrony środowiska w planowaniu gospodarczym, zasady organizacji, zasady odpowiedzialności za szkodę oraz zasady kontroli przestrzegania przepisów w ochronie środowiska. Do takiej ustawy miały wejść również przepisy regulujące ochronę wybranych elementów środowiska, takich jak: powietrze, przyroda, krajobraz, ochrona przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem. Druga propozycja dotyczyła ustawy generalnej o ochronie środowiska, obejmującej tylko zasady wspólne dla ochrony wszystkich elementów środowiska. Miały to być zasady ochrony środowiska w systemie gospodarki, zasady organizacji funkcji ochrony środowiska na szczeblu centralnym i terenowym, zasady kontroli i nadzoru nad sprawami ochrony środowiska oraz zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w ochronie środowiska. Według W. Brzezińskiego, chodziło o zasady stosowania prawa o ochronie środowiska oraz zasady wyznaczające warunki stosowania tego prawa zgodnie z wolą ustawodawcy[116]. Przepisy szczegółowe dotyczące ochrony wybranych elementów środowiska planowano umieścić w ustawach sektorowych. Według E. Radziszewskiego, „ostatecznie nadano ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska charakter aktu określającego zasady wspólne dla środowiska jako całości i podstawowe kierunki ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych środowiska”[117].

W konsekwencji przyjęta została konstrukcja tzw. częściowej kodyfikacji oparta na ustawie ogólno-szczegółowej z aktami wykonawczymi. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska na długie lata stała się jedyną i najważniejszą podstawą prawną rangi ustawowej w dziedzinie regulacji takich zagadnień, jak: ochrona powietrza, ochrona przed: odpadami, wibracjami, hałasem i promieniowaniem. L. Jastrzębski prawo ochrony przyrody nazywa „zespołem norm zabezpieczających w imię interesu publicznego obiekt przyrodniczy lub poszczególne rodzaje roślin i zwierząt przed niszczeniem, uszkodzeniem lub szkodliwym przekształceniem ze strony człowieka oraz ułatwiających tworzenie nowych wartości przyrodniczych”[118].

Normy prawne według takiego ujęcia zakresu regulacji pod względem przedmiotowym poddają ochronie najpierw obiekt przyrodniczy, a dopiero następnie interes człowieka. Jest to ochrona wartości przyrodniczych Ziemi przed podjęciem przeciwko nim szkodliwych działań albo przed ich zaniechaniem wywołującym w przyrodzie szkodliwe skutki. Przedstawione przez L. Jastrzębskiego poglądy teoretyczne na temat prawnego pojęcia ochrony przyrody i środowiska nie rozdzielają wyraźnie ochrony prawnej przyrody od ochrony prawnej środowiska. Autor stawia zwłaszcza znak równości między tymi pojęciami, choć trzeba przy-

[116] Tamże, s. 5.

[117] E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 21.

[118] L. Jastrzębski, *Prawne*..., s. 28.

znać, że nie do końca konsekwentnie. Ochrona środowiska w przeciwieństwie do ochrony przyrody, zdaniem L. Jastrzębskiego, sprowadza się do następujących działań: 1) zagwarantowanie normalnego obiegu rzeczy między człowiekiem a tymi elementami przyrody, które stanowią podstawę życia człowieka, w stosunku do których objawiają się najistotniejsze negatywne przejawy jego działalności (ziemia, powietrze, woda); 2) ochrona samego człowieka przed ujemnym oddziaływaniem środowiska poprzez poprawę miejsca jego życia i działalności, neutralizacja zanieczyszczeń (odpady, promieniowanie) i zakłóceń środowiska (hałas, wibracje) oraz polepszeniu warunków terytorialnych, w ramach, których przebiega życie i praca człowieka oraz 3) ochrona człowieka przed negatywnym oddziaływaniem sił przyrody (powódź, pożar, susza).

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych pojedyncze przepisy z zakresu ochrony środowiska można już było odnaleźć w licznych aktach normatywnych prawa administracyjnego, w których zasadniczym przedmiotem regulacji nie była ochrona środowiska, np. ustawa prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[119], prawo geologiczne i górnicze. W budowaniu podstaw systemu prawa ochrony środowiska istotne znaczenie zwłaszcza miały przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego[120]. Pierwszym aktem dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, który odwoływał się do zasady ekorozwoju, była ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[121]. Zasady prawne ochrony środowiska z zasadą zrównoważonego rozwoju na czele należą dziś do podstawowych zasad uwzględnianych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[122] w art. 1 odwołuje się do zrównoważonego rozwoju jako do podstawy zasad kształtowania polityki przestrzennej. Zrównoważony rozwój określa także zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz stanowi podstawę dla ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Obecnie podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w systemie przepisów prawa ochrony środowiska ma ustawa Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.[123]. Rolę tego aktu prawnego podkreśla również sam tytuł – Prawo ochrony środowiska. Podstawowym

---

[119] Zob. szerzej K. Podgórski, *Wymogi ochrony środowiska a organizacja i procedura planowania przestrzennego*, [w:] *Ochrona środowiska w planowaniu. Zagadnienia organizacyjno-prawne*, red. J. Sommer, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1984, s. 43 i n.

[120] J. Zieńko, *Relacje gospodarka przestrzenią – społeczeństwo-gospodarka-środowisko przyrodnicze*, [w:] J. Zieńko, J. Tokarski, *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999, s. 7 i n.

[121] Tekst jedn. Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.

[122] Dz.U., nr 80, poz. 717 ze zm.

[123] Tekst jedn.: Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm.

celem wydania tej ustawy było przede wszystkim określenie zadań dla organów administracji publicznej, metod ich realizacji oraz funkcji państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. Taki sposób wyznaczenia zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska odpowiada postanowieniom aktów prawnych i dokumentów z tego zakresu w prawie polskim, jak również w prawie unijnym oraz w prawie wewnętrznym większości państw członkowskich. Należy przypomnieć, że przepisy Układu Europejskiego z 1991 r. obligowały Polskę do dostosowania wewnętrznego systemu prawa do wymogów obowiązujących w ramach UE[124]. Dostosowanie oznaczało transpozycję i implementację dyrektyw. Państwa członkowskie przystępujące do UE miały możliwość wyboru rodzaju aktu prawnego, który będzie uchwalony przy uwzględnieniu sytuacji wewnętrznej. Proces dostosowania prawa ochrony środowiska w Polsce odbywał się na wielu płaszczyznach. Najważniejsze prace dostosowawcze koncentrowały się przede wszystkim wokół ustawy p.o.ś. oraz programu dostosowania polskiego prawa w tej dziedzinie do prawa (wtedy wspólnotowego).

Nie wnikając w tym miejscu w szczegółowe rozwiązania tej ustawy, chciałbym skoncentrować się na roli i znaczeniu tej regulacji dla systemu prawa ochrony środowiska i dla wykształcenia zwłaszcza w jego ramach instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Na samym początku należy podkreślić, że jest to akt prawny posiadający bardzo duże (wręcz fundamentalne) znaczenie dla całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska w Polsce. Ustawa ta wprowadziła bowiem do prawa polskiego postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony środowiska. Miało to i nadal ma obecnie szczególny walor, jeżeli uznamy omawianą regulację za jedną z najważniejszych podstaw prawnych wyznaczających zakres instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Za pomocą tego aktu prawnego nastąpiła także istotna systematyzacja w strukturze norm prawnych zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne[125].

Omawiana ustawa zawiera katalog zasad prawnych ochrony środowiska ustalających ramy treści bezpieczeństwa ekologicznego. W p.o.ś. zostały także zawarte definicje podstawowych pojęć wchodzących w zakres tej instytucji. Za pomocą tej regulacji nastąpiło bez wątpienia znaczące uporządkowanie przepisów, które były do tej pory rozmieszczone w różnego rodzaju aktach uchwalanych w mało skoordynowany sposób i rozproszonych w całym systemie prawa polskiego[126].

---

[124] Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Bruksela 16.12.1991 r. Układ został opublikowany w Załączniku do nr 11 „Dziennika Ustaw RP", poz. 38 z 27.01.1994 r., a także w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich" – OJ L 348/93.

[125] R. Paczuski, *Prawo*…, s. 62.

[126] Na temat roli i znaczenia ustawy Prawo ochrony środowiska, zob. M. Górski, *Wprowadzenie. Ogólna charakterystyka ustawy – Prawo ochrony środowiska i jej miejsca w systemie przepisów o ochronie środowiska*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 10–16.

Usystematyzowanie oraz kompleksowe ujęcie podstaw prawnych bezpieczeństwa ekologicznego pozwoliło również w sposób skuteczny realizować politykę ochrony środowiska zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne. Z uwagi na to, że ustawa zawiera także katalog innych instytucji prawnych ochrony środowiska, możliwe stało się planowanie strategii działań w ochronie środowiska zapewniających w sposób kompleksowy bezpieczeństwo ekologiczne.

Miejsce poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w systemie aktów prawnych chroniących środowisko było zagadnieniem spornym. Uważam, że należałoby na przyszłość określić pożądaną pozycję ustawy ogólnej na tle wszystkich przepisów należących do systemu prawa ochrony środowiska. Prawo polskie nie zna bowiem zróżnicowanej mocy obowiązującej ustaw zwykłych. Również ustawodawca nie nadał omawianej regulacji nadrzędnego charakteru wobec pozostałych ustaw np. poprzez uchwalenie jej w formie kodeksu prawa ochrony środowiska. Jak wynikało z projektu ustawy, p.o.ś. miała ona stanowić w intencji Rządu swego rodzaju „małą konstytucję" polskiego prawa ochrony środowiska. Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych ustawa p.o.ś. miała stać się podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony środowiska, porządkującym ten system, niezależnie od formalnej równości innych aktów ustawowych.

Celami podstawowymi ustawy jest: 1) stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości, a także 2) ujednolicenie wymagań i procedur. Wiele z celów uchwalenia tego aktu prawnego zostało zrealizowanych. Minęło ponad 10 lat od wejścia w życie tej ustawy. Wprowadzono do niej wiele zmian, które „zmodernizowały" w sposób istotny jej treść. Nie wszystkie nowelizacje okazały się korzystne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Obecnie prawo ochrony środowiska obowiązujące w Polsce tworzy rozbudowany system aktów prawnych wykazujących cechy odrębności od pozostałych gałęzi prawa. Liczne zmiany prawa ochrony środowiska wprowadzane w sposób dość chaotyczny wprowadzają elementy dezintegrujące ten system. Niestety, zjawisko to staje się praktyką powszechną. Ma to szczególnie niekorzystny wpływ na poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Rozdział 5

Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

5.1. Koncepcja teoretyczna bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego do systemu prawa polskiego wprowadziła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[1] Przed jej wejściem w życie podstawowe regulacje prawne nie odwoływały się do nazwy „bezpieczeństwo ekologiczne". W celu przybliżenia instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji warto przypomnieć powiązane z nią koncepcje dotyczące wolności i praw jednostki, które legły u podstaw projektów Konstytucji z 1997 r. Spory ideowo-polityczne, które się toczyły na marginesie debaty nad wersjami projektów ustawy zasadniczej, miały duże znaczenie dla ostatecznego kształtu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Od strony merytorycznej dotyczyły m. in. pozycji jednostki w państwie, wolności i praw politycznych, praw osobistych oraz praw socjalnych.

Główny nurt dyskusji skupiony był zwłaszcza na katalogu i zakresie podmiotowym praw socjalnych oraz na ich koncepcji normatywnej[2]. Podłożem pojawiających się rozbieżności były m. in. odmienne systemy aksjologiczne, filozoficzne i polityczne stanowiące punkt wyjścia dla uczestników debaty konstytucyjnej nad ogólnym modelem prawa do zabezpieczenia społecznego[3]. Prawo to jest zaliczane do grupy praw społeczno-gospodarczych, których podstawą w ochronie środowiska jest zasada zrównoważonego rozwoju. Zakres tego prawa wynika m. in. z treści art. 22 i 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[4]. Według art. 22, „Każ-

[1] Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

[2] Por. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 19–20.

[3] M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 226 i n.

[4] P. Sieghart, *The international law of human rights*, Oxford 1983, s. 236.

da osoba jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego, jak również jest uprawniona do urzeczywistnienia, dzięki wysiłkowi krajowemu i współpracy międzynarodowej, jej praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, niezbędnych dla jej godności oraz dla swobodnego rozwoju jej osobowości". Jest to prawo realizowania swych uprawnień gospodarczych, społecznych i kulturalnych niezbędnych dla jego godności osobistej oraz swobodnego rozwoju jego osobowości[5]. Artykuł 22 Deklaracji otwiera jej część, która reguluje prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne. Zgodnie z art. 25 ust.1 „Każda osoba ma prawo do poziomu życia odpowiadającego potrzebom zdrowia i dobrobytu jej samej i jej rodziny, włączając wyżywienie, ubiór, mieszkanie, opiekę medyczną i niezbędne świadczenia społeczne, jak również prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, podeszłego wieku, a także innych przyczyn utraty środków utrzymania w następstwie okoliczności niezależnych od jej woli". Treść art. 25 ust. 1 Deklaracji wyraża prawo do zabezpieczenia społecznego.

Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego w ustawie zasadniczej jest nie tylko gwarancją prawną zapewnienia przez władze publiczne samego bezpieczeństwa ekologicznego, ale także szeroko rozumianego prawa podmiotowego do środowiska. W debacie nad projektami Konstytucji koncepcja państwa socjalnego (socjalnego państwa prawnego) akceptowana była przez większość jej uczestników. Najogólniej możemy przyjąć, że prawa socjalne zmierzają do osiągnięcia określonych celów politycznych związanych z bezpieczeństwem socjalnym. Muszą one w tym celu zabezpieczać pewne dobra chronione, przynajmniej na minimalnym poziomie ich realizacji. Prawo socjalne może się zwłaszcza koncentrować na świadczeniach socjalnych, które mają charakter publiczny.

Według K. Zamorskiej i R. Szarffenberga, „wyrażenie prawa socjalne jest wieloznaczne i jego sens zmienia się w zależności od kontekstu"[6]. Cytowani autorzy wyróżniają cztery główne znaczenia prawa socjalnego: 1) moralne, 2) międzynarodowe, 3) konstytucyjne oraz 4) ustawowe[7]. H. F. Zacher wskazuje na dwa podstawowe ujęcia prawa socjalnego w Niemczech. W znaczeniu formalnym prawo socjalne może obejmować przepisy zawarte w tzw. kodeksie socjalnym. W ujęciu materialnym jest ono traktowane szerzej jako „dziedzina prawa wyróżniająca się ze względu na jego cel socjalno-polityczny bądź też w znaczeniu węższym, w którym jest utożsamiane z prawem zabezpieczenia społecznego lub z prawem świadczeń socjalnych"[8]. Cytowany autor wyróżnia prawo socjalne

[5] J. Simonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 48.

[6] K. Zamorska, R. Szarffenberg, *Prawa socjalne*, [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006, s. 335.

[7] Tamże.

[8] H. F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1985, s. 8.

w znaczeniu węższym i szerszym. Prawo socjalne w znaczeniu węższym jest równoznaczne z prawem świadczeń socjalnych (prawem zabezpieczenia społecznego). Prawo socjalne w znaczeniu szerszym obejmuje prawo pracy, część prawa publicznego i prywatnego, która ma na celu dostarczanie dóbr, które zaspokajają różne potrzeby człowieka. Jest to więc prawo o „otwartych granicach. W ujęciu węższym jest przede wszystkim częścią prawa publicznego. W znaczeniu szerokim możemy je natomiast zaliczyć do dziedziny prawa publicznego tak samo jak do prawa prywatnego[9]. W państwach członkowskich UE można zaobserwować wyraźną zależność poziomu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego od poziomu zagwarantowania zabezpieczenia społecznego. Prawidłowość taka przekłada się także na system prawa stanowiący gwarancję dla dwóch płaszczyzn bezpieczeństwa: ekologicznego i socjalnego. Możemy powiedzieć, że im większy poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, tym skuteczniejszy system zabezpieczenia społecznego.

Takie rozumienie zakresu prawa socjalnego posłużyło w mojej ocenie opracowującym projekty Konstytucji jako podstawa włączenia do jej tekstu pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Warto zwrócić uwagę, że duże podobieństwo pod względem konstrukcji normatywnej do art. 74 Konstytucji wykazuje treść i budowa art. 75 oraz 76.

Z zakresu ekspertyz przygotowanych dla Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wynika, że państwo musi wziąć na siebie obowiązek aktywnej działalności społecznej i gospodarczej[10]. Założenie takie musiało spowodować odniesienie się w Konstytucji do zasady zrównoważonego rozwoju.

Zdaniem K. Działochy, po osiągnięciu porozumienia w kwestii akceptacji idei praw socjalnych przystąpiono do rozwiązania problemu ich gwarancji. W drodze merytorycznego kompromisu podzielono prawa socjalne pod względem gwarancji na dwie grupy. W pierwszej – znalazły się prawa, których dochodzić można bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji opartych na procedurach zgodnych z tymi, które służą realizacji praw wolnościowych, takich jak: prawo własności, wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy. Drugą grupę miały tworzyć prawa, których dochodzić można będzie tylko w granicach określonych ustawą oraz wyraźnie ustalonych w przepisie odsyłającym (art. 81 Konstytucji)[11]. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza w konsekwencji pośrednie stosowanie norm Konstytucji. Ponadto podstawą dochodzenia pewnej kategorii praw są ustawy. Brak tych aktów prawnych pozbawia jednostkę praktycznych możliwości dochodzenie praw, które zostały wymienione w art. 81.

---

[9] Tamże, s. 11.

[10] Podaję za K. Działocha, *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 24.

[11] Tamże, s. 26.

Problemem spornym w projektach Konstytucji było także osadzenie kategorii praw socjalnych w otoczeniu zasady sprawiedliwości społecznej. Wyrazem pozytywnego rozstrzygnięcia tego problemu jest przyjęcie treści art. 74 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo znalazł się w katalogu wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego możemy zaliczyć *sensu largo* do grupy praw socjalnych uregulowanych w Konstytucji. Jak z tego wynika pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji posiada głębokie podłoże polityczne i normatywne.

Polska ustawa zasadnicza odwołuje się do zagadnień ochrony środowiska w kilku przepisach. W art. 5 poprzez wymienienie zapewnienia ochrony środowiska wśród podstawowych zadań państwa polskiego. Na podstawie art. 31 ust. 3 ochrona środowiska jest przesłanką ograniczenia wolności jednostki. Konkretne zadania i obowiązki w ochronie środowiska zostały uregulowane w art. 68 ust. 4, 74 i 86 Konstytucji. B. Bouffałł uważa, że „konstytucja jest w gruncie rzeczy niczem innem, jak tylko ustawą, ograniczającą istotę władzy państwowej, zarówno w tym przypadku, gdy władza ta znajdowała się dotychczas w rękach absolutnego monarchy, jak i wówczas, gdy spoczywała przedtem w łonie narodu-suwerena”[12]. Jego zdaniem, funkcje, czyli czynności, do których spełnienia powołane jest państwo współczesne, są trojakie: 1) państwo musi tworzyć całokształt przepisów, określających treść i istotę samej władzy państwowej, tudzież jej stosunek do ludności; 2) panstwo musi stosować prawo oraz 3) państwo ponadto musi prowadzić swobodną, celową i świadomą swych celów działalność, skierowaną ku osiągnięciu maksimum korzyści w zakresie dobra powszechnego, a rozwijającą się w granicach określonych przez prawo i we wskazanym przez prawo kierunku[13].

Bezpieczeństwo ekologiczne w Konstytucji jest elementem takich pojęć, jak: „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Zdaniem E. Smoktunowicza, definicje tych pojęć mają bardzo ogólny charakter. Wynika to jego zdaniem z licznych i podatnych na zmiany uwarunkowań tych wartości społecznych. Główny akcent należy więc położyć na właściwą wykładnię i stosowanie poszczególnych przepisów prawa zawierających te terminy. W ocenie cytowanego autora pojęciem bezpieczeństwa publicznego obejmuje się ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy.

Porządek publiczny określany jest jako „stan charakteryzujący się poszanowaniem nakazów i zakazów prawnych oraz zasad dotyczących w szczególności zachowania się w miejscach publicznych”[14]. Według E. Smoktunowicza, nie moż-

[12] B. Bouffałł, *Teoria odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911, s. 1.

[13] Tamże, s. 5.

[14] E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 171.

na mieć wątpliwości, że bezpieczeństwo publiczne, spokój i porządek publiczny mają wysoką rangę w hierarchii wartości społecznych, „w zasadzie nadrzędną w stosunku do swobód i wolności jednostki, stanowiąc jednocześnie ich gwarancje. Nadrzędność ta nie jest, oczywiście, pozostawiona swobodnemu uznaniu poszczególnych organów państwowych powołanych do ochrony tych wartości, lecz opiera się na przepisach prawa i mieści się w granicach przez nie określonych”[15].

Zagwarantowanie tych wartości ma charakter profilaktyczny, znajduje się w szeregu Konstytucji wielu państw na świecie i przepisów prawa wewnętrznego, określających pewne prawa, a głównie obowiązki obywateli[16]. W analizie struktury norm Konstytucji Stanów Zjednoczonych J. Wróblewski podkreśla znaczenie dla tej problematyki klauzul generalnych. Dają one szerokie możliwości dostosowywania prawa do zmiennych warunków posługiwania się nimi. Nie są tylko właściwością przepisów konstytucyjnych – stosuje się je szeroko także we współczesnej technice legislacyjnej. Jest to generalny sposób uelastycznienia stosowania prawa, którego podstawą jest „zarówno zaufanie do organów stosujących prawo, jak i wiedza o właściwościach języka prawnego oraz o procesach wykładni i stosowania prawa”[17].

W podstawach politycznych instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego widzę elementy teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego oraz teorii sprawiedliwości społecznej. Autorem pierwszej jest N. Luhmann. Tworząc fundamenty teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego, skoncentrował się na głównej problematyce społeczeństw współczesnych i niebezpieczeństw związanych z ich rozwojem. Państwo bezpieczeństwa socjalnego zdaniem tego autora nie jest znaczeniowo tożsame z państwem opiekuńczym lub socjalnym[18]. Dostrzega on w swojej analizie, że współczesne bezpieczeństwo socjalne oznacza i wymaga czegoś więcej aniżeli tylko opieki socjalnej. Jego zdaniem system polityczny ma do czynienia, „po części pośrednio, po części bezpośrednio ze środowiskiem zewnętrz-społecznym: naturą oraz fizyczną egzystencją ludzi”[19].

Do wartości podstawowych autor zalicza: godność człowieka, równość, solidarność, sprawiedliwość. Wartości te jego zdaniem mobilizują dynamikę państwa bezpieczeństwa socjalnego. Uważa on, że „podtrzymują one i reprodukują nadzieje na dotrzymanie zawartych w nich przyrzeczeń i wraz z tym wszystkim, co już zostało osiągnięte, wywołują dalsze roszczenia kompensacyjne”[20]. Cytowany autor twierdzi, że do zasad państwa bezpieczeństwa socjalnego „należy poważne

[15] Tamże.

[16] Tamże.

[17] J. Wróblewski, *Wprowadzenie. Konstytucja amerykańska. Stałość a zmienność prawa*, [w:] *Konstytucja USA 1787–1987. Historia i współczesność*, red. J. Wróblewski, Warszawa 1987, s. 19.

[18] N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 19.

[19] Tamże, s. 65.

[20] Tamże, s. 148.

traktowanie każdego roszczenia wysuwanego pod adresem instytucji publicznych czy klasy politycznej, jeśli tylko z roszczeniem tym wystąpi opinia publiczna, czołowe osobistości polityczne lub prawo”[21].

W teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego N. Luhmann dostrzega konieczność rozwiązywania przez państwo wielu problemów ekologicznych powstających zwłaszcza na styku: państwo, społeczeństwo i środowisko naturalne[22]. Jego koncepcja bezpieczeństwa socjalnego jest teorią ewolucji systemów politycznych w społeczeństwach industrialnych i postindustrialnych. Model państwa bezpieczeństwa socjalnego obejmuje swym zasięgiem nowe dziedziny. Jedną z nich jest właśnie bezpieczeństwo ekologiczne.

Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego N. Luhmanna znalazła swoje odzwierciedlenie w koncepcjach dotyczących kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech. Na początku lat siedemdziesiątych w programach rządowych RFN i w opiniach Rady Rzeczoznawców ds. Ochrony Środowiska, w ramach której zasiadali przedstawiciele nauki i praktyki, zwracano uwagę na dwa podstawowe zadania „państwa socjalnego”: 1) wykorzystanie instrumentów planowania środowiska jako zadania państwowo-politycznego; 2) uznawanie problematyki ochrony środowiska naturalnego jako „zadania losowego współczesnego państwa” oraz „nakazu wynikającego z zasady państwa socjalnego”[23]. Zasada państwa socjalnego przez długi okres była podstawą interpretacji przepisów niemieckiej Konstytucji w kontekście ochrony środowiska. W interpretacji Związkowego Trybunału Konstytucyjnego oznacza ona skierowany do państwa obowiązek, aby w drodze ustawodawstwa urzeczywistniało sprawiedliwy porządek społeczny[24]. Ten generalny nakaz obejmuje także bezpieczeństwo ekologiczne gwarantowane przy pomocy prawa ochrony środowiska.

Zasada państwa socjalnego zawiera ogólną dyrektywę państwowego postępowania[25]. Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne razem z zasadą państwa socjalnego jest traktowana jako cel państwa. W. Abendroth zasadę państwa socjalnego interpretuje w sposób polityczny, w łączności z innymi przepisami niemieckiej Konstytucji jako metodę legalnego przekształcenia Niemiec w państwo socjalistyczne[26]. K. Hesse twierdzi, że pojęcie (*sozialer Rechtsstaat*)

---

[21] Tamże, s. 153.

[22] Na temat definicji problemów ekologicznych zob. uwagi P. Matczaka, *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Poznań 2000, s. 47–50.

[23] Tamże, s. 542.

[24] H. Steiger, *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Erich Schmidt Verlag Berlin 1975, s. 11.

[25] Zob. szerzej na ten temat, K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227, s. 32 i n.

[26] W. Abendroth, *Das grundegesetz. Eine Einführung in seine politische Probleme*, Phullingen 1966, s. 65 i n.

nie należy do pojęć statycznych, których treść została raz na zawsze ustalona. Zasada „państwa socjalnego" oznacza według niego, „iż zadania państwa nie wyczerpują się zasadniczo w ochronie, strzeżeniu i tylko okazyjnie w interweniowaniu. Państwo ustawy zasadniczej jest planujące, kierujące, świadczące, dzielące, po raz pierwszy umożliwiające indywidualne jak i społeczne życie"[27]. W Niemczech dyskusja polityczna na temat konstytucjonalizacji ochrony środowiska prowadzona była głównie z inicjatywy partii politycznych, które działały na początku lat siedemdziesiątych w ramach koalicji rządowej[28]. Zwłaszcza dwie partie SPD i FDP w programach politycznych umieściły postulat nowelizacji Konstytucji i wprowadzenie do katalogu praw zasadniczych prawa do środowiska[29].

H. F. Zacher na podstawie przepisów ustawy zasadniczej RFN wyprowadza następujące cele państwa socjalnego: 1) zagwarantowanie minimum egzystencji polegające na niedopuszczeniu do nędzy materialnej oraz zagwarantowanie elementarnych świadczeń osobistych w zakresie wychowania, pielęgnacji i opieki; 2) ograniczenie występowania sytuacji uzależnienia i kontroli nad nimi; 3) wyrównanie różnic poziomu życia oraz 4) ochronę osiągniętego standardu życiowego przed istotnym pogorszeniem materialnym[30].

Do praw socjalnych w Niemczech umownie zalicza się: prawo do pracy, mieszkania, bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa ekologicznego, wykształcenia oraz wypoczynku. Prawa te stanowią formę roszczeń jednostki skierowanych głównie do państwa oraz pośrednio do społeczeństwa. Prawo do środowiska znajduje się w obszarze działania drugiej generacji praw socjalnych. P. Maddalena podkreśla, że prawo do środowiska związane jest z transformacją pozytywistycznej koncepcji państwa prawa w socjalne państwo prawa[31].

W doktrynie prawa niemieckiego zastanawiano się zwłaszcza nad trudnym problemem umiejscowienia prawa do środowiska wśród innych praw człowieka. Rozważano w szczególności, czy można je zaliczyć do fundamentalnych praw człowieka, czy też do praw socjalnych lub do innej jeszcze kategorii praw, które do tej pory nie występowały. Na kształt tego prawa w Niemczech ma wpływ generalny proces uniwersalizacji praw człowieka oraz globalizacja[32]. Postrzeganie prawa do środowiska jako prawa jednostki jest stanowiskiem od dawna

---

[27] K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik deutschland*, wyd. V, Karlsruhe 1972, s.86.

[28] J. Sommer, *Prawo do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 942.

[29] Tamże.

[30] H. F. Zacher, *Zarys prawa*…, s. 9.

[31] P. Maddalena, *Ill diritto all' ambiente come diritto inviolabile dell' uomo,* [w:] *Congresso Internazionale. I diritti fondamentali dell' ambiente nei combiamenti dell' Europa Centro-Orientale,* Varsavia 1995, s. 3.

[32] H. Lube, *Globalisierung. Zur Teorie der Zivilisatorischen Evolution*, [w:] *Globalisierung und Wettbewerb*, Hrsg. R. Biskup, Bern–Stuttgart–Wien 1996, s. 1109–1132.

charakterystycznym dla poglądów reprezentowanych w nauce niemieckiej. Prawo to może być rozumiane jako: 1) prawo indywidualne, 2) prawo kolektywne oraz 3) prawo podmiotowe. Prawo do środowiska w literaturze niemieckiej najczęściej jednak ujmowano jako prawo indywidualne, a nie jako prawo kolektywne[33].

Przy takim założeniu zagadnienia związane z bezpieczeństwem ekologicznym przekraczają granice wielu wąsko rozumianych problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. W koncepcji niemieckiej spójnie i powiązane ze sobą są dwa elementy: środowisko naturalne i otoczenie społeczne.

W rozwiązywaniu kryzysów ekologicznych praktyka społeczna powinna uwzględniać socjokulturowe ujęcie przyrody[34]. Według H. Jurosa, niemieckie pojęcie „państwa prawa" (*Rechtsstaat*) uległo w historii redefiniowaniu w „państwo kultury" (*Kulturstaat*), państwo socjalne (*Sozialstaat*) czy państwo dobrobytu (*Wohlfahrtstaat*)"[35]. Jego zdaniem tylko państwo prawa za pomocą redystrybucji socjalnej w zakresie: służby zdrowia, opieki społecznej, zwłaszcza ludzi starych, szkolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami może dać ekologicznie relewantne gwarancje[36]. W takim znaczeniu można mówić o państwie ekologicznym (*Ökostaat, Umwelstaat*) zapewniającym bezpieczeństwo ekologiczne. Konkludując, stwierdza on, że w czasie kryzysu demokratycznego państwa prawa, państwa socjalnego i państwa ekologicznego nie jest wystarczające przebudowanie polityki: społecznej, ekonomicznej i ekologicznej. Potrzebna jest „głęboka restrukturyzacja państwa"[37]. Z treści zasady państwa socjalnego dla K. Hessa wynika z jednej strony zobowiązanie dla wspólnoty wobec swoich członków, obejmujące obowiązek socjalnej opieki, zabezpieczenia i zaspokojenia socjalnego. Z drugiej strony zasada ta oznacza zobowiązanie socjalne członków wspólnoty względem siebie oraz wobec samej wspólnoty, obejmujące: obowiązek ochrony, pomocy, opieki i kolektywnej samopomocy, związania socjalnego, własność, obowiązek płacenia podatków oraz uiszczania świadczeń[38].

Th. Maunz uważa, że zasada „socjalna" oznacza obowiązek oparcia działalności państwa na zasadach społecznej sprawiedliwości i nadaniu całości prawa socjalnej orientacji (socjalnego kierunku). Wyróżnia on pojęcie „socjalnej sprawiedliwości", „która jako zasada podziału „każdej warstwie lub grupie ludności daje prawa jej przysługujące w szczególności zapewnia gospodarcze i kulturalne warunki życia na właściwym poziomie"[39]. Większość przedstawicieli doktryny

---

[33] J. Sommer, *Prawo do środowiska*..., s. 943.

[34] Zob. H. J. Höhn, *Umweltethik und Umwelt politik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" 1994, Bd. 49, s. 15.

[35] H. Juros, *Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998, s. 78.

[36] Tamże, s. 79.

[37] Tamże, s. 104.

[38] Tamże.

[39] Th. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, München 1971, s. 74.

uważa, że zasada państwa socjalnego tworzy zobowiązanie dla państwa i władz publicznych do prowadzenia aktywnej polityki ochrony środowiska zmierzającej do wyrównania sprzeczności społecznych.

Władze publiczne w polityce socjalnej zgodnie z omawianą zasadą powinny kierować się zasadami: sprawiedliwości, solidarności, subsydiarności i proporcjonalności[40]. Zdaniem P. Sarneckiego, „dyrektywa państwa socjalnego jest jednak na tyle pojemna, że pomieściła w swych ramach nader różne kształty polityki gospodarczej i społecznej występujące w historii RFN"[41]. Zdecydowałem się na nieco szersze przedstawienie poglądów przedstawicieli nauki niemieckiej na pojęcie państwa socjalnego zapewniającego bezpieczeństwo ekologiczne ponieważ dostrzegam w nich wiele podobieństw z koncepcją bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji RP. J. Starościak uważa, że „Jeżeli każda poważniejsza koncepcja polityczno-filozoficzna nie pozostaje bez wpływu na pojmowanie roli i znaczenia administracji publicznej, to tym bardziej nie mogły pozostać i nie pozostały bez wpływu na rozwój administracji publicznej ogólności, a na rozwój administracji polskiej w szczególności myśli i kierunki polityczne, które za cel postawiły sobie podniesienie dobrobytu człowieka, w oparciu o zasadę równych praw każdego człowieka do zaspokojenia jego potrzeb. Kierunki te, dla zrealizowania swych założeń za niewystarczające uznały stworzenie tylko teoretycznych możliwości dobrobytu, ale uznały, że dobrobyt ten podnoszony być winien w razie potrzeby również drogą bezpośrednich świadczeń organów społecznych na rzecz świadczeń tych potrzebujących"[42].

Ważną podstawą polityczną instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w naszej ustawie zasadniczej jest równość w dostępie do zasobów środowiska, której rozwinięciem jest zasada sprawiedliwości[43]. Odsyłam w tym miejscu Czytelnika do szerszych rozważań umieszczonych w rozdziale VII w pkt 1.

W odniesieniu do polskiej Konstytucji można postawić dwa pytania: 1. Jakie uprawnienia przysługują obywatelowi na podstawie art. 74 Konstytucji? 2. W jakim zakresie norma ta wyznacza podstawę prawa dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego?

Poglądy na temat zapewnienia jednostce prawa do środowiska są podzielone. W. J. Katner[44] oraz J. Sommer[45] uznawali charakter prawny obowiązującego wcześniej treści art. 71 Konstytucji z 1952 r. określającego obywatelskie prawo

---

[40] H. Nipperdey, *Frei Entfaltung der Persönlichkeit*, [w:] *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Hrsg. K. A. Bettermann, F. L. Neumann, H. C. Nippeerdey, Bd. IV, t. IV, cz. II, Berlin 1962, s. 808.

[41] P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, 4 wyd. Warszawa 2008, s. 168.

[42] J. Starościak, *Uwagi o przemianach administracji publicznej*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, Warszawa 1947, s. 133.

[43] Pojęcie sprawiedliwości rozdzielczej omawia m. in. E. Kornaś, *Sprawiedliwość…*, s. 12.

[44] W. J. Katner, *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, STPr.-Ek 1990/45, s. 41.

[45] J. Sommer, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 33.

do środowiska. Stanowisko takie wydawało się wtedy w pełni uzasadnione. W. J. Katner ma zastrzeżenia co do uznania prawa do korzystania z wartości środowiska jako prawa osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Stoi na stanowisku, że powinno się traktować prawo jednostki do środowiska jako przedmiot ochrony w ujęciu cywilistycznym. Proponuje konstrukcję prawa podmiotowego o charakterze bezwzględnym[46]. S. M. Grzybowski stawia pytanie „Czy jednak rzeczywiście obowiązujące polskie prawo cywilne opiera ochronę dóbr osobistych na przyznaniu jednostce praw podmiotowych?"[47]. Jego zdaniem, ochrona dóbr osobistych jest jednym z zadań prawa cywilnego. Cywilnoprawna ochrona dóbr osobistych jest niezbędna w ocenie tego autora przede wszystkim z tego względu, że umożliwia objecie ochroną najszerszego zakresu ich dóbr oraz zabezpiecza przed najszerszym zakresem sposobów ich naruszania[48]. Według niego, „Charakterystyczną cechą cywilno-prawnej ochrony dóbr osobistych jest ponadto możność oparcia tej ochrony na przyznaniu jednostkom praw podmiotowych, a to tzw. praw osobistych (praw osobistości)"[49].

Zdaniem K. Drzewickiego, „dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego podmiotu. Uważa on, że Deklaracja Sztokholmska w treści zasady 1 przyjmuje „formułę podmiotowego indywidualizmu"[50].

W. Radecki, analizując prawo do środowiska w konstytucjach: polskiej, czeskiej i słowackiej, zwraca uwagę na koncepcję prawa do środowiska wypracowaną w doktrynie czechosłowackiej przez Słowaka Jozefa Klapača, który swoje poglądy na ten temat przedstawił w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. J. Klapač uważa, że prawo do środowiska jest prawem podmiotowym osoby fizycznej, a państwo jest zobowiązane prawo to chronić i w odpowiedni sposób gwarantować. Dalej cytowany autor czechosłowacki w ramach praw podmiotowych osoby fizycznej wyróżnia kategorie praw najbardziej osobistych (*ius presonalissimum*) i zalicza do nich: prawo do życia, , prawo do integralności cielesnej , prawo do ochrony zdrowia oraz prawo do środowiska. Tak postrzegane prawo do środowiska jest „samodzielnym podstawowym prawem obywatela"[51]. Według J. Klapača, prawo do środowiska jest podmiotowe i służy zapewnieniu takiego środowiska, aby człowiek mógł w nim prowadzić w sposób nienaruszony swoje

---

[46] Zob. szerzej, W. J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 187 i n.

[47] S. M. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, s. 15.

[48] Tamże, s. 14.

[49] Tamże.

[50] K. Drzewicki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, PiP 1985/11–12, s. 61.

[51] W. Radecki, *Prawo do środowiska w Konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011, s. 16.

życie osobiste i społeczne. Prawo to obejmuje także niektóre cząstkowe prawa i uprawnienia dotychczas regulowane w ramach tradycyjnych i nowoczesnych praw, np. w prawie do ochrony zdrowia[52].

Analizując polską Konstytucję, W. Radecki twierdzi, że „brak w Konstytucji RP prawa podmiotowego do środowiska jest wynikiem świadomej decyzji ustawodawcy konstytucyjnego"[53]. Jego zdaniem, „to, co polski ustawodawca konstytucyjny świadomie odrzucił – tak rozumiane prawo do środowiska można było bowiem wyprowadzić z art. 71 Konstytucji PRL – ustawodawcy konstytucyjni czeski i słowacki również świadomie przyjęli"[54]. Autor, kończąc swoje refleksje, zgłasza pytanie: „czy nie byłoby celowe ponowne wprowadzenie podmiotowego prawa do środowiska do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak to jest w obowiązującej w Republice Czeskiej Karcie Podstawowych Praw i Wolności oraz w Konstytucji Republiki Słowackiej"[55]. Autor ten uważa, że nie grozi to zachwianiem konstytucyjnego porządku prawnego, a może być pożyteczne. Całkowicie zgadzam się z tym stanowiskiem.

Artykuł 74 Konstytucji odwołuje się do obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Uważam, że w ramach tego pojęcia mieści się również prawo do korzystania z wartości środowiska. Prawo i obowiązek ochrony środowiska w Konstytucji RP występują w układzie symetrycznym dającym podstawy do wyodrębnienia prawa podmiotowego do środowiska.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest pojęciem szerokim[56]. Oznacza ono moim zdaniem utrzymywanie pewnego poziomu ochrony, który pozwoli m. in. na korzystanie przez człowieka z wartości środowiska i jego zasobów. Bezpieczeństwo ekologiczne nie może być utożsamiane tylko i wyłącznie z samym środowiskiem. Obejmuje ono działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko[57]. Jest to stan, w którym podczas normalnej eksploatacji zasobów środowiska nie zostaną przekroczone ustalone w przepisach prawnych poziomy zanieczyszczeń.

Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie optymalnych warunków zdrowia ludzi przez: 1) ocenę narażenia ich na szkodliwe działanie zanieczyszczeń; 2) opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku. Bezpieczeństwo ekologiczne na podstawie art. 74 Konstytucji obejmuje działanie lub zaniechanie, pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia

[52] Tamże. s. 17.

[53] Tamże, s. 20.

[54] Tamże, s. 21.

[55] Tamże, s. 32.

[56] Zob. Z. Bukowski, *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, OŚPiP 2003/2, s. 26–28.

[57] Zob. w tej kwestii, M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 6–50.

współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Z przepisów Konstytucji wynika, że każdy ma prawo do bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to jedno z podstawowych praw człowieka.

Przyjmując określenie podmiotu uprawnionego do bezpieczeństwa ekologicznego przez oznaczenie go desygnatem w postaci słowa „każdy", kierujemy nasz sposób interpretacji na konstrukcję publicznego prawa podmiotowego. Jego odpowiednikiem są konstytucyjne zadania i obowiązki władz publicznych polegające na prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. W ocenie L. Garlickiego na gruncie art. 74 ust. 1 mamy do czynienia z „bardzo szerokim pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego, co należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka"[58]. Jego zdaniem, ochrona środowiska jest jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego, a zadania władz publicznych są szersze, obejmując też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój[59].

Przedmiotem zobowiązania wynikającego z treści art. 74 ust. 1 jest prowadzenie odpowiedniej polityki przez władze publiczne, „które jest adresowane do wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz, a dotyczy wszelkiego rodzaju działań (tak władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji"[60].

Polityka realizowana przez władze publiczne ma zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Polega ona na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska; 2) optymalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi; 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym oddziaływaniom na środowisko oraz 4) przywracaniu do stanu właściwego. Zgodnie z art. 74 ust. 2 działania te są obowiązkiem władz publicznych. Zdaniem S. Rozmaryna, „Ze stwierdzenia, że gwarancje konstytucyjnych obowiązków wszelkich organów państwowych (poza Sejmem) są ogólne instytucje (gwarancje) przewidziane przez konstytucję lub ustawy dla zapewnienia kontroli i nadzoru nad tymi organami, wynikają następujące konsekwencje szczegółowe, gdy chodzi o organy naczelne"[61].

Odpowiadając na drugie z wcześniej postawionych pytań, należy stwierdzić, że art. 74 stanowi podstawę prawną dla realizowania przez państwo polityki ochrony środowiska. W tym znaczeniu przepis ten stanowi rodzaj zobowiązania

---

[58] L. Garlicki, *Art. 74*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3.

[59] Tamże.

[60] Tamże.

[61] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 208–209.

ciążącego na władzach publicznych. R. Paczuski, koncentrując się na badaniu konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska, uważa, że bezpieczeństwo ekologiczne stanowi kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju[62]. Na podstawie przepisów Konstytucji autor ten wskazał dwa podstawowe kierunki polityki państwa, zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne powiązane z realizacją dwóch zasad: 1) kierunek polityki zgodny z zasadą prewencji i 2) kierunek polityki zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest łączone z konstytucyjnym ogólnym obowiązkiem dbałości o stan środowiska[63]. Wyraża on w tym zakresie funkcję państwa w ramach szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Uważam, że obowiązek ochrony środowiska powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych funkcję państwa. Ustawa konstytucyjna określa ogólne cele i zadania dla administracji publicznej m. in. w dziedzinie stosunków społecznych, gospodarczych i innych. Konkretyzacja ich następuje w przepisach ustawowych oraz w aktach wykonawczych. Za pomocą tego rodzaju przepisów prawnych jest realizowana polityka ochrony środowiska. Zwiększa się też stale liczba ustaw regulujących ochronę poszczególnych elementów środowiska. Na tle tego systemu norm prawnych art. 74 wyznacza kierunek aktywności państwa o charakterze pewnego kompleksu działań mających na celu bezpieczeństwo ekologiczne. W ten sposób przede wszystkim władze publiczne przyjmują na siebie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i utrzymania go na odpowiednim poziomie. Artykuł 86 Konstytucji nakłada z drugiej strony na obywatela obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia się jego stanu[64].

W celu prawidłowego określenia charakteru normatywnego artykułu 74 i 86 Konstytucji, należy ustalić przede wszystkim adresatów tych norm prawnych. Jak już wcześniej starałem się wykazać, art. 74 wyznacza jedno z podstawowych praw obywatela w państwie, a mianowicie prawo do bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Możliwość korzystania z tych praw zapewniają władze publiczne. Aby normy te nie oznaczały jedynie deklaracji politycznej, a wiązały się z realną możliwością korzystania z wartości środowiska, muszą być podejmowane różnego rodzaju działania, składające się na politykę ochrony środowiska.

W połowie lat siedemdziesiątych liczne akty prawne odwoływały się do koncepcji praw trzeciej generacji określanych mianem praw solidarnościowych.

---

[62] R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 121.

[63] A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 101.

[64] Zob. J. Boć, *Art. 74*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku,* red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 134–135.

Obok klasycznych praw podmiotowych jednostki powstała konstrukcja normatywna, której fundamentem były zadania państwa w polityce społecznej opierającej się na solidarności między ludźmi[65]. Prawa trzeciej generacji, wynikające z takich założeń, okazały się w dużej mierze postulatami politycznymi trudnymi do egzekwowania na gruncie normatywnym. W moim przekonaniu art. 74 ustawy zasadniczej akcentuje przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska, znajdujący się po stronie władz publicznych. Zdaniem Z. Bukowskiego, art. 74 ust. 2 określa konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne[66]. Przyjęcie takiej interpretacji nie może jednak oznaczać, że z obowiązku tego zwolnieni są choćby częściowo obywatele.

Nakaz dbałości o stan środowiska nakłada na obywatela art. 86 Konstytucji. Sądzę jednak, że obowiązek ochrony środowiska powinien wyglądać inaczej, gdy będzie kierowany np. do organów władz publicznych, a inaczej, kiedy jego adresatem staną się obywatele. Inne bowiem zadania do spełnienia w związku z ochroną środowiska mają władze publiczne, a inne pojedynczy jego obywatel. Władze publiczne są zobowiązane w szerszym ujęciu do zagwarantowania swoim obywatelom życia w środowisku odpowiadającym obowiązującym standardom. Wykonanie tego obowiązku jest możliwe dzięki realizowaniu polityki ochrony środowiska za pomocą różnych instrumentów, takich jak prawo czy środki ekonomiczne.

Z treści art. 74 Konstytucji można w drodze wykładni wyinterpretować także ogólny cel ochrony środowiska. Jest nim zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wykonywanie obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne wynika także z realizacji innych konstytucyjnych zasad ochrony porządku prawnego[67].

Artykuł 86 Konstytucji określa, iż: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa". Z artykułu tego wynika jasno, że adresatem obowiązku dbałości o stan środowiska jest każdy. Jest to bardzo szerokie określenie zakresu podmiotowego normy konstytucyjnej. Uważam, że podmiotem odpowiedzialnym będzie zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Jednak w przypadku osób prawnych obowiązek ten spoczywa na organach reprezentujących osobę prawną.

Dbanie o stan środowiska zakwalifikowane zostało do obowiązków konstytucyjnych obok takich jak: wierność Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzeganie

---

[65] P. Kowalski, *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989, s. 112.

[66] Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002, s. 15.

[67] Zob. S. Wrzosek, *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, OŚPiP 1999/3, s. 30–41.

prawa czy też obowiązek do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Z treści art. 86 Konstytucji wynika także, że podmioty obowiązane do dbałości o stan środowiska ponoszą odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska. Zasady tej odpowiedzialności określone są w ustawach. Podniesienie obowiązku dbałości o stan środowiska do rangi normy konstytucyjnej oznacza postęp w stosunku do regulacji obowiązujących w przeszłości. Artykuły 74 i 86 Konstytucji odzwierciedlają też aktualne koncepcje ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz w regulacjach UE uwzględniających wymogi bezpieczeństwa ekologicznego.

Ochrona środowiska poprzez prawo i politykę jest instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Strona przedmiotowa bezpieczeństwa ekologicznego dotyczy całości środowiska, tzn. wszystkich jego elementów. Jest to bazowe pojęcie dla wyjaśnienia znaczenia tej instytucji. Zgodnie z art. 3 pkt. 39 p.o.ś., środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat". Taka definicja środowiska, którą zawiera p.o.ś., odnosi się do szerokiego zakresu ochrony środowiska, którego podstawę w Konstytucji stanowi art. 74 i 86.

Koncepcja prawa człowieka do środowiska, wynikająca z instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego odzwierciedlona w art. 74 Konstytucji pojawiła podczas Konferencji Sztokholmskiej Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka w czerwcu 1972 r. W przyjętej wówczas Deklaracji Zasad przedstawiono tezę, mówiącą o tym, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie". Uznano jednocześnie, że „Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń"[68]. Wówczas to po raz pierwszy sformułowano na takim szczeblu wyraźnie prawo człowieka do środowiska o odpowiedniej jakości oraz nałożono na niego obowiązek jego ochrony. Zostało ono uznane za podstawowe prawo człowieka.

Wyrazem przyjęcia tej idei na gruncie ustawodawstwa wewnętrznego w Polsce było przekształcenie tej deklaracji w normę konstytucyjną w 1976 r. Ukonstytuowanie się prawa człowieka do środowiska było wtedy, jak sądzę, bardziej decyzją polityczną niż stanowiskiem wynikającym z merytorycznej analizy istniejącego skromnego wówczas ustawodawstwa ochronnego. Wymiana poglądów na ten temat oraz publiczne dyskusje rozpoczęły się dopiero po 1976 r. W tym czasie zaczęto rozważać, co właściwie oznacza to prawo i jak należy je interpretować w kontekście całego polskiego systemu normatywnego i politycznego.

[68] K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972, s. 88.

W. Radecki uważa np., że w zakresie korzystania z wartości środowiska przyrodniczego mieści się możliwość: oddychania czystym powietrzem, a przynajmniej takim, które nie stanowi zagrożenia dla zdrowia, używanie czystej wody, spożywanie nieskażonych produktów żywnościowych, a także zaspokajanie potrzeb człowieka w zakresie turystyki i w celach wypoczynkowych[69]. J. Sommer twierdzi, że zakres prawa do środowiska wyznaczany m. in. przez W. Radeckiego wynika z prawa do ochrony zdrowia. J. Sommer ogranicza tym samym zakres prawa do środowiska do możliwości korzystania z wartości nie zeszpeconego krajobrazu. Prawo to powinno być uzupełnione o możliwość korzystania z elementów tworzących wartościowy krajobraz w postaci np. dostępności do parków krajobrazowych, lasów, zieleni oraz wód[70].Prawo do środowiska powinno obejmować wszystkie jego elementy składowe. Niezbędne bowiem jest kompleksowe ujęcie tego prawa.

Ważnym elementem składającym się na treść zasady powszechności ochrony środowiska wobec obywateli jest obowiązek jego ochrony. Jest on powiązany z prawem do środowiska. Obywatelom przyznaje się prawo do korzystania z wartości środowiska, ale jednocześnie z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek ochrony. W chwili obecnej przy dynamicznym rozwoju systemu prawa ochrona środowiska powinna być obowiązkiem każdego. Pominięcie takiego założenia przy tworzeniu i stosowaniu prawa może spowodować niemożność realizacji prawa do środowiska. Należy podkreślić, że prawo do środowiska jest jednocześnie uwarunkowane obowiązkiem jego ochrony. Tych dwóch elementów nie można traktować w sposób rozłączny.

5.2. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie publiczne w ochronie środowiska

Do najczęściej obecnie roztrząsanych, a po części już wyjaśnionych problemów teorii prawa ochrony środowiska należy pojęcie obowiązku ochrony środowiska. Zaczniemy nasze rozważania od ustalenia tego, co ogólnie nazywamy obowiązkiem i co da nam pewne wstępne wyobrażenie o złożonym charakterze tego pojęcia w płaszczyźnie szeroko rozumianej powinności zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Prowadzenie dalszych analiz nie będzie też możliwe bez dokonania kilku ważnych, jak sądzę, uściśleń terminologicznych.

Pozycję prawną określonego podmiotu w systemie prawa wyznaczają obowiązki i uprawnienia. Obowiązek w znaczeniu ogólnym oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyj-

[69] W. Radecki, *Obywatelskie…*, s. 103–104.

[70] J. Sommer, *Prawo do środowiska w konstytucji PRL*, [w:] *Prawo człowieka…*, s. 56.

nego, prawnego. Jest to co, ktoś musi zrobić powodowany pewną koniecznością. Może on oznaczać powinność lub zobowiązanie[71].

Teraz powinniśmy sprecyzować pojęcie obowiązku prawnego. Terminy: „obowiązek" i „powinność" na gruncie moich rozważań traktuję jako synonimy. Mam jednak świadomość, że w teorii prawa można spotkać poglądy różnicujące znaczenie tych dwóch pojęć. Obowiązek należy do podstawowych pojęć prawniczych. W literaturze trudno wskazać na jedną w pełni wystarczającą definicję tego pojęcia. W doktrynie zwrócono uwagę, że zadanie określenia „obowiązku" w postaci definicji klasycznej okazało się niewykonalne[72]. Przyjmuje się, że norma ustanawia dla danego podmiotu obowiązek zwłaszcza wtedy, kiedy przewiduje dla niego jeden tylko sposób nakazywanego zachowania w danych okolicznościach[73].

Obowiązek prawny sprowadza się więc najczęściej do tego, że przepis prawa ustanawia dla danej grupy adresatów nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku wynikające z określonej normy prawnej może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny nie musi się sprowadzać do prostych nakazów lub zakazów. Według Z. Ziembińskiego, możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań"[74].

Na gruncie prawa konstytucyjnego charakterystykę instytucji prawnej obowiązku przeprowadza F. Siemieński. Wyodrębniając części składowe pojęcia obowiązku, wskazuje jednocześnie na następujące zależności: „1) zachodzi tu brak możności wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli"[75]. Powinno lub może to pociągać za sobą przewidziane przez prawo ujemne skutki dla adresata lub adresatów.

---

[71] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

[72] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 324.

[73] A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 297.

[74] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

[75] F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124–125.

Z sytuacjami, w których niewypełnienie obowiązku powinno pociągać za sobą ujemne skutki, mamy do czynienia wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych skutków prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku. Zachowanie takie może ujemne skutki wywołać, gdy określony przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, „czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne, czy też nie ma ich ponosić"[76].

Według H. L. A. Harta, „teoria prawa jako nakazów popartych przymusem, mimo jej błędów, rozpoczyna się od najzupełniej poprawnego ujęcia faktu, że tam, gdzie jest prawo, tam też zachowanie się ludzi staje się w jakimś sensie dobrowolne lub obowiązkowe"[77]. Autor ten uważa, że stwierdzenie u kogoś obowiązku implikuje istnienie reguły. Reguły poparte znaczną presją są jego zdaniem traktowane jako ważne. Wyróżnia także reguły powinności i reguły obowiązku[78].

Pojęcie obowiązku można wyjaśnić także, odwołując się do instytucji prawnej prawa podmiotowego. Obowiązek ze względu na swoją treść jest „wprost przeciwstawny prawu podmiotowemu"[79]. Prawo podmiotowe daje uprawnienie żądania określonego zachowania się od osoby obowiązanej. Obowiązek zakłada wypełnienie takiego żądania przez osobę obowiązaną[80]. O. S. Joffe, M. D. Szargorodski twierdzą, że „przeciwstawność treści prawa podmiotowego i obowiązku nie przeszkadza w tym, że wspólnie służą temu samemu celowi – zaspokojeniu ustawowo uznanych interesów uprawnionego"[81]. Cytowani autorzy uważają, że zabezpieczają one osiągnięcie tego celu z odmiennych biegunów stosunku prawnego: prawo podmiotowe – ze strony uprawnionego, obowiązek natomiast – ze strony osoby zobowiązanej[82]. W takim znaczeniu nazywają oni obowiązek jako „ustawowo chroniony sposób powinnego zachowania się, którego osoba zobowiązana winna przestrzegać zgodnie z wymogami uprawnionego i w celach zaspokojenia jego interesów uznanych przez ustawę"[83].

M. Morawski obowiązkiem nazywa „ten mus, tę konieczność *sui generis*, która wolę z prawem moralności wiąże"[84]. Jego zdaniem, obowiązek jest „wypadkową dwóch sił – dobra należytego i dobra przyjemnego – wiążących wolę z prawem. Pierwsza stanowi samą istotę obowiązku, druga jego dopełnienie i sankcję. Ale jedna i druga o tyle są zdolne wiązać wolę ludzką, o ile się do wspólnego,

[76] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986, s. 38.
[77] H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 118.
[78] Tamże, s. 123.
[79] O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 187.
[80] Tamże.
[81] Tamże.
[82] Tamże.
[83] Tamże.
[84] M. Morawski, *Podstawy etyki i prawa*, Kraków 1930, s. 163.

najwyższego celu odnoszą”[85]. Nieodłączną częścią instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego są obowiązki, jakie mają władze publiczne względem wszystkich (a ściślej mówiąc względem współczesnych i przyszłych pokoleń). Obowiązek jest powinnością określonego zachowania wyznaczonego przez zawarte w normie prawnej żądanie tego zachowania. Obowiązek jest więc ustawowo chronionym sposobem powinnego zachowania się.

Podmiot zobowiązany powinien zachowywać się zgodnie z wymogami treści obowiązku, lecz także w celu zaspokojenia uznanych przez prawo interesów. Podmiot uprawniony może domagać się wypełnienia obowiązku. Żądając wypełnienia obowiązku, musi mieć do tego podstawę prawną. Obowiązek określany jest jako zachowanie powinne, które ulega przekształceniu wraz z jego realizacją w zachowanie rzeczywiste. Naruszenie obowiązku, polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązku, może pociągać za sobą pewne skutki prawne. C. Znamierowski mówi o ogólnym „poczuciu powinności”[86]. Jego zdaniem, „zachowuje ono zasadniczo tę samą strukturę, bez względu na to, z jakiego źródła się zrodziło; w jednym przypadku mogło powstać z najbardziej kapryśnego i przypadkowego stanowienia, kiedy indziej z najgłębszej miłości spraw ludzkich i całego wszechświata”[87].

Poczucie i powinność rozkładają się na dwie osoby. Powinność dotyczy określonego zachowania. Jeden podmiot znajduje się w takim stosunku do drugiego lub w takim wzajemnym związku, że jeden podmiot zaaprobuje pewien ściśle określony sposób zachowania się, a pominie wszelkie inne jego zachowanie. Ten stosunek dwóch podmiotów ze względu na poczucie powinności C. Znamierowski nazywa sytuacją, „dodając jeszcze bardziej szczegółowe miano obowiązku”[88]. W sytuacji, w której dany podmiot ma poczucie, że powinien wykonać działanie, poczucie powinności i powinność przypisywana zbiega się w jednej osobie. Autor ten uważa, że jego własne poczucie wyznacza mu pewną sytuację, stawiając go w określonym stosunku do niego samego oraz do jego czynów. Te sytuację nazywa on również obowiązkiem[89]. Uważa, że całkowicie niesłuszny jest rozpowszechniony pogląd, że przeżycie uprawnienia łączy się zawsze z przeżyciem powinności. Jego zdaniem poczucie uprawnienia może się zupełnie nie wiązać z poczuciem powinności.

Uprawnieniu nie musi odpowiadać żaden obowiązek. Uprawnienie może też kolidować z powinnością. Jak zaznaczyłem to na wstępie tego fragmentu rozważań, obowiązek może też wynikać z nakazu moralnego (wewnętrznego) pozbawionego znaczenia prawnego. Przykładem tak rozumianego obowiązku może

[85] Tamże, s. 165.
[86] C. Znamierowski, *Prolegomena do nauki o państwie*, Warszawa 1930, s. 148.
[87] Tamże.
[88] C. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 250.
[89] Tamże, s. 252.

być wypowiedź na temat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Mahatmy Gandhiego, który stwierdził: „nauczyłem się od mojej niepiśmiennej, lecz mądrej matki, że wszystkie prawa, które winny być przyznawane i przestrzegane, wynikają z dobrze wykonywanego obowiązku”[90]. Czy zatem dobrze wykonany obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego może znaleźć się w konflikcie z innym obowiązkiem prawnym lub politycznym skierowanym do władz publicznych? Powstaje też pytanie, czy można mówić o nadrzędności pewnych obowiązków władz publicznych w stosunku do innych?

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest częścią wypełnienia obowiązku zapewnienia naturalnej potrzeby człowieka. W ten sposób możemy założyć, że bezpieczeństwo ekologiczne jest częścią ogólnego bezpieczeństwa państwa, społeczeństwa i obywateli. Obowiązek zapewnienia tak szeroko rozumianego bezpieczeństwa „obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności oraz ochrony poziomu i jakości życia”[91].

W ramach instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego mamy do czynienia z przeplataniem się wzajemnym praw i obowiązków władz publicznych i obywateli. Taka sytuacja skłania jednostkę do domagania się od władz publicznych zapewnienia realizacji swego prawa do środowiska obejmującego bezpieczeństwo ekologiczne. W takim znaczeniu możemy mówić też o realizacji prawa do bezpieczeństwa ekologicznego i wypełnianiu obowiązków władz publicznych z tym związanych. Normy prawne powinny stymulować proces wypełniania obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne.

Jeżeli uznamy bezpieczeństwo ekologiczne za wartość, która jest chroniona prawem, to musimy się zgodzić, że powinien istnieć obowiązek, który gwarantuje jej realizację. Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego i tworzące ją normy mają charakter formalny. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego realizuje potrzebę i jednocześnie prawo człowieka do bezpiecznego życia w środowisku.

W instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego wpisany jest w sposób naturalny obowiązek. Ktoś lub coś musi zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne człowiekowi. Stan ten nie może istnieć sam z siebie przy założeniu, że mamy do czynienia z funkcjonowaniem władz publicznych prowadzących politykę, mającą na celu zapewnienie ogólnego bezpieczeństwa.

W ramach tego obowiązku państwo jest zobowiązane do określonych świadczeń oraz do wydawania odpowiednich regulacji prawnych. E. Ura twierdzi, że „Ochrona bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego

---

[90] M. Gandhi, *Lester to Julian Huxley, Direktor General of UNESCO, Human Rights, Comments and Interpretation*, New York 1949, s. 18.

[91] E. M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 56.

jest niezbędnym warunkiem zapewnienia rozwoju i porządku publicznego, jest niezbędnym warunkiem zapewnienia rozwoju każdej zorganizowanej zbiorowości ludzkiej, zwłaszcza państwa"[92]. W tym celu jego zdaniem muszą być jasno określone prawa i obowiązki obywateli oraz zapewnione gwarancje ich przestrzegania[93]. Autor ten uważa, że zagadnienie praw i swobód obywatelskich należy rozpatrywać z dwóch punktów widzenia, tj. określonych uprawnień – gwarancji, a także obowiązków. W wielu wypadkach zaznacza, że bardzo trudno jest ustalić, gdzie się kończy prawo, a gdzie zaczyna się obowiązek[94]. Prawom i wolnościom obywatelskim towarzyszą nieodłącznie obowiązki, co wynika m. in. z tego, że mamy do czynienia z uprawnieniami, a nie przywilejami[95].

J. Rawls, analizując instytucje praw i wolności, wprowadził pojęcie dóbr pierwotnych. Zalicza do nich w szczególności podstawowe prawa i wolności oraz społeczną podstawę szacunku dla samego siebie[96]. Dobra pierwotne, jego zdaniem, określają, jakie są potrzeby obywateli i czego częścią jest ich dobro jako obywateli[97]. Cytowany autor mówi też o „społecznym podziale odpowiedzialności", w ramach którego społeczeństwo przyjmuje odpowiedzialność za utrzymanie równych podstawowych wolności i autentycznej równości szans[98]. Neutralność państwa, zdaniem J. Rawlsa, może oznaczać, że ma ono „zapewnić wszystkim obywatelom równą możliwość realizowania każdej koncepcji dobra, którą swobodnie afirmują"[99].

Wynikać z tego może istnienie pewnych norm wspólnych tworzących instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. *Deklaracja Sztokholmska* jest przykładem wyróżnienia wspólnych wartości ogólnoludzkich (w ujęciu J. Rawlsa traktowanych jako dobra pierwotne) związanych z ochroną środowiska, konkretyzujących jednocześnie treść bezpieczeństwa ekologicznego. Wyrażona tam jest wspólna zgoda na przestrzeganie szeregu obowiązków oraz wzajemnie respektowanych ich przez władze publiczne i jednostki. H. L. A. Hart wychodzi z założenia, że „tam, gdzie jest prawo, tam też zachowanie się ludzi staje się w jakimś sensie niedobrowolne lub obowiązkowe"[100].Jego zdaniem, stwierdzenie, że ktoś ma obowiązek lub pozostaje w stanie obowiązku, rzeczywiście implikuje istnienie reguły. Nie jest jednak zawsze tak w ocenie tego autora, że tam, gdzie istnieją reguły, wzorzec zachowania się przez nie wymaganego pojmuje się za pomocą obowiązku[101].

---

[92] E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1988, s. 108.
[93] Tamże.
[94] Tamże, s. 389.
[95] Tamże.
[96] J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998, s. 254.
[97] Tamże, s. 262.
[98] Tamże, s. 264.
[99] Tamże, s. 268.
[100] H. L. A. Hart, *Pojęcie*…, s. 118.
[101] Tamże, s. 123.

Znaczenie pojęcia obowiązków prawnych (*legal obligation*) zaproponowane przez H. L. A. Harta analizuje wnikliwie A. Grabowski[102].

Normy, tworzące instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego, mogą być rozumiane i realizowane w sposób różnoraki, mimo że opierają się na wspólnych założeniach i celach. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego zakłada więc istnienie obowiązku po stronie władz publicznych do podejmowania działań, które spowodują i zapewnią utrzymanie stanu realizacji nałożonych na nie zadań w ochronie środowiska.

Szersze wykorzystanie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako obowiązku wymaga jak sądzę wyjaśnienia szeregu kwestii z uprawnieniami po stronie jednostek włącznie, którym władze publiczne mają zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Tak rozumiany obowiązek oznacza wymóg zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego względem każdego. Obowiązek ten pozostaje w ścisłym związku z samą powinnością ochrony środowiska, gdyż jest ona podstawowym warunkiem zabezpieczenia jego realizacji. Ustalony przez prawo model powinnego zachowania się władz publicznych zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i wykonujących obowiązek ochrony środowiska wywiera bezpośredni wpływ na zachowanie się jednostek korzystających z prawa do środowiska. Wpływ wykonania obowiązków w ochronie środowiska w znacznej mierze zależy też od tego, za pomocą jakich instrumentów zostało zapewnione bezpieczeństwo ekologiczne na poziomie podstawowym.

Analizując relacje zachodzące pomiędzy obowiązkiem i uprawnieniem, J. Lande twierdzi, że „jest rzeczą powszechnie uznaną w nauce, że obowiązek i uprawnienie (zwykle nazywane prawem podmiotowym) są swoistymi cechami normy prawnej[103]. Mam tu na myśli materialnoprawną istotę instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Podstawą realizacji tego obowiązku jest prawo i polityka ochrony środowiska. Zdaniem cytowanego autora w obowiązku odczuwa się pewien nacisk na postępowanie, skłaniające do zachowania się wbrew interesom, a zawsze na korzyść innej osoby – uprawnionego. J. Lande uważa, że z tego wywodzą się teorie „widzące w obowiązku dyktat jakiejś woli przemożnej, wyraz przymusu, objaw konieczność lub tp. Wszystkie te próby łatwo obalić: owa „wola" nie jest faktem stwierdzalnym, lecz metaforą; przymus nie towarzyszy wszystkim obowiązkom; konieczność jest czymś nie dającym się uchylić, gdy obowiązek można spełnić lub nie spełnić itd."[104] Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Tak określone zadanie władz publicznych stanowi również główne wskazanie dotyczące zakresu i funkcji instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w kontekście uprawnień wynikających z obowiązku zapewnienia bezpie-

[102] A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego*. *Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.

[103] J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 943.

[104] Tamże, s. 944.

czeństwa ekologicznego. By wszyscy mogli korzystać z bezpieczeństwa ekologicznego, niezbędne jest ustalenie jego granic.

Aby je wyznaczyć, trzeba sięgnąć w pierwszej kolejności do treści art. 5 Konstytucji. Według tej normy „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". W przepisie tym ustawodawca określił najważniejsze funkcje państwa. Wynikają z nich przede wszystkim szczegółowe kompetencje i zadania organów państwowych. E. Ura do istoty funkcji wewnętrznej państwa zalicza stosunki między władzą, państwa a obywatelem. Funkcja wewnętrzna państwa polega także na ochronie dóbr poszczególnych jednostek przed zamachami[105]. Jego zdaniem, „Istota funkcji wewnętrznej polega także na tym, by nakreślone zadania państwa mogły być realizowane w poczuciu spełnienia nałożonych obowiązków i wysokiej dyscypliny społecznej"[106].

W tym celu zasady określonego zachowania i podporządkowania się nim, wymuszone przez państwo, są zasadami prawnymi i tym właśnie się różnią od innych zasad postępowania, np. norm moralnych[107]. Podstawą ich realizacji jest głównie zasada zrównoważonego rozwoju. Określa ona zgodnie z treścią art. 5 stosunek państwa i obywateli do ochrony środowiska. Należy wyraźnie podkreślić, że w interpretacji pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego nie możemy ograniczać się wyłącznie do treści zasady zrównoważonego rozwoju. Powinny być tutaj stosowane także inne zasady prawne ochrony środowiska, których znaczenie praktyczne jest szczególnie ważne dla zachowania bezpieczeństwa ekologicznego, takie jak: zasada prewencji, przezorności czy też zasada zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zasada nadrzędności. Zasada zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji, wyznacza ogólną dyrektywę interpretacyjną. Jest to jednak zasada zbyt ogólna w swoich celach, aby wypełnić konkretną treścią pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego. Do tego właśnie potrzebujemy odwołania się do treści innych zasad prawnych ochrony środowiska o bardziej precyzyjnym charakterze i zakresie. Stwarzają one lepsze możliwości dla określenia stosunku państwa do obywateli w kontekście realizacji wielu szczegółowych obowiązków prawnych zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne.

Według J. Kowalskiego, „stosunek miedzy państwem a adresatami jest więc oparty na faktycznej zależności obywateli od państwa"[108]. Uważa on, że stosunek między państwem, obywatelami nie jest stosunkiem prawnym, lecz stosunkiem wynikającym z władczej pozycji państwa, a więc stosunkiem „czysto" socjologicznym. Jego zdaniem stosunek między państwem a obywatelami i stosunek między obywatelami to są dwie strony jednego stosunku, który ma charakter prawno-społeczny.

---

[105] E. Ura, *Prawne zagadnienia*..., s. 13.

[106] Tamże.

[107] Tamże.

[108] J. Kowalski, *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963, s. 162.

Z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego wiąże się obowiązek oddalania zagrożeń oraz udzielania ochrony w razie zachodzenia niebezpieczeństwa dla człowieka. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego nie ma charakteru powszechnego, tak jak obowiązek ochrony środowiska. Ogranicza się on do władz publicznych, a nie do wszystkich, tak jak w przypadku ochrony środowiska.

Zakres tego obowiązku jest i tak bardzo szeroki. Oznacza to, że ciąży on na władzach publicznych w każdej sytuacji wymagającej ochrony dla bezpieczeństwa ekologicznego i środowiska, a nie tylko przy prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Prawo ochrony środowiska ustanawia różne warunki ograniczające zakres omawianego obowiązku. Wymóg prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom został włączony do systemu prawa polskiego stosunkowo późno i to z różnych powodów, o których pisałem wcześniej. Nieprzypadkowo zbiegł się on także w czasie z wprowadzeniem do Konstytucji zasady zrównoważonego rozwoju.

Zasięg tego obowiązku może być ustalony poprzez oznaczenie dóbr i wartości, których zagrożenie powoduje jego wykonanie. O tym, jakie dobra i wartości znajdują się na tej liście, decyduje głównie ustawodawca. Dobra i wartości chronione poprzez zagwarantowanie bezpieczeństwa ekologicznego zapewnia także realizacja polityki ochrony środowiska. Zgodnie z zasadą nadrzędności wymagań ochrony środowiska bezpieczeństwo ekologiczne pośrednio realizują inne polityki sektorowe. Zarówno w przypadku prawa, jak i polityki możemy mówić o hierarchii dóbr i wartości chronionych przy pomocy tych instrumentów. Z punktu widzenia treści obowiązku prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne należy wymagać od władz publicznych znacznie więcej niż w przypadku wykonywania obowiązku ochrony środowiska na podstawie art. 74 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten jest dyrektywą postępowania określającą obowiązek skierowany do władz publicznych, zmierzający do wywołania określonego stanu. Jest to właśnie stan bezpieczeństwa ekologicznego.

Analiza zagadnień dotyczących obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego rodzi konieczność podjęcia rozważań dotyczących gwarancji prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. K. Opałek uważa, że w stosunku, jaki zachodzi pomiędzy praworządnością a instytucją praw obywatelskich, chodzi o prawne gwarancje przyznawane obywatelom. Jego zdaniem, „gwarancjami tymi są konkretne i usankcjonowane obowiązki poszczególnych organów państwowych postępowania w taki sposób, aby prawa obywateli były realizowane, dalej, obowiązki odpowiednich organów czuwania nad realizacją tych praw i eliminowania faktów naruszenia tych praw czy to przez organy mające zajmować się ich bezpośrednim wprowadzeniem w życie, czy to przez poszczególnych obywateli”[109].

[109] K. Opałek, *Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 106.

Gwarancją zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska realizowany przez władze publiczne. Zdaniem L. Gardian-Kawy, „nakaz perspektywicznego spojrzenia na problemy środowiska zobowiązuje władze publiczne do podejmowania czynności kształtujących, prewencyjnych i reglamentacyjnych nie tylko zgodnie z kryterium legalności, ale również gospodarności, oszczędności i efektywności”[110]. Autorka ta zwraca uwagę na sprzeczność pojawiającą się przy realizacji tego obowiązku pomiędzy rozwojem gospodarczym a ograniczeniami wynikającymi z konieczności ochrony środowiska. W jej ocenie, „niewielka wiedza i niska kultura ekologiczna zarówno władzy, jak i społeczeństwa stwarza realne zagrożenie priorytetu ekonomii nad ekologią”[111].

Obowiązek ochrony środowiska jest wykonywany przez władze publiczne przede wszystkim ze względu na spełniane przez nie funkcje. Przez funkcje w takim znaczeniu należy rozumieć obiektywnie konieczną działalność władz publicznych, skierowaną na osiągnięcie wskazanych w ustawie celów. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest realizacją takiej obiektywnej potrzeby człowieka związanej z prawem do środowiska wyznaczającym konieczność podjęcia przez władze publiczne określonych form aktywności. Powinny one charakteryzować się także odpowiednią treścią, kierunkiem i rodzajem zadań w ochronie środowiska.

Znaczenie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego wzrasta, gdy rozpatrujemy ją jako element szerokiego rozumianego obowiązku ochrony środowiska spoczywającego na władzach publicznych. Zależność funkcjonalna między zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego i obowiązkiem ochrony środowiska przejawia się m. in. w tym, że ten ostatni jest gwarancją zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i aktywnie na nie wpływa.

Prawne znaczenie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego polega na tym, że problemy ochrony środowiska nie mogą być rozwiązane w sposób optymalny, jeżeli nie bada się, nie uwzględnia i nie wykorzystuje funkcji prawa ochrony środowiska oraz zadań władz publicznych. We wszystkich naukach prawnych, a w nauce prawa ochrony środowiska w szczególności, bardzo ważna jest znajomość potrzeb i interesów różnych grup społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo, w którym rośnie świadomość związana z ochroną środowiska, jest realnie zainteresowane zapewnieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne. Jest to proces wzajemnie zależny przede wszystkim od spełniania wielu funkcji przez prawo ochrony środowiska oraz od prawidłowego wykonywania zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska.

W następnej części tego rozdziału będę analizował zadania publiczne w ochronie środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego.

---

[110] L. Gardian-Kawa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 26.

[111] Tamże.

5.3. Zadania publiczne w ochronie środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego

W poprzednim punkcie tego rozdziału zajmowałem się badaniem zagadnień związanych z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Problematyka ta jest ściśle powiązana z realizacją zadań administracji w ochronie środowiska. W ochronie środowiska powinniśmy mówić nie o pojedynczych zadaniach, lecz o systemie zadań zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne. Najważniejszą właściwością takiego systemu jest obecność w nim zadań integrujących. Jednym z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Ważną cechą tego zadania jest odpowiednia konstrukcja struktury celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego, którą można sprowadzić do sumy właściwości pojedynczych zadań władz publicznych w ochronie środowiska.

W prakseologii zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przeszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób[112]. Przyjęcie przez daną osobę lub zespół osób zadania do wykonania powoduje przekształcenie się z tą chwilą zadania w cel. Jeżeli zadanie zostało przyjęte do wykonania przez zespół, to wtedy możemy powiedzieć, że istnieje cel wspólny związany z jego realizacją. Może też wystąpić kompleks celów indywidualnych, których osiągnięcie składa się na realizację zadania nadrzędnego. Najważniejszym i zawsze naczelnym czynnikiem procesu decyzyjnego jest otrzymane do wykonania zadanie. Jest to pierwszy element każdego procesu decyzyjnego i jednocześnie cel dalszego działania, wynikającego z zadania. Według M. Maneli, „działalność władzy państwowej jest w tym sensie celowa, że każde jej działanie wychodzi z określonych motywów i skierowane jest na urzeczywistnienie określonych celów (zadań)”[113]. Z zadań realizowanych przez państwo wynikają zadania poszczególnych jego organów[114]. Zadanie podstawowe (lub zasadnicze) państwa jest jednocześnie zadaniem całego aparatu państwowego, a nie tylko zadaniem poszczególnych jego organów. Zadania organów państwa składają się na pojęcie zadania podstawowego państwa[115].

Na gruncie teorii prawa Z. Ziembiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego[116]. Jeżeli wykonanie

---

[112] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 283–284.

[113] M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 55.

[114] Tamże, s. 56.

[115] Tamże.

[116] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu celu, zadnia, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 18–19.

zadania ma charakter obligatoryjny (a tak jest najczęściej), zobowiązany do jego wykonania musi podjąć określone czynności lub zachować się w sposób bierny. Zadanie może zawierać w swojej treści nakaz, zakaz działania lub powstrzymania się od działania. Istotne znaczenie dla przypisania odpowiedzialności prawnej za wykonanie zadania ma jego czytelność i zrozumienie treści przez podmiot zobowiązany.

Pojęcie „zadanie prawne" oznacza najczęściej sytuację, w której obowiązująca norma prawna zawiera w swojej treści obowiązek wykonania określonego zadania przez konkretnie wskazanego adresata. Powinniśmy oczekiwać, że podmiot wykonujący zadanie określone w prawie jest obowiązany do tego i na podstawie prawa obowiązującego, będzie odpowiadał za wykonanie lub niewykonanie zadania.

Według K. Opałka, „zadaniem ustawodawcy jest ustalenie i sprecyzowanie w przepisach prawnych systemu odpowiednich gwarancji praw obywatelskich, zadaniem zaś organów stosujących prawo jest realizowanie obowiązków wynikających z ustalonego przez ustawodawcę systemu gwarancji"[117]. Są to, jego zdaniem, obowiązki pewnych działań i zaniechań, które mają na celu bezpośrednią realizację praw obywatelskich bądź obowiązki nadzoru nad wykonywaniem tych praw i odpierania ich naruszenia[118]. Są to także obowiązki podejmowane przez odpowiednie organy państwowe działań, dotyczące wymaganych na wypadek zastosowania przez obywatela środków prawnych mających na celu usuniecie stanu naruszenia prawa lub spowodowanie realizacji danego prawa.

Zanim ustawodawca sformułuje zadania w treści przepisów prawa, powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny możliwości ich wykonania przez wskazanych adresatów normy, w której określi zadanie. Wykonujący zadanie ustalone przez prawodawcę musi precyzyjnie wiedzieć, jaki cel ma osiągnąć, postępując zgodnie z dyrektywą zachowania nakreśloną w zadaniu. Realizujący zadanie adresat normy musi także znać swoją rolę, której spełnienia od niego się oczekuje na podstawie normy prawnej. Zadanie może być wreszcie traktowane jako niezawodny przewodnik w realizacji celów wynikających z przepisów prawa. Zadanie jako przewodnik, drogowskaz dla postępującego zgodnie z treścią normy prawnej nie może zniknąć z pola widzenia podmiotu zobowiązanego od początku do końca pracy myślowej nad powzięciem decyzji związanej z realizacją zadania. Wykonywanie zadań powinno zawsze mieścić się w procesie działalności zaplanowanej. Planowanie działań (legislacyjnych, politycznych oraz technicznych) ma bardzo duże znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Do elementów planowania K. Strzyczkowski zalicza: ustalenie wewnętrznie zgodnych ilościowo celów, określenie środków niezbędnych do realizacji celów planowania w różnych układach przestrzennych i czasowych,

[117] K. Opałek, *Rozdział III. Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 106.

[118] Tamże.

ustalenie konkretnych zadań, koordynację i integrację celów, metodę organizowania zadań oraz projektowanie przyszłości[119]. Uwzględniając różne rodzaje planów, należy odróżnić metody planowania, które mają charakter ogólny, uniwersalny oraz takie, które dotyczą określonych rodzajów planów. Ogólne zasady metodyczne mówią o tym, jakie zagadnienia, w jakiej kolejności i jak trzeba rozwiązywać w toku opracowywania planów[120]. Metody szczegółowe planowania stanowią konkretyzację zasad ogólnych w dostosowaniu do zagadnień, których rozwiązaniu mają służyć[121].

Z funkcją planowania w ochronie środowiska wiąże się także potrzeba hierarchizacji zadań ochronnych. Ważne znaczenie praktyczne ma zwłaszcza rozkładanie ich w czasie oraz koncentrowanie środków na realizację zadań uznanych za najważniejsze i najpilniejsze dla zrealizowania zaplanowanych celów ochrony środowiska. W toku procesu planowania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego można wskazać na następujące najważniejsze zagadnienia obejmujące: 1) przygotowanie informacji początkowych niezbędnych w procesie planowania; 2) opracowanie projektu planu kompleksowego; 3) opracowanie planów wykonawczych, 4) nadzór i 5) wprowadzenie korektur do planów wykonawczych oraz do realizowanego wariantu projektu planu kompleksowego. Jak twierdzi K. Porwit, „Wewnętrzna treść każdego z wymienionych zagadnień musi być oczywiście dostosowana do rodzaju planu oraz szczebla, który go sporządza i realizuje”[122].

Planowanie w ochronie środowiska pozwala w szczególności na wybór zadań, które należy wykonać w pierwszej kolejności. Skupienie decyzji politycznych na zasadniczych kierunkach ochrony prawnej środowiska, którym nadano priorytet, zwiększa skuteczność wykonywania poszczególnych zadań. Dzięki planowaniu zadań można z góry określić pożądaną kolejność ich realizacji. Hierarchizacja zadań w ochronie środowiska znajduje swój wyraz m. in. w hierarchii aktów prawnych chroniących środowisko. Prawodawca wyznacza w nich w sposób bezpośredni zadania do wykonania w ochronie środowiska. W polityce ochrony środowiska zadania są realizowane pośrednio za pomocą instrumentów prawnych.

Według Platona, istnieje ścisły związek między sposobem zorganizowania państwa a rezultatem działalności prawodawcy. Największe dobro w organizacji państwa, które „powinien prawodawca mieć na oku, kiedy układa prawa”, to harmonijna jedność zadań, która wynika z eliminacji sprzeczności interesów[123]. Nie ma co do tego wątpliwości, że współczesne państwo musi w ramach swoich

---

[119] K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 4.

[120] K. Porwit, *Z teorii i praktyki planowania*, Warszawa 1970, s. 208.

[121] Tamże.

[122] Tamże, s. 210.

[123] Platon, *Prawa*, Warszawa 1960, 462 d.

podstawowych zadań zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Jest ono dobrem publicznym, które obok innych dóbr, takich jak porządek, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, „są wartościami sytuowanymi najwyżej na skali oczekiwań społecznych i osobistych większości członków społeczeństwa”[124]. Teoria dobra publicznego ma swoją długą historię. W XVIII w. D. Hume, w dziele zatytułowanym *Treatise of Human Nature*, analizował zagadnienie wspólnego dobra w ramach szkolnictwa. Istotny wkład w tworzenie koncepcji dobra publicznego wniosła teoria dóbr publicznych opracowana przez P. A. Samuelsona[125]. Wskazała ona m. in. na problem zawodności rynku jako podstawowego mechanizmu regulacyjnego w reglamentacji dostępności do dóbr. Dobro publiczne z natury swej nie jest kategorią prawa prywatnego, lecz prawa publicznego. W określeniu „publiczny” mieści się zakres takich terminów, jak: „ogólny”, „powszechnie dostępny”, „przeznaczony do powszechnego użytku”.

Państwo przy pomocy władz publicznych jest zobowiązane zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Obowiązek ten wydaje się dość oczywisty. Bezpieczeństwo ekologiczne możemy także zaliczyć do elementarnych potrzeb ludzkich, które powinny być gwarantowane przez państwo niezależnie od możliwości finansowych jego obywateli. Należy wyraźnie podkreślić, że władze publiczne mają taki obowiązek wobec każdego przebywającego na terytorium kraju, a nie wyłącznie w stosunku do obywateli.

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego powinniśmy analizować nie jako jedno zadanie, lecz jako system zadań wyznaczonych przez system przepisów prawa ochrony środowiska i jego funkcje. Z ich treści wynika, że ochrona środowiska jest zadaniem publicznym. Tak samo jak publicznoprawny charakter ma obowiązek ochrony środowiska skierowany do władz publicznych. Pojęcie „zadania publiczne” było i pozostaje nadal przedmiotem szerokiej refleksji doktryny oraz judykatury. Według A. Błasia, „istnieje zasadnicza różnica pomiędzy charakterem zadań administracji w państwach przedkonstytucyjnych i zadaniami administracji realizowanymi w państwie prawa. W państwie prawa zadania administracji publicznej mają charakter obowiązków prawnych. W państwach przedkonstytucyjnych zadania administracji publicznej pojmowano jako uprawnienia (prerogatywy) władz administracyjnych”[126]. Z. Cieślak definiuje zadanie jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty[127].

---

[124] A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 37.

[125] P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954/11.

[126] A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 132.

[127] Z. Cieślak, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 93.

W literaturze polskiej stawiane są ważne pytania, czy istnieją zadania, które można z natury swej traktować jako zadania publiczne[128]. Jedną z przeszkód, które nie pozwalają niektórym autorom na stanowcze opowiedzenie się za istnieniem tej kategorii pojęciowej, jest „brak jednoznacznych kryteriów umożliwiających przeprowadzenie granicy między tym, co publiczne, a tym, co prywatne"[129]. Podstaw teoretycznych do dyskusji nad tym problemem dostarczają dwie teorie: 1) teoria krytyki zadań publicznych oraz 2) teoria cyklicznego rozwoju zadań publicznych[130]. Teoria krytyki zadań publicznych zbudowana została wokół pytania, czy dotychczasowe zadania wykonywane przez administrację publiczną są wciąż aktualne i konieczne do osiągnięcia celów państwa? Jest ona określana jako teoria preskryptywna. Teoria cyklicznego rozwoju zadań publicznych posiada charakter deskryptywny i podkreśla cykliczność rozwoju zadań publicznych oraz „przeciwstawność tendencji, które rozwój ten kształtują"[131].

Dotychczasowa praktyka w obszarze realizacji zadań publicznych ochrony środowiska wielokrotnie wykazała, że można zakładać w przyszłości pewien wzrost ich liczby i zakresu. Dostrzegając istnienie systemu zadań związanych z ochroną środowiska, nie trudno zauważyć powiązanie go z instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Jedną z właściwości takiego systemu jest obecność w nich integrujących zadań systemowych, których nie można sprowadzić do sumy właściwości zadań pojedynczych. Struktura tych zadań w prawie ochrony środowiska jest z założenia multifunkcyjna. Oznacza to, że może ona spełniać jednocześnie wiele funkcji, które niekoniecznie muszą wynikać tylko z przepisów prawa ochrony środowiska. Przykładem integrującego zadania systemowego w prawie ochrony środowiska jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego lub obowiązek ochrony środowiska lub ochrona różnorodności biologicznej. Specyfika systemu zadań dotyczących ochrony środowiska i jego istota określana jest przede wszystkim przez naturę tworzących go części oraz charakter ich wewnętrznego oddziaływania wzajemnego. Zadania w ochronie środowiska są też powiązane z realizacją innych celów publicznych przypisywanych głównie państwu.

Zadania publiczne w ochronie środowiska, zapewniające realizację integrujących zadań systemowych, wykonywane są głównie przez organy administracji. Zdaniem T. Skonecznego, „zadanie administracji państwowej to preskryptywny wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu pań-

---

[128] Na problem ten zwraca uwagę m. in. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 16.

[129] E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia- zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 119.

[130] Tamże, s. 121.

[131] Tamże.

stwa przez jego administrację, za pomocą określonych środków i działań. Autor ten twierdzi, że do zakwalifikowania danego zadania jako zadania administracji państwowej konieczne jest spełnienie następujących warunków: 1) istnienie celu państwa, którego urzeczywistnieniu ma służyć to zadanie; 2) uznanie, że administracja państwowa jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania; 3) stworzenie środków, które mają służyć realizacji zadania (w znaczeniu preskryptywnym) oraz 4) zaznaczenie, że w celu wykonania określonego zadania podejmowane są faktycznie dane środki lub działania (w znaczeniu deskryptywnym)[132]. Dla potwierdzenia bytu zadania konieczne jest istnienie dwóch składników w postaci: 1) formalnego wyznaczenia oraz 2) faktycznego wykonania zadania. Według M. Stahl, „określenie zadania publicznego, celu publicznego, a szerzej interesu publicznego, jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego, przyjmowanego systemu wartości"[133].

Warto w tym miejscu wskazać na znaczenie dwóch istotnych pojęć: „cel" i „wartość". Cel obejmuje to, do czego dążą władze publiczne realizujące dane zadanie. Na przykład, celem władzy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska może być zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego lub zwiększenie lesistości kraju. Władze publiczne mogą podporządkowywać swoje interesy tym celom. Pojęcie „wartość" obejmuje uznanie przez społeczeństwo lub organy władzy publicznej określonych właściwości jakiegoś zjawiska, które posiadają pozytywne znaczenie dla danego podmiotu, który ocenia te wartości. W pragmatyzmie amerykańskim J. Dewey poddał krytyce koncepcje głoszące istnienie absolutnych i powszechnie ważnych wartości[134]. Sprzeciwiał się twierdzeniu, że coś może być wartością samo przez się. Jego zdaniem, wartości nie mają charakteru pierwotnego i zewnętrznego w stosunku do działania i doświadczenia społecznego, lecz wynikają z niego w postaci doraźnego, konkretnego celu i środków jego realizacji[135]. Wartość może istnieć jedynie ze względu na określony cel jako środek jego realizacji danego zadania. Generalnie, wartości są konkretne i zmienne, tak samo jak zmienna jest ludzka praktyka społeczna, jak zmienne są sytuacje zewnętrzne, wytyczające potrzeby i pragnienia. Społeczne ujmowanie człowieka i jego wartości przez J. Deweya prowadzi do podkreślenia przyrodniczego, biologicznego charakteru zjawisk ludzkich. Według tego myśliciela jednostka w środowisku to jednostka w środowisku przyrodniczo-społecznym, w cywilizacji ludzkiej. Dla J. Deweya naturalne środowisko jest środowiskiem społecznym, a jednostka jest zawsze członkiem społeczności[136]. W ramach tej społeczności ma ona swoje potrzeby.

---

[132] T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT 1985/11–12, s. 3.

[133] M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcje systemu*…, s. 95.

[134] Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P. J. Smoczyński, *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 486.

[135] Tamże.

[136] Tamże, s. 487.

Bezpieczeństwo ekologiczne zaspokaja potrzeby człowieka związane z jego życiem w środowisku. W ten sposób staje się ono przedmiotem oczekiwań jednostki w stosunku do państwa. Bezpieczeństwo ekologiczne jest niezbędne dla zaspokajania wielu potrzeb człowieka, które nie są związane bezpośrednio z samym środowiskiem, takich jak ochrona zdrowia, bezpieczne i higieniczne warunki pracy, ochrona wolności i dóbr osobistych oraz ochrona prawa własności. Zapewnienie zaspokajania potrzeb człowieka jest obowiązkiem państwa gwarantującego szanowanie wartości najważniejszych dla człowieka. Pojęcie wartości w prawie zakłada także istnienie stosunku między człowiekiem a prawem do tej wartości gwarantowanym przez państwo. W tym stosunku człowiek jest oczywiście stroną ważniejszą od samej wartości, którą prawo gwarantuje.

Wyznaczając zadania publiczne w ochronie środowiska zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne, można postawić pytanie, w czym przejawia się wartość bezpieczeństwa ekologicznego? W ochronie środowiska zachodzi stałe wykonywanie zadań dotyczących realizacji celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. W tym zakresie każdy ma prawo do artykułowania swoich oczekiwań w formie żądania zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, jako swojego prawa podmiotowego, którego władze publiczne nie mogą nie dostrzegać szanując te wartości.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest także szeroko rozumianą potrzebą społeczną. Tworzy ona obiektywne i subiektywne warunki, niezbędne dla korzystania ze środowiska. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego bezpośrednio lub pośrednio warunkuje również treść zadań władz publicznych w ochronie środowiska. Przedmiot zadań publicznych w ochronie środowiska zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne jest ukształtowany przede wszystkim poprzez funkcje prawa ochrony środowiska.

Jeżeli istnieje obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i jeżeli prawo ochrony środowiska ma tworzyć po temu warunki, to system zadań w ochronie środowiska możemy traktować jako element składowy funkcji tego prawa i gwarancji jego przestrzegania. Skoro możemy wskazać funkcje prawa ochrony środowiska, to na pewno muszą być sformułowane zadania, które funkcje te realizują. Analizując zwłaszcza funkcje, powinniśmy także wykorzystywać dorobek wielu „dyscyplin uzupełniających" z zakresu prawa oraz dziedzin, które nie mają bezpośredniego związku z prawem, takich jak. np. biologia, geografia oraz ekonomia. Badając funkcje prawa ochrony środowiska, na ogół nie uświadamiamy sobie, w jakim stopniu operujemy metodami, które występują w danej „dyscyplinie uzupełniającej", a jednocześnie bardziej lub mniej wykorzystywane są w prawie ochrony środowiska.

Funkcje prawa ochrony środowiska łączą się bezpośrednio z problematyką zadań administracyjnych w ochronie środowiska. Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na rzecz ochrony środowiska mają w dużej mierze charakter zadań administracyjnych. Wykazują one ponadto wyraźną specyfikę wyni-

kającą z przedmiotu ochrony prawnej, jakim jest środowisko[137]. M. Zimmermann z punktu widzenia praw i obowiązków obywatela stawia interesujące pytanie czym jest administracja publiczna w stosunku do obywatela: zwierzchnikiem, który wykonuje swoją władzę arbitralnie, czy też tylko wykonawca postanowień ustaw[138]? Odpowiadając, twierdzi, że „administracja, musi rozwijać działalność celową, skierowaną świadomie i planowo na osiągnięcie pewnych skutków, musi działać twórczo, że celem jej jest prócz wydawania aktów administracyjnych również stwarzanie nowych wartości itd."[139] Jest to jego zdaniem twórcza rola administracji. W przypadku, gdy administracja występuje jako władza, w charakterze prawotwórczym (w tym znaczeniu, że nakłada obowiązki i nadaje prawa), a więc gdy chodzi o prawne środki jej działania, określenie takie w systemie państwa praworządnego nie może być uzasadnione[140].

Podstawą prawną dla tego rodzaju czynności stanowią głównie normy prawa ochrony środowiska. Rzadziej podstawę taką wyznaczają przepisy prawa administracyjnego. Zdaniem M. Górskiego, „norma prawna wyznacza formalną podstawę prawną dla autorytatywnych działań administracji w oparciu o stworzony stosunek prawny pomiędzy administracją, a podmiotami, w stosunku do których posiada ona upoważnienie do władczego określenia ich praw oraz obowiązków"[141]. Normy prawne z zakresu ochrony środowiska mają swoje głębokie korzenie w naukach technicznych, przyrodniczych i ekonomicznych.

Ochrona środowiska jest realizowana przede wszystkim za pomocą systemu prawa ochrony środowiska. Określa on zadania administracji publicznej z zakresu ochrony środowiska. Organy administracji realizują funkcję ochronną oraz podejmują zadania organizatorskie, kierując się w swojej działalności przepisami prawa ochrony środowiska. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska zakreślony właśnie granicami funkcji tego prawa.

Pojęcie „funkcja" oznacza czynność, wykonywanie. Jest to zespół działań realizowanych zgodnie z jakąś metodą, która przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu[142]. W zależności od sposobu takiego podziału można wyodrębnić rodzaje funkcji. Biorąc pod uwagę hierarchię realizowanych zadań, odróżnia się funkcje podstawowe od pomocniczych. Do funkcji podstawowych można zaliczyć czynności związane z realizacją zadań głównych. Funkcje pomocnicze obejmują te, które nie dotyczą zadań podstawowych i nie regulują funkcjonowania

---

[137] J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 39.

[138] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Poznań 1959, s. 4.

[139] Tamże, s. 16.

[140] Tamże, s. 17.

[141] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 46.

[142] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia*..., s. 70.

całości[143]. Dany element pełni określoną funkcję wobec całości, do której należy, gdy mniej więcej jego jednostajne funkcjonowanie rozpatrujemy ze względu na znaczenie, jakie ma ono dla funkcjonowania całości[144]. Zdaniem J. Zieleniewskiego, „kryterium odróżnienia jednej funkcji od innych, czyli stwierdzenia, że mamy do czynienia z odrębną funkcją, jest więc możność sformułowania zrozumiałego celu, mającego choćby podporządkowane, lecz względnie samodzielne znaczenie, do którego realizacji wystarczy dany zespół czynności"[145].

Wiele funkcji na różnych płaszczyznach działania przypisać można prawu ochrony środowiska. Wśród licznych, które można wysunąć na plan pierwszy, występuje generalna funkcja prawa ochrony środowiska jako gwaranta bezpieczeństwa ekologicznego. Wydaję się, że zainteresowanie nią w literaturze nie jest zbyt duże. Gwarancje praw i wolności obywatelskich oraz praw politycznych i socjalnych wzmacniają ogólne znaczenie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Przyznane w Konstytucji obywatelowi wolności, prawa ekonomiczne, socjalne i polityczne nie zawsze mogą stanowić wystarczającą podstawę normatywną do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Słabość tych gwarancji oraz zawężenie możliwości stosowania przepisów samej Konstytucji nie sprzyja w doktrynie formułowaniu koncepcji „nadrzędnego prawa podmiotowego"[146].

R. Paczuski uznaje prawo ochrony środowiska za podstawowy instrument polityki państwa i zarazem środek ochrony indywidualnej lub społecznej podmiotowych praw jego obywateli. Jego zdaniem, spełnia ono następujące funkcje: 1) organizacyjną; 2) reglamentacyjno-ochronną; 3) ochrony praw podmiotowych; 4) stymulatora działalności gospodarczej; 5) wdrażania postępu technicznego; 6) represyjną oraz 7) ochrony walorów środowiska o znaczeniu ponadpaństwowym[147].

Zagadnienia funkcji prawa ochrony środowiska obszernie omawia także M. Górski[148]. Uważa, że w prawie ochrony środowiska można wyodrębnić trzy podstawowe funkcje: organizatorską, organizacyjną i represyjną.

Funkcja organizatorska oznacza kształtowanie zasad korzystania ze środowiska w kontekście jego ochrony. Polega ona na ustalaniu proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określaniu kryteriów „prawidłowości ekologicznej" wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określaniu kryteriów jakości środowiska, ustanowieniu zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, oraz ustalenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej.

---

[143] Tamże, s. 71.

[144] J. Zieleniewski, *O problemach organizacji*, Warszawa 1970, s. 119.

[145] Tamże.

[146] Zob. A. Kopff, *Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, ZNUJ, 1982, t. DCXXXII, Prace Prawnicze, z. 100, s. 29 i n.

[147] R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 31.

[148] M. Górski, *Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 40.

Funkcja organizacyjna sprowadza się do organizowania wykonania zadań ochronnych. Obejmuje ona ustalenie podziału zadań pomiędzy aparat państwowy oraz organizacje społeczne, ustanowienie organizacji aparatu państwa powołanego głównie do wykonywania zadań ochronnych, ustalenie zakresu, form i organizacji wykonywania kontroli stanu środowiska.

Funkcja represyjna jest związana głównie z wymuszaniem zachowań korzystnych dla utrzymywania stanu równowagi ekologicznej. Sprowadza się ona także do ustalania wykorzystywanych indywidualnie lub zbiorowo gwarancji realizacji podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska, wprowadzania sankcji za szkody środowiskowe, ustalania zasad restaurowania zniszczonych elementów środowiska i wynagradzania szkód środowiskowych. Artykuł 5 Konstytucji stanowi generalną dyrektywę interpretacyjną w określeniu miejsca zadań państwa w ochronie środowiska. Norma ta zakłada, że ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa, które jest realizowane poprzez trzy wyżej wymienione funkcje.

W ocenie M. Górskiego zadania państwa wykonują jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej. Organy te w ochronie środowiska realizują bardzo zróżnicowane zadania i posługują się w tym celu „praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania”[149]. Z uwagi na różnorodny charakter zadań cytowany autor przedstawił koncepcję podziału tych zadań pomiędzy różne organy. Za cel tej klasyfikacji uznał on w szczególności wskazanie przyjmowanych w przepisach kryteriów podziału kompetencji pomiędzy organy wchodzące w skład systemu administracji publicznej. Pod pojęciem organu administracji publicznej rozumie, zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, „organy stanowiące wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidywany, działające w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego (będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie), wykonujące zadania publiczne zaliczane do ochrony środowiska”[150].

M. Górski zaznacza równocześnie, że zadania te nie muszą być wykonywane wyłącznie przez organy państwowe. Dopuszczalne w jego ocenie jest także zlecanie ich wykonania podmiotom niepublicznym[151]. Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, biorąc pod uwagę ich treść, dzieli na następujące zasadnicze grupy: 1) zarządzanie środowiskiem (ochrona pośrednia); 2) zadania organizatorskie; 3) zadania reglamentacyjno-zobowiązujące; 4) zadania kontrolno-nadzorcze; 5) zadania wykonawcze (ochrona bezpośrednia); 6) zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze.

[149] Tamże, s. 81.

[150] Tamże.

[151] Tamże.

Do najważniejszych M. Górski zalicza: zadania o charakterze organizatorskim, zobowiązująco-reglamentacyjnym, kontrolno-nadzorczym oraz bezpośrednio wykonawczym.

Zadania o charakterze organizatorskim są związane z organizowaniem działań w ochronie środowiska. Są one podejmowane przez różne podmioty. Sprowadzają się także do określania zadań tych podmiotów. Zadania te są wykonywane głównie poprzez system aktów planowania strategicznego zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i lokalnego[152]. Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym dotyczą kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów, które oddziałują na środowisko bądź korzystają z niego. Podstawę teoretyczną dla wyznaczenia zakresu tych zdań stanowi zasada reglamentacji sektorowej w prawie ochrony środowiska. Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, według M. Górskiego, polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez organ administracji specjalnej, czyli Inspekcję Ochrony Środowiska, w pewnym zakresie także przez organy administracji ogólnej[153].

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (określane przez M. Górskiego jako „kreatywne") polegają na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska i związane są przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami, powodowanymi przez określone podmioty (tu głównie chodzi o społeczności lokalne[154]. Zadania te polegają np. na obowiązku budowy urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi czy urządzeń służących odzyskowi bądź unieszkodliwianiu odpadów komunalnych). Zadania te obciążają przede wszystkim samorząd gminny, mieści się w nich również kształtowanie przestrzeni (zagospodarowanie przestrzenne)[155]. Ochrona środowiska stanowi jedno z najważniejszych zadań samorządu terytorialnego. Analizując obowiązki władz publicznych dotyczące realizacji zadań w dziedzinie ochrony środowiska, M. Rudnicki zwraca uwagę, że szczególną rolę w tej materii przypisano samorządowi terytorialnemu[156] Autor ten twierdzi, że z Konstytucji wynika zasada, która stanowi wskazanie dla władz publicznych do angażowania się w działania na rzecz przygotowania i wprowadzania odpowiednich regulacji prawnych oraz realizację i wspieranie finansowe działań, których podstawą i przedmiotem jest kreowanie właściwego stanu środowiska naturalnego[157]. Według A. Barczak, „ustalenie zakresu zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego powinno być dokonane z punktu widzenia wszystkich obo-

[152] Tamże, s. 82.

[153] Tamże.

[154] Tamże.

[155] Tamże.

[156] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 113.

[157] Tamże, s. 112.

wiązków tych struktur oraz specyfiki zadań ochrony środowiska, uzasadniającej realizowanie tych zadań właśnie przez samorząd terytorialny”[158].

Zdaniem M. Stahl, „pojęcie zdań publicznych, mimo że są one zawsze wyznaczane przez normy prawne, również uznawane jest za niedookreślone, o ograniczonej przydatności”[159]. Wynika to m. in. z tego, że samo państwo decyduje samodzielnie i ostatecznie o tym, co jest, a co nie jest zadaniem publicznym, zaś te oceny mogą być kwestionowane na drodze politycznej, a nie prawnej[160].

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest nadrzędnym zadaniem publicznym przypisywanym władzom publicznym w ochronie środowiska. Zadanie to państwo realizuje przez swoje organy.

Zadania publiczne w ochronie środowiska zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne tworzą sześć grup zadań powiązanych bezpośrednio z realizacją funkcji prawa ochrony środowiska, a mianowicie: 1) związane z prognozowaniem zagrożeń środowiska (funkcja prewencyjna); 2) związane z planowaniem działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego (funkcja planowania); 3) reglamentacyjno-decyzyjne (funkcja reglamentacyjna); 4) organizacyjne (funkcja organizacyjna); 5) koordynacyjne (funkcja organizatorska); 6) kontrolne (funkcja kontrolno-reprsyjna).

Pierwsza grupa zadań związana jest z prognozowaniem zagrożeń środowiska, które mogą przyczyniać się do zmniejszenia poziomu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Są to zadania wyjściowe i podstawowe administracji. Sprawne wykonanie innych grup zadań zależy w dużej mierze od uwzględnienia zadań związanych z właściwą prognozą i diagnozą. W technice występuje termin „uprzedzenie”, który oznacza wprowadzenie do systemu automatycznej regulacji sygnałów, które powinny pojawić się trochę wcześniej niż na system zadziała zaburzenie. Uprzedzenie na gruncie biologii „można rozpatrywać jako jedną z podstawowych form przystosowania się żywych organizmów do warunków środowiskowych”[161]. Diagnozą jest „rozpoznanie jakiegoś stanu rzeczy i jego tendencji rozwojowych na podstawie jego objawów, w oparciu o znajomość ogólnych prawidłowości”[162]. Prognoza oznacza przewidywanie oparte na racjonalnych podstawach na wiedzy[163].

Dla wyznaczenie zakresu prognozowania zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie ma treść trzech zasad prawnych ochrony środowiska: 1) prewencji, 2) przezorności i 3) kompleksowości. Wyznaczają one łącznie

---

[158] A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 20.

[159] M. Stahl, *Cele publiczne*..., s. 101.

[160] Tamże.

[161] I. B. Lityniecki, *O przewidywaniu zjawisk przyrody*, przekł. M. Kucharski, Warszawa 1989, s. 103.

[162] S. Ziemski, *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973, s. 17.

[163] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia*..., 188.

zasadniczą treść funkcji prewencyjnej prawa ochrony środowiska. Ma ona kluczowe znaczenie dla funkcjonowania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Szczególnie istotne znaczenia w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego mają metody prognozowania technicznego. Posiadają one trzy główne cechy: 1) zostały rozwinięte dla umożliwienia dialogu „człowiek –technika" i są podatne na wiedzę człowieka, jego zdolności do abstrakcyjnego myślenia, do fachowej i wartościującej opinii oraz syntezy; 2) są to metody cząstkowe, obejmujące tylko ułamek całkowitego procesu prognozowania technicznego oraz 3) są środkami pomocniczymi przy podejmowaniu decyzji, które powinny opierać się na informacjach szerszych niż te, które można otrzymać tylko za pomocą metod prognostycznych. Metody prognostyczne nie zastępują człowieka w prognozowaniu, mogą natomiast je kształtować i zwiększać jego wartość dla ochrony środowiska[164].

Istotny w przypadku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest wynik takiego prognozowania. Zadania związane z prognozowaniem zagrożeń środowiska odnoszą się do przyszłości. Wypełniają one jednocześnie założenia zasady prewencji i zasady przezorności.

Prognoza powinna dostarczyć odpowiedzi na pytanie, co będzie ze stanem bezpieczeństwa ekologicznego w przypadku wystąpienia danego zagrożenia środowiska. Prognozowanie zagrożeń środowiska jest ponadto zadaniem, które powinno opierać się na racjonalnych i naukowych podstawach. W prognozowaniu zagrożeń środowiska mających wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego duże znaczenie ma zwłaszcza meteorologia. Zdaniem. E. Straucha, „nie trzeba nikogo przekonywać, że życie człowieka i wszelka jego działalność w istotny sposób zależą od pogody, a więc od procesów atmosferycznych, od których zależy występowanie lub niewystępowanie określonych zjawisk atmosferycznych"[165].

Kolejna grupa zadań związana jest z funkcją planowania działań, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Zadania te wykonywane są poprzez instrumenty planów i programów w ochronie środowiska.

Celem funkcji planowania w prawie ochrony środowiska jest sporządzenie systemu wzajemnie powiązanych zadań z określeniem kolejności, sposobu oraz terminów podjęcia działań zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne. Zasadniczym celem zadań związanych z funkcją planowania w prawie ochrony środowiska jest niezbędność właściwego koordynowania działań władz publicznych w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Duże znaczenie przy realizacji tego rodzaju zadań ma uzyskanie optymalnej celowości podejmowanych działań zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne.

---

[164] E. Jantsch, *Metody prognozowania technicznego*, przeł. L. Majzner, Cz. Szczepańska, [w:] *Problemy metodologii prognozowania*, red. A. Siciński, J. Gzula, Warszawa 1976, s. 24.

[165] E. Strauch, *Meteorologia a środowisko*, Warszawa 1975, s. 11.

Zadania związane z funkcją planowania muszą posiadać cechę zintegrowania. Integracja tego rodzaju zadań powinna opierać się na zaawansowanych interdyscyplinarnych badaniach naukowych obszaru zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego. Zintegrowane zadanie dotyczące planowania musi też posługiwać się heterogenicznym układem celów zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Obok celów wyrażanych w kategoriach normatywnych trzeba uwzględniać cele polityczne, społeczne, środowiskowe i biologiczne. W zintegrowanym planowaniu zadań zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne należy również dobrze rozwiązać problem przechodzenia od zadań perspektywicznych do zadań bieżących. Istotne znaczenie dla skutecznego realizowania tej grupy zadań będą miały zasady współdziałania przy wykonywaniu zadań przez różne organy władz publicznych.

Zadania reglamentacyjno-decyzyjne polegają na władczym regulowaniu stosunków administracyjnych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, głównie poprzez wydawanie aktów administracyjnych reglamentujących sposoby i zakres korzystania z elementów środowiska. Obejmują one także wyszczególnienie obowiązków organów administracji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

Grupa zadań organizacyjnych stanowi kompleks zadań mających na celu realizację przede wszystkim planowania i decydowania w ramach polityki ochrony środowiska zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Zadania te są związane z konkretyzacją zadania planowanego wyrażonego w tej polityce. Realizowane są w procesie bezpośredniego określenia celów i zadań polityki ochrony środowiska. Treść tych zadań obejmuje także podporządkowywanie systemu organizacyjnego celom ochrony środowiska.

Zadania koordynacyjne polegają na ustaleniu optymalnych stosunków między organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Powinny się one koncentrować na osiągnięciu takiego stanu, aby działania władz publicznych odpowiadały celom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Zgodność wykonywania zadań różnych organów władz publicznych jest niezbędna dla osiągnięcia optymalnego, efektywnego zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w całym systemie prawa. Zadania koordynacyjne powinny zapobiegać występowaniu sprzeczności między organami władz publicznych i ułatwiać ich współdziałanie. Zadania te muszą mieć na uwadze zagwarantowanie właściwych proporcji i równowagi w stosunkach wzajemnych między organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

Zadania kontrolne mają na celu ujawnienie przebiegu i wyników realizacji przez organy władzy publicznej zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Zadania te sprowadzają się także do sprawdzenia wykonania aktów normatywnych i realizacji założeń dokumentów politycznych pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Mając na uwadze treść i zakres wyżej wymienionych zadań, możemy stwierdzić, że zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego polegają głównie na: 1) ochronie przed zagrożeniami środowiska (obejmującej również ich prognozowanie i zapobieganie zagrożeniom); 2) reglamentowaniu korzystania ze środowiska; 3) w przypadku naruszenia bezpieczeństwa ekologicznego: likwidowaniu skutków zagrożeń u źródła ich powstania, odtwarzaniu (przywróceniu) naruszonych dóbr oraz zabezpieczeniu przed ich ponownym naruszeniem w przyszłości.

Rozdział 6

Polityka ochrony środowiska jako instrument zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne

6.1. Podstawy teoretyczne i normatywne polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej

Rozważanie problematyki dotyczącej instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w kategoriach li tylko prawnych, bez uwzględnienia zwłaszcza szerokich uwarunkowań politycznych, byłoby działaniem nie w pełni odzwierciedlającym całkowity obraz analizowanego zagadnienia. Na obecnym etapie badań nad unijną polityką ochrony środowiska można stwierdzić, że podobnie jak polityka bezpieczeństwa, społeczna, gospodarcza, również i polityka ochrony środowiska znalazła się wśród priorytetowych celów działalności UE. Wychodząc z takiego założenia, należałoby ustalić w pierwszej kolejności znaczenie samego pojęcia „polityka", które będzie pomocne także przy analizie innych zagadnień teoretycznych dotyczących polityki ochrony środowiska zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne.

K. Opałek przedstawia definicję polityki jako działalność wytyczoną przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (organizacji), zmierzającą do realizacji ustalonych celów za pomocą określonych środków. Polityka w tym znaczeniu może być polityką państwa, partii lub organizacji społecznej. Realizacja jej dotyczy szerszego bądź węższego zakresu. Jest to polityka w sensie działań politycznych. W innym ujęciu powołany autor określa politykę jako sferę wzajemnych stosunków i oddziaływań wspierających, konfliktowych i kompromisowych pomiędzy państwem a innymi organizacjami, dotyczących celów i środków działalności państwa oraz charakteru władzy państwowej. Zdaniem K. Opałka, są to stosunki polityczne[1].W procesie podejmowania decyzji politycznych występuje silne powiązanie prawa z polityką[2]. Normy prawne określają charakter władzy państwowej oraz wzajemne relacje między organami administracji publicznej a obywatelami. Prawo jest podstawowym i najważniejszym

[1] K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 238–239.

[2] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 191. Zob. też K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000, s. 89–96.

instrumentem realizacji polityki w danej dziedzinie. Cytowany wyżej autor wyodrębnia politykę w sensie działań politycznych oraz politykę w sensie stosunków politycznych[3].

W teorii polityki wyróżnia się także pojęcie zjawiska politycznego. Jego znaczenie jest szczególnie przydatne dla dalszych rozważań szczegółowych związanych z polityką ochrony środowiska. Jest ono rozumiane jako celowe i świadome działanie, powodujące określone skutki. Implikuje ono zasadność interpretacji danego zjawiska w aspekcie metodologicznym[4]. Formuła metodologiczna zjawiska politycznego, zdaniem S. Rittela, jest „zasadą całościowej interpretacji zjawiska politycznego, obejmującą jego podmiotową i przedmiotową charakterystykę, mechanizm realizowania się tego zjawiska, uwarunkowania związane z każdym rodzajem charakterystyk, wyrażających zjawisko polityczne, a uwzględnianych w analizie jako składniki formuły metodologicznej"[5].

W ocenie H. Groszaka współczesny stan nauk społecznych charakteryzuje się postępującą rozbudową zarówno prac badawczych, jak i nauczania w zakresie tzw. nauk politycznych bądź ściślej nauki politycznej (*science politique*, *political science*)[6]. Zdaniem cytowanego autora, tendencja prawnicza na gruncie francuskiej *sience poliotique* znalazła specyficzny wyraz jako *sui generis* przedłużenie nauki o państwie"[7]. Badanie poszczególnych instytucji politycznych oraz państwa jako „syntezy" tych instytucji uważa ten kierunek za główny przedmiot *science politique*[8]. Przedmiot tego nurtu koncentruje się wokół zasadniczych problemów badawczych dotyczących: polityki, władzy i państwa. Bezpieczeństwo jest jednym z głównych problemów badawczych tego obszaru nauki. Według K. A. Dobrowolskiego, A. Jankowskiej-Kłapowskiej, B. Prandeckiej, i P. Trojana, „Podstawową ideą polityki ekologicznej jest konieczność zrównoważenia między społeczeństwem a przyrodą. „Zakłada ona na miejsce zasady maksymalnego wykorzystywania zasobów przyrody w celu zwiększenia rentowności, przyjęcie jako podstawy eksploatacji tych zasobów zasady odtwarzalności. Czerpać można tyle, ile przyroda jest w stanie odbudować. Zasada ta jest niepodważalna szczególnie względem zasobów żywych. Eksploatacja ich powyżej granicy reprodukcji prowadzi bowiem do szybkiego, niekiedy całkowitego wyczerpania się tych zasobów"[9]. Drugim założeniem polityki

---

[3] K. Opałek, *Zagadnienia*..., s. 257.

[4] S. Rittel, *Stosowanie metodologicznej formuły interpretacji zjawiska politycznego*, „Studia Nauk Politycznych" 1984/1(67), s. 77 i n.

[5] Tamże, s. 77.

[6] H. Groszyk, *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968, s. 15.

[7] Tamże, s. 49.

[8] Tamże.

[9] K. A. Dobrowolski, A. Jankowska-Kłapowska, B. Prandecka, i P. Trojan, *Polityka ekologiczna wybranych krajów socjalistycznych (Synteza ekspertyzy)*, [w:] *Materiały studialne 3*. *Polityka ekologiczna krajów socjalistycznych*, red. P. Trojan, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 105.

ekologicznej, według cytowanych autorów, jest konieczność zachowania struktury przyrody[10]. Podstawowym zadaniem polityki ekologicznej jest ochrona istniejących zasobów przyrodniczych, prowadzona w ten sposób, aby mogły one w systemie ciągłym służyć interesom społeczeństwa.

W ramach tak rozumianych założeń polityki ekologicznej rozwinęły się następujące kierunki działań: 1) kontrola środowiska, której celem jest nadzór nad działalnością użytkowników, zasobów przyrody w celu przymuszenia ich do działalności nie prowadzącej do niszczenia środowiska; 2) profilaktyka służąca zapobieganiu możliwościom takiej działalności, która może powodować straty środowiskowe; 3) kształtowanie środowiska poprzez jego właściwe użytkowanie lub przekształcanie technologii przemysłowych na mniej energo i zasobochłonne; 4) rekultywacja środowiska obejmującą działalność prowadzącą do odtworzenia struktury i zdolności produkcyjnych środowisk całkowicie zniszczonych w wyniku dotychczasowej działalności produkcyjnej[11].

W ocenie A. Delorme, podstawowe wartości ludzkie, takie jak: zdrowie i życie, powinny służyć jako główne wyznaczniki przy ustalaniu treści konkretnej polityki ekologicznej[12]. Widzi on w tym dużą rolę nauki. Musi ona pomagać w formułowaniu operacyjnie ujętych programów, które będą wyrażać wartości polityki ekologicznej. Służyć temu mogą w jego ocenie szeroko zakrojone badania multidyscyplinarne, których podstawą byłyby propozycje wypracowane na gruncie tzw. ruchu wskaźników społecznych w badaniach jakości życia bądź na gruncie systemowej koncepcji potrzeb człowieka. Niewątpliwie, taką potrzebą człowieka jest właśnie bezpieczeństwo ekologiczne. Proponuje w związku z tym stosowanie systemowej koncepcji potrzeb człowieka.

Autor ten twierdzi, że w badaniu polityki ekologicznej potrzebny jest wieloaspektowy sposób podejścia, który umożliwiłby dokonywanie syntez rozmaitych ujęć specjalistycznych, czyli dostarczający platformy dla współpracy multidyscyplinarnej. W jego przekonaniu taką perspektywę otwiera podejście i orientacja systemowa rozwijana przez uczonych różnych specjalności, którzy stanęli wobec problemów przekraczających swą złożonością możliwości tych specjalności. Dużą rolę widzi w tym dla ogólnej teorii systemów[13].

Zdaniem G. Grabowskiej, wśród celów ogólnych polityki ochrony środowiska UE „pierwsze miejsce zajmuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze Wspólnot, czyli bezpieczeństwa jego mieszkańców, infrastruktury społecznej oraz zasobów naturalnych i zasobów przyrody”[14]. Autorka ta uważa, że każde państwo członkowskie „samo określa i rozwija

[10] Tamże.

[11] Tamże, s. 106.

[12] A. Delorme *Wprowadzenie do zagadnień polityki ekologicznej*, Wrocław 1988, s. 42.

[13] Tamże, s. 43.

[14] G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 179.

w odpowiednim dokumencie te cele, które jego zdaniem w jego konkretnej sytuacji pozwalają na realizację podstawowego celu, czyli bezpieczeństwa ekologicznego”[15].

J. P. Barde dostrzega, że ewolucja polityki ochrony środowiska od wczesnych lat siedemdziesiątych charakteryzowała się dwiema głównymi cechami. Pierwszą był rozwój kilku zasad, które tworzyły jej podstawy. Drugą cechą polityki ochrony środowiska jest rozwój swoistych jej instrumentów[16]. A. Lisowska określa dwa podstawowe nurty definiowania polityki ochrony środowiska UE, które jej zdaniem mają charakter modelowy i najczęściej nie występują w swych czystych formach[17].

Pierwszy nurt postrzegania polityki analizowany z punktu widzenia formalno-prawnego nazywany jest szkołą legalistyczną. Podejście to kładzie nacisk na kategorie autorytetu i władzy, dystrybucji dóbr deficytowych w społeczeństwie, racjonalności decyzji podejmowanych w procesie sprawowania władzy oraz zaspokajania potrzeb jednostek i grup społecznych. Drugi nurt definiowania polityki wynika z tradycji platońskiej. Akcentuje on aksjologiczny wymiar samej polityki[18].

Zdaniem A. Lisowskiej, decyzje polityczne podejmowane przez podmioty polityki „1. obejmują swoim zasięgiem obszar nie tylko poszczególnych państw, ale także całej Europy, a nawet świata [...]; 2. prowadzą do pogorszenia, utrzymania lub polepszenia stanu i funkcji środowiska naturalnego[...]; 3. dążą do zachowania naturalnego charakteru samego środowiska, którego elementy winny, jeżeli to możliwe, łączyć się harmonijnie z wytworami cywilizacji [...]; 4. są wyrazem faktu, iż polityka prowadzona w obszarze ochrony środowiska stanowi płaszczyznę ścierania się celów i dążeń wyrażających potrzeby i interesy poszczególnych podmiotów oraz preferowane przez nie wartości”[19]. Według A. Lisowskiej, przyjęta definicja polityki ochrony środowiska wyraźnie akcentuje jej przestrzeganie przez pryzmat procesu decyzyjnego, tworzącego określone uwarunkowania, wywołującego konkretne efekty i zachodzącego w autonomicznej sferze życia społecznego[20]. Cytowana autorka politykę UE w zakresie ochrony środowiska postrzega jako „sekwencję decyzji, a następnie działań (lub ich zaniechania) podejmowanych przez określone podmioty (aktorzy tejże polityki, czyli zbiorowych uczestników życia politycznego”[21].

---

[15] Tamże.

[16] J. P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, przeł. A. Jędrzejewska, [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Warszawa 1996, s. 221.

[17] A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska a polityka ekologiczna. Rozważania definicyjne*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 221 i n.

[18] Tamże, s. 221.

[19] Tamże, s. 223–225.

[20] Tamże, s. 226.

[21] A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, AUW 2005/2739, s. 26.

Na ważne szczegółowe instrumenty prawne zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wynikające z unijnej polityki ochrony lasów zwraca uwagę A. Erechemla. Jednym z nich, jego zdaniem, jest zasada należytej staranności (*due diligence*), która stwierdza, że przedsiębiorcy zobowiązują się do zminimalizowania ryzyka wprowadzenia na rynek UE nielegalnie pozyskanych surowców [22].

Polityka ochrony środowiska UE nakłada na państwa obowiązek określonego zachowania lub postępowania w celu realizacji założeń kierunkowych[23]. K. Górka uważa, że „rozwój porozumień międzynarodowych prowadzi do wykształcenia się europejskiej polityki ekologicznej, to jest polityki gospodarczej w ochronie środowiska naturalnego w skali Europy jako kontynentu"[24]. W. Michajłow jedną z pierwszych prób podjęcia współpracy politycznej w Europie na rzecz ochrony środowiska dostrzega w zorganizowanej pod egidą Rady Europejskiej w dniach 9–12 lutego w Strasburgu *Europejskiej konferencji w sprawie ochrony przyrody*[25]. Tematem spotkania było „zagospodarowanie środowiska naturalnego Europy jutra"[26]. Wynikiem obrad konferencji było uchwalenie deklaracji. Stwierdzono w niej m. in., „że prawne regulacje, przyjęte dla ochrony środowiska oraz jego jakości, powinny być zharmonizowane w stopniu niezbędnym na poziomie europejskim"[27].

Władze publiczne we Francji jako jedne z pierwszych w ramach Wspólnot Europejskich wystąpiły z inicjatywą podjęcia działań w celu stworzenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska. W tym celu 20 stycznia 1972 r. wystosowały memorandum do organów Wspólnoty, zawierające postulat dotyczący rozwijania europejskiej kooperacji na rzecz ochrony środowiska. Francja zaproponowała, aby w ramach Rady Wspólnot Europejskich prowadzić regularne zebrania zainteresowanych ministrów w celu stworzenia warunków do prowadzenia współpracy między Radą a Komisją. Pojawiła się także propozycja utworzenia Komitetu Wysokich Urzędników, który miał się zajmować sprawami środowiska. Nowy organ miał być podporządkowany Radzie i miał realizować działania inicjujące współpracę i przygotowanie państw członkowskich do wspólnego działania na rzecz ochrony środowiska[28]. We Francji w tym czasie politycy V. Giscard d' Esta-

---

[22] A. Erechemla, *Prawne instrumenty unijnej polityki ochrony lasów*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011, s. 64.

[23] Zob. też S. P. Johnson, G. Worcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, London 1995, s. 1–25.

[24] K. Górka, *Skutki integracji Polski z Unia Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska-problemy, korzyści, zagrożenia*, red. M. Burchard-Dziubińska, Łódź 2000, s. 22.

[25] W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1976, s. 20.

[26] Tamże.

[27] Tamże.

[28] D. L. E. Morgan, *Środowisko a polityka Wspólnoty. Raport wstępny*, [w:] J.-C. Masclet, *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne. Konferencja w Anders*, t. 1, Lublin 1999, s. 25.

ing oraz F. Mitterand w swoich wystąpieniach programowych postulowali w latach 1972–1974 potrzebę tworzenia i realizowania polityki ochrony środowiska[29]. Charakterystyczna dla tego okresu jest także wypowiedź francuskiego ekonomisty i polityka R. Barre'a, który na temat I raportu dla Klubu Rzymskiego wyraził ostrożny optymizm w sprawie możliwości kontrolowania stosunków pomiędzy człowiekiem a środowiskiem jego życia, ale pod warunkiem, że uda się również kontrolować stosunki międzyludzkie[30].

Pojęcie „polityka ochrony środowiska" nie jest terminem nowym. Od 1968 r., w następstwie inicjatyw na rzecz ochrony środowiska na forum ONZ, były podejmowane działania, mające na celu opracowanie i wdrożenie działań, które możemy nazwać umownie polityką ochrony środowiska. Zasady Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r. stworzyły podstawy polityki ochrony środowiska w skali globalnej realizowanej przez ONZ, a później przez Unię Europejską. Zdaniem M. Rudnickiego, „Przemiany polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. stały się asumptem do sformułowania nowego podejścia do polityki ekologicznej"[31].

Ogólne założenia polityki ochrony środowiska przyjęte jako podstawy w prawie międzynarodowym zostały wprowadzone do przepisów prawa pierwotnego. W traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich z 1957 r. nie poruszono bezpośrednio kwestii związanych z polityką ochrony środowiska[32]. W Traktacie Rzymskim z 25 marca 1957 r., powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przewidziano prowadzenie wspólnej polityki mającej na celu wspieranie harmonijnego rozwoju wszystkich dziedzin gospodarki, trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, szybkiego wzrostu stopy życiowej i zacieśnianie związków pomiędzy państwami członkowskimi. Początkowym etapem realizacji tak wyznaczonych założeń było stworzenie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityki gospodarczej krajów członkowskich. Zasadniczym instrumentem budowy wspólnego rynku w ramach WE stała się polityka handlowa, polityka konkurencji, wspólna polityka rolna, a także w mniejszym stopniu również polityka transportowa i społeczna. Rozwój WE oraz idei integracyjnych w Europie spowodował, że wspólną polityką objęto dziedziny, które zostały uznane za istotne dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dopiero na początku lat siedemdziesiątych szefowie państw i rządów WE wezwali Komisję Europejską do opracowania programu politycznego na rzecz ochrony środowiska. Ogólną podstawę prawną dla tych działań stanowił wtedy Traktat EWG. Jego przepisy nie zawierały jednak żadnych bezpośrednich

[29] Zob. na ten temat więcej W. Michajłow, *Środowisko*..., s. 10–13.

[30] Cyt. za *ibidem*, s. 77.

[31] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zdań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 33.

[32] Zagadnie to szeroko omawia A. Erechemla, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 34–64.

i szczegółowych podstaw prawnych pozwalających na tworzenie polityki ochrony środowiska. Przepisy Traktatów, które pośrednio można było wykorzystać w tym celu, poruszały zagadnienia środowiskowe jedynie na marginesie. Obejmowały one m. in. sprawy właściwego gospodarowania zasobami. Postanowienia art. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS)[33] nakazywały popieranie polityki racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych i unikania nadmiernej ich eksploatacji oraz poprawę warunków życia i pracy. Artykuł 46 zobowiązywał Komisję Europejską do zbierania informacji koniecznych do polepszenia warunków życia i pracy ludzi zatrudnionych w gałęziach przemysłu, których Traktat dotyczył.

Jednym z podstawowych celów Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej[34] było stworzenie warunków wykorzystywania energii jądrowej bez zagrożenia dla życia i zdrowia ludności oraz stworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa. Jego przepisy budowały warunki dla wspierania badań naukowych i rozpowszechniania wiedzy. Za wspieranie i ułatwianie badań jądrowych odpowiedzialna była Komisja Europejska. Posiadała ona uprawnienie do składania Radzie wniosków zawierających programy badawczo-szkoleniowe. Rozdział III Traktatu (art. 30–39) poświęcono w całości ochronie zdrowia i bezpieczeństwu. Artykuł 35 zobowiązywał wszystkie państwa członkowskie do tworzenia instalacji koniecznych do stałego kontrolowania poziomu napromieniowania powietrza, wód i gleby. Komisja otrzymała prawo sprawdzania działania i sprawności tych instalacji. Ponadto, państwa członkowskie zobowiązane zostały do przekazywania Komisji planu składowania odpadów radioaktywnych w takiej formie, aby możliwe było ustalenie, czy realizacja tego planu nie spowoduje skażenia wód, gleby lub powietrza w innym państwie. Żadnych bezpośrednich kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska nie przyznawał Wspólnocie Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który skupiał się głównie na ustanowieniu wspólnego rynku, rozwoju gospodarki, przyspieszaniu podwyższania poziomu życia i zacieśnianiu związków między państwami. Wobec braku bezpośrednich kompetencji jako podstawę traktatową pierwszych środowiskowych aktów prawnych powołano art. 100 Traktatu EWG. Przepis ten pozwalał Radzie na wniosek Komisji uchwalać dyrektywy w celu zbliżenia przepisów państw członkowskich, mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. Przewidywał on m. in. harmonizację tych przepisów prawa, które bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie wspólnego rynku. Drugą podstawą prawną był art. 235. Upoważniał on Radę, działającą na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, do podejmowania czynności, dla których Traktat nie przewidział kompetencji Wspólnoty, jakie były niezbędne do osiągnięcia celów funkcjonowania wspólnego rynku.

---

[33] Europejska Wspólnota Węgla i Stali utworzona na podstawie Traktatu paryskiego podpisanego Paryżu 18.04.1951 r. Wszedł w życie 26.07.1952 r. Wygasł 22.07.2002 r.

[34] Wersja skonsolidowana Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE C 84/6 z 30.03.2010 r.

Bezpośrednie traktatowe podstawy prawne do tworzenia przez Wspólnoty polityki ochrony środowiska wprowadził dopiero Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r. Do części III Traktatu EWG dodany został tytuł VII *Środowisko naturalne* obejmujący art. 130r–130t. Artykuł 130r określił jako cele Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego: zachowanie, ochronę i poprawę tego środowiska, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Przyjęte zostały także podstawowe zasady działań w obszarze polityki ochrony środowiska, takie jak: zasada prewencji, zasada naprawiania szkody przede wszystkim u źródła jej powstania, zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada subsydiarności. Wymagania dotyczące ochrony środowiska zostały uznane za składnik innych polityk. Uwzględniona została ponadto współpraca, zarówno państw członkowskich, jak i Wspólnoty z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Warto także podkreślić, że załączona do przepisów JAE Deklaracja w sprawie artykułu 130r Traktatu EWG ograniczała znacznie działania Wspólnoty w ramach wykorzystania zasobów naturalnych. Stwierdzono w niej m. in., że działania Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska nie mogą ingerować w politykę narodową państw członkowskich dotyczącą eksploatacji zasobów energetycznych.

Na przypomnienie zasługuje także treść art. 130s. Upoważnił on Radę do jednomyślnego przyjmowania działań na rzecz ochrony środowiska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, jak również do określania kwestii, które mogą być podejmowane większością kwalifikowaną. Zgodnie z treścią art. 130t przyjmowane przez Radę środki nie powinny stanowić przeszkody w utrzymywaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie środków bardziej rygorystycznych. Na kształtowanie się fundamentów polityki ochrony środowiska UE duży wpływa miały uruchomione przez Wspólnoty programy badawcze w zakresie ochrony środowiska: STEP (*Science and Technology for Environment Protection* – Nauka i Technologia na rzecz Ochrony Środowiska oraz EPOCH (*European Programme on Climatology and Natural Hazards*) – Europejski Program Klimatologii i Zagrożeń Naturalnych. Dyrektywy w sprawie ochrony środowiska, które weszły w życie po przyjęciu JAE przewidywały stworzenie jednolitej procedury administracyjnej, stosowanej przy planowaniu projektów gospodarczych w celu kontroli ich skutków dla ludzi, zwierząt i środowiska.

W 1991 r. polityka WE w zakresie środowiska naturalnego została znacznie rozszerzona. Połączono ją z ogólną polityką gospodarczą i uznano, że inicjatywy Komisji w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, rynek wewnętrzny, transport i energetyka, powinny uwzględniać potrzebę ochrony środowiska naturalnego. Na uwagę zasługuje także powołanie do życia Europejskiej Agencji ds. Środowiska Naturalnego, która rozpoczęła swoją działalność w Kopenhadze w październiku 1993 r. Kolejny krok w rozwoju polityki ochrony środowiska UE wyznaczył Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht). Parafowany został 11 grudnia

1991 r., podpisany 7 lutego 1992 r. i wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Traktat ustanowił Unię Europejską i określił jej cele. W tym okresie widoczna była wzmożona globalna aktywność państw na rzecz ochrony środowiska. Jej bezpośrednim rezultatem były obrady Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" (Konferencja w Rio de Janeiro) w czerwcu 1992 r.

Preambuła Traktatu z Maastricht zawiera deklarację Stron o popieraniu postępu ekonomicznego i społecznego swoich narodów poprzez budowanie rynku wewnętrznego, ochronę środowiska naturalnego oraz wzmacnianie spójności. Zgodnie z treścią art. 2 Traktatu Wspólnota miała popierać harmonijny i zrównoważony rozwój gospodarczy oraz stały i nieinflacyjny wzrost, uwzględniający środowisko naturalne. Według art. 3 polityka ochrony środowiska została uznana za jedno z działań umożliwiających osiągnięcie podstawowych celów Traktatu, czyli ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej. Ponadto, inne działania wymienione w treści art. 3, a w szczególności: wspólna polityka w zakresie rolnictwa i rybołówstwa, wspieranie badań naukowych i rozwoju techniki, miały przyczyniać się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Taką rolę miały również pełnić środki w dziedzinach energii, ochrony obywateli i turystyki mają też niewątpliwy wpływ na kształtowanie polityki ochrony środowiska.

Artykuły 130r–130t zostały usytuowane w tytule XVI *Środowisko naturalne*. Nowa treść art. 130r wprowadziła do realizacji polityki ochrony środowiska: zasadę przezorności, zasadę wysokiego poziom ochrony środowiska naturalnego oraz stworzyła podstawę prawną do podejmowania współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi grupie działań dotyczących ochrony środowiska. Z treści tego artykułu usunięto zasadę subsydiarności[35], którą przeniesiono do treści art. 3b. Stała się ona wspólną podstawą dla wszystkich działań podejmowanych przez Wspólnoty, które nie podlegały jej wyłącznej kompetencji. Ukonstytuowana przez przepisy JAE jednomyślna procedura podejmowania przez Radę działań na rzecz ochrony środowiska została zastąpiona w art. 130s przez trzy procedury: współpracy, współdecydowania i jednomyślności. Procedura jednomyślności wymagała wniosku Komisji i Konsultacji z Parlamentem Europejskim. Artykuł 130s zobowiązał państwa do finansowania działań związanych z ochroną środowiska. W sytuacji, w której państwo uznało wydatki za nieproporcjonalne, miało ono prawo zwrócić się o wsparcie do Funduszu Spójności, który miał zostać utworzony do końca 1993 r. Należy podkreślić, że uzyskanie wsparcia wymagało zgody Rady. Trzeci z artykułów tytułu *Środowisko naturalne* (130t) nie został przez Traktat z Maastricht zmieniony. W 1993 r. rozpoczęto w UE realizację programu O Trwały i Nieszkodliwy Rozwój dla Środowiska. Jego głównym celem było włączanie wszystkich zainteresowanych podmiotów do pracy na rzecz prewencyjnej ochrony środowiska, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu skutkom szkód w środowisku.

---

[35] Zob. szerzej E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 45 i n.

Traktat z Amsterdamu podpisany 2 października 1997 r. wprowadził deklarację o umacnianiu spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju oraz prowadzeniu polityk zapewniających realizację zasady, zgodnie z którą integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach. Postanowienia Traktatu uzupełniły treść art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską o nakaz skierowany do Wspólnoty dotyczący popierania harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej oraz utrzymanie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Jednym z działań na rzecz realizacji celów Wspólnoty stała się polityka w dziedzinie środowiska naturalnego. Ponadto należy odnotować, że zostały zmienione postanowienia ust. 3, 4 i 5 w art. 100a. Ich nowa treść zobowiązywała Komisję do przyjęcia jako podstawy wniosków zasady wysokiego poziomu w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów, z uwzględnieniem wniosków opartych na faktach naukowych. Zmieniona konstrukcja prawna pozwalała państwom członkowskim na obowiązywanie przepisów krajowych dotyczących ochrony środowiska, pomimo przyjęcia przez Radę lub Komisję środka harmonizującego. Uznano, że warunkiem pozostawienia przepisów krajowych będzie ich notyfikacja Komisji, która będzie wskazywała powody ich utrzymania. Zgodnie z tymi samymi zasadami państwo członkowskie mogło przyjąć przepisy krajowe, które opierały się na dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska lub środowiska pracy, pomimo wcześniejszego wprowadzenia środka harmonizującego.

W wyniku zmian wprowadzonych Traktatem z Amsterdamu ujednolicono także wszystkie przyjęte wcześniej traktaty. Zgodnie z art. 2 TWE celem UE stało się popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia oraz doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju. Tytuł XVI *Środowisko naturalne* otrzymał numer XIX. W konsekwencji wprowadzonych zmian art. 130r, 130s i 130t uzyskały odpowiednio numerację 174, 175, 176 w TWE. Cele polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska, uregulowane w treści art. 130r nie zostały zmienione[36]. Artykuł 175 (dawny 130s) zobowiązał Radę do przyjmowania środków służących ochronie środowiska po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Traktat z Nicei doprecyzował częściowo treść art. 175 TWE. Dzięki temu Rada uzyskała łatwiejsze kompetencje do przyjmowania przepisów dotyczących zarządzania ilościowego zasobami wodnymi i kształtujących dostępność tych zasobów.

Traktat z Lizbony zmienił Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, który został przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wyrazy „Wspólnota" i „Wspólnota Europejska" zastąpione zostały przez wyrazy „Unia" oraz „Unia Europejska"[37]. Konsekwencją

[36] Tamże, s. 37.

[37] Tamże.

wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony było m. in. to, że dotychczasowe art. 174–176 TWE znalazły się w tytule XX Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i otrzymały numery 191–193. Do treści art. 191 dodano postanowienia o promowaniu na płaszczyźnie międzynarodowej problematyki zmian klimatu. Artykuł 192 reguluje procedurę podejmowania działań realizujących politykę ochrony środowiska. Działania takie podejmowane są w zwykłej procedurze prawodawczej przez Parlament Europejski i Radę, po konsultacji z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym i Komitetem Regionów.

Jak widać z przedstawionego powyżej rysu historycznego, polityka ochrony środowiska UE kształtowała dynamicznie swoją treść na przestrzeni ostatnich 40 lat. W procesie jej tworzenia można obserwować dochodzenie do wspólnych rozwiązań i poszukiwanie kompromisów. Polityka ochrony środowiska należy też do najszybciej rozwijających się obszarów współpracy krajów członkowskich UE. W przepisach Traktatu z Maastricht Wspólnoty Europejskie włączyły ją do zakresu stałych zadań i określiły cele działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Polityka ta w początkowym okresie jej powstawania była skierowana na usuwanie skutków zanieczyszczeń środowiska. Obecnie obejmuje ona kompleksowy i rozbudowany zakres działań na rzecz ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w ramach UE.

6.2. Nadrzędność wymagań ochrony środowiska w polityce ochrony środowiska jako cel bezpieczeństwa ekologicznego

Słowo „nadrzędny" oznacza stojący wyżej w jakiejś hierarchii (np. mający zwierzchnią władzę nad czymś), obejmujący szereg jednostek podrzędnych, podporządkowanych sobie[38]. Zasada nadrzędności adresowana jest do wszelkiego typu dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania[39]. Zgodnie z podstawowym założeniem przyjętym w art. 8 p.o.ś. obowiązkiem organów przyjmujących 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, jest uwzględnienie w treści tych aktów zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju. Zasada ta mówi o konieczności stworzenia powiązań pomiędzy polityką ochrony środowiska a politykami sektorowymi[40]. W prawie unijnym zasada ta jest

[38] *Słownik...*, t. 2, s. 252.

[39] Zagadnienia te szerzej analizuję w monografii: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 349 i n.

[40] Na temat istoty zasad w relacji do celów polityki zob. na ten temat m. in. rozważania R. Dworkina, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. K. Kowalski, Warszawa 1998, s. 90.

wyrażona w art. 11 TFUE[41] jako zasada integracji wymagań ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk, m. in. wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnictwa i rybołówstwa, wspólnej polityki w dziedzinie transportu. Zgodnie z art. 11 TFUE, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.

Ważnym instrumentem realizacji zasady nadrzędności jest klauzula przekrojowa. Zasada ta nie oznacza w żadnym wypadku absolutnej i każdorazowej nadrzędności celów i zadań z zakresu ochrony środowiska oraz bezwzględnego pierwszeństwa w ich stosowaniu w odniesieniu do innych równorzędnych wspólnotowych celów lub zadań. W takich sytuacjach stosowany jest mechanizm „wyważenia" (niem. *Abwägung*). Instrument „wyważania" powinien stwarzać możliwość znalezienia takiego optymalnego rozwiązania potencjalnego konfliktu, który pozwoli zrealizować wszystkie cele i zadania Wspólnoty.

Naruszenie obowiązku odpowiedniego wzajemnego „wyważania" celów i zadań wspólnotowych ma miejsce wtedy, gdy jego wynik nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na stosowane wymogi. Może to nastąpić w przypadku przyjęcia jednostronnej koncepcji realizacji jakiegoś zadania z naruszeniem standardów ochrony środowiska lub w przypadku braku gwarancji ochrony. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) pośrednio nawiązuje do klauzuli przekrojowej w ochronie środowiska.

Zasada nadrzędności w kształcie wynikającym z treści art. 8 p.o.ś. jest głównie związana z koncepcją integracji polityki ochrony środowiska ze strategiami rozwoju kraju oraz regionów oraz z tzw. politykami branżowymi. Nadrzędność oznacza obowiązek integrowania wymagań ochrony środowiska z politykami i strategiami gospodarczymi oraz programami i planami resortowymi w dokumentach programowych dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego. J. Jendrośka zwraca uwagę, że zasada ta jest „przedmiotem bardzo rozbieżnych interpretacji odnośnie do jej treści i roli w ustawie, a także charakteru prawnego i zakresu wynikających z niej obowiązków"[42]. Powoduje to jego zdaniem, że w bardzo różnorodny sposób określa się treść tej zasady. Proponuje w związku z tym nazwę dla tej zasady – „zasada integracji". Według tego autora „podstawowym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi (jak określa się często zarządzanie działalnością społeczno-gospodarczą) jest instytucja tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (*Strategic Environmental Assessment* – SEA)"[43].

---

[41] Tekst w wersji skonsolidowanej opublikowany Dz.Urz. UE, wydanie polskie C 115 z 09.05.2008 r., s. 47–361.

[42] J. Jendrośka, *Komentarz do art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 199.

[43] Tamże, s. 204.

Można postawić pytanie, z jakiego powodu zasada ta ma oznaczać właśnie nadrzędność wymagań ochrony środowiska w dokumentach wymienionych w treści art. 8 p.o.ś., a nie, jak proponuje np. J. Jendrośka, integrację tych wymagań z treścią dokumentów

Integracja ochrony środowiska z politykami branżowymi jest jedną z kluczowych zasad UE. Jednak odnosząc się do treści art. 8 p.o.ś., uważam, że nazwa „zasada integracji" wynika z wąskiego literalnego brzmienia tego przepisu. Treści zasad prawnych ochrony środowiska nie możemy interpretować w ten właśnie sposób. Przyjęta metoda wykładni powinna mieć w tym przypadku do pewnego stopnia twórczy charakter, tak aby oddawała ona w pełni cele i funkcje tej zasady prawnej w odniesieniu do wielu różnych sytuacji. W treści art. 8 p.o.ś. mamy wypowiedź o charakterze dyrektywalnym. Przewiduje ona nakaz wskazanego w tym przepisie sposobu działania. Nie zawsze tak jest. W niektórych wypowiedziach znaczenie dyrektywalne zasady prawnej nie jest jednoznaczne i wtedy odwołujemy się do intencji znaczeniowych zespołu norm wśród, których znalazła się dana zasada prawna.

Ustalając znaczenie zasady prawnej, wynikającej z art. 8 p.o.ś., powinniśmy zastosować funkcjonalne i celowościowe reguły wykładni. Chodzi tu głównie o odkodowanie w ten sposób celu prawodawcy. Celowościowe reguły wykładni stosujemy do sytuacji, kiedy cel prawodawcy nie jest jasno sprecyzowany w treści samej ustawy i z tego powodu musimy sięgnąć do innych źródeł, aby go odtworzyć.

Zgodzić się należy z tym, że definicja zrównoważonego rozwoju przewiduje „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". Jednak integracja wymagań ochrony środowiska z treścią dokumentów programowych to za mało, aby można było mówić o pełnym uwzględnieniu w nich zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju.

Do tego potrzebne jest właśnie nadrzędne traktowanie wymagań ochrony środowiska w treści dokumentów programowych. Zasady ochrony środowiska i wymagania zrównoważonego rozwoju powinny być zintegrowane z politykami, strategiami, planami lub programami, ale integrację musi uzupełniać nadrzędność wymagań ochrony środowiska. Integracja bez uznania nadrzędnej funkcji prawa ochrony środowiska nie zapewni pełnej realizacji zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju. Nadrzędność ta wynika ponadto z istoty i funkcji wszystkich zasad prawnych ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska.

Zasady te i wymagania zrównoważonego rozwoju pełnią rolę nadrzędną, ponieważ taki jest zasadniczy cel ochrony środowiska, wynikający z treści zasad prawnych. Powinniśmy uznać nadrzędną pozycję ochrony środowiska wszędzie

tam, gdzie jest to niezbędne dla realizacji celów ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju. Nie oznacza to oczywiście bezwzględnego prymatu ochrony środowiska zawsze i wszędzie. Decydują o tym zwłaszcza zasady prawne i ogólne wymagania zrównoważonego rozwoju.

J. Ciechanowicz, omawiając ogólne zasady prawa ochrony środowiska, słusznie wspomina o zasadzie „priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą. Zasada ta winna rozstrzygać ewentualne konflikty, jakie mogą powstać między działalnością gospodarczą a wymogami ochrony środowiska"[44]. Jej zdaniem, priorytet ochrony środowiska uwidacznia się w wielu przepisach ustawy.

Ponadto dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości nie wystarczy integrowanie wymagań ochrony środowiska z treścią dokumentów programowych. Integrowanie tych wymagań z pominięciem ich nadrzędnego charakteru będzie oznaczało cofnięcie się z zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony do momentu początkowego rozwoju prawa ochrony środowiska. Integracja była jednym z pierwszych etapów rozwoju tego prawa i obecnie powinna być w mojej ocenie zastąpiona nadrzędnością wymagań ochrony środowiska. Potwierdzenie takiego kierunku rozwoju prawa ochrony środowiska można odnaleźć w ewolucji treści szeregu instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska.

W ocenie Z. Bukowskiego, w interpretacji zasady uregulowanej w art. 8 p.o.ś. potrzebna jest nie językowa, a funkcjonalna wykładnia i przyjęcie, że chodzi o wszelkie dokumenty wytyczające materialne polityki i kierunki działania w danej dziedzinie[45]. Dla J. Bocia organem odpowiedzialnym za przestrzeganie tej zasady jest ten organ, który: tworzy politykę, strategię, plan czy program, jest hierarchicznie zwierzchni wobec organu tworzącego, ma uprawnienia nadzorcze wobec organu tworzącego, jest przewidziany w prawie, sprawuje nad organem tworzącym nadzór weryfikacyjny[46]. Autor ten zwraca uwagę, „iż może nastąpić zbieg funkcji kontrolnych i zbieg organów kontrolnych, które każdy z osobna, są odpowiedzialne za należytą, zgodną z postanowieniami art. 8 konstrukcje polityki, strategii, planu czy programu"[47].

K. Gruszecki używa nazwy „zasada planowości"[48]. Uważa jednocześnie, że „Zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę przy omawianiu zasady planowości, jest konieczność uwzględnienia przy tworzeniu planów i strategii, oprócz pozostałych zasad ochrony środowiska, również obowiązku zrównoważonego rozwoju"[49]. Okolicznością, na którą zwraca uwagę cytowany autor, „jest zakres przedmiotowy uwzględniania wymagań ochrony środowiska w procesie plano-

[44] J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992, s. 15.
[45] Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 467.
[46] J. Boć, *Ustawa Prawo ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 105–106.
[47] Tamże, s. 106.
[48] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 40.
[49] Tamże.

wania szeroko rozumianych przedsięwzięć mogących wywierać wpływ na środowisko. Z postanowień art. 8 ustawy wynika, że konieczność taka zachodzi w przypadku tworzenia zarówno powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i aktów planowania mniemających charakteru normatywnego"[50]. Obowiązek ten jego zdaniem spoczywa na rozmaitych podmiotach, w zależności od zaistniałej sytuacji – zarówno działających na podstawie prawa publicznego, jak i prywatnego.

Postępujący proces umiędzynaradawiania problemów związanych z bezpieczeństwem ekologicznym oraz ich transgraniczny charakter spowodował, że ich rozwiązywanie wymaga uwzględniania wymogów ochrony środowiska w niemal każdej polityce sektorowej. Wspólne działania powiązane z bezpieczeństwem ekologicznym podjęto także w ramach polityki edukacyjnej i kulturalnej, w dziedzinie ochrony zdrowia oraz polityki konsumenckiej. Rozwijanie wspólnej polityki UE jest procesem stałym, który swoim zasięgiem obejmuje coraz to nowe dziedziny, w których państwa członkowskie współpracują i nadal zamierzają współpracować. Zdaniem M. M. Kenig-Witkowskiej, „zakładając jedność i komplementarność celów Wspólnot i UE zawartych w Traktacie o UE, należy postawić tezę, że generalnie cele Unii, jako zespalające trzy filary, mają charakter społeczny, gospodarczy i polityczny, a cel jakim jest wysoki poziom ochrony środowiska, mieści się w każdej z tych kategorii zgodnie z zasadą integracyjną zapisaną w art. 6 TWE"[51]. Autorka ta uważa, że tego rodzaju cele powinny być urzeczywistniane na warunkach oraz w tempie przewidzianym w TUE oraz z poszanowaniem i zastosowaniem zasady subsydiarności mającej swoją podstawę w art. 5 TWE[52]. Argumentację tę potwierdza orzecznictwo TS.

Ewolucja polityki ochrony środowiska sprawia, że mamy do czynienia ze stałym i trwałym procesem wzajemnego przenikania się polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi. Proces ten jest szczególnie widoczny na tle założeń instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Działania UE w dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego nie powinny doprowadzić do ograniczeń w realizacji innych polityk. Podstawowe wspólne polityki UE, w których realizowana jest zasada nadrzędności wymogów ochrony środowiska, to: 1) polityka handlowa, 2) Wspólna Polityka Rolna oraz 3) polityka regionalna.

Skala stosowania zasady nadrzędności wymogów ochrony środowiska w poszczególnych politykach sektorowych jest więc bardzo zróżnicowana. Istota zasady nadrzędności tkwi również w samym charakterze zagrożeń środowiskowych. Zagrożenia te posiadają także szeroki zasięg przestrzenny przejawiający się w występowaniu niebezpieczeństw na szczeblu lokalnym, regionalnym i global-

[50] Tamże, s. 39.

[51] M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej zagadnienia. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 44. Obecnie jest to art. 11 TFUE.

[52] Tamże.

nym. Wszystko to powoduje, że polityka ochrony środowiska oraz instrumenty jej realizacji muszą być dodawane do polityk sektorowych i posiadać w ich ramach pozycję nadrzędną. Jest to także ważny sposób na osiągnięcie celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Wyznacznikiem dla określenia zakresu zasady nadrzędności w ramach bezpieczeństwa ekologicznego jest zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska, stanowiąca jeden z głównych priorytetów UE w polityce ochrony środowiska.

Sprawy związane z ochroną środowiska posiadają z natury swej ponadgraniczny charakter. Zdaniem S. Wrzoska i J. M. Izdebskiego, w ramach polityki administracyjnej powinny być uwzględniane założenia polityki ekologicznej wraz z postulatami dotyczącymi poszukiwania równowagi pomiędzy czynnikami rozwoju. Zdaniem tych autorów, istnieje potrzeba zintegrowanego podejścia wraz ze szczegółową interpretacją funkcjonowania administracji publicznej. „Zmiany w otoczeniu w tym w środowisku naturalnym wskazują administracji nowe pola działania, a wobec już wykonywanych wysuwane są postulaty nowych metod ich wykonywania oraz zmiany celów, którym służą”[53]. Realizacja celów związanych z bezpieczeństwem ekologicznym dotyczy takich zagadnień, jak: ekonomizacja użytkowania zasobów środowiska, ograniczanie energochłonności, wdrażanie nowoczesnych technologii oraz recyklingu w gospodarce odpadami, poprawa jakości elementów środowiska, w tym powietrza, wody i gleby.

6.3. Programy ochrony środowiska jako instrument polityki ochrony środowiska zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne

W procesie realizacji polityki ochrony środowiska UE, zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, szczególną rolę odgrywają programy działania w dziedzinie ochrony środowiska. Termin „program” oznacza opis możliwego w przyszłości toku działań, które są powiązane wspólnym celem takim jak np. bezpieczeństwo ekologiczne[54]. Plan w przeciwieństwie do programu dotyczy przyszłych czynów lub ich wytworów z uwzględnieniem przewidywanych nakładów na te czynności. Do elementów planowania K. Strzyczkowski zalicza: ustalenie wewnętrznie zgodnych ilościowo celów, określenie środków niezbędnych do realizacji celów planowania w różnych układach przestrzennych i czasowych, ustalenie konkret-

[53] S. Wrzosek, J. M. Izdebski, *Polityka administracyjna jako instrument realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, red. E. K. Czech, Warszawa 2006, s. 30–31.

[54] Instrument programów polityki ochrony środowiska UE analizowałem wcześniej szerzej w mojej pracy pt. *Zasady prawne*…, s. 313–322. Przemyślenia te zostały w sposób istotny poszerzone w tej rozprawie o nową analizę zagadnień związanych z instytucją prawną bezpieczeństwa ekologicznego.

nych zadań, koordynację i integrację celów, metodę organizowania zadań oraz projektowanie przyszłości[55].Uwzględniając różne rodzaje planów, należy odróżnić metody planowania, które mają charakter ogólny, uniwersalny oraz takie, które dotyczą określonych rodzajów planów. Ogólne zasady metodyczne mówią o tym jakie zagadnienia, w jakiej kolejności i jak trzeba rozwiązywać w toku opracowywania planów[56].

Program obejmuje tylko czyny. Można go traktować jako plan działań. Jeżeli plan takich działań nie będzie zaakceptowany, to wtedy możemy mówić o projekcie planu działań. Nauka o programowaniu obejmuje dobór właściwych instrumentów przeznaczonych do realizacji określonego celu. Czynności, które polegają na doborze instrumentów, nazywa się programowaniem. Zespół środków przeznaczonych do realizacji celu nazywa się programem[57]. Ważnym instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego są programy UE w dziedzinie ochrony środowiska. Programy działania dotyczące polityki ochrony środowiska określają strukturę oraz podstawowe zasady czynności podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Wyznacza się w nich w sposób niewiążący planowane przedsięwzięcia legislacyjne dotyczące ochrony środowiska.

Według L. Jastrzębskiego, „program działania zawiera wiążące ustalenia dotyczące przedmiotu podejmowanych w przyszłości zadań jednostek organizacyjnych mających je wykonywać, czasookresu ich wykonywania oraz sposobu i przeznaczonych na ten cel środków[58].W definicji tej autor zwrócił uwagę na wiążący charakter ustaleń zawartych w programach oraz na wyznaczone tam kierunki przyszłych działań. M. Górski programy działania organów państwowych lub instytucji zalicza do kategorii dokumentów, które mogą stanowić formalne źródło celów ochronnych[59].

Programy działania nie powinny być uznawane wyłącznie za samoistne źródło wiedzy na temat stanu środowiska. Tego rodzaju programy różnią się też od prognoz. Prognozy najczęściej poprzedzają działania ustawodawcze. Program działania w przeciwieństwie do prognozy porządkuje zadania, zawiera harmonogram czynności, które powinny być podjęte w celu realizacji obowiązujących przepisów. W praktyce rozgraniczenie prognozy od programu jest często utrudnione. Według A. Sicińskiego, „Dorobek metodologiczny prognozowania społecznego jest przy tym niejednakowy, gdy idzie o poszczególne dziedziny życia społecznego. Zróżnicowanie metodologiczne wyrafinowania prognoz zależy przede wszystkim od wspomnianego stopnia rozwoju teorii danej dziedzi-

---

[55] K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 4.

[56] K. Powrwit, *Z teorii i praktyki planowania*, Warszawa 1970, s. 208.

[57] O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959, s. 170–171.

[58] K. Górka*, Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego; jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Kraków 1985, s. 94.

[59] M. Górski, *Ochrona środowiska…*, s. 59.

ny, a następnie od stopnia skwantyfikowania danej teorii"[60]. Prognozy zdradzają tendencję do uwypuklania pewnych stałych założeń o decydującym znaczeniu i roli instytucji społecznych. Prognozy są zwykle ukierunkowane problemowo oraz wykazują tendencję do przenoszenia wyraźnego i ukształtowanego profilu interesów grupowych. Są one formułowane na determistycznej podstawie i koncentrują się przeważnie na prawdopodobieństwach i możliwościach konkretnych projekcji[61].

Zdaniem M. Jełowickiego, programy działania administracji są elementem polityki administracyjnej[62]. Programy te w polityce administracyjnej określają ogólne założenia i kierunki działania administracji, a w szczególności jej cele i preferencje[63]. Ta polityka jest realizowana w takich programach. Cele zawarte w ustawach, programach działania są wytyczone zgodnie z aktualnymi potrzebami. M. Górski uważa, że program działania państwa w dziedzinie ochrony środowiska powinien być „w miarę szczegółowy i konkretny, określający główne i etapowe cele działania, ustalający hierarchię i harmonogram celów w sposób umożliwiający kontrolę ich realizacji oraz źródła finansowania, dokonujący podziału zadań ochronnych wśród aparatu państwowego"[64]. Trudno wskazać programy działania wydane w Polsce przed 1989 r., które spełniałyby wszystkie tego rodzaju kryteria. Wiele dokumentów, nazywanych wówczas programami działań, pozostawało jedynie mniej lub bardziej ogólnymi deklaracjami.

Programy działania UE są przedstawiane lub przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Programy tego rodzaju w zakresie ochrony środowiska wyznaczają ogólne warunki i sposoby realizacji celów określonych w Traktatach założycielskich. Zespalają one wspólne działania podejmowane na rzecz pewnego sektora gospodarki. Planuje się w nich działalność UE na najbliższe lata oraz przygotowuje się grunt dla nowych regulacji prawnych w danej dziedzinie[65].

Programy te mają w dużej mierze znaczenie polityczne i moralne. Warto podkreślić, że brak jednak wiążącego charakteru w niczym nie umniejszał ich dotychczasowej roli w kształtowaniu polityki i prawa ochrony środowiska Wspólnoty. Biorąc pod uwagę prestiż, którym cieszą się instytucje UE, ranga i znaczenie pro-

---

[60] A. Siciński, *Przedmowa*, [w:] *Problemy metodologii prognozowania*, red. A. Siciński, J. Gzula, przeł. L. Majzner, Cz. Szczepańska, Warszawa 1976, s. 10–11.

[61] Tamże, s. 470.

[62] M. Jełowicki, *Teoria polityki administracyjnej (Wstępny zarys koncepcji)*, AUW 1985, nr 857, Prawo, t. 143, s. 94.

[63] J. Wołoch, *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974, s. 82–83.

[64] M. Górski, *Ochrona środowiska…*, s. 220.

[65] A. Ch. Morand, *Les recommendations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, „Cahiers de droit européen" 1970/6, s. 37.

gramów działania w dziedzinie ochrony środowiska jest bardzo duża. W programach tych planuje się różnego rodzaju propozycje legislacyjne, które powinny być podjęte w celu zintegrowania wysiłków na rzecz ochrony środowiska. Uważam, że rola tych programów dla kształtowania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego jest bardzo duża. Chodzi tutaj o wspólne wypracowanie właściwych instrumentów i wdrożenie odpowiednich norm prawnych, które zapewnią wysoki poziom ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego w UE. Za pomocą programów działania Komisja chce zwiększyć skuteczność wprowadzania w życie aktów prawnych. Programy działania umożliwiają także wyczerpujące informowanie społeczeństwa o polityce UE w dziedzinie ochrony środowiska. Sprawą najwyższej wagi, którą podkreślają tego rodzaju dokumenty, jest pełne oraz kompleksowe wprowadzenie w życie przez wszystkie państwa członkowskie unijnego prawa ochrony środowiska. Przyczynia się to do integracji polityki oraz działań na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego w poszczególnych krajach oraz w całej UE.

Wdrażanie prawa jest jednym z zadań priorytetowych każdego programu działania w dziedzinie ochrony środowiska. Opracowane propozycje aktów prawnych zgodnie z zasadą partycypacji publicznej są konsultowane z przedstawicielami społeczeństwa oraz innych stron zainteresowanych. Jednym z podstawowych instrumentów realizacji każdego programu działania są środki prawne (w szczególności rozporządzenia i dyrektywy).

Programy działania UE zawierają uzasadnienie potrzeby wprowadzenia w życie ostrzejszych standardów w ochronie środowiska[66]. Jednocześnie podkreślają one, że normy ochrony środowiska należy wprowadzać w sposób jak najmniej biurokratyczny oraz jak najbardziej efektywny z punktu widzenia kosztów. Od 1972 r. realizacją objęto sześć programów w dziedzinie ochrony środowiska. W tym czasie wprowadzono również wiele aktów prawnych dotyczących m. in. ochrony przed zanieczyszczeniem atmosfery, wody oraz gleby, zagospodarowania, odpadów, bezpieczeństwa chemicznego, biotechnologii, a także ocen oddziaływania na środowisko, norm jakości produktów oraz ochrony przyrody[67]. Miały one duże znaczenie dla kształtu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Początkowo programy działania Wspólnoty wspierały realizację działań na rzecz ochrony środowiska, które nie zostały wymienione w Traktacie. Traktat Rzymski nie określał bowiem kompetencji Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska. Chciałbym przedstawić najważniejsze założenia Szóstego Programu Działania UE na rzecz ochrony środowiska pod kontem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Szósty Program Działania w założeniu miał głównie koncentrować się na niedociągnięciach wykonania Piątego Programu. Został on przyjęty został w drodze decyzji 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r.,

---

[66] Charakterystykę programów przedstawiają S. P. Johnson, G. Corcelle, *The Environmental Policy of European Communities*, London 1995, s. 12–22.

[67] A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 21.

ustanawiającej Szósty Wspólnotowy Program Działań w zakresie środowiska naturalnego[68]. Realizacja tego programu przewidziana jest na lata 2002–2012. Postanowienia tego aktu są kontynuacją celów wyznaczonych w Piątym Programie. Zgodnie z postanowieniami Szóstego Programu polityka ochrony środowiska UE powinna skupiać się na sześciu zagadnieniach: 1) złagodzeniu zmian klimatycznych; 2) ochronie przyrody i różnorodności biologicznej; 3) ochronie środowiska i zdrowia; 4) trwałym wykorzystywaniu zasobów naturalnych i zarządzaniu odpadami; 5) światowym wymiarze działania UE; 6) podejmowaniu decyzji opartych na wiedzy naukowej. Jedną z konsekwencji wynikających z postanowień tego programu było zobowiązanie Komisji Europejskiej do przygotowania szczegółowych strategii tematycznych w dziedzinach: zanieczyszczenie powietrza, zapobieganie powstawania odpadów oraz ich wtórnym wykorzystaniu, ochrona i zachowanie środowiska morskiego, ochrona gleby, zrównoważone stosowanie pestycydów, zrównoważone wykorzystywanie zasobów, środowisko miejskie.

W Szóstym Programie określone zostały instrumenty, których wdrożenie i stosowanie ma przyczynić się do osiągnięcia celów, jakie zostały w nim nakreślone. Do instrumentów tych należą: systematycznie wprowadzane środki prawne, których stosowanie powinno wymóc na wszystkich użytkownikach środowiska pożądany poziom jego ochrony, instrumenty rynkowe/ekonomiczne (opłaty, subwencje), instrumenty fiskalne (podatki ekologiczne, ulgi podatkowe oraz dobrowolne porozumienia rządu z podmiotami przedsiębiorcami np. krajowe programy handlu emisjami), działania wspomagające (badania naukowe, edukacja ekologiczna), poprawę pozyskiwania i wykorzystania danych o środowisku, planowanie sektorowe i przestrzenne, finansowe środki wspomagające (fundusze strukturalne i fundusz spójności), specjalne programy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw; programy wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii i jej efektywnego wykorzystania.

W programie tym wymienione zostały zasady polityki ochrony środowiska UE, które mają służyć do realizacji kolejnych programów działań. Do zasad tych należą: 1) zasada zrównoważonego rozwoju; 2) zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego; 3) zasada przezorności; 4) zasada partycypacji publicznej; 5) zasada „zanieczyszczający płaci" oraz 6) zasada skuteczności środowiskowej i efektywności ekonomicznej przy wyborze planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska.

Uzupełnieniem programów działania, wyznaczających w sposób kompleksowy etapy rozwojowe globalnej polityki i prawa ochrony środowiska UE oraz państw członkowskich w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego, są programy szczegółowe. Są one ukierunkowane na osiąganie określonych celów strategicznych UE w dziedzinie ochrony środowiska. Należą do nich programy regionalne (np. dotyczące obszaru śródziemnomorskiego), programy krajowe sa-

[68] Dz.Urz. UE, L 242 z 10.09.2002.

modzielnie tworzone przez państwa członkowskie, zgodne z założenia polityki UE. Programy te dotyczą także rozwiązywania globalnych zagrożeń środowiska. Są one najczęściej ukierunkowane na uwzględnienie odmienności warunków środowiskowych w różnych regionach UE oraz kryteriów przedmiotowych. Programy szczegółowe koncentrują swoją uwagę również na rozwiązywaniu niektórych problemów strategicznych. Przykładem może być program CORINE (*Coordination of Information on the Environment*). Program ten został utworzony w 1984 r. jako *Program koordynacji informacji w dziedzinie środowiska naturalnego* w celu gromadzenia i wymiany informacji na temat stanu środowiska na obszarze UE. Do zadań tego instrumentu polityki ochrony środowiska należało monitorowanie środowiska, koordynacja prowadzonych na tym obszarze programów ekologicznych, rozpoznawanie źródeł zagrożeń oraz ewidencjonowanie zasobów środowiska. Po utworzeniu w 1990 r. Europejskiej Agencji Środowiska zadania tego programu przejęła nowa organizacja.

W celu skutecznego rozwiązania problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego, UE przyjęła także siedem strategii tematycznych. Dotyczą one następujących obszarów problemowych: 1) zanieczyszczenie powietrza; 2) zagospodarowanie odpadów i recykling; 3) ochrona środowiska morskiego; 4) ochrona gleby; 5) zrównoważone wykorzystanie pestycydów; 6) zrównoważone wykorzystanie zasobów oraz 7) środowisko miejskie. W czerwcu 2006 r. Rada Europejska przyjęła dokument o nazwie *Odnowiona strategia zrównoważonego rozwoju*, który obejmuje siedem najważniejszych zagadnień dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego: 1) zmiany klimatyczne i czystą energię; 2) transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju; 3) zrównoważoną konsumpcje i produkcję; 4) ochronę zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi; 5) zdrowie publiczne; 6) integrację społeczną, demografię i migrację oraz 7) ubóstwo na świecie.

6.4. Polityka ochrony środowiska w Polsce

Tworzenie podstaw polityki ochrony środowiska w Polsce zostało zapoczątkowane w latach 70. W tym celu w 1970 r. powołany został Polski Komitet Ochrony Środowiska Człowieka[69]. Był to rządowy organ koordynacji międzyresortowej. Działalnością naukowo-badawczą zajmował się Komitet Naukowy „Człowiek i Środowisko", który powstał przy Prezydium PAN[70]. 29 marca 1972 r. utworzony został urząd Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska[71].

[69] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 66 z 04.07.1970 r. (niepublikowane).

[70] Uchwała nr 4/70 Prezydium Polskiej Akademii Nauk z 28.04. 1970 r. (niepublikowana).

[71] Ustawa z 29.03.1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz.U., nr 11, poz. 77).

Na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 98 z 27 grudnia 1972 r. ustalono zasady i zakres pracy Zespołu Ekspertów powołanego do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w Polsce. Po rozpatrzeniu przez Prezydium Rządu stanowiły one podstawę prowadzonej wówczas polityki ochrony środowiska. W dniu 15 stycznia 1973 r. powołany został Instytut Ochrony Środowiska[72]. Przedmiotem jego działania było organizowanie i prowadzenie prac naukowo-badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska, wynikających z zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, a w szczególności: 1) opracowywanie metod prognozowania, programowania i planowania rozwoju ochrony środowiska, 2) opracowywanie prognoz i programów rozwoju ochrony środowiska oraz 3) opracowywanie metod oceny stanu środowiska i dokonywanie okresowych ocen tego stanu.

Organizacyjne wyodrębnienie podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację polityki ochrony środowiska okazało się jednak niewystarczające. Konieczna była zmiana świadomości społeczeństwa w zakresie zagadnień związanych z ochroną środowiska. W. Markiewicz świadomość społeczną przedstawia jako „całokształt czy zespół idei, wartości, postaw, poglądów, przekonań i opinii wspólnych dla całych grup społecznych (narodowych, klasowych, religijnych, zawodowych itp., określających sposób myślenia danego społeczeństwa zinstytucjonalizowanych i utrwalonych w historycznie ukształtowanych formach życia zbiorowego"[73]. Świadomość ekologiczna jest pojęciem węższym i dotyczy poglądów społecznych, idei, wartości, norm moralnych i opinii na temat środowiska naturalnego, sposobów korzystania z jego elementów oraz metod ochrony.

Wraz z rozwojem nowego typu świadomości pojawił się kierunek badań naukowych o nazwie „etyka ekologiczna". Zajmuje się ona moralnym stosunkiem człowieka do środowiska przyrodniczego. B. Poskrobko wyróżnia trzy rodzaje świadomości ekologicznej: potoczną, ideologiczną i naukową[74]. Elementami, które wspierają rozwój tego rodzaju świadomości, są informacje oraz edukacja ekologiczna. Informacja wpływa na kształtowanie świadomości ekologicznej i posiada szeroki zakres oddziaływania. Ważnym czynnikiem, który miał istotny wpływ na kształtowanie się treści polityki ochrony środowiska w Polsce, była filozofia chrześcijańska. Przedstawiała ona obraz człowieka, który obcuje z przyrodą w sposób harmonijny. W ramach etyki chrześcijańskiej stworzono tzw. naczelny postulat etyki ekologicznej, który głosi, że istnieje bezwzględna powinność spełniania czynów mających na celu ochronę środowiska przyrodniczego"[75]. Potrzebę

[72] Uchwała nr 10 Rady Ministrów z 18.01.1973 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ochrony Środowiska (M.P. 1973, nr 3, poz. 16).

[73] W. Markiewicz, *O nowoczesny kształt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny*, Wrocław 1989, s. 47.

[74] B. Poskrobko, *Społeczne czynniki ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 33.

[75] J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka – problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 114.

stworzenia i realizacji polityki ochrony środowiska dostrzegało wielu autorów. J. Grzesica biblijne określenia „panowania człowieka nad przyrodą" interpretuje jako „odpowiedzialne gospodarowanie"[76]. Opowiada się on za opracowaniem i stosowaniem polityki ochrony środowiska. Zbliżone stanowisko w tej sprawie reprezentuje B. Ward[77]. L. Łustacz uważa natomiast, że skuteczność działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska w dużej mierze zależy od zmiany świadomości współczesnego człowieka[78]. Autor ten określa znaczenie terminu „polityka środowiskowa" jako zbiór trzech zasadniczych elementów, tj. treści, formy i metody. Zdaniem L. Łustacza „polityka środowiskowa stanowi treść, jak i formy czy metody działalności państwa, mającej za przedmiot środowisko przyrodnicze i poszczególne jego komponenty"[79]. Autor ten politykę środowiskową widzi jako konflikt interesów politycznych, ekonomicznych, kulturowych i przyrodniczych. Sprzeczności te powstają właśnie na płaszczyźnie polityki ochrony środowiska. Są one rozwiązywane przy pomocy stosowanych instrumentów. Należą do nich środki ekonomiczne, techniczne, wychowawcze oraz prawno-organizacyjne.

Politykę ochrony środowiska danego kraju w dużej mierze warunkuje jego rozwój społeczno-gospodarczy określany przez takie czynniki, jak: zasoby naturalne, wysokość dochodu narodowego, sytuacja materialna społeczeństwa, stosunki międzynarodowe oraz obowiązujący system prawno-organizacyjny ochrony środowiska. S. Jastrzębski politykę środowiskową w Polsce definiuje jako „całokształt działań państwowych i społecznych zmierzających do osiągnięcia określonych celów w zakresie kształtowania i ochrony środowiska za pomocą dobranych środków i metod"[80]. Podstawowym celem polityki ochrony środowiska w takim ujęciu jest stworzenie stanu równowagi pomiędzy środowiskiem naturalnym a zapotrzebowaniem ze strony społeczeństwa na jego elementy. Zgodnie z przedstawionymi definicjami, administracja publiczna jest podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie i realizację polityki ochrony środowiska. Zdaniem M. Kuleszy i W. Brzezińskiego, w realizacji polityki państwowej główną rolę odgrywa organizacja aparatu państwa. Ważne również są metody kierownictwa państwowego[81]. Kierownictwo państwa w zakresie ochrony środowiska na szczeblu naczelnych organów administracji polega m. in. na tworzeniu polityki w tej

---

[76] Tamże, s. 85.

[77] B. Ward, *Refleksje nad problemem środowiska*, „Chrześcijanin w Świecie Współczesnym" 1977/7, s. 32.

[78] L. Łustacz, *Ekologia-polityka-moralność*, „Człowiek i Światopogląd" 1983/83, s. 73.

[79] L. Łustacz, *Polityczne i prawne problemy ochrony środowiska*, cz. I, *Ekologia a polityka*, Warszawa 1981, s. 43–44.

[80] S. Jastrzębski, *Zarys polityki ochrony środowiska człowieka w Polsce,* Warszawa 1976, s. 11–12.

[81] W. Brzeziński. M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982/5–6, s. 60.

dziedzinie. Ponadto w ramach kierownictwa państwa są wydawane akty normatywne podporządkowane ustawie. Należy przy tym pamiętać, że działaniami na rzecz ochrony środowiska są zainteresowane również inne podmioty, takie jak: administracja samorządowa, partie polityczne, organizacje społeczne czy wreszcie różnego rodzaju grupy nacisku. Politykę ochrony środowiska prowadzą centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Przedmiotem polityki ochrony środowiska jest środowisko naturalne jako całość, obejmujące wszystkie jego elementy, utrzymywane w odpowiedniej jakości.

W moim przekonaniu czynnikiem wpływającym na skuteczność realizacji polityki środowiskowej dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest jej wewnętrzne zintegrowanie przedmiotowe. Oznacza to, że działania podejmowane na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego ujęte w ramach określonego zaplanowanego programu powinny dotyczyć wszystkich jego elementów łącznie. Nie należy tworzyć, moim zdaniem, tzw. polityk cząstkowych w obrębie jednej działalności danego państwa na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego[82]. Tylko bowiem początkowo polityka ochrony środowiska była ukierunkowana na ochronę poszczególnych komponentów. Wyniknęło to m. in. z tego, że ochrona środowiska była regulowana osobnymi aktami prawnymi. Następnie dostrzeżono potrzebę zintegrowania polityki środowiskowej z procesami planowania, zarządzania oraz stymulowania ekonomicznego. F. Piontek zaproponował w tym celu nazwę „polityka sozologiczna", podkreślając w ten sposób związek z naukami przyrodniczymi i technicznymi. Z. Łabno i F. Piontek politykę sozologiczną widzą jako element składowy polityki gospodarczej. Ich zdaniem, jest to działalność kierownicza prowadzona na terenie danego kraju lub regionu i mająca na celu ochronę środowiska. Treścią tej działalności jest organizowanie procesów ochrony środowiska, planowanie ich oraz wykonywanie decyzji przy wykorzystywaniu instrumentów prawnych i ekonomicznych.

Zadaniem polityki ochrony środowiska jest w takim ujęciu internalizacja działań kierowniczych dotyczących ochrony środowiska z czynnościami związanymi z ogólną polityką społeczno-gospodarczą w sferze decyzyjnej i realizującej. W ramach kierownictwa państwowego należy stworzyć warunki dla zrealizowania ochrony środowiska. W polskiej literaturze ekonomicznej podkreśla się dużą rolę instrumentów finansowych wspierających politykę ochrony środowiska[83]. B. Prandecka[84] i K. Górka[85] używają nazwy „polityka gospodarcza w dziedzinie ochrony środowiska". B. Poskrobko przedstawił za pomocą schematu proces

[82] Zob. na ten temat: L. Jastrzębski, *Uwagi dotyczące artykułu W. Brzezińskiego i M. Kuleszy, Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej administracji państwowej*, PiP 1983/6, s. 110–111.

[83] A. Ginsbert-Gebert, *Środki polityki ochrony środowiska*, „Aura" 1983/11, s. 6.

[84] B. Prandecka, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1983, s. 224.

[85] K. Górka, *Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego; jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Kraków 1985, s. 94.

wyodrębniania się polityki ekologicznej w Polsce[86]. W procesie tym zaznaczony został rodowód polityki ekologicznej wywodzącej się z polityki gospodarczej i społecznej. Według M. Podolak, polityka ekologiczna jest jedną z polityk szczegółowych[87]. Dla tej autorki „Jednym z możliwych i pożądanych kierunków analizy tego pojęcia jest związanie ich z działalnością państwa. Przyjęcie za punkt wyjścia kategorii *państwa* w rozumieniu podmiotu władzy prowadzi nas do podziału polityki według kryterium zarządzania przez władzę sprawami publicznymi wewnątrz państwa oraz w sferze obrotu międzynarodowego"[88].

B. Prandecka uważa, że polityka ekologiczna powinna dotyczyć zagadnień sterowania interakcją społeczeństwo – gospodarka – środowisko[89]. Autorka podkreśla silne powiązanie ze sobą tych elementów w całościowym procesie tworzenia i realizacji polityki ekologicznej. Istotne jest to, aby przy poszukiwaniu metod i środków ochrony środowiska pamiętać o warunkach społeczno-gospodarczych występujących na terenie całego kraju. Według E. Kośmickiego, zadaniem praktycznej polityki środowiskowej powinno być uzyskanie określonych standardów środowiskowych[90]. Muszą one być wspomagane przez system przepisów prawno-ekonomicznych, statystykę zanieczyszczeń oraz upowszechnianie informacji o środowisku naturalnym i jego zagrożeniach. R. Alberski, R. Solarz przedstawiają definicję „polityki ochrony środowiska" określaną jako „ciągły proces sekwencję politycznych decyzji regulujących dostęp do ograniczonych zasobów środowiska wynikających z działań rozmaitych osób, grup i organizacji, które starają się realizować swoje interesy za pośrednictwem instytucji władzy państwowej"[91]. Zgodnie z takim ujęciem polityki ochrony środowiska można wyznaczyć trzy najważniejsze elementy decydujące o jej ostatecznej postaci. Są to: 1) reprezentacja polityczna w Parlamencie, 2) organizacje społeczne działające na rzecz ochrony środowiska oraz 3) system prawa. Na gruncie polityki ochrony środowiska dochodzi często do sytuacji konfliktowych przy realizacji sprzecznych interesów społecznych. M. Górski proponuje „politykę ochrony przyrodniczego środowiska człowieka" nazwać „polityką środowiskową"[92]. Pojęcie to oznacza opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod oddziaływania na środowisko

---

[86] B. Poskrobko, *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy...*, s. 68.

[87] M. Podolak, *Ochrona środowiska w polityce państwa*, [w:] J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 20.

[88] Tamże.

[89] B. Prandecka, *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne" 1987/6, s. 13.

[90] E. Kośmicki, *O przyczynach i instrumentach ekologizacji narzędzi ekonomicznych*, „Preis" 1986/2, s. 192.

[91] R. Alberski, R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, red. H. Lisicka, Wrocław 1994, s. 15.

[92] M. Górski, *Ochrona środowiska jako...*, s. 30.

dla utrzymania go w stanie równowagi ekologicznej. Koncepcja ta wyróżnia dwa zakresy polityki ochrony środowiska. W znaczeniu globalnym dotyczy ona całego państwa lub świata. W ujęciu indywidualnym polityka środowiskowa powinna być realizowana przez pojedyncze podmioty lub ich grupy. Zdaniem M. Górskiego, polityka ochrony środowiska o zasięgu globalnym powinna posiadać charakter pierwotny w stosunku do polityki w znaczeniu indywidualnym.

Jak wynika z przedstawionych poglądów, dla wielu autorów pojęcie „polityka ochrony środowiska" nie jest terminem jednoznacznym. Wymaga to analizy wielopłaszczyznowej w ujęciu interdyscyplinarnym uwzględniającym różnego rodzaju czynniki decydujące o bezpieczeństwie ekologicznym. Inaczej politykę ochrony środowiska ujmują ekonomiści, akcentując dużą wagę instrumentów finansowych. Prawnicy podkreślają ważną rolę prawnej ochrony środowiska. Również poglądy przedstawicieli nauk biologicznych i technicznych różnią się od siebie. Rosnące znaczenie spraw związanych z bezpieczeństwem ekologicznym sprawia, że są to zagadnienia najwyższej wagi w polityce ochrony środowiska. Rozwój społeczno-gospodarczy oraz realizacja najważniejszych celów politycznych państwa ma szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego.

Polityka ochrony środowiska jest rozumiana jako działalność przypisana głównie władzy publicznej, a ściśle organom tej władzy i instytucjom, które są podstawowymi podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego[93]. Polityka ochrony środowiska jest jednym z głównych instrumentów bezpieczeństwa ekologicznego.

Na obecnym etapie badań nad polityką ochrony środowiska w Polsce można stwierdzić, że podobnie jak polityka zagraniczna, społeczna, gospodarcza, również i ta znalazła się wśród priorytetowych celów działalności władz publicznych zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne.

Aktualnie obowiązująca *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* została przygotowana jako konsekwencja realizacji przepisów ustawy p.o.ś. Przyjęta została uchwałą Sejmu z 22 maja 2009 r.[94] Dokument ten jest uszczegółowieniem i aktualizacją wcześniejszych polityk wynikającym m. in. z członkostwa Polski w UE. Nowa polityka ekologiczna opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z zasadą nadrzędności zalecenia wynikające z tego dokumentu muszą być uwzględniane we wszystkich dokumentach strategicznych oraz programach, których wykonanie może mieć wpływ na środowisko. Do najważniejszych wyzwań polityki ekologicznej w Polsce należą: 1) działania na rzecz zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju; 2) przystosowanie do zmian klimatu oraz 3) ochrona różnorodności biologicznej.

W *Polityce ekologicznej...* skoncentrowano się głównie na ochronie zasobów naturalnych naszego państwa. Głównym celem jest uruchomienie takich mecha-

[93] A. Bodnar, *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 29.

[94] M.P., nr 34, poz. 501.

nizmów prawnych, ekonomicznych i edukacyjnych, które prowadzą do rozwoju proekologicznej produkcji towarów oraz do świadomych postaw konsumenckich zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Działania te powinny objąć pełną internalizację kosztów zewnętrznych związanych z presją na środowisko. Do koniecznych kierunków działań przewidzianych do realizacji w latach 2009–2012 w ramach polityki ekologicznej zaliczono: 1) zastosowanie systemu „zielonych zamówień" w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez wszystkie instytucje korzystające ze środków publicznych; 2) eliminację z rynku wyrobów szkodliwych dla środowiska; 3) promocję tworzenia „zielonych miejsc pracy" z wykorzystaniem funduszy UE; 4) promocję transferu do Polski najnowszych technologii służących ochronie środowiska przez finansowanie projektów w ramach programów unijnych; 5) wykonanie analizy dotyczącej możliwości wprowadzenia w Polsce „zielonej" reformy podatkowej; 6) przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii społecznej kształtującej zrównoważone wzorce konsumpcji; 7) wprowadzenie etykiet informujących o produktach ekologicznych i ich promocja wśród społeczeństwa; 8) opracowanie krajowego planu wycofania proszków do prania zawierających fosforany oraz 9) wsparcie zastosowania pojazdów o niskiej emisji i wysokiej efektywności energetycznej z napędami alternatywnymi oraz wypracowanie rozwiązań hamujących napływ do krajowego parku zagranicznych pojazdów o niekorzystnych parametrach ekologicznych i energetycznych.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego szczególnie ważne znaczenie mają następujące obszary działań wyznaczone w *Polityce ekologicznej Państwa*: 1) zarządzanie środowiskowe; 2) odpowiedzialność za szkody w środowisku oraz 3) uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym.

W obszarze działań związanych z zarządzaniem środowiskowym celem podstawowym jest najszersze przystępowanie do systemu EMAS, rozpowszechnianie wiedzy wśród społeczeństwa o tym systemie i tworzenie korzyści ekonomicznych dla firm i instytucji będących w systemie. Za konieczne w związku z tak wyznaczonym celem podstawowym uznano stworzenie mechanizmów stymulujących przystępowanie przedsiębiorstw i instytucji do systemów zarządzania środowiskowego. Mechanizmy te obejmują: 1) wprowadzanie „zielonych zamówień" promujących w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego firmy posiadające certyfikaty zarządzania środowiskowego przez uzyskanie przez nie dodatkowych punktów; 2) upowszechnienie wśród społeczeństwa logo EMAS i normy ISO 14001, a także logo CP jako znaków jakości środowiskowej firmy będącej wytwórcą danego wyrobu lub świadczącej określoną usługę; 4) podniesienie prestiżu instytucji publicznej posiadającej certyfikat zarządzania przez akcję wśród społeczeństwa dotyczącą znaczenia takiego certyfikatu; 5) ograniczenie częstotliwości kontroli, w zakresie ochrony środowiska, podmiotów posiadających certyfikaty zarządzania środowiskowego i uproszczenie trybu ich kontroli oraz 6) ograniczenie kosztów związanych z wdrożeniem systemów zarządzania środowiskowego przez przedsiębiorstwa i instytucje.

Drugim obszarem niezwykle istotnym dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wyznaczonym w *Polityce ekologicznej Państwa* jest odpowiedzialność za szkody w środowisku. Celem głównym jest stworzenie systemu prewencyjnego, mającego na celu zapobieganie szkodom w środowisku i sygnalizującego możliwość wystąpienia szkody. W przypadku zaistnienia szkody w środowisku koszty naprawy muszą w pełni ponieść jej sprawcy. Kierunki działań w latach 2009–2012 obejmują: 1) zakończenie prac nad pełną transpozycją przepisów dyrektywy 2004/35/WE do ustawodawstwa polskiego przez nowelizację ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku; 2) stworzenie bazy danych o szkodach w środowisku i działaniach naprawczych; 3) prowadzenie szkoleń na temat odpowiedzialności sprawcy za szkody w środowisku dla pracowników administracji, sądownictwa oraz podmiotów gospodarczych; 4) wzmocnienie kadrowe i aparaturowe Inspekcji Ochrony Środowiska, pozwalające na pełną realizację zadań kontrolnych oraz 5) zapewnienie w budżecie państwa środków na rekultywacje terenów zanieczyszczonych.

Trzeci obszar działań w ramach *Polityki ekologicznej Państwa* jest związany z uwzględnianiem wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Celem środowiskowym jest konieczne przywrócenie właściwej roli planowania przestrzennego na obszarze całego kraju. W szczególności dotyczy to miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powinny być podstawą lokalizacji nowych inwestycji. Kierunki działań w latach 2009–2012 przewidują: 1) wdrożenie wytycznych metodycznych dotyczących uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności wynikających z opracowań ekofizjograficznych, prognoz oddziaływania na środowisko (wraz z poprawą jakości tych dokumentów); 2) wdrożenie przepisów umożliwiających przeprowadzanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko już na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (które jest opracowaniem planistycznym obejmującym teren całej gminy); 3) zatwierdzenie wszystkich obszarów europejskiej sieci Natura 2000 oraz sporządzenie dla nich planów ochrony; 4) wdrożenie koncepcji korytarzy ekologicznych, 5) uwzględnianie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; 6) określenie zasad ustalenia progów tzw. chłonności środowiskowej oraz pojemności przestrzennej zależnie od typu środowiska; 7) wprowadzenie mechanizmów ochrony zasobów złóż kopalin przed zagospodarowaniem powierzchni uniemożliwiającym przyszłe wykorzystanie oraz 8) uwzględnienie w planach zagospodarowania przestrzennego wyników monitoringu środowiska, w szczególności w zakresie powietrza, wód i hałasu.

Rozdział IV *Polityki ekologicznej Państwa* zatytułowany jest *Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*. Oceniając stan wyjściowy, uznano, że konieczne są w tym obszarze dalsze, intensywne działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ekologicznego ludności zarówno przez inwestycje służące ochronie środowiska, jak również akcje profilaktyczne i uświadamiające o zagro-

żeniach, których można uniknąć. Główne kierunki działań wyznaczone zostały w programie rządowym *Środowisko a zdrowie* realizowanym w latach 2003–2005 w ramach współpracy resortów zdrowia i środowiska. Za istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego uznano także przeciwdziałanie poważnym awariom przemysłowym. Celem działań w obszarze zdrowia środowiskowego jest dalsza poprawa stanu zdrowotnego mieszkańców w wyniku wspólnych działań sektora ochrony środowiska z sektorem zdrowia oraz skuteczny nadzór nad wszystkimi w kraju instalacjami, będącymi potencjalnymi źródłami awarii przemysłowych powodujących zanieczyszczenie środowiska. Kierunki działań w dziedzinie poprawy jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego obejmują: 1) zbieranie i udostępnianie informacji na temat zagrożeń dla zdrowia społeczeństwa (zarówno nagłych, jak i długotrwałych); 2) opracowanie zasad analizy ryzyka zdrowotnego dla procedur związanych z dopuszczaniem inwestycji do realizacji; 3) poprawę funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska i monitoringu sanitarnego przez poprawę technicznego wyposażenia służb kontrolnych w nowoczesny sprzęt oraz sieci alarmowe; 4) wspólne działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Środowiska w celu poprawy jakości wody pitnej oraz 5) wspólne prowadzenie akcji edukacyjno-szkoleniowych dla służb zakładów przemysłowych i pracowników administracji publicznej w zakresie zapobiegania awariom oraz skażeniom środowiska. W art. 14 ust. 1 p.o.ś. wymieniono niezbędne elementy, jakie musi zawierać polityka ekologiczna państwa.

Zagadnienia dotyczące polityki ekologicznej oraz programów ochrony środowiska regulują przepisy działu III w tytule I ustawy p.o.ś. Zgodnie z art. 13 tego aktu prawnego polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. Na podstawie art. 74 Konstytucji RP władze publiczne poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Według M. Bar, polityka ekologiczna jest jednym z istotnych instrumentów realizacji zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego[95].

Polityka ekologiczna państwa, na podstawie aktualnego stanu środowiska, określa w szczególności: 1) cele ekologiczne; 2) priorytety ekologiczne; 3) poziomy celów długoterminowych; 4) rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz 5) środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Politykę ekologiczną państwa przyjmuje się na 4 lata, z tym że przewidziane w niej działania w perspektywie obejmują kolejne 4 lata.

Elementy konieczne, jakie powinna zawierać polityka ekologiczna państwa, powinny zapewnić prawidłową realizację jej postanowień. Organy władzy publicznej odpowiedzialne za przygotowanie i później wdrożenie tego dokumentu

[95] M. Bar, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska*..., s. 215.

muszą przewidzieć w jego treści przede wszystkim wymagania polskiego systemu prawa ochrony środowiska, a także przepisy prawa UE oraz prawa międzynarodowego. W art. 15 p.o.ś. określony został tryb przyjmowania polityki ekologicznej państwa.

Politykę ekologiczną państwa uchwala Sejm na wniosek Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii marszałków województw, opracowuje projekt polityki ekologicznej państwa. Minister właściwy do spraw środowiska zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu którego przedmiotem jest sporządzenie projektu polityki ekologicznej państwa.

Rada Ministrów na podstawie art. 16 p.o.ś. przedkłada Sejmowi co 4 lata raport z realizacji polityki ekologicznej państwa. Raport taki powinien być tworzony przy uświadomieniu sobie celów polityki ekologicznej, jakie zostały lub nie zostały zrealizowane. Cele i zadania raportu powinny być spójne z treścią polityki ekologicznej. Jest to dokument, który zawiera elementy niezbędne dla oceny realizacji postanowień polityki ekologicznej państwa. Raport powinien pomagać w identyfikowaniu najważniejszych problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. W treści raportu musi się znaleźć opis, jak należy postępować w przyszłości oraz jakie prowadzić dalsze działania. Warto podkreślić, że odpowiedzialność za wykonanie postanowień polityki ekologicznej państwa nie ma charakteru prawnego. Możemy tu jedynie mówić o bardzo ograniczonej (niestety) tylko odpowiedzialności politycznej[96]. W praktyce ona jednak nie występuje.

W art. 17–18 p.o.ś. uregulowano instrument w postaci programów ochrony środowiska. Pozwalają one na efektywne zarządzanie sprawami ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. Ponadto pełnią one funkcję koordynacyjną wobec działań z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego realizowanych w ramach administracji samorządowej. Ich celem pośrednim jest także realizacja polityki ekologicznej państwa. Zgodnie z art. 17 ust. 1 p.o.ś. organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska. Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez: 1) ministra właściwego do spraw środowiska – w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska; 2) organ wykonawczy województwa – w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska oraz 3) organ wykonawczy powiatu – w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska (art. 17 ust. 2). Organ wykonawczy wojewódz-

[96] Por. B. Bouffałł, *Teorya odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911, s. 10 i n.

twa, powiatu i gminy musi zapewnić możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

Programy ochrony środowiska nie są aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji. Mają one charakter programów działania obowiązujących wewnątrz struktury administracji. Nie powinny one wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów, które mają charakter zewnętrzny wobec administracji.

Programy ochrony środowiska realizują „politykę ekologiczną państwa, a ich treść z założenia ma znaczenie kierunkowe, niekonkretyzujące uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych"[97]. Z analizy przepisów p.o.ś. oraz ustawy o odpadach wynika, ze programy ochrony środowiska w niektórych sytuacjach mogą wywoływać skutki prawne poza strukturą administracji. Programy takie mogą ponadto wpływać np. na sytuację prawną podmiotów korzystających ze środowiska.

Jak wynika z art. 186 pkt 4 p.o.ś., organ właściwy do wydania pozwolenia odmówi jego wydania, jeżeli byłoby to niezgodne m. in. z programem ochrony środowiska uchwalonym na podstawie art. 17 p.o.ś. Przykładem wpływu programów ochrony środowiska na sytuację prawną podmiotów usytuowanych poza administracją może być treść art. 14 ust. 6 u.o. Plany gospodarki odpadami, które są tworzone na podstawie u.o., stanowią część odpowiednich programów ochrony środowiska. Ustawa o odpadach przewiduje, że ze środków funduszy mogą być finansowane tylko te przedsięwzięcia, związane z unieszkodliwianiem odpadów, które zostały ujęte w planie gospodarki odpadami, który jest częścią programu ochrony środowiska odpowiedniego szczebla. Plany gospodarki odpadami jako instrument gospodarki odpadami są częścią instytucji[98] prawa materialnego w postaci programów ochrony środowiska[99]. Plany gospodarki odpadami stanowią bardzo ważną część instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Plany te są równocześnie istotnym elementem całego procesu gospodarowania odpadami[100]. Jest ona przede wszystkim pochodną ogólnej dyrektywy planowania wszystkich działań w ochronie środowiska. Obowiązek przygotowania tego rodzaju planów jest związany z niepewnością wystąpienia zagrożeń w związku z procesem gospodarowania odpadami. Cele planów gospodarki odpadami są jednocześnie ogólnymi celami wynikającymi z polityki ekologicznej. Zadania są natomiast ich skonkretyzowaniem

[97] Zob. wyrok WSA w Krakowie z 25.01.2005 r. II S.A./Kr 1385/04, „Wspólnota" 2005/7, s. 49.

[98] Zob. więcej na temat pojęcia instytucji prawa ochrony środowiska A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska geneza rozwój perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 21–28.

[99] B. B. Kłopotek, *Plany gospodarki odpadami*, OiŚ 2001/4, s. 39–43.

[100] Zob. więcej na temat pojęcia instytucji prawa ochrony środowiska A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki, *Instytucje*..., s. 21–28.

w treści planów. Przy wyznaczaniu celów i zadań planów należy uwzględniać w miarę potrzeb i możliwości wymagania najlepszych dostępnych technik. W ocenie M. Górskiego, „Plany powinny uwzględniać zapobieganie powstawaniu odpadów, bezpieczne nimi gospodarowanie, z uwzględnieniem gospodarowania odpadami niebezpiecznymi i komunalnymi, ograniczenie ilości składowanych odpadów oraz potrzebę utworzenia oraz utrzymania zintegrowanej i wystarczającej w skali kraju sieci urządzeń i instalacji do unieszkodliwiania odpadów”[101].

Współczesne planowanie w gospodarce odpadami jest związane zwłaszcza z realizacją szczegółowych zadań wynikających z bezpieczeństwa ekologicznego. Najważniejszą właściwością takiego systemu zadań jest obecność w nim zadań integrujących. Istotną ich cechą jest odpowiednia konstrukcja struktury celów związanych z planowaniem w gospodarce odpadami, które można sprowadzić do sumy właściwości pojedynczych zadań władz publicznych w postępowaniu z odpadami.

Plany powinny być tworzone przy uświadomieniu sobie celów wynikających z polityki ekologicznej. Tworzenie planów gospodarki odpadami powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tych celów. Ogólne cele planów powinny obejmować wymagania wynikające z zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Cele i zadania planów muszą być także spójne z treścią regulacji prawnych i dokumentów politycznych dotyczących gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 14 u.o. krajowy plan gospodarki odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska[102]. Wojewódzki plan gospodarki odpadami musi być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów[103]. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych. Plany takie obejmują również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów[104].

---

[101] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 53.

[102] Zob. Z. Bukowski, *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym*, [w:] H. Lisicka, *Prawo i polityka w ochronie środowiska Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 23–31.

[103] Por. B. Kozłowska, *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, [w:] J. *Zarządzanie gospodarką odpadami Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonywania obowiązków określonych prawem*, red. F. Lemański, S. Zabawa, Poznań 2007, s. 90.

[104] Por. odpowiednio B. Kłopotek, *Plany gospodarki odpadami-wymagania prawne*, PiŚ 2003/3, s. 73–80.

Plany gospodarki odpadami zawierają:

1) analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan;

2) prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym zmiany wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych;

3) cele w zakresie gospodarki odpadami, wraz ze wskazaniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych na składowiska odpadów;

4) określenie kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami podejmowanych dla osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 3;

5) określenie kryteriów rozmieszczenia obiektów przeznaczonych do gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji do przetwarzania odpadów;

6) harmonogram planowanych czynności oraz określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań, o których mowa w pkt 4;

7) informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu gospodarki odpadami na środowisko;

8) określenie metody monitorowania działań w sposób umożliwiający ocenę stanu realizacji zadań określonych w planie gospodarki odpadami oraz

9) streszczenie w języku niespecjalistycznym[105].

Zgodnie z art. 14a ust.1 u.o. RM uchwala krajowy plan gospodarki odpadami, którego projekt, opracowany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, przedkłada minister właściwy do spraw środowiska[106]. Sejmik województwa uchwala wojewódzki plan gospodarki odpadami, którego projekt przedkłada zarząd województwa (art. 14a ust. 2 u.o.). Nowym obowiązkiem w tym zakresie jest podjęcie oraz uchwalenie wojewódzkiego planu.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają także: 1) określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi, wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu; 2) wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn; 3) plan zamykania regionalnych

[105] Por. Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2003/1, s. 14–15.

[106] Zob. B.B. Kłopotek, *Krajowy plan gospodarki odpadami* 2014, PK 2011/2(233), s. 36, por. odpowiednio B. B. Kłopotek, *Krajowy plan gospodarki odpadami* 2010, OiŚ 2007/1, s. 39–44.

instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych (art. 14 ust. 8 u.o.).

Zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska wojewódzki plan gospodarki odpadami w terminie miesiąca od dnia jego uchwalenia (art. 14a ust. 3 u.o.). Jak wynika z art. 14b ust. 3, projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej[107]. Według art. 14c ust. 1 plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż raz na 6 lat.

Z realizacji planów gospodarki odpadami sporządza się sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres (art. 16 ust. 1). Sprawozdania takie zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami oraz ocenę stanu realizacji zadań i celów. Sprawozdanie z realizacji: 1) krajowego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów minister właściwy do spraw środowiska, w terminie 18 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego; 2) wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.

Wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska uchwala odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy (art. 18 ust. 1 p.o.ś). Z wykonania programów organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

6.5. Międzynarodowa polityka ochrony klimatu

Bezpieczeństwo ekologiczne jest jednym z głównych czynników decydujących o kształcie działań międzynarodowych na rzecz ochrony klimatu. Zagrożenia związane z funkcjonowaniem klimatu mogą wywołać istotne zakłócenia w poziomie globalnego bezpieczeństwa ekologicznego.

Klimat stanowi całokształt warunków pogodowych, charakterystyczny dla danego obszaru lub miejsca, kształtujący się pod wpływem położenia geograficznego i właściwości fizycznych tego obszaru, określony na podstawie wieloletnich obserwacji. Klimat jest układem stanów pogodowych w okresie wieloletnim,

[107] Zob. K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 121–133.

gdzie na jego stan duży wpływ mają np. aglomeracje miejskie[108]. Dla kształtowania się klimatu decydujące znaczenie ma promieniowanie słoneczne, obieg wody oraz cyrkulacja atmosfery. Pierwszej klasyfikacji klimatu dokonali Grecy w III w. p.n.e. wyodrębniając na Ziemi pięć stref klimatycznych[109].

Efekt cieplarniany i dziura ozonowa są elementami złożonego procesu zjawisk klimatycznych mających istotny wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne. Klimat określany jest przez proces wzajemnych i oddziałujących na siebie czynników, w skład których wchodzą: atmosfera, hydrosfera i biosfera. Należy też wspomnieć o istotnej w tym zakresie roli promieniowania słonecznego oraz zmian aktywności słonecznej. Zdaniem Ch.-D Scho'nwiese, „klimat jest z definicji procesem długotrwałym; rozpatruje się go w okresie co najmniej kilku lat, lecz także w bardzo długich przedziałach czasu, aż po całą historię Ziemi. Klimatem sterują różnorakie procesy zachodzące w systemie klimatycznym; obserwuje się go i w miarę możliwości mierzy, przede wszystkim w atmosferze tuż nad powierzchnią Ziemi określając takie jego elementy jak temperatura, opady itd."[110].

Jak z tego wynika, klimat nie jest zjawiskiem statycznym, lecz ulega znacznym zmianom w przestrzeni i w czasie. Efekt cieplarniany jest jednym z największych współczesnych problemów ochrony środowiska o znaczeniu globalnym, decydujący o poziomie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Efekt cieplarniany powiązany jest z takimi problemami, jak: ubytek lasów i gleb, ekspansja pustyń oraz zanieczyszczenie powietrza. Intensyfikacja efektu cieplarnianego jest wynikiem działań człowieka. Przedstawiciele nauki już od pewnego czasu zwracali uwagę na globalne zmiany klimatu powodowane przez człowieka. W 1827 r. francuski fizyk i matematyk J. de Fourier oraz w 1861 r. irlandzki fizyk J. Tyndall określili jakościową zależność między stężeniem dwutlenku węgla w atmosferze, a klimatem oraz zdefiniowali naturalny efekt cieplarniany.

W 1896 r. szwedzki fizykochemik Svante Arrhenius jako pierwszy przedstawił swoją teorię oceny ocieplenia Ziemi w wyniku zwiększającej się koncentracji dwutlenku węgla w atmosferze. Jego koncepcja nie spotkała się jednak wtedy z dużym zainteresowaniem opinii publicznej. Jedną z wielu bezpośrednich przyczyn zmian warunków klimatycznych jest zmiana składu chemicznego atmosfery. Równolegle z ewolucją Ziemi zmieniała się atmosfera. Aktualna jej postać umożliwia życie organiczne. Jednym z gazów śladowych wchodzących w skład atmosfery są gazy określane jako szklarniowe lub cieplarniane. Ich obecność w atmosferze powoduje, że temperatura powietrza przy powierzchni Ziemi pozwala na istnienie i rozwijanie się życia na Ziemi[111].

---

[108] *Kompendium wiedzy o ekologii*, Warszawa–Poznań 1999, s. 284.

[109] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1997, s. 375–376.

[110] Ch.-D. Scho'nwiese, *Klimat i człowiek*, Warszawa 1997, s. 23.

[111] Globalna średnia temperatura przy powierzchni Ziemi umożliwiająca istnienie i rozwijanie się życia wynosi 16°C. Gdyby nie istniały gazy szklarniowe temperatura ta byłaby o 33°C niższa. Naturalnymi gazami cieplarnianymi są: para wodna, dwutlenek węgla, ozon, metan i podtlenek azotu. Ze źródeł antropogenicznych pochodzą chlorowcopochodne węglowodorów (frony i halony).

Przez dłuższy okres dwutlenek węgla uznawany był jako gaz neutralny, ponieważ stanowił naturalny składnik powietrza atmosferycznego oraz element obiegu węgla w środowisku[112]. Dwutlenek węgla jest pochłaniany przez biosferę w procesach fotosyntezy, a następnie odkładany w formie związków węgla tworzących materię organiczną. W wyniku oddychania i rozkładu materii organicznej dwutlenek węgla jest ponownie uwalniany do atmosfery[113]. Węgiel, który jest znajduje się w resztkach roślin, jest następnie gromadzony w glebie lub wypłukiwany oraz odkładany w oceanie. Ocean bezpośrednio pochłania dwutlenek węgla z atmosfery i wiąże za pośrednictwem planktonu, roślinności morskiej i zwierząt morskich. Do atmosfery dwutlenek węgla dostaje się w wyniku działalności wulkanicznej, oddychania biosfery oraz procesów spalania. Od początku XIX w. koncentracja dwutlenku węgla w atmosferze zwiększyła się i obecnie szacunki wskazują na to, że jeśli ta tendencja się nie zmieni, to przed końcem XXI w. nastąpi podwojenie jego koncentracji. Ważnymi przyczynami zwiększającej się koncentracji CO_2 jest: spalanie paliw kopalnych oraz wylesianie. Wyzwalanie dwutlenku węgla z tych źródeł przewyższa zdolności środowiska do jego wchłaniania. Czterokrotny wzrost nasycenia atmosfery CO_2 od 1950 r. jest główną przyczyną efektu cieplarnianego, powodującego wzrosty temperatury na Ziemi. Wielkość emisji węgla (pierwiastkowego) z poszczególnych rodzajów paliw kopalnych jest zróżnicowana. Spalanie węgla kamiennego wyzwala więcej węgla na jednostkę wyprodukowanej energii niż spalanie ropy naftowej, a spalanie ropy naftowej więcej niż spalanie gazu ziemnego. Poważnym wyzwaniem, stojącym przed prawem międzynarodowym zapewniającym bezpieczeństwo ekologiczne, jest zatrzymanie i odwrócenie procesu wylesiania w krajach rozwijających się. Od 1959 r., kiedy zapoczątkowane zostały coroczne pomiary, koncentracji CO_2 w atmosferze zwiększa się co roku jego objętość. Wzrost ten jest najłatwiej przewidywalnym wskaźnikiem zmian w stanie środowiska.

Drugim podstawowym gazem szklarniowym jest metan[114]. Gazy szklarniowe charakteryzują się m. in. tym, że przepuszczają w całości słoneczne promieniowanie krótkofalowe ogrzewające Ziemię. Emitowane z powierzchni Ziemi długofa-

---

[112] Istotny i gwałtowny wzrost stężenia dwutlenku węgla w atmosferze spowodował, że aktualnie traktowany jest on na równi z innymi zanieczyszczeniami powietrza uznawanych za najważniejszy z gazów szklarniowych.

[113] Z. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, *W szklarni. Czy jesteśmy bezradni wobec globalnych zmian klimatu?*, Warszawa 1999, s. 3.

[114] Gaz ten powstaje przede wszystkim w wyniku beztlenowego rozkładu materii organicznej w osadach na polach ryżowych, bagnach, błotach oraz zalewowych obszarach w strefie podzwrotnikowej. Ze źródeł naturalnych, takich jak bagna, fermentacja jelitowa dzikich zwierząt, termity, oceany oraz wody lądowe emitowane jest ok. 15,5 mln ton gazu rocznie. Z atmosfery metan jest usuwany w wyniku procesów fotochemicznych w stratosferze oraz zachodzących w glebie procesów mikrobiologicznych.

lowe promieniowanie cieplne zatrzymywane jest przez te gazy. Większa objętość gazów szklarniowych w atmosferze powoduje, że duża część promieniowania długofalowego powrotem trafia na powierzchnię Ziemi[115].

Prognozy zmian klimatu wskazują, że zachwianiu może ulec rozkład i wielkość opadów. Wszystkie modele klimatyczne przewidują zwiększenie opadów w ciągu całego roku w dużych szerokościach geograficznych oraz w strefie międzyzwrotnikowej. W strefie umiarkowanej prognozowane jest zwiększenie opadów jedynie w zimie. Istnieją modele sugerujące, że bardziej suche będą wewnętrzne części kontynentów oraz rejony położone w średnich szerokościach geograficznych. Najpoważniejszym skutkiem globalnego ocieplenia decydującym o bezpieczeństwie ekologicznym może być podniesienie się poziomu oceanów i mórz. Topnienie lodu jest jednym z najlepiej widocznych symptomów ocieplenia klimatu Ziemi. W takiej sytuacji katastrofalne następstwa dla bezpieczeństwa ekologicznego może mieć wzrost poziomu wód morskich. Zalanie terenów nadmorskich, charakteryzujących się dużym nasyceniem struktur gospodarczych, spowoduje zachwianie się systemu ekonomicznego na całym świecie. Jeżeli temperatura na Ziemi będzie nadal rosła, można spodziewać się przyspieszenia tempa wzrostu poziomu mórz i oceanów. Jak wynika z obliczeń modelowych dokonanych przez grupę naukowców z IPCC (Intergovernmental Panel of Climate Change) poziom mórz w XXI w. może wzrosnąć nawet o 1 m[116]. Na poziom mórz jako wskaźnika globalnego ocieplenia wpływa ekspansja termiczna wody oraz topienie się lodowców znajdujących się w głębi lądów[117]. W związku ze zmianami klimatu coraz częściej mówi się o „uciekinierach klimatycznych", którzy mogą w przyszłości dominować w fali międzynarodowych migracji. Zgodnie z zasadą ekodeterminizmu siłą sprawczą historii i zachowania się społeczności jest przyroda, środowisko oraz zachodzące w nim procesy, a szczególnie zmiany klimatu. Taki stan wymaga w szczególności rozważenia problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego.

Prowadzone badania wskazują, że utrzymanie dotychczasowych wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza może doprowadzić do istotnego wzrostu średniej temperatury. Naukowcy przewidują różne wielkości tych zmian[118]. Klimatolodzy

---

[115] Zgodnie z prognozami opracowanymi w Hadley Centre, wiodącym brytyjskim instytucie zajmującym się badaniem globalnych zmian klimatycznych, zwiększanie się koncentracji w atmosferze gazów szklarniowych oddziaływać będzie na klimat na całej powierzchni Ziemi.

[116] S. R. Gaffin, *High Water Blues; Ipacts of Sea Level Rise on Selected Coats and Islands*, Washington 1997, s. 6.

[117] W XX w. poziom mórz podniósł sie o 10–20 cm, tzn. o ponad połowę przyrostu osiągniętego na przestrzeni 2 tys. lat. Jeżeli temperatura na Ziemi będzie nadal rosła, można spodziewać się przyspieszenia tempa wzrostu poziomu mórz. Jeśli poziom wód morskich wzrośnie o 1 m, wówczas linia brzegowa lądów cofnie się o 1,5 m: Boesch, cyt. za: B. Hileman, *Consequences of Climate Change*, „Chemical & Engineering News", 27.03.2000, s. 18–19.

[118] E. Claussen, L. McNeilly, *Equity & Global climate change. The Complex Elements of Global Fairness*, Arlington 1998, s. 3.

są natomiast zgodni co do tego, że w wyniku podwojenia się stężenia dwutlenku węgla w atmosferze nastąpi ocieplenie klimatu. Ocieplenie to może być związane ze wzrostem parowania i opadów. Wzrost opadów skoncentruje się wokół równika oraz powyżej 50 stopnia szerokości geograficznej na obu półkulach. W konsekwencji tych zmian wzrośnie parowanie na całej kuli ziemskiej. Istotny deficyt wody może wystąpić na takich obszarach, jak: Ameryka Południowa, Afryka, Australia, Stany Zjednoczone wraz z Meksykiem, Europa Południowa, Chiny, Indie i centralna Azja. Jak z tego widać, są to najbardziej gęsto zaludnione obszary Ziemi[119]. Zdaniem M. Sadowskiego, modele klimatyczne są podstawowym narzędziem dla oceny zmian klimatycznych, jakim dysponują naukowcy. Pozwalają one do pewnego stopnia wiarygodnie ocenić przyszłe zmiany klimatu. Z uwagi na skalę niepewności danych początkowych tych modeli oraz słabą znajomość procesów zachodzących między elementami systemu klimatycznego, a także tendencje w gospodarce światowej trudno jest przedstawić prognozy, gdyż bardziej wiarygodne są scenariusze przyszłych wydarzeń. „Większość z nich określa zmianę temperatury, jaka nastąpi w wyniku podwojenia się koncentracji dwutlenku węgla w stosunku do końca XVIII w."[120]

Debata nad koniecznością rozpoczęcia międzynarodowych działań na rzecz ochrony klimatu pojawiła się w latach siedemdziesiątych. Wyniki badań prowadzone przez obserwatorium Mauna Loi położone na Hawajach wskazywały na stały począwszy od 1959 r. wzrost stężenia dwutlenku węgla w atmosferze. Niewielkie znaczenie miał apel do narodów świata skierowany w 1979 r. przez pierwszą Światową Konferencję Klimatyczną zwołaną przez ONZ. W apelu tym znalazło się wezwanie do poważnego potraktowania problemu dotyczącego globalnych zmian spowodowanych działalnością człowieka oraz szukania sposobów zapobiegania temu zjawisku. W wyniku pierwszej Światowej Konferencji Klimatycznej powstał Światowy Program Klimatyczny. Jego celem było stworzenie naukowych podstaw umożliwiających ocenę faktycznych zmian warunków klimatycznych oraz ich wpływu na życie człowieka i środowisko.

Światowa Strategia Ochrony Przyrody wśród wspólnych dóbr ludzkości gwarantujących bezpieczeństwo ekologiczne wymieniła atmosferę i klimat. W dokumencie tym zwrócono uwagę na to, że atmosfera podobnie jak ocean nie respektują granic administracyjnych. Oddziaływania na atmosferę w jednym kraju mogą wpływać na żywe zasoby w innym w sposób bezpośredni lub przez zmianę klimatu. Oddziaływania takie nasilają się. Kwaśne deszcze powodowane przez nadmierną emisję dwutlenku siarki w Europie i Ameryce Północnej zmniejszyły produktywność elementów przyrody. Według Strategii poważnym problemem, ze względu na ewentualne skutki klimatyczne, jest akumulacja w atmosferze innych gazów jak czterochlorek węgla i metylochloroform (używane jako rozpuszczalniki technicz-

[119] S. Czaja, *Globalne zmiany klimatyczne*, Białystok 1998, s. 76.

[120] *Czy grozi nam klimatyczna apokalipsa*, „Rzeczpospolita", 09.11.2000, s. A12.

ne), tlenki azotu z rozkładu związków azotowych, chlorofluorometany, czyli węglowodory fluorowane i chlorowane (stosowane w chłodnictwie, klimatyzacji i do wyrobów aerozoli) oraz dwutlenek węgla[121]. Zgodnie z tym dokumentem wielkie przekształcenia powierzchni lądów – wylesienia, spiętrzenia wód i systemy nawadniające, rozrost obszarów zurbanizowanych mogą przyczyniać się do zmiany lokalnego lub regionalnego klimatu przez np. zakłócenia wymiany ciepła i wilgoci pomiędzy ziemią, a atmosferą. Za najważniejszy problem klimatyczny *Strategia* uznała akumulację dwutlenku węgla w następstwie spalania kopalnych surowców energetycznych, wylesienia i zmiany sposobu użytkowania ziemi. Tempo wzrostu zawartości CO_2 w atmosferze może spowodować znaczne ocieplenie dolnej warstwy atmosfery zwłaszcza w regionach polarnych. Konsekwencją tych zmian może być nasilenie się procesów degradacji powierzchni ziemi, prowadzące do spadku jej wydajności, niedobory wody dostępnej dla gospodarki i korzystania przez człowieka, zakłócenia cyklu wegetacyjnego roślin, problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i zakłócenia systemie gospodarki światowej. Najbardziej zagrożone powyższymi zmianami będą zasoby wodne, rolnictwo, ekosystemy lądowe, słodkowodne i morskie, produkcja energii i zdrowie człowieka. Są to jednocześnie bardzo ważne elementy bezpieczeństwa ekologicznego. Dwie kolejne konferencje klimatyczne, które odbyły się w 1985 i 1987 r. wypracowały wspólne stanowisko krajów uczestniczących w tych spotkaniach na temat możliwego globalnego ocieplenia klimatu oraz konsekwencji tego zjawiska dla życia na Ziemi i środowiska. Intensyfikacja działań nastąpiła pod koniec lat osiemdziesiątych po sukcesie negocjacji Konwencji Wiedeńskiej w sprawie ochrony warstwy ozonowej i przyjęcia w 1987 r. Protokołu Montrealskiego do tej Konwencji[122]. Istotne znaczenie miało również zjawisko bardzo gorącego i suchego lata w USA w 1988 r. W czasie publicznych przesłuchań przeprowadzanych wówczas w Senacie USA po raz pierwszy stwierdzono, że wzrost temperatury obserwowany na świecie w latach osiemdziesiątych nie posiada podłoża naturalnego, ale jest spowodowany czynnikami antropogenicznymi.

W roku 1989 Światowa Organizacja Meteorologiczna (*World Meteorological Organization* – WMO) i Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych, (*United Nations Environment Programme* – UNEP) powołały Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC). Był to zespól naukowców, któremu powierzono zadanie przedstawiania studiów i ocen wskazujących na wpływ działalności człowieka na światowy system klimatyczny. Jego zadaniem, było również dostarczanie rządom i orga-

[121] *Światowa strategia ochrony przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, przeł. R. Olaczek, Warszawa 1985, s. 138.

[122] Konwencja Wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej sporządzona w Wiedniu 22.03.1985 r. (Dz.U. 1992, nr 98, poz. 488 zał. uzup. Dz.U. 1992, nr 98, poz. 490) oraz Protokół Montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r. (Dz.U. 1992, nr 98, poz.490 ze zm).

nizacjom międzynarodowym raportów, na podstawie których miały być projektowane ramy polityki zapobiegania globalnemu ociepleniu. W grudniu 1990 r. podczas 45. sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ przyjęta została rezolucja 45/212 *Ochrona klimatu globalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń ludzkości*. Jej postanowienia otworzyły proces negocjacyjny Konwencji w sprawie Zmian Klimatu. Na początku 1991 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie przyjęcia Ramowej Konwencji NZ w sprawie Zmian Klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UN FCCC). Dwuletnie negocjacje doprowadziły do przyjęcia porozumienia. Konwencja została podpisana przez 182 państwa w trakcie Konferencji w Rio de Janeiro i weszła w życie (w przypadku Polski) 24 października 1994 r. Polska podpisała Konwencję 5 czerwca 1992 r., a ratyfikowała ją 28 lipca 1994 r.[123]

Konwencja nakłada oddzielne zobowiązania dla krajów rozwijających się. Dużym osiągnięciem wszystkich uczestników Konferencji było doprowadzenie do porozumienia zaakceptowanego przez państwa o przeciwstawnych interesach ekonomicznych, społecznych i politycznych. Celem podstawowym Konwencji jest osiągniecie stabilizacji stężenia w atmosferze gazów cieplarnianych na takim poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na system klimatyczny".

Państwa uprzemysłowione (kraje Aneksu I Konwencji) przyjęły na siebie obowiązek stabilizacji emisji gazów szklarniowych do 2000 r. na poziomie 1990 r. Zobowiązanie to nie było sformułowane w sposób kategoryczny oraz nie były przewidziane sankcje za jego niewypełnienie. Kraje, którym nie udałoby się doprowadzić do stabilizacji emisji, w tym stanie prawnym nie ponosiły z tego powodu żadnych konsekwencji. Warto przypomnieć, również to, że obowiązek stabilizacji emisji nie dotyczył krajów rozwijających się. Konwencja klimatyczna uznała historyczną odpowiedzialność krajów Północy.

Z przepisów Konwencji wynika zobowiązanie dotyczące przekazywania funduszy i technologii na rzecz powstrzymania globalnego ocieplenia, odnoszące się wyłącznie do krajów OECD wymienionych w Aneksie II Konwencji. W art. 4 Konwencji znalazła się lista dodatkowych zobowiązań adresowana do wszystkich państw, które ratyfikowały Konwencję. Do obowiązków tych należy: 1) publikowanie krajowych wykazów antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych; 2) wdrożenie i opublikowanie narodowych programów działania odnoszących się do antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych; 3) promowanie i współpraca w dziedzinie przekazywania technologii i metod postępowania służących zapobieganiu emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki; 4) uwzględnianie problemów ocieplenia w polityce społecznej, ekonomicznej i ekologicznej; współpraca w dziedzinie wymiany informacji dotyczących ocie-

[123] Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r., Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

plenia globalnego, jego społecznych i ekonomicznych konsekwencji oraz strategii zapobiegania mu; oraz 5) prowadzenie akcji edukacyjnych i szkoleniowych, ułatwianie społeczne uczestnictwa w przedsięwzięciach zapobiegających ociepleniu globalnemu. Nie wszystkie jednak istotne zagadnienia znalazły się w treści Konwencji. Odłożono natomiast na później dwie zasadnicze kwestie: 1) zwiększenie rygorów reżimu emisji gazów szklarniowych oraz 2) wprowadzenie prawnie wiążących limitów emisji.

W okresie od 1 do 10 grudnia 1997 r. w Kioto obradowała III Sesja Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Na tej sesji państwa strony Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu przyjęły Protokół z Kioto[124]. Był to pierwszy protokół tej konwencji. Zawiera on zobowiązanie dla 38 krajów rozwiniętych, wymienionych w załączniku I do Konwencji, do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o ok. 5,2% w stosunku do emisji z 1990 r.[125] Jak wynika z przepisów Protokołu, poszczególne kraje zostały zobowiązane do wdrażania i dalszego opracowywania polityki i działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej gospodarki, ochrony biosfery jako pochłaniacza gazów cieplarnianych, zrównoważonej gospodarki leśnej, zrównoważonego rolnictwa oraz dystrybucji energii.Protokół zatwierdził mechanizmy, które miały pomóc poszczególnym krajom w wypełnianiu międzynarodowych zobowiązań. Wraz z nowymi zobowiązaniami dotyczącymi redukcji gazów cieplarnianych przez kraje z Załącznika B.

Protokół z Kioto wprowadził mechanizmy, które w swoich założeniach miały pomóc krajom w wypełnianiu tego zobowiązania. Do mechanizmów tych zalicza się: handel emisjami gazów cieplarnianych (*greenhouse gas emissions trading*), wspólna realizacja (*Joint Implementation* – JI) oraz mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanizm* – CDM). W odniesieniu do stosowania tych mechanizmów przyjęto dwie podstawowe zasady: 1) zasadę równości oraz 2) zasadę dodatkowości. Zasada równości ma szczególne znaczenie ze względu na charakter porozumień dwustronnych, na których opiera się stosowanie mechanizmów Protokołu z Kioto. W celu zapewnienia przestrzegania reguły równości na etapie rozpoczynania negocjacji pomiędzy zainteresowanymi stronami można wykorzystać pomoc Międzyrządowego Komitetu Konsultacyjnego utworzonego zgodnie z art. 13 Konwencji Klimatycznej.

W rozumieniu Protokołu z Kioto zasada dodatkowości oznacza sytuację, w której redukcja emisji osiągnięta dzięki stosowaniu mechanizmów jest dodatkowa w stosunku do redukcji emisji osiągniętej dzięki działaniom własnym Strony. W ujęciu ekonomicznym reguła dodatkowości dotyczy przypadków, w których

---

[124] Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005, nr 203, poz.1684).

[125] N. Matsuo, *Climate Change Research Project, Discussion Papers, For the Design of Effective Framework of Kyoto Mechanismes*, Kanagawa 1999, s. 7.

podejmowane działania będą dodatkowe w stosunku do działań prowadzonych w ramach innych form współpracy międzynarodowej.

W dniu 12 grudnia 2008 r. został przyjęty na szczycie w Brukseli Pakiet energetyczno-klimatyczny UE. Podstawowym celem Pakietu zaproponowanego przez KE w styczniu 2008 r. jest redukcja CO_2 o 20% w 2020 r. w porównaniu z 1990 r. Przedstawiciele UE wyrazili gotowość do redukcji emisji nawet o 30% pod warunkiem, że w ramach nowego, globalnego porozumienia post-Kioto inne kraje zobowiążą się do porównywalnego wysiłku. Zasadniczym narzędziem ograniczania emisji gazów cieplarnianych pozostanie unijny system handlu emisjami (ETS). Będzie on jednak zmodernizowany. Ogólna pula uprawnień do emisji objętych tym systemem będzie w 2020 r. o 21% mniejsza niż w roku 1995. Od 2013 r. zakłady przemysłowe będą zobowiązane kupować prawa do emisji na specjalnych aukcjach. Na wniosek strony niemieckiej, energochłonnym branżom przemysłu zostały przyznane bezpłatne uprawnienia. Elektrownie w Polsce w latach 2013–2019 będą mogły korzystać z bezpłatnych uprawnień. W 2020 r. obowiązek zakupu ma objąć 100% aukcji. Zgodnie z ogólną zasadą bezpłatnie uprawnienia nie będą przysługiwały dla nowo powstałych elektrowni. Na udzielenie okresu przejściowego zgodę będzie musiała wyrazić Komisja Europejska.

W 2018 r. zaplanowano ocenę funkcjonowania systemu bezpłatnych uprawnień w energetyce. Środki pieniężne pochodzące z aukcji powinny trafić do budżetów narodowych i mają służyć finansowaniu inwestycji przyjaznych środowisku. W celu udzielenia dodatkowej rekompensaty kosztów proekologicznych inwestycji biedniejszym krajom UE, przewidziano powstanie specjalnego mechanizmu solidarności, w wysokości 12% całej puli uprawnień. Jednym z podstawowych celów pakietu jest wzrost zużycia energii ze źródeł odnawialnych w UE z 8,5 do 20% w 2020 r. Poszczególne kraje otrzymały narodowe cele do zrealizowania. Każdy kraj członkowski został zobowiązany do opracowania szczegółowego planu zwiększenia udziału energii odnawialnej. Do 2020 r. 10% zapotrzebowania na energię w transporcie powinno być pokrywane ze źródeł odnawialnych. W UE planuje się osiągnąć oszczędność energii, dzięki różnym działaniom zwiększającym ogólną wydajność energetyczną.

Szesnasta Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu odbyła się w dniach 29 listopada–11 grudnia 2010 r. w Cancún w Meksyku. Państwa-strony Konwencji Klimatycznej, na podstawie danych zawartych w Czwartym Raporcie IPCC, przyjęły jako cel długoterminowy Konwencji powstrzymanie emisji gazów cieplarnianych do poziomu, który zapewni, iż globalny wzrost temperatury wyniesie nie więcej niż 2°C w porównaniu do ery przedindustrialnej.

6.6. Instrumenty prawne polityki ochrony klimatu

Z art. 17 Protokołu z Kioto wynika, że: 1) strony wymienione w załączniku B do Protokołu mogą uczestniczyć w handlu emisjami w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań[126] oraz 2) handel jest instrumentem dodatkowym w stosunku do działań krajowych. Zasady, reguły i wytyczne miały określić Konferencje Stron. Zgodnie z tym artykułem kraje wymienione w Załączniku B do tego Protokołu mogą między sobą wymieniać-sprzedawać i nabywać zredukowaną emisję gazów cieplarnianych. Występują dwa modele handlu emisjami: 1) handel emisją gazów cieplarnianych realizowany na poziomie rządów oraz 2) handel emisją pomiędzy przedsiębiorcami. Za pomocą instrumentu handlu emisjami strona wymieniona w Załączniku I może wykorzystać poświadczone redukcje emisji do wywiązania się z części swoich zobowiązań. Wprowadzenie tego mechanizmu miało spowodować, że jednostki emisji gazów cieplarnianych, wyrażone w równoważnych jednostkach dwutlenku węgla mogą być przedmiotem handlu na rynku międzynarodowym. System zbywalnych pozwoleń na emisję jest instrumentem stosowanym stosunkowo szeroko w USA[127]. Stosowane były od dłuższego czasu, różne systemy handlu emisjami w dziedzinie ochrony atmosfery.

Warto podkreślić, że w USA istotne znaczenie posiadają dwa modele handlu emisjami: program zwalczania kwaśnych deszczów oraz rynek kalifornijski[128].

Protokół wyznaczył dodatkowe działania, które powinny być podjęte przez strony Konwencji. Warto zwrócić tu uwagę na wdrażanie odpowiednich polityk w sektorze energetycznym obejmujące takie działania, jak: poprawa efektywności energetycznej, promowanie i wdrażanie technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii. Szczególnie istotne znaczenie w tym zakresie ma obowiązek wdrażania odpowiednich polityk w sektorze energetycznym wpływających na: poprawę efektywności energetycznej, promowanie i wdrażanie technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, usuwanie problemów rynkowych utrudniających redukcję emisji, tworzenie zachęt do wdrażania reform sprzyjających redukcji w czasie procesów produkcji oraz dystrybucji energii.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji poszczególne kraje zostały zobowiązane do podejmowania działań mających na celu niedopuszczenie do groźnych zmian klimatycznych. Jak wynika z art. 16 Protokołu, w celu realizacji zobowiązań wynikających z art. 3 każda Strona wymieniona w Załączniku 1 może przekazać innej stronie z Załącznika 1 lub nabyć od niej jednostki redukcji emisji

---

[126] S. Oberthu'r, H. E. Ott, *The Kyoto Protocol International Climate Policy for the 21 st Century*, Berlin 1999, s. 191.

[127] B. J. Richardson, *Environmental Regulation trough Financial Organisations*, Kluwer Law International, the Hague–London–New York 2002, s. 145.

[128] J. Sommer, P. Kosiński, *Handel emisjami jako nowy instrument ochrony środowiska*, OŚPiP 2003/2, s. 3.

powstałe w wyniku projektów mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych ze źródeł oraz zwiększenie ich usuwania przez pochłaniacze w różnych sektorach gospodarki. Wspólna realizacja projektów pomiędzy krajami z Załącznika 1 do Konwencji Klimatycznej ma na celu obniżenie kosztów redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Nowym narzędziem działania wprowadzonym przez Protokół z Kioto jest mechanizm czystego (ekologicznego) rozwoju. Pozwala on krajom rozwiniętym udzielać wsparcia krajom rozwijającym się w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju i wypełnienia podstawowych celów Konwencji. W ramach tego instrumentu kraj z Załącznika 1 może realizować czystą ekologicznie i efektywną ekonomicznie inwestycję w krajach spoza Załącznika 1. W zamian otrzymuje on jednostki redukcji emisji jako rezultat danego projektu[129]. Kraje Załącznika 1 zobowiązały się do wdrożenia następujących kierunków działań zmierzających do redukcji gazów cieplarnianych: 1) poprawy efektywności energetycznej gospodarki; 2) ochrony pochłaniania i retencjonowania gazów cieplarnianych, promowania zrównoważonej gospodarki leśnej; 3) promowania zrównoważonych form rolnictwa; 4) promowania i wdrażania technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, pochłaniających dwutlenek węgla; 5) stopniowej redukcji barier rynkowych utrudniających redukcję emisji w sektorach gospodarczych, w tym eliminowania subsydiów, wprowadzania ulg podatkowych; 6) tworzenia zachęt do wdrażania reform sprzyjających redukcji i pochłanianiu gazów cieplarnianych; 7) podejmowania działań zmierzających do ograniczania emisji w transporcie oraz 8) ograniczenia emisji metanu z wysypisk odpadów oraz z procesów produkcji, transportu i przetwarzania energii.

Zgodnie z Protokołem organizacja zarządzania mechanizmami powinna składać się z części krajowej, która pozwoli na kontrolę i zarządzanie projektami realizowanymi w ramach mechanizmów i osiągniętymi nadwyżkami redukcji oraz z części międzynarodowej. W celu prawidłowego wdrożenia mechanizmów na poziomie krajowym niezbędne jest utworzenie krajowego systemu zarządzania monitoringu, weryfikacji i raportowania. Do właściwości Stron pozostawiono utworzenie systemu organizacji. Powinien on składać się z instytucji koordynującej oraz prowadzącej całość spraw, rządowego organu zatwierdzającego, komitetu sterującego wraz z organem eksperckim, którego celem jest rozstrzyganie spraw merytorycznych.

Podstawę prawną systemu handlu uprawnieniami do emisji w prawie polskim stanowi ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[130] częściowo wdraża ona postanowienia dyrektywy 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego

[129] A. Gubrynowicz, *Mechanizm czystego rozwoju*, PiŚ 2001/2, s. 64–73.

[130] Dz.U., nr 122, poz. 695.

systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; nie zawiera natomiast uregulowań uwzględniających zjawisko ucieczki emisji czy derogacji dla energetyki.

Ustawa ta posiada charakter tymczasowy do czasu opracowania przepisów zapewniających pełną transpozycję dyrektywy 2009/29/WE, które będą stanowiły odrębną regulację i które będą obowiązywały od 2013 r. Reguluje ona funkcjonowanie systemu handlu[131] w obecnie trwającym okresie rozliczeniowym. W niektórych przepisach odnosi się do okresu rozliczeniowego 2013–2020, wprowadzając pewne szczególne rozwiązania wynikające z dyrektywy 2009/29/WE, odmienne od rozwiązań dla okresu rozliczeniowego 2008–2012. Analizowana ustawa określa zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[132] na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które wynikają z prawnych regulacji zawartych w dyrektywie 2003/87/WE dotyczących działania systemu handlu uprawnieniami do emisji[133]. Ustawa przewiduje, że handel takimi uprawnieniami obejmie emisję z instalacji przemysłowych, a także z operacji lotniczych. Przepisy tego aktu prawnego w sposób zasadniczy dostosowują polskie prawo do dyrektyw unijnych[134]. Nowe przepisy zastąpiły ustawę z grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Zgodnie z nową ustawą każda instalacja emitująca do atmosfery gazy cieplarniane będzie musiała uzyskać uprawnienia[135]. Część z nich ma być rozdzielana bezpłatnie, a część kupowana na aukcjach. W razie przekroczenia bezpłatnych limitów trzeba będzie na rynku dokupić prawa do emisji. Systemem handlu uprawnieniami do emisji administruje Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, zamiast Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Nadzór nad systemem należy do ministra środowiska. Uprawnienia do emisji są rejestrowane w krajowym rejestrze. Można nimi swobodnie rozporządzać, a niewykorzystane przenosić do kolejnych okresów rozliczeniowych. Ustawa reguluje ponadto zasady sprzedaży uprawnień do emisji na aukcjach. Akt ten ustala także szczególne zasady wydawania zezwoleń dla nowych elektrowni.

---

[131] Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005/XIV, s. 707–710.

[132] Zob. więcej M. Bończyk, M. Kaźmierski, *System handlu uprawnieniami do emisji*, PiŚ 2009/1, s. 88–96.

[133] Zob. szerzej na temat uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, D. Trzcińska, K. Biernat, *Charakter prawny instytucji „uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych"*, OŚPiP 2008/2, s. 9–19.

[134] Zob. J. Baran, A. Janik, A. Ryszko, *Handel emisjami w teorii i w praktyce*, Warszawa 2011, s. 89 i n.

[135] Zob. szerzej M. Górski, *Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony klimatu i zarządzania emisjami*, [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 349–357.

Instytucja prawna zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji jest uregulowana w ustawie z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji[136]. Wprowadzenie jej do polskiego systemu prawa ochrony środowiska wynikało z potrzeby przyjęcia aktu normatywnego, który reguluje zagadnienia zarządzania emisjami gazów cieplarnianych lub innych substancji[137].

[136] Dz.U. 2009, nr 130, poz. 1070 ze. zm.
[137] Zob. szerzej M. Górski, *Zadania administracji*…, s. 349–357.

Rozdział 7

Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość ochrony prawnej środowiska

7.1. Sprawiedliwość jako wartość instytucji bezpieczeństwa ekologicznego

Podejmując rozważania związane z badaniem podstaw teoretycznych instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, uznałem za potrzebne wyodrębnienie pojęcia „sprawiedliwość ekologiczna". W treści bezpieczeństwa ekologicznego mieści się realizacja szeroko rozumianej idei sprawiedliwości. Sprawiedliwość w refleksji naukowej nad prawem ochrony środowiska jawi się jako wartość wymagająca szczególnej ochrony.

W systemie tych regulacji możemy wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak: sprawiedliwość, różnorodność biologiczna oraz zrównoważony rozwój. Prawo powinno służyć realizacji tych wartości w celu zapewnienia ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko[1]. Mało kto mógłby dziś powiedzieć, że gwarantowanie bezpieczeństwa ekologicznego może być realizowane z całkowitym pominięciem zasady sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla ustalenia treści pojęcia sprawiedliwości ekologicznej będzie wskazanie na ogólne znaczenie pojęcia „sprawiedliwość". Jest ono najczęściej łączone ze sprawiedliwym postępowaniem, sprawiedliwym sądem. Sprawiedliwy to postępujący zgodnie z nakazami etycznymi wobec innych, uznający bezstronnie prawa przysługujące innym ludziom, dążący do obiektywnego sądzenia oraz osądzający coś bezstronnie[2]. Prawo jako system reguł opartych na pewnych wartościach musi być przestrzegane przez wszystkich niezależnie od tego, czy wartości te adresaci norm w pełni akceptują, czy też utożsamiają się z nimi[3]. Przede wszystkim prawo powinno

---

[1] Zob. szerzej K. Kurowska, R. Rudziński, *Filozofia i wartości*, Warszawa 1981, s. 19 i n.

[2] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 304.

[3] Zob. też uwagi na temat treści i przedmiotu reguły społecznej: J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguita. Problem podstaw mocy obowiązującej prawa. Studium filozoficzno-prawne*, Lublin 1949, s. 49 i n.

być postrzegane przez jego adresatów jako sprawiedliwe[4]. Według M. Boruckiej-Arctowej, „Odwoływanie się do holistycznie pojętego «społecznego poczucia sprawiedliwości» zarówno przy tworzeniu, jak i jego stosowaniu zakłada niejako jedność i zgodność poglądów i ocen dotyczących określonych problemów prawnych”[5].

Jedną z podstawowych wartości prawa ochrony środowiska jest sprawiedliwość ekologiczna. Tradycyjne rozumowanie prawnicze pozbawione mechanizmów odwoływania się do wartości może okazać mało skutecznym sposobem na rozwiązanie wielu problemów związanych z ochroną środowiska. W wielu sytuacjach potrzebne i uzasadnione jest sięganie do aksjologii systemu prawa ochrony środowiska, a tym samym do jego wartości[6]. Tworzenie prawa ochrony środowiska powinno być podporządkowane realizowaniu pewnego systemu wartości, oraz celom polityki ochrony środowiska. Wyodrębnianie nowych instytucji prawnych w tym systemie wymaga także refleksji nad istniejącym układem wartości.

Wartości (normy) w prawie ochrony środowiska mogą być identyfikowane z celami ekologicznymi oraz powinny być wykorzystywane jako instrument oceny prawa obowiązującego. Na ich podstawie możemy sądzić, że prawo jest sprawiedliwe lub niesprawiedliwe, skuteczne lub że nie jest skuteczne, dobre lub złe. Należałoby też jak sądzę rozważyć szczególnie zagadnienie wartości w prawie ochrony środowiska po to, aby odpowiedzieć na pytanie, które z nich powinny być przyjęte za podstawę jego obowiązywania lub jakie wartości należy zmienić, aby tworzyć dobre i skuteczne prawo zapewniające sprawiedliwość ekologiczną. Należy zająć się także zagadnieniem zmian, jakie muszą być dokonane w systemie prawa ochrony środowiska w celu umożliwienia skutecznej realizacji reprezentowanych w nim wartości. Jest, jak widać, wiele powodów, dla których powinniśmy pochylić się nad sprawiedliwością ekologiczną jako jedną z wartości podstawowych prawa ochrony środowiska.

Zwykle jest tak, że po wprowadzeniu wielu nowych regulacji prawnych do systemu prawa ochrony środowiska powinny zmienić się równocześnie wartości, które stanowią jego podstawę. Można postawić hipotezę, według której prawo ochrony środowiska zmieniło, nadal zmienia oraz prawdopodobnie będzie zmieniało w znaczący sposób istniejące stosunki gospodarcze, społeczne i polityczne. Możliwość taka wydaje się wielce prawdopodobna i logiczna. Jednak w badaniach systemu prawa ochrony środowiska powinniśmy uwzględnić możliwość wystąpienia innego scenariusza wydarzeń. Uczy nas tego obserwacja i doświadczenie. Pierwsza sytuacja może oznaczać następujący stan faktyczny: nowe przepisy prawa ochrony środowiska zostały przyjęte, w następstwie czego dostosowany

[4] Por. M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 117 i n.

[5] Tamże, s. 139.

[6] Zob. szerzej Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 125 i n.

został system prawa ochrony środowiska obowiązujący w Polsce do wymogów prawa UE, po czym może się okazać, że te przepisy nie działają prawidłowo (tak w praktyce jest często). W drugiej sytuacji możemy mieć do czynienia ze stanem, w którym nowe przepisy prawa ochrony środowiska, albo w całości, albo w części, zostaną odrzucone przez ich adresatów jako np. nierealne rozwiązania prawne, które odstają od rzeczywistości. Trzecia sytuacja może oznaczać stan, w którym nowe przepisy prawa ochrony środowiska staną się obowiązujące, jednak ich stosowanie będzie wymagało np. wprowadzenia wielu zmian w stosunkach gospodarczych. W każdym z tych trzech hipotetycznych stanów faktycznych mamy do czynienia z pewnymi ocenami wartości funkcjonujących na gruncie poprzednio obowiązujących i nowych przepisów prawa ochrony środowiska. Można postawić w związku z tym pytania? Jak powinny zmieniać się wartości w prawie ochrony środowiska. Jak dostosowywać prawo do zmieniających się wartości, tak aby nie powodować nieładu w celach i podstawowych założeniach ochrony środowiska?

Wartości są tylko jednym z elementów systemu prawa ochrony środowiska, a jego zmiana pociąga najczęściej przekształcenie pozostałych części składowych systemu, w tym również jego instytucji prawnych odwołujących się do tych wartości. Implikuje to także dalsze przemiany, w szczególności w sposobach reglamentacji korzystania z zasobów środowiska. Modyfikacja wartości może dotyczyć zwłaszcza treści przepisów tworzących instytucje prawne.

Ponadto wartości w prawie ochrony środowiska mogą się zmieniać w szczególności pod wpływem zaistniałych zagrożeń w środowisku. Mają one duży wpływ na przyjmowany i utrwalany zestaw wartości w systemie prawa ochrony środowiska. Zmiany w środowisku wywołane przez takie czynniki, jak: klimat, katastrofy ekologiczne czy działalność gospodarczą, mają istotny wpływ na zmianę przyjętego w prawie ochrony środowiska systemu wartości, a w konsekwencji na kształt instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Zagrożenia środowiska oraz ich potencjalne skutki dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego są obecnie dość dobrze rozpoznane. Do najważniejszych zagrożeń środowiska mających wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne należą: 1) szybki wzrost liczby ludności; 2) uszkodzenie ozonowej warstwy atmosfery; 3) zmiany klimatu Ziemi; 4) postępujące chemiczne zanieczyszczenie biosfery; 5) zanikanie lasów; 6) degradacja ziem uprawnych; 7) nadmierna eksploatacja ekosystemów; 8) duże wykorzystanie pestycydów i nawozów mineralnych przyczyniające się do erozji gleb; 9) systematyczne zmniejszanie się zasobów wodnych; 10) wielkie ruchy ludności oraz 11) urbanizacja[7]. Prawo ochrony środowiska i reprezentowane w nim wartości powinno zapobiegać pojawianiu się wielu kryzysów, takich jak np. kryzys surowcowy, żywnościowy, energetyczny czy też związany ze skutkami zmian klimatu.

[7] S. Wiąckowski, I. Wiąckowska, *Globalne zagrożenia środowiska*, Kielce 1999, s. 11–15.

Przykładem poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego mającego istotny wpływ na ustalony system wartości może być energetyka jądrowa, a zwłaszcza jej niekontrolowany rozwój. Problemem podstawowym jest tu samo bezpieczeństwo energetyki jądrowej i jego wpływ na stan zachowania bezpieczeństwa ekologicznego. Kluczowym zagadnieniem jest natomiast system wartości przyjęty w regulacjach prawnych określających zasady bezpieczeństwa jądrowego[8].

W sytuacjach kryzysu ekologicznego wartości w prawie ochrony środowiska zmieniają się szczególnie dynamicznie. Negatywne oddziaływania na środowisko mogą doprowadzić do stanu katastrofy ekologicznej. Oznacza on załamanie homeostazy ekosystemu, rozumianej jako zachowywanie struktury systemu, zachowywanie obrotu materią i energią, produktywności, stabilizacji procesów przebiegających wewnątrz ekosystemu[9]. Katastrofa ekologiczna najczęściej jest zdarzeniem nagłym i stanowi konsekwencję znacznych obciążeń środowiska przekraczających jego możliwości absorpcyjne. Wyróżnia się cztery stopnie takich obciążeń[10]: 1) stopień tolerancji (znoszenia obciążeń); 2) stopień uciążliwości (niekorzystny dla ekosystemu, w którym istnieje możliwość powrotu do równowagi przy ustaniu zakłóceń); 3) stopień uszkodzeń i zagrożeń ekosystemu oraz 4) nieodwracalne uszkodzenie ekosystemu, którego konsekwencją jest katastrofa ekologiczna. Okres od pojawienia się zakłóceń do momentu wystąpienia katastrofy ekologicznej nazywany jest kryzysem ekologicznym. Możemy mówić o zasięgu globalnym oraz lokalnym kryzysu oraz katastrofy ekologicznej. Coraz powszechniejsza staje się świadomość, że prawo ochrony środowiska odwołujące się do wartości sprawiedliwości ekologicznej powinno stwarzać warunki do skutecznego eliminowania zagrożeń środowiska. W konsekwencji zwiększa się dzięki temu poziom bezpieczeństwa ekologicznego gwarantowanego przez system prawa ochrony środowiska. Osiągnięcia naszej cywilizacji, takie jak: rozwój techniki, medycyny czy nauki, z jednej strony są ogromnym dobrodziejstwem ludzkości, a z drugiej strony nieumiejętne ich wykorzystanie może zagrażać bezpieczeństwu ekologicznemu.

Postawić można pytanie, na ile sprawiedliwość ekologiczna jako wartość prawa ochrony środowiska ma wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego? Przykładem dla wykazania zależności tych dwóch elementów może być bariera surowcowa. Ograniczoność dotychczas wykorzystywanych zasobów środowiska przy jednoczesnym bardzo dużym wzroście poziomu ich eksploatacji stwarza ograniczenia surowcowe, mające wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne[11]. Zdaniem J. Dembowskiego, z teorii zasobów wynika, że proces wyczerpy-

[8] Zob. szerzej, Z. Celiński, *Energetyka jądrowa a społeczeństwo*, Warszawa 1992, s. 81 i n.

[9] P. Trojan, *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977, s. 374.

[10] B. Kośmicki, O *problematyce kryzysu i katastrofy ekologicznej w badaniach ekologicznych i społecznych*, RPEiS 1984/1, s. 142.

[11] Zob. szerzej A. Szpilewicz, *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, red. W. Wesołowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1971, s. 52 i n.

wania się zasobów doprowadzi do sytuacji, w której gospodarka światowa nie będzie w stanie funkcjonować[12].

Zasoby niezbędne do funkcjonowania podstawowych procesów życiowych na Ziemi, gwarantujących bezpieczeństwo ekologiczne, obejmują w szczególności: wodę, tlen oraz surowce kopalne. Na podstawie możliwości ich regenerowania można je podzielić na: zasoby odnawialne i nieodnawialne. Większość zasobów odnawialnych środowiska jest związana z życiem na Ziemi. Ich odtwarzanie następuje głównie dzięki procesom biologicznym. Część zasobów odnawialnych może być reprodukowana w większym zakresie przez procesy abiotyczne niż przez biologiczne. Przykładem może być regenerowanie zasobów wód w zbiornikach powierzchniowych i w gruncie, które następuje przez opady atmosferyczne wywołane parowaniem z powierzchni wodnych oraz lądowych. Odnawianie się zasobów w dużej mierze zależy od prawidłowego funkcjonowania wszystkich elementów środowiska jako całości. Skuteczność reprodukcji składników środowiska na drodze abiotycznej uwarunkowana jest przede wszystkim stanem środowiska, gwarantowanym przez obowiązujące w prawie standardy jego jakości. Zasoby nieodnawialne środowiska to takie jak np.: paliwa kopalne, metale i pierwiastki promieniotwórcze oraz woda. Często znajdują się one na głębszych poziomach podziemnych, co powoduje, że rosną koszty ich wydobycia. Częściowe lub całkowite wyczerpanie się zasobów, które nie mogą być zastąpione przez inne surowce, oznacza zaistnienie stanu zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego.

Wyczerpywanie się zasobów środowiska musi mieć odzwierciedlenie w prawie ochrony środowiska. Nie można w tym momencie określić tego procesu w sposób konkretny w odniesieniu do wskazanych regulacji. Nie wiemy też, jaki jest zakres skuteczności przeciwdziałania tym zjawiskom za pomocą instrumentów prawnych. Można więc przyjąć, że zużywanie się zasobów środowiska: 1) zmniejsza poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego; 2) zwiększa zagrożenia dla środowiska oraz dla bezpieczeństwa ekologicznego. Podstawą regulacji jest prawo do dysponowania zasobami naturalnymi. Do jednych z pierwszych dokumentów międzynarodowych odwołujących się do tego prawa można zaliczyć: 1) rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym[13], 2) rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1962 r. w sprawie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi[14], oraz 3) deklarację konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie z 16 czerwca 1972 r. w sprawie środowiska człowieka[15].

---

[12] J. Dembowski, *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978, s. 36.

[13] UNGA Res. 1514(XV), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1960/11–12, s. 1892–1896.

[14] UNGA Res. 1803(XVII), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1962/12, s. 1561–1567.

[15] A/CONF. 48/14, s. 2–7, przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1972/6, s. 1227–1236.

Klasyfikacja prawna zasobów naturalnych opiera się najczęściej na przesłance ich stosunku do obszarów zwierzchnictwa państwowego lub wyłącznej jurysdykcji państwa. Według T. Jasudowicza, można wyróżnić trzy kategorie zasobów środowiska: 1) narodowe zasoby naturalne, 2) międzynarodowe zasoby naturalne oraz 3) zasoby naturalne dzielone[16].

Narodowe zasoby naturalne rozumiane są jako zasoby, które znajdują się w całości w obrębie lub w granicach jurysdykcji danego państwa i podlegają w pełni jego suwerennemu zwierzchnictwu. Pozostają one w sferze wyłącznej kompetencji poszczególnych państw. Uprawnia ona do: dysponowania nimi, eksploatacji oraz ochrony. W skład międzynarodowych zasobów naturalnych wchodzą: zasoby znajdujące się w całości poza granicami jurysdykcji państwowej. Zaliczane są one do wspólnego dziedzictwa ludzkości i chronione są prawem do, które określa ich status, możliwość badania i eksploatacji oraz warunki ochrony. Zasoby naturalne dzielone tworzą zasoby, które stanowią naturalną biologiczną lub geofizyczną jedność. Ta ostania kategoria zasobów naturalnych znajduje się na terytorium lub w granicach jurysdykcji dwóch lub większej liczby państw.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego mają znaczenie wszystkie trzy kategorie zasobów naturalnych. Różnica dotyczy jedynie obszaru zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego uwzględniającego: 1) poziom krajowy, 2) poziom międzynarodowy oraz 3) poziom regionalny. W szczególności deklaracja przyjęta podczas konferencji w Sztokholmie w dniach 5–16 czerwca 1972 r. w zasadzie 21 sformułowała m. in. suwerenne prawo państw, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, do eksploatacji ich własnych zasobów, zgodnie z ich polityką dotyczącą środowiska. W literaturze rozważany jest zwłaszcza problem podmiotu prawa do dysponowania zasobami naturalnymi. Widoczne są tutaj dwa zasadnicze stanowiska: 1) uznające podmiotowość narodów[17] oraz 2) podmiotowość państw[18].

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie ma zasada racjonalności w korzystaniu zasobów środowiska. W ewolucji treści tej zasady prawnej ochrony środowiska widoczny jest proces zmian w przyjętych dotychczas priorytetach oraz standardach gospodarczych, produkcyjnych i konsumpcyjnych. Problem znalezienia sposobów racjonalnego korzystania z zasobów środowiska stał się bardzo ważnym elementem składowym treści instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Współczynnik dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca często staje się mało skuteczny dla ustalenia optymalnego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego w danym państwie.

---

[16] T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1978/9, s. 47.

[17] C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966, s. 166.

[18] J. Gilas, *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, Warszawa 1976, s. 379–380.

Niezbędna w tym zakresie wydaje się operacjonalizacja celów w płaszczyźnie gospodarka – środowisko – prawo. Wiele zjawisk w gospodarkach nastawionych jedynie na wzrost gospodarczy z pominięciem ochrony środowiska ma bardzo niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne. Aby tego uniknięć, przepisy prawa ochrony środowiska regulujące korzystanie z zasobów, muszą uwzględniać zasadę sprawiedliwości ekologicznej. Z jej treści wynikają m. in. normy reglamentacyjne, dotyczące wprowadzenia maksymalnej oszczędności w korzystaniu z nich.

Racjonalne użytkowanie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego powinno obejmować zwłaszcza zasoby wodne oraz paliwa kopalne. Trudno tak naprawę wskazać takie składniki środowiska, których reglamentacja nie powinna opierać się na zasadzie sprawiedliwości ekologicznej. Ograniczona wielkość zasobów środowiska oraz stale wzrastające koszty ich eksploatacji wymuszają respektowanie w prawie ochrony środowiska wartości, jaką jest sprawiedliwość ekologiczna. Posiada ona, jak się wydaje, szerszy humanitarny charakter wykraczający znacznie poza samą jej treść normatywną. Składniki środowiska w ramach zasady sprawiedliwości poprzez odniesienie ich do człowieka nabierają szczególnie humanitarnego charakteru[19].

W. J. Burchardt wyróżnia sprawiedliwość rozdzielczą i sprawiedliwość społeczną[20]. Dotyczą one jego zdaniem względnych praw podmiotowych i wzajemnych obowiązków w relacjach między osobami a organizacjami publicznymi, w szczególności państwem i społeczeństwem obywatelskim jako całością[21]. W ocenie cytowanego autora, sprawiedliwość rozdzielcza określa prawo każdego do udziału na określonych zasadach w dobrach, które na ogół mają publiczny lub społeczny charakter, takich jak: wszelkie dobra natury, produkcja gospodarcza, ochrona zdrowia lub ubezpieczenie społeczne[22].

Na gruncie ekonomii środowiska S. Czaja uważa, że „Wykorzystanie zasobów i użytków środowiska przyrodniczego, w tym jego pojemności asymilacyjnej oraz ochrona poszczególnych komponentów mogą być rozpatrywane z punktu widzenia teorii dóbr publicznych”[23]. Dobra te dzielone są na: wolne i ekonomiczne. W tym rozróżnieniu dóbr środowiskowych nie uznaje się „zatem z punktu widzenia kryterium rzadkości za dobra wolne”[24]. Dobra środowiskowe należą do kategorii dóbr ekonomicznych. Zdaniem cytowanego, autora cechą dóbr publicznych jest niewykluczalność. Polega on na tym, że w przypadku dobra publicznego fakt konsumowania przez jednego użytkownika nie może wykluczyć dostępu

[19] K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 30.

[20] W. J. Burghardt, *Sprawiedliwość*, przeł. A. Krzynówek, Kraków 2004, s. 15.

[21] Tamże.

[22] Tamże.

[23] S. Czaja, *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska z punktu widzenia teorii dóbr publicznych*, [w:] B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 51.

[24] Tamże.

jakiegokolwiek innego potencjalnego użytkownika do wymienionego dobra[25]. Cechy dobra publicznego: 1) powinny przynosić korzyści podzielne; 2) muszą być przedmiotem łącznej konsumpcji; 3) konsumpcja powinna być równa, bez względu na to, czy konsumujący ma ochotę za nie płacić, czy nie; oznacza to możność wykluczenia z konsumpcji jakiegokolwiek podmiotu nią zainteresowanego; 4) podaż nie powinna być w jakikolwiek sposób racjonowana oraz 5) konsumpcja powinna mieć nierywalizacyjny charakter[26]. Według T. Gadowskiego, „prawo do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi jest suwerennym prawem państw, głęboko osadzonym w podstawowych zasadach prawa międzynarodowego. Wiąże się ono bowiem ściśle z zasadą zwierzchnictwa terytorialnego, wyrażającego się w wykonywaniu przez państwo jego suwerennych praw na własnym terytorium"[27].

Można postawić pytanie, czy „sprawiedliwość ekologiczna" jako jedna z podstawowych wartości prawa ochrony środowiska wymaga jakiegoś szczególnego normowania przez prawodawcę? Czy wystarczą do tego regulacje prawne realizujące funkcję reglamentacji oraz normy szczegółowe w nich zawarte? Pojęcie normy występuje na gruncie nauk prawnych i jest określane w teorii jako zasada postępowania o charakterze zwyczajowym lub jako prawo stanowione[28]. Norma wyznacza więc pewien sposób zachowania się jej adresata zgodny z pewnymi wartościami[29]. Może odwoływać się ona wprost lub pośrednio do tych wartości. S. Ehrlich wyróżnia wartości podstawowe oraz praktyczne. Wartości podstawowe jego zdaniem „współwarunkują całokształt poglądów na przyrodę i społeczeństwo, a co za tym idzie współwarunkują postawy"[30]. Autor rozumie przez nie „gotowość intelektualną i emocjonalną do mniej lub bardziej określonego zachowania wobec procesów zachodzących w środowisku przyrodniczym i społecznym"[31]. Podstawowy charakter pewnych wartości oznaczający według S. Ehrlicha ich uniwersalność oraz niezmienność przy niedookreślności sprawia, że stają się one często nieodzownymi składnikami odpowiadającej im struktury ideologicznej, programowych dokumentów partii politycznych, a w szczególności dokumentów konstytucyjnych[32]. Wartości praktyczne ustalają cele osiągalne w przybliżonym szacunkowo przedziale czasu oraz środki, jakie temu służą. Cechy wartości praktycznych sprawiają, że utożsamiane są właśnie one z celami[33].

---

[25] Tamże, s. 53.

[26] Tamże, s. 54.

[27] T. Gadowski, *Prawo do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 71.

[28] K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 10.

[29] Interdyscyplinarną analizę instytucji z uwzględnieniem szczególnego znaczenia norm przeprowadza: S. Ehrlich, *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 156 i n.

[30] S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995, s. 25.

[31] Tamże.

[32] Tamże, s. 26.

[33] Tamże.

Dobre prawo pod względem jakościowymi i ilościowym powinno opierać się na pewnym wyznaczonym przez prawodawcę systemie wartości i zasad[34]. Według W. J. Wołpiuka, „zarówno zasady, jak i wartości konstytucyjne są, wyrażane werbalnie albo w postaci postanowień o cechach metanormy, albo też w formie bardziej skonkretyzowanych regulacji prawnokonsytucyjnych. W przypadku niewyrażenia zasady lub wartości w sposób werbalny może pojawić się wątpliwość, czy określona norma konstytucyjna, regulując jakąś kwestię, wyraża ponadto jakąś ogólną zasadę lub stanowi określoną wartość konstytucyjną"[35]. Teksty prawa obowiązującego, prawoznawstwo oraz ideologie sądowego stosowania prawa powołują się na rozmaite wartości[36]. J. Wróblewski wyróżnia wartości polityczne formułowane jako cele, wartości moralne np. zgodność z zasadami współżycia społecznego, wartości ekonomiczne obejmujące cele społeczno-gospodarcze, wartości sprawnego działania (np. ekonomia procesowa), wartości słuszności, wartości sprawiedliwości oraz postulaty praworządności[37]. Jego zdaniem, w prawoznawstwie nie ma klasyfikacji wartości wyrażanych w prawie. J. Wróblewski uważa, że „wartości, które realizuje prawo, stanowią przedmiot kontrowersji w związku z politycznym wydźwiękiem formułowania celów prawa albo są formułowane na bardzo wysokim szczeblu abstrakcji"[38]. Cytowany autor twierdzi ponadto, że warunkiem poprawnej klasyfikacji merytorycznej systemu wartości „musiałyby być jakieś ustalenia aksjologii, która by wyodrębniła rodzaje i gatunki podstawowych wartości"[39].

Arystoteles, myśląc o sprawiedliwości, doszedł do przekonania, że obejmuje ona „przydział pewnych rzeczy pewnym osobom"[40]. Cyceron uważa, że sprawiedliwość „polega na stanowczym ,i nieodmiennym pragnieniu, by każdy zachował, co mu się według praw należy"[41]. B. de Spinoza widzi sprawiedliwość jako wolę „przydzielania każdemu tego, co mu się należy, lub odbierania komuś tego, co należy do niego"[42]. W. Lang, podejmując rozważania na temat sprawiedliwości społecznej w historycznym rozwoju tej koncepcji, wyróżnia dwa zasadnicze okresy. Pierwszy obejmuje XIX oraz początek XX w. Drugi okres, który przypada na drugą połowę XX w., nazywa współczesnym[43]. K. Ajdukiewicz proponuje oznaczyć

[34] Zob. szerzej R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 173–197; K. Opałek, *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997, s. 73–80.

[35] W. J. Wołpiuk, *Zasady oraz wartości a jakość Konstytucji*, [w:] *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996, s. 93–94.

[36] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973, s. 45.

[37] Tamże.

[38] Tamże, s. 46.

[39] Tamże, s. 47.

[40] Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, s. 123.

[41] Cyceron, *Pisma filozoficzne*. *O państwie. O prawach. O powinnościach*, t. 2, Warszawa 1960, s. 546.

[42] E. De Spinoza, *Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona*, Warszawa 1954, s. 284.

[43] W. Lang, *Część I. Sprawiedliwość społeczna w doktrynie amerykańskiej*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984, s. 12.

sprawiedliwość na trzy sposoby: 1) jako sprawiedliwość legalną polegającą na zgodności z literą prawa; 2) jako sprawiedliwość legalną polegającą na zgodności z duchem prawa (ideą prawa) oraz 3) jako sprawiedliwość moralną[44]. R. Dworkin twierdzi, że „sprawiedliwość jako bezstronność opiera się na założeniu istnienia naturalnego prawa wszystkich ludzi do równej troski i poszanowania, prawa, które posiadają oni nie na zasadzie urodzenia, cech szczególnych, zasług czy doskonałości. Lecz po prostu jako ludzkie istoty mające zdolność czynienia planów i oddawania sprawiedliwości"[45].

Według J. Stelmacha, „Fundamentalne znaczenie dla omawianych tutaj zagadnień ma rozróżnienie pomiędzy sprawiedliwością materialną a proceduralną"[46]. Jego zdaniem bez rozstrzygnięcia na temat ich wzajemnego stosunku każda próba definicji pojęcia sprawiedliwości wydaje się skazana na niepowodzenie. Te dwa typy sprawiedliwości, biorąc pod uwagę zarówno kryteria ontologiczne, jak i metodologiczne, są rozróżnialne.

W literaturze polskiej na problematykę sprawiedliwości w ujęciu teorii prawa zwraca uwagę Z. Ziembiński, który twierdzi, że „podstawowym elementem różnych sposobów pojmowania sprawiedliwości jest przyjęcie jakichś zasad rozdzielania czy wzajemnego świadczenia"[47].

M. Ossowska w pojęciu sprawiedliwości dostrzega dwie główne instytucje: 1) uprawnienia oraz 2) uzasadnionego roszczenia powiązane z obowiązywaniem pewnej normy[48]. W analizie pojęcia sprawiedliwości autorka zwraca uwagę również na koncepcję sprawiedliwości związanej z podziałem dóbr, czy rozdziałem ciężarów[49]. Na gruncie teorii prawa podkreśla się, że przedmiotem podziału bądź odbioru są „dobra". Według G. Radbrucha, takie znaczenie terminu „sprawiedliwość" można odnosić do ludzi[50].

Przedmiotem sprawiedliwego podziału lub odbioru są określone dobra. Zasady sprawiedliwości mogą wyznaczać metody reglamentacji dotyczące „dóbr wspólnych"[51] lub dóbr o charakterze publicznym[52]. Arystoteles uważa, że dobro wspólnoty powinno kierować życiem jednostek, jest to bowiem wyższe lub bardziej „święte" dobro aniżeli dobra partykularne poszczególnych osób[53]. W ka-

---

[44] K. Ajdukiewicz, *O sprawiedliwości*, [w:] K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, wyd. II, t. 1, Warszawa 1985, s. 368 i n.

[45] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 330.

[46] J. Stelmach, *Prawo wobec wartości*, [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 188–189.

[47] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 64, zob. szerzej na temat wartości tego autora: *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.

[48] M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1985, s. 139.

[49] Tamże, s. 141.

[50] G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938, s. 42.

[51] J. Pieper, *O sprawiedliwości*, Londyn 1967, s. 61.

[52] W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 70.

[53] Arystoteles, *Etyka Nikomachejska,* 1094b, przeł. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 5–6.

tolickiej koncepcji dobra wspólnego istnieje pogląd, według którego tylko we wspólnocie wypełniać się może godność osoby ludzkiej. Stanowisko to wywodzi się pośrednio z arystotelesowskiej koncepcji człowieka jako istoty społecznej lub politycznej. Społeczny wymiar zaangażowania człowieka na rzecz dobra wspólnego podkreśla szczególnie Jan Paweł II. Świadczą o tym następujące słowa: „Chodzi nade wszystko o fakt współzależności pojmowanej jako system determinujący stosunki w świecie współczesnym, w jego komponentach: gospodarczej, kulturowej, politycznej oraz religijnej , współzależności ujętej jako kategoria moralna. Na tak rozumianą współzależność właściwą odpowiedzią – jako postawa moralna i społeczna, jako »cnota« – jest solidarność. [...] Jest to mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”[54]. Według teologa J. F. Haughta, teologia procesu jak żadna inna odmiana teologii zmierza w takim kierunku, by „stać się dla nas podstawą do połączenia wiedzy naukowej i religii w kosmologię, która pobudzi w nas zarówno ewolucyjną śmiałość, jak i zachowawczą troskę, które mogłyby zainspirować etyczne stanowisko wobec natury”[55].

Sprawiedliwość może być też związana z rozdzielaniem (reglamentacją) pewnych ciężarów oraz dóbr[56]. Można mówić w ramach sprawiedliwości o rozdziale korzyści traktowanych jako „wartość rzeczy”[57]. Pod względem przedmiotowym podział i odbiór może dotyczyć dóbr znajdujących się w „niedomiarze”. Może on obejmować „dobra materialne” i „dobra niematerialne”, które mogą być przedmiotem dysponowania przez człowieka[58].

Należy wyodrębnić dwie kategorie dóbr: 1) dobra niepodzielne oraz 2) dobra podzielne. Dobra niepodzielne nie mogą być przydzielone pojedynczym obywatelom, ponieważ łącznie tworzą „wspólne dobro niepodzielne np. bezpieczeństwo, porządek. Dobra podzielne powinny być przydzielane na własność oraz na wyłączny użytek dla jednostek, np. obciążenia na rzecz państwa[59]. Według H. Perelmana, pojęcie sprawiedliwości należy do najważniejszych i najbardziej mglistych pojęć analizy logicznej[60]. Omawiając możliwe znaczenia pojęcia sprawiedliwości, charakteryzuje sześć zasad, wyznaczających jego treść: 1) każdemu to samo; 2) każdemu według jego zasług; 3) każdemu według jego dzieł; 4) każdemu według jego potrzeb; 5) każdemu według jego pozycji oraz 6) każdemu według

---

[54] Jan Paweł II, *Encyklika Sollicitudo rei socialis*, nr 38, Wrocław 1988, s. 80.

[55] J. F. Haught, *The Promise of Nature: ecology and Cosmic Purpose*, New York/Mahwah 1993, s. 38.

[56] H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 216.

[57] T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 1954. s. 132.

[58] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu*..., s. 64.

[59] S. Olejnik, *Moralność życia społecznego*, Warszawa 1970, s. 235.

[60] Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 19.

tego, co przyznaje mu prawo[61]. Są to zasady sprawiedliwości konkretnej. Według cytowanego autora, różnią się one tym, że „każda z nich uważa inną cechę charakterystyczną za jedyną , jaką należy brać pod uwagę w stosowaniu sprawiedliwości ”[62]. H. Perelman definiuje sprawiedliwość formalną jako „zasadę działania, w myśl której osoby należące do tej samej kategorii istotnej powinny być traktowane jednakowo”[63]. Cz. Znamierowski do sprawności zalicza sprawiedliwość jako cechę formalną indywidualności, która przejawia się w różnych postawach emocjonalnych[64]. J. Rawls w *Teorii sprawiedliwości* zaprezentował obszerną analizę idei sprawiedliwości[65]. Autor omawia wiele zagadnień związanych z prymatem sprawiedliwości, m. in. rozważa rolę zasad sprawiedliwości. Jego zdaniem, sprawiedliwość jest pierwszą cnotą społecznych instytucji[66]. Twierdzi dalej, że „Zasadniczym przedmiotem sprawiedliwości jest dla nas struktura podstawowa społeczeństwa, a dokładniej – sposób, w jaki główne instytucje społeczne dystrybuują podstawowe prawa i obowiązki oraz określają podział korzyści płynących ze społecznej kooperacji”[67]. Sprawiedliwość, w ocenie Cz. Strzeszewskiego, wynika z potrzeb ludzkich, jedności natury człowieka i przetwarzania przyrody za pomocą pracy[68]. Uznaje on, że „Jako czynność ludzka nie traci ona nigdy swej wartości humanistycznej, wartości moralnej”[69].

Definicje sprawiedliwości zwłaszcza na gruncie teorii prawa próbują skupić uwagę na wybranych problemach szczegółowych oraz podkreślają złożony charakter otoczenia normatywnego, w ramach którego pojęcie to jest rozpatrywane. B. Hołyst łączy znaczenie pojęcia „sprawiedliwość” z pojęciem „bezpieczeństwo”. Jego zdaniem, „Można przypuszczać, że częste używanie tych pojęć wskazuje na ich wysoką pozycję w hierarchii wartości społecznych i na ich szeroki zakres znaczeniowy. Zabarwienie emocjonalne towarzyszące ich wypowiadaniu świadczy o związku sprawiedliwości i odpowiedzialności z jedną z najważniejszych, przynależnych człowiekowi potrzeb, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa”[70]. Cytowany autor rozumie przez bezpieczeństwo jednostki niedopuszczanie do sytuacji zagrożenia fizycznego, zagrożenia dla wartości materialnych i moralnych. Stanowi ona podstawę prawidłowego funkcjonowania i rozwoju jednostek oraz grup społecznych. Uczuciami, które pojawiają się przy zagrożeniu tej potrzeby

---

[61] Tamże, s. 22.

[62] Tamże. s. 38.

[63] Tamże, s. 37.

[64] Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 571.

[65] J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2009.

[66] Tamże, s. 30.

[67] Tamże, s. 34.

[68] Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka zagadnienia społeczno-moralne*, Lublin 1978, s. 21.

[69] Tamże, 23.

[70] B. Hołyst, *Przedmowa*, [w:] A. Peyrefitte, *Wymiar sprawiedliwości między ideałem a rzeczywistością*, red. B. Hołysz, przeł. J. M. Padlewska, Warszawa 1987, s. 6.

bezpieczeństwa, są: niepokój, lęk, strach, nienawiść, bezradność, a często depresje[71]. Według B. Hołysta, sprawiedliwość jest kategorią psychologiczną, a jej percepcja ma charakter subiektywny i zależy od wielu uwarunkowań[72]. Społeczeństwo zorganizowane w trosce o sprawiedliwość powołuje odpowiednie struktury organizacyjne oraz instytucje, którym powierza ochronę swoich wartości, czuwanie nad prawidłowością norm społecznych, ocenę i egzekwowanie prawidłowych zachowań oraz kontrolę odpowiedzialności za łamanie tych norm[73].

Przykładem zastosowania pojęć: sprawiedliwość i bezpieczeństwo w prawie międzynarodowym może być instytucja zasad norymberskich. Obejmują one normy prawa międzynarodowego, które odnoszą się do zbrodni wojennych i zbrodniarzy wojennych ujęte w Porozumieniu Londyńskim czterech Mocarstw z 8 sierpnia 1945 r. oraz w dołączonym do niego Statucie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego. Zostały one powtórzone i uzasadnione w sentencjach wyroku w procesie norymberskim. Statut Międzynarodowego Trybunału Wojskowego składał się z 30 artykułów. Zgodnie z art. VIII okoliczność, że oskarżony działał z rozkazu swego rządu albo swego zwierzchnika, nie zwalnia go od odpowiedzialności; może jednak spowodować złagodzenie kary, o ile Trybunał uzna, że wymagają tego względy sprawiedliwości. Zasady te zostały powtórzone i uzasadnione 30 września 1946 r. w wyroku w ramach norymberskiego procesu głównych zbrodniarzy wojennych. Prezydent USA H. Truman w przemówieniu z 21 października 1946 r. przed Zgromadzeniem Ogólnym Narodów Zjednoczonych stwierdził: „Członkowie ONZ zobowiązali się Kartą Norymberską do poszanowania zasady, że planowanie, zaczynanie lub prowadzenie agresji wojennej jest największym przestępstwem wobec Ludzkości, za które osoby, jak i państwa będą osądzone przez Trybunał Międzynarodowej Sprawiedliwości”[74].

Według J. Rawlsa, społeczeństwo „jest dobrze urządzone (*wellordered*) wtedy, gdy nie tylko wspiera dobro swych członków, lecz jest ponadto efektywnie regulowane przez publiczną koncepcję sprawiedliwości”[75]. Stwierdza przy tym, że istniejące społeczeństwa są rzadko dobrze urządzone, ponieważ to, co jest sprawiedliwe i niesprawiedliwe, jest najczęściej obszarem sporu. Głównym przedmiotem sprawiedliwości dla J. Rawlsa jest „struktura podstawowa społeczeństwa”, a w szczególności „sposób, w jaki główne instytucje społeczne dystrybuują podstawowe prawa i obowiązki oraz określają podział korzyści płynących ze społecznej kooperacji”[76]. Najważniejszym zamierzeniem cytowanego autora było zaprezentowanie takiej koncepcji sprawiedliwości, która stanowiłaby uogólnienie oraz przeniesienie na wyższy poziom abstrakcji teorii umowy społecznej[77].

---

[71] Tamże.

[72] Tamże.

[73] Tamże.

[74] E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 2430.

[75] J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*..., s. 31.

[76] Tamże, s. 34.

[77] Tamże, s. 40.

J. Rawls koncentruje się w szczególności na funkcjonowaniu szeroko rozumianej idei sprawiedliwości głównie w społeczeństwie współczesnym. Rozważania na temat „sprawiedliwego prawa" schodzą u niego na plan dalszy. Przystępując do budowy *Teorii sprawiedliwości* sięga do dorobku socjologicznej teorii „społeczeństwa dobrze urządzonego". Podkreśla on przy tym rolę prawa jako podsystemu umożliwiającego funkcjonowanie zasady sprawiedliwości. Analizując prawo, zwraca uwagę na problemy wzajemnego przystosowania się działań społecznych w warunkach sprawiedliwości. Sprawiedliwość oznacza dla niego większą, aniżeli jesteśmy w stanie zrealizować oraz stale wzrastającą potrzebę dystrybucji dóbr. Społeczeństwo współczesne posiadające coraz bardziej zróżnicowane i złożone potrzeby musi korzystać z pewnych zasad dystrybucji tych dóbr, które potrzebuje i które mogą być deficytowe. Wybór sposobu podziału dóbr wiąże się ze wzrastającym ryzykiem działania nieskutecznego i niesprawiedliwego. Może to być także działanie niezrozumiałe dla społeczeństwa. Prawo zajmuje w społeczeństwie miejsce ważnego instrumentu sprawiedliwego podziału dóbr.

J. Rawls uważa, że „dobro osoby jest wyznaczone przez to, co jest dla tej osoby w dostatecznie korzystnych okolicznościach najbardziej racjonalnym planem życia"[78].

Autor w swoich rozważaniach uzasadnia też potrzebę zbudowania teorii dobra. Odróżnia on dwie teorie dobra: 1) wąską teorię dobra oraz 2) pełną teorię dobra. Wąska jest używana w argumentacji na rzecz zasad sprawiedliwości. Pełna ma zastosowanie do sytuacji, w których teoria dobra jest już opracowana[79]. Koncepcja sprawiedliwości J. Rawlsa zwraca uwagę na sprawiedliwość międzypokoleniową. Jej istotnym elementem jest zrównanie poziomów życia poszczególnych generacji. Sprawą drugorzędną jest natomiast poziom życia. Jego teoria jest jednocześnie krytyką kryterium utylitarystycznego. Za usprawiedliwioną można uznać nierówność w podziale dochodu bądź dobrobytu tylko wtedy, gdy jest ona warunkiem koniecznym do poprawy położenia jednostki lub jednostek najbiedniejszych.

Olbrzymie znaczenie sprawiedliwości ekologicznej polega więc na tym, że może ona hamować lub przyśpieszać rozwój instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Na czym polega znaczenie sprawiedliwości ekologicznej dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego? Polega ono na tym, że wskazuje na konieczność głębokiego badania i uwzględniania w praktycznej działalności obiektywnie istniejących ograniczeń w korzystaniu z zasobów środowiska. Realizacja tego celu wymaga stałego i szybkiego rozwoju prawa ochrony środowiska, dla którego niezbędną bazą jest bezpieczeństwo ekologiczne. Rozwój prawa ochrony środowiska i zapewnienie dzięki niemu bezpieczeństwa ekologicznego musi być podporządkowane równolegle wzrostowi dobrobytu człowieka. Oznacza to

[78] Tamże, s. 566.

[79] Tamże.

konieczność przezwyciężania np. nierównomierności w korzystaniu z zasobów środowiska. Sprowadza się to także do konieczności przestrzegania właściwych proporcji w reglamentacji korzystania z zasobów środowiska oraz w zapewnieniu ich ochrony przed nadmierną eksploatacją. Cechą charakterystyczną prawa ochrony środowiska jest utrzymanie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego dla realizacji zrównoważonego rozwoju zgodnie z zasadą sprawiedliwości.

Dyskusja wokół pojęcia i zasady sprawiedliwości ujawnia bogaty splot nieporozumień wynikających przede wszystkim z dowolności ich interpretacji. Wydaje się konieczne na gruncie analizy instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, aby każde rozważanie posługujące się terminem „sprawiedliwość" zostało uwolnione od subiektywnych wartościujących je implikacji. O ile na pytanie, na czym polega sprawiedliwość, możemy udzielić odpowiedzi, arbitralnie ustalając, co za sprawiedliwy stan uważamy, o tyle znacznie trudniej udzielić odpowiedzi na pytanie, na czym polega „sprawiedliwość ekologiczna", zwłaszcza w odniesieniu do instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego? Według Cz. Strzeszewskiego, „Im bardziej dane zjawisko życia ludzkiego jest powszechne i im głębiej sięga w istotę tego życia, im mocniej wszczepione jest w istotę natury człowieka, tym trudniej znaleźć jego definicję"[80].

Jeżeli zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego uznamy za prawo podmiotowe (co staram się uzasadnić na końcu książki), natkniemy się na dodatkowe trudności związane z ustaleniem relacji pomiędzy sprawiedliwością ekologiczną a bezpieczeństwem ekologicznym jako prawem podmiotowym.

Próby przedstawienia genezy społecznego zachowania się podmiotów korzystających ze środowiska zgodnie z zasadą sprawiedliwości stanowią obszerny zakres zagadnień. Przyjmuję w tej pracy normatywne znaczenie sprawiedliwości ekologicznej, które generalnie przejawia się w deklarowaniu tej wartości w treści aktów normatywnych chroniących środowisko. Może pojawić się w tym miejscu zarzut związany z przypisywaniem normatywnego charakteru wartości, która powinna być interpretowana głównie w kategoriach postulatu politycznego niż np. zasady systemu prawa ochrony środowiska. Występuję jednak w obronie normatywnego charakteru pojęcia sprawiedliwości ekologicznej z czterech zasadniczych powodów: 1) sprawiedliwość ekologiczna jest elementem szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej; 2) przedmiotem sprawiedliwości ekologicznej jest środowisko jako dobro wspólne; 3) podmiotem sprawiedliwości ekologicznej jest człowiek; 4) sprawiedliwość ekologiczna jest podstawą ustalania zakresu zasady reglamentacji w korzystaniu z zasobów środowiska.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego uzupełniają: prawo do zabezpieczenia społecznego oraz prawo do optymalnego stanu zdrowia[81]. Jednym z pierwszych państw w Europie, które wprowadziły system zaopatrzenia społecznego

[80] Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka*..., s. 9.

[81] Por. M. E. Jurczak, *Oddziaływanie czynników współczesnego środowiska na organizm człowieka,* Warszawa 1977, s. 20 i n.

była w XIX i XX w. Dania. Znamienne jest to, że obecnie w Danii zabezpieczenie społeczne jest na takim samym wysokim poziomie jak bezpieczeństwo ekologiczne. W ocenie A. Redelbacha, „Prawo człowieka do korzystania z optymalnego stanu zdrowia bywa kwalifikowane jako prawo absolutne, będące komponentem prawa do bezpieczeństwa osobistego. Konstrukcja taka wpływa na pojmowanie obowiązków państw w tej dziedzinie”[82]. Jego zdaniem, istotne miejsce wśród instrumentów realizacji prawa człowieka do korzystania z optymalnego stanu zdrowia ma poprawa higieny środowiskowej oraz przemysłowej we wszystkich dziedzinach[83]. Uważa, że jakość środowiska naturalnego, w jakim żyje i rozwija się gatunek ludzki, ma podstawowe znaczenie dla zdrowia i życia ludzi[84].

W poglądach S. Marca na temat jakości życia w zanieczyszczonym środowisku, decydujące znaczenie posiada możność korzystania z dóbr natury[85]. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z zasobów środowiska wymuszają podejmowania interwencji władz publicznych w działalność gospodarczą. Wymaga to aktywnej roli tych władz w realizowaniu polityki ochrony środowiska przy pomocy instrumentów prawnych[86]. Czy w takich warunkach możemy mówić o państwie bezpieczeństwa ekologicznego, realizującego założenia szerokiej koncepcji państwa dobrobytu[87]? Według tego autora, „ujmowane z humanistycznej perspektywy dążenie do dobrobytu nie może skupiać się wyłącznie na wzroście poziomu życia, na zdobywaniu wciąż doskonalszych i liczniejszych dóbr materialnych. Przeciwnie, dążenie to nastawione powinno być na szybki wzrost w dziedzinie dóbr niematerialnych, mianowicie na zaspokojenie rozumianych dwuwymiarowo potrzeb zbiorowych, płynących z relacji człowiek-środowisko”[88]. Autor ten uważa, że żyjemy w okresie przemiany, polegającej na odwróceniu hierarchii wartości ekonomicznych społeczeństw industrialnych. Dobra niematerialne dostarczane przez przyrodę, tj. biologiczne bogactwa, estetyczna radość oraz pole naukowej obserwacji, stają się coraz rzadsze[89].

Czy niepewność ekonomiczna może być w takiej sytuacji zastąpiona przez bezpieczeństwo ekonomiczne? Jaki jest związek bezpieczeństwa ekonomicznego z bezpieczeństwem ekologicznym? Odpowiadając na pierwsze pytanie, powin-

---

[82] A. Redelbach, *Prawo do korzystania z optymalnego stanu zdrowia*, [w:] *Prawa człowieka*..., s. 900.

[83] Por. Z. Przeździecki, *Biologiczne skutki chemizacji środowiska*, Warszawa 1980, s. 22 i n.

[84] Tamże, s. 901.

[85] A. Wasilewski, *Wstęp*, [w:] P. S. Marc, *Przyroda dla człowieka*, przeł. J. Strzelecki, Warszawa 1979, s. 9.

[86] Zob. szerzej na temat aktywnej roli państwa w amerykańskiej myśli społecznej i politycznej W. Osiatyński, *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983, s. 348–350.

[87] Zob. szerzej na temat założeń koncepcji państwa dobrobytu: S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1964, s. 149 i n.

[88] P. S. Marc, *Przyroda*..., s. 20.

[89] Tamże.

niśmy powiedzieć, że w państwie dobrobytu niepewność ekonomiczna powinna być łagodzona za pomocą instrumentów bezpieczeństwa ekonomicznego[90]. Szczególnie widoczne jest to na tle trwającego obecnie kryzysu walutowego w Europie. Z drugiej strony bezpieczeństwo ekonomiczne jest silnie powiązane z bezpieczeństwem ekologicznym wspólną podstawą – wartością, jaką jest sprawiedliwość ekologiczna.

Sprawiedliwość ekologiczną łączę z reglamentacją procesu korzystania z zasobów środowiska stanowiących dobro wspólne. Osobowy charakter podmiotu korzystającego ze środowiska powoduje, że posiada on zdolność zagarniania wszystkich bytów jako dobra[91]. Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość norm prawa ochrony środowiska wyznacza treść i granice zasadzie reglamentacji.

7.2. Realizacja sprawiedliwości ekologicznej w zasadzie reglamentacji

Zasada reglamentacji[92] stanowi ogólną podstawę zarządzania zasobami środowiska przy wykorzystaniu instrumentów prawa. W ten sposób zapewniona jest też realizacja sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z tych zasobów. Według *Słownika wyrazów obcych*, reglamentacja oznacza „wyłączenie niektórych artykułów z wolnego obrotu towarowego, zwykle z powodu ich niedostatecznych ilości. Prawo określa reglamentację jako ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne”[93]. Warunkiem reglamentacji jest regulowanie zachowań człowieka przez system prawa. W potocznym znaczeniu termin „reglamentacja” używany jest równoznacznie z układaniem, doprowadzeniem do porządku pewnego stanu poprzez usunięcie przypadkowości.

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego nie mamy definicji pojęcia „reglamentacja”. Jest ono używane w różnych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia prawnego. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie zarządzania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zapewnia bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej, świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transpor-

---

[90] Na temat bezpieczeństwa ekonomicznego zob. szerzej: J. K. Galbraith, *Społeczeństwo dobrobytu państwo przemysłowe*, przeł. J. Prokopiuk, Z. Zinserling, Warszawa 1973, s. 85 i n.

[91] J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka – problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 153.

[92] Zagadnienia te analizowałem wcześniej w rozprawie pt. *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 475 i n.

[93] *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 634.

tu oraz innych działów gospodarki narodowej”[94]. W nauce francuskiego prawa administracyjnego stosuje się pojęcia „*acte réglamentaire*” oraz „*réglement*”[95]. Określa ono normatywne akty administracji[96].

Reglamentacja należy do podstawowych funkcji państwa[97]. Historycznie ta forma aktywności władz publicznych wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej[98]. Według A. Chełmońskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego [...] podstawowymi formami czynności reglamentacyjnych jest system nakazów i zakazów”[99].

W prawie administracyjnym A. Jaroszyński widzi reglamentację jako „specyficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażającej się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych obiektywnie lub subiektywnie dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych”[100]. M. Jełowicki reprezentuje stanowisko, według którego reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych oraz wprowadzanie innych limitów swobody działania określonych podmiotów polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów. Tak postrzeganej reglamentacji dokonuje państwo w drodze prawa, upoważniając jednocześnie różne organy państwowe do dokonywania regulacji szczegółowych i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań różnych podmiotów[101]. S. Kasznica pod pojęciem „regla-

---

[94] A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968/10, s. 11. Zob. też Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.

[95] Zob. szerzej R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 63 i n.

[96] M. Hariu, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paryż 1950, s. 317; A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 38.

[97] Zob. szerzej, M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962, s. 54 i n.

[98] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i n.

[99] A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462; Ekonomiczne ujęcie definicji reglamentacji przedstawił Z. Rybicki. Według tego autora „reglamentacja to wyłączenie przez państwo pewnych dóbr ze sfery wolnych obrotów gospodarczych jak sprzedaż, zamiana, posiadanie, używanie, produkcja itp. Wykonywanie tych czynności wymaga wówczas zezwolenia właściwej władzy [...] Zasięg reglamentacji może być różny: od obowiązku zgłoszenia danego dobra właściwym władzom, do całkowitego zakazu wykonywania pewnych czynności bez zezwolenia...”. Z. Rybicki, *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 623. Por. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 255. Autor ten uważa, że reglamentacja polega na możliwości wkraczania administracji w sferę uprawnień przedsiębiorców w zakresie właściwych przedmiotowo praw rzeczowych. Reglamentację łączy on głównie ze środkami majątkowymi przedsiębiorców.

[100] Por. A. Jaroszyński, *Reglamentacja*…, s. 12.

[101] M. Jełowicki, *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989/10, s. 21.

mentacja" rozumie działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym legitymującym władze administracyjne do stanowienia tzw. rozporządzeń porządkowych[102]. S. Langrod upodabnia reglamentację do policji administracyjnej[103]. Reglamentacja występuje również jako jedna z funkcji, które są realizowane w obrębie aparatu zarządzania gospodarką obok takich funkcji, jak: planowanie, kierownictwo i nadzór oraz koordynacja[104]. B. Jaworska-Dębska, analizując spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej, wskazuje na występowanie elementów reglamentacji administracyjnej w środkach prohibicyjnych. „Przez „polską prohibicję" należy więc rozumieć ustawowo przewidzianą możliwość wprowadzenia przez prawo określony podmiot, ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przede wszystkim na określonym terenie oraz głównie na czas oznaczony"[105]. Według J. Bocia, „ujęcie to kojarzy terminologię ekonomiczną i prawniczą, uzyskuje uniwersalne znaczenie, niewarunkowane charakterem podmiotu gospodarującego. Ale nade wszystko potwierdza istnienie prawniczo wykształconego zjawiska, które wspomniani autorzy sytuują obok policji administracyjnej, co ma znaczenie dla całościowego porządku aktywności administracji w warstwie teoretycznej, a być może nie tylko w niej"[106].

Na gruncie prawa ochrony środowiska reglamentacja występuje jako zespół instrumentów prawnych funkcji reglamentacyjno-ochronnej zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Oznacza ona w tym zakresie egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków na rzecz koniecznej ochrony określonych interesów społecznych, państwowych czy jednostek[107]. Sprowadza się ona do działalności państwa polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów korzystania ze środowiska[108]. Celem tak rozumianej zasady reglamentacji jest osiągniecie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji. Zdaniem E. Zębek, M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów"[109].

---

[102] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16.

[103] J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 173.

[104] R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 227 i n.

[105] B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 36.

[106] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1994, s. 197–198.

[107] M. Jełowiecki , *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986/10, s. 13

[108] Na temat reglamentacyjnej działalności państwa w stosunku do podmiotów uspołecznionych oraz wobec jednostek niepaństwowych pisze Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 288, tego autora *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 195 i 196.

[109] E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007/4, s. 65.

W systemie prawa ochrony środowiska możemy mówić o zasadzie reglamentacji. Zaliczam ją do grupy zasad funkcjonalnych bezpośrednio związanych z realizacją zadań państwa w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. W ochronie środowiska instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. Zasada ta, sterując sposobami korzystania z jego zasobów za pomocą przepisów prawa ochrony środowiska, zmienia wielkość lub jakość tego korzystania w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Funkcjonowanie zasady reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym jest prawo. Omawiana zasada ma także na celu zapewnienie stanu równowagi w gospodarowaniu zasobami środowiska. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji w osiągnięciu stabilnej równowagi w ochronie elementów środowiska. Mechanizm zasady reglamentacji jest ponadto wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska. Jednym z ważnych powodów obowiązywania zasady reglamentacji jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w kontekście racjonalnego korzystania z zasobów środowiska. W nauce prawa, we współczesnym ujęciu reglamentacja przestała być rozumiana tylko jako element unormowania, uporządkowania, ustalania reguł i zasad tam, gdzie ich wcześniej nie było[110]. Zdaniem A. Chełmońskiego i T. Kocowskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego”[111].

W ocenie M. Waligórskiego, „Zakres funkcji reglamentacyjnych administracji państwowej budzi szereg kontrowersji i dyskusji. Problem sprowadza się do utrzymania równowagi pomiędzy zachowaniem najszerszego zakresu swobód obywatelskich z jednej strony a koniecznym zabezpieczeniem interesów społecznych i interesów jednostek przed szkodliwym działaniem innych podmiotów”[112]. Według R. Stasikowskiego, „W przypadku reglamentacji idzie zaś o w pełni świadome i ukierunkowane kształtowanie stosunków społecznych lub gospodarczych według zapatrywań administracji publicznej działającej na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa”[113].

---

[110] Analizę znaczeń, jakie nadawane są pojęciu reglamentacji, zaproponował K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 122–124.

[111] A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczym*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 21.

[112] M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*. *Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 74.

[113] R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 100.

Istnienie zasady reglamentacji i jej stosowanie wyraźnie przewiduje art. 75 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.o.s.d.g.)[114]. C. Kosikowski uważa, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter względny i może ulegać ograniczeniom wprowadzanym w drodze ustawy, gdyby jej wykorzystywanie godziło w jakikolwiek interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na ochronę[115]. Formą takich ograniczeń może być zezwolenie na podjęcie działalności. Zezwolenia te nie są jednak oczywiście koncesjami, w takim rozumieniu tego typu aktu, jaki przeważa w doktrynie, gdzie cechą główną ma być pewien stopień uznaniowości co do samego przyznania koncesji[116]. W polskich regulacjach prawa ochrony środowiska wymagane zgody na korzystanie z elementów środowiska mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Zgoda, będąca formalnie decyzją administracyjną, jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Zgoda udzielona przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej przepisów tworzących instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Przejawia się ona w kształtowaniu zasad korzystania ze środowiska w celu jego ochrony. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej" wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustalenie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, wskazanie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej[117].

Jednym z zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego są właśnie zadania reglamentacyjno-zobowiązujące. Polegają one na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego. W ramach tych zadań następuje głównie ustalanie treści i zakresu obowiązków ochronnych podmiotów korzystających ze środowiska w ramach działania szczególnego lub granic dozwolonego użytkowania środowiska polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń. Ustawa p.o.ś. w art. 4 reguluje trzy prawne sposoby korzystania ze środowiska: powszechne, szczególne i zwykłe. Każdy z tych sposobów odnosi się więc do pewnego zakresu prawnej reglamentacji.

---

[114] Tekst jedn. Dz.U., 2010, nr 220, poz. 1447 ze zm.

[115] C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 27–29.

[116] Zob. zwłaszcza monografię D. Kijowskiego, *Pozwolenia…*, rozdz. III, gdzie dokonano szerokiego przeglądu spotykanych w doktrynie poglądów na temat instytucji „koncesji".

[117] M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), J. S. Kierzkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 26.

Autorzy komentarza do ustawy p.o.ś. M. Pchałek i M. Górski uznają korzystanie ze środowiska jako zasadę ogólną zaliczaną do instytucji prawnych[118]. Powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[119]. Korzystanie ze środowiska, które wykracza poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 p.o.ś.). Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 4 ust. 3 p.o.ś.). Korzystanie szczególne obejmuje swoim zakresem takie sposoby korzystania ze środowiska, które wykraczają poza ramy korzystania powszechnego. Jest ono dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia. W takim akcie administracyjnym ustala się w szczególności zakres i warunki korzystania ze środowiska jako całości lub jego pojedynczego elementu. Pozwolenie jest wydawane przez właściwy organ ochrony środowiska. Taka forma korzystania ze środowiska nazwana została przez M. Górskiego „korzystaniem reglamentowanym"[120].

Zdaniem tego autora, przepisy prawne regulujące ochronę środowiska wyraźnie odróżniają dwa rodzaje aktów administracyjnych reglamentujących prowadzenie działalności wpływającej na stan środowiska. Są to pozwolenia i zezwolenia. Według M. Górskiego, pozwolenie jest innym rodzajem aktu niż zezwolenie[121]. Zezwolenie jest decyzją ograniczającą prawo prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. Pozwolenie natomiast jako decyzja administracyjna nie jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, ale określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób. Tym sposobem na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest użytkowanie instalacji. Ruch

---

[118] M. Pchałek, M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 131.

[119] Ustawa z 18.07. 2001 r. Prawo wodne (tekst. jedn. Dz. U., 2012, poz. 145.

[120] Tamże.

[121] Zob. M. Górski, *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 204 i n. Pozwolenia zdaniem tego autora posiadają inny charakter niż zezwolenia. Zezwolenia reglamentują prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej, natomiast pozwolenia reglamentują sposoby korzystania ze środowiska i stanowią jedynie podstawę do użytkowania instalacji, której ruch powoduje wprowadzenie do środowiska substancji lub energii. M. Górski, A. Barczak, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2005, s. 221.

takiej instalacji powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Obowiązek uzyskania zezwolenia i pozwolenia musi być spełniony jeszcze przed podjęciem danej działalności.

Pozwolenie, będąc decyzją administracyjną, potwierdza wypełnienie przewidzianych w ustawie warunków prowadzenia działalności. Jest to również decyzja, która ustala i precyzuje takie warunki w granicach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.o.s.d.g.)[122], obowiązek uzyskania pozwolenia objęty jest zakresem dodatkowych wymagań skierowanych do przedsiębiorcy. Na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska pozwolenie warunkuje sposoby i metody wykonywania działalności gospodarczej.

Zezwolenie jest aktem administracyjnym reglamentującym możliwość podejmowania określonego rodzaju działalności. Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji zasady reglamentacji. Norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Zasada reglamentacji przewiduje stosowanie władczych instrumentów działania administracji publicznej. W ich ramach możemy wyodrębnić instrumenty indywidualne, które dotyczą konkretnych czy też oznaczonych osób lub też przedsiębiorców oraz instrumenty generalne, które obowiązują każdego. Za pomocą władczych instrumentów działania, organ administracji determinuje i ogranicza zachowanie adresata.

Administracja, stosując zasadę reglamentacji, najczęściej nakazuje lub zakazuje czegoś[123]. W ocenie M. Waligórskiego, „Zasięg działalności reglamentacyjnej administracji powszechnej nie jest stały. Zależy on od wielu czynników bądź bezpośrednio związanych z przyjętymi koncepcjami roli państwa lub też nawet z bieżącymi potrzebami wynikającymi z aktualnej sytuacji gospodarczej"[124]. Autor ten reglamentację określa jako instytucję prawną, której istotą jest ograniczenie wolności gospodarczej za pomocą instrumentów formalnych takich jak: zezwolenia i koncesje[125].

Zasada ta na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska przejawia się także w wydawaniu aktów uprawniających do korzystania ze środowiska, w których administracja publiczna zezwala na podjęcie danej działalności, która bez takiego

---

[122] Tekst jedn. z 2010, nr 220, poz. 1447 ze zm.

[123] M. Kulesza analizuje rolę instrumentów reglamentacyjnych odnoszoną do dwóch sfer działalności administracji: w sferze reglamentacyjno-porządkowej, obejmującej regulację sytuacji prawnej jednostki oraz w sferze, w której administracja działa „twórczo" na rzecz zbiorowości. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław 1978, s. 341.

[124] M. Waligórski, *Administracyjna regulacja*..., s. 75.

[125] Tamże.

pozwolenia jest zabroniona. Akty uprawniające do korzystania ze środowiska nie zmuszają do niczego, a jedynie pozwalają na podjęcie określonych działań wobec środowiska. Wraz z uprawnieniami w tych aktach na ich adresatów są nakładane obowiązki[126]. Tego rodzaju akty uprawniające jako instrument stosowania zasady reglamentacji nazywane są najczęściej zezwoleniem, pozwoleniem, zgodą, koncesją, licencją, uprawnieniem i upoważnieniem.

Zdaniem A. Chełmońskiego, reglamentacja „oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego"[127]. Akty prawne posiadają bardzo szerokie zastosowanie w reglamentacyjnej działalności administracji publicznej. D. Kijowski przedstawił pięć wykazów aktów prawnych, które przewidują obowiązek uzyskania: zezwolenia, pozwolenia, zgody, koncesji i licencji zawierających ogółem 1109 przypadków związanych z takim obowiązkiem[128]. W literaturze problematyka aktów uprawniających, takich jak: zezwolenia, koncesje i licencje, była też przedmiotem wielu analiz naukowych[129]. Zdaniem J. Supernata, akty uprawniające możemy podzielić na dwie kategorie: 1) limitowane i 2) nielimitowane[130].

Jak widać z zaprezentowanych przez przedstawicieli doktryny poglądów, istnieje różnica pomiędzy podmiotem wykonującym koncesję a podmiotem korzystającym z pozwolenia. Podmiot, wykonujący koncesję, „wykonuje ją niejako za

---

[126] Tego rodzaju konstrukcja prawna, w której w akcie uprawniającym określa się równocześnie obowiązki pewnego zachowania się danego adresata, w nauce prawa administracyjnego nazywana jest zleceniem. Zob. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6, s. 22 i n. Autor ten wyraźnie odróżnia zlecenie od warunku i uzależnia obowiązywanie aktu uprawniającego od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Jednocześnie nie zobowiązuje adresata aktu do wykonania czynności, które zostały określone w warunku. Zob. też M. Waligórski, *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu" 1997/1, s. 111 i n.

[127] A. Chełmoński, *Reglamentacja*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, t. 4, Wrocław 1980, s. 462.

[128] Zob. D. Kijowski, *Pozwolenie…*, s. 311 i n.

[129] Zwracał na to uwagę J. S. Langrod, analizując zjawisko swoistego rodzaju zawłaszczania przez regulację administracyjno-prawną nowych dziedzin życia społecznego. Autor ten pisał na temat „zachłanności interwencyjnej, reprezentowanej przez administrację publiczną w każdej dziedzinie, nie wyłączając gospodarczej", tenże, *Instytucje…*, s. 172. Zob. także na temat reglamentacyjnej działalności administracji publicznej w dziedzinie stosunków gospodarczych, A. Bator, *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000; S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997; tychże, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; Z. Kmieciak, *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL 1983, Folia Iuridica 14, *Prawo administracyjne*, Łódź 1983, s. 13 i n.; C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996; tenże, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; A. Walaszek-Pyzioł, *Swoboda działalności gospodarczej, Studium prawne*, Kraków 1994.

[130] J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji.* Wrocław 2003, s. 55 i n.

państwo, realizując jego zadania (zwalniając je z nich)". W konsekwencji tego, „Jeżeli z obowiązującego prawa nie da się wyprowadzić wniosku, że prowadzenie danej działalności jest obowiązkiem administracji publicznej (wykonywanej nawet bez korzystania z immanentnych organom państwowym środków władczych), konieczność uzyskania przede jej rozpoczęciem aktu administracyjnego, nazywanego przez ustawę koncesją, oznaczać będzie nic innego jak obowiązek uzyskania typowego pozwolenia administracyjnego"[131].

H. Izdebski i M. Kulesza odróżniają koncesję gospodarczą od koncesji w sensie ścisłym, mającą charakter publicznoprawny. Ta ostatnia, zdaniem tych autorów, łączy się z przekazaniem do wykonania przez podmioty sektora prywatnego zadania publicznego o charakterze gospodarczym, należącego do zakresu odpowiedzialności władzy publicznej. Tego rodzaju koncesja nie powinna być rozumiana jako forma przywileju, ale jako element obowiązku wykonywanego przez uprawniony podmiot realizujący określone zadanie publiczne. Treścią aktu koncesyjnego są zasady i warunki realizacji tego obowiązku[132]. D. Kijowski wyodrębnia akty, będące pozwoleniami związanymi, w których prawo nie pozostawia organowi administracji decydującemu o wydaniu pozwolenia, luzu decyzyjnego w ramach instytucji uznania administracyjnego oraz akty będące pozwoleniami o charakterze uznaniowym, które są wydawane w ramach luzu decyzyjnego[133]. Według M. Zimmermanna, „Reasumując musimy zatem stwierdzić: kontrola legalności aktu swobodnego uznania nie jest pojęciowo możliwa i to ex definitione"[134]. Autor ten swobodne uznanie zalicza do instytucji państwa prawnego. Jego zdaniem, problem swobodnego uznania łączy się ściśle z okresem walki o państwo «prawne»"[135]. Według J. Supernata, wśród aktów uprawniających szczególne znaczenie dla administracji publicznej mają uznaniowe pozwolenia złożone[136].

Akt administracyjny jest najważniejszą formą reglamentacyjnej działalności administracji, która służy realizacji nałożonych na nią zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego[137]. Tego rodzaju instrument zasady reglamentacji stosowany jest w szczególności dla ustalania dozwolonego zakresu korzystania ze środowiska. Do czasu wejścia w życie ustawy p.o.ś. obowiązujące przepisy, definiowały i nazywały różnorodnie tego rodzaju akty.

---

[131] Tamże, s. 304.

[132] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 88–89.

[133] D. Kijowski, *Pozwolenia*..., s. 70 i n.

[134] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie*", Poznań 1959, s. 41.

[135] Tamże, s. 19.

[136] J. Supernat, *Instrumenty*…, s. 59.

[137] Zgodnie z klasyczną definicją aktu administracyjnego jest to władcze, oparte na prawie działanie organu, skierowane do konkretnie oznaczonego adresata i nastawione na wywołanie indywidualnie oznaczonych i konkretnych skutków prawnych. Zob. J. Szreniawski, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 35.

Ustawa p.o.ś. uporządkowała w sposób kompleksowy rolę zasady reglamentacji. Przepisy p.o.ś. określiły zespół wymagań prawnych dotyczących treści aktów reglamentacyjnych oraz zasady ich wydawania. Normy dotyczące tych zagadnień znalazły się w dziale IV w tytule III ustawy p.o.ś. Stworzyły one wspólną podstawę prawną do wydawania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji i energii. Przepisy te opierają się na zasadzie, według której merytoryczną treść takich aktów uzupełniają wymagania uregulowane w ustawach szczegółowych, takich jak: ustawa o odpadach lub ustawa prawo wodne. Zdaniem M. Górskiego, ustawa p.o.ś. przyjęła bardzo istotne założenie wyjściowe. Zgodnie z nim, zespół przepisów dotyczących pozwoleń ma stanowić część ogólną dla wszystkich regulacji prawnych normujących treść zasady reglamentacji. Według tego autora, mamy do czynienia z jedną decyzją administracyjną, która uprawnia do prowadzenia emisji do środowiska, niezależnie od przedmiotu tej emisji i elementu środowiska, który takiej emisji jest poddany[138].

W ustawie p.o.ś. uregulowane zostały wspólne reglamentacyjne elementy pozwolenia emisyjnego. Przepisy szczegółowe odnoszące się do konkretnych rodzajów pozwoleń reglamentacyjnych, znajdują się w ustawach sektorowych i mają charakter komplementarny w stosunku do regulacji zawartej w ustawie p.o.ś. Podstawa prawna decyzji reglamentacyjnej będzie miała zawsze dwa filary. Pierwszym są w tym przypadku normy ogólne ustawy p.o.ś. Drugim są przepisy szczegółowe dotyczące danego rodzaju decyzji znajdujące się w ustawie p.o.ś. bądź w ustawach sektorowych, takich jak np. ustawa prawo wodne czy ustawa o odpadach. W powołaniu podstawy prawnej decyzji będą więc musiały się znaleźć zarówno normy ogólne, jak i szczegółowe przepisy materialne. Traktowanie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego jako zintegrowanej całości jest niezbędne nie tylko z teoretycznego punktu widzenia założeń wynikających z treści zasady kompleksowości, ale również ma duże znaczenie praktyczne przy realizacji zasady reglamentacji. Konsekwencje podziału prawa ochrony środowiska na regulacje sektorowe, oddziałujące negatywnie na kompleksowe zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

Sektorowość w regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska jest zaprzeczeniem zasady kompleksowości ochrony. Ochrona prawna środowiska poprzez stosowanie zasady reglamentacji z uwzględnieniem zasady kompleksowości staje się bardziej zintegrowana i współzależna z celami tej ochrony wynikającymi z treści bezpieczeństwa ekologicznego. Z. Leoński uważa, że reglamentacja to „ograniczenie swobody w zakresie wykonywania przemysłu, rzemiosła, handlu i usług”[139]. W systemie prawa ochrony środowiska istnieje podsystem norm, które gwarantują racjonalne korzystanie zasobów środowiska. W tym podsystemie występują również instytucje prawne uzależniające powstanie stosunku cywilnego od uprzedniej decyzji administracyjnej.

---

[138] M. Górski, *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] *Prawo…*, s. 191 i n.

[139] Z. Leoński, *Polskie prawo administracyjne (skrypt)*, cz. III, Poznań 1959, s. 34.

Decyzje te określa się jako decyzje związane[140]. M. Jaśkowska, analizując zakres dopuszczalnej władzy dyskrecjonalnej w świetle zasady związania administracji publicznej prawem, stwierdza, że zasada ta zakłada, że organy administracji publicznej mogą działać tylko w tych sferach i tymi środkami, do których upoważnia je prawo[141]. Z omawianej zasady wynika, że działania organów administracji publicznej zawsze powinny mieć podstawę prawną do swojego działania i na tę podstawę powinny się powoływać[142]. Prawne formy działania występujące na gruncie prawa administracyjnego ze względu na spełniane przez nie funkcje można podzielić na dwie grupy instrumentów: 1) prewencyjno-ochronne i 2) represyjne. Pozwolenia reglamentujące korzystanie ze środowiska mają głównie charakter indywidualnych instrumentów prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym. Oddziałują one nie wtedy, gdy nastąpi naruszenie stanu środowiska, lecz wtedy gdy w przyszłości może potencjalnie pojawić się zagrożenie naruszenia stanu środowiska. Zdaniem L. Jastrzębskiego, najczęściej stosowanym środkiem prawnym o charakterze prewencji i ochrony jest akt administracyjny[143].

W celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obowiązek uzyskania decyzji reglamentacyjnej będącej pozwoleniem, zezwoleniem lub koncesją należy spełnić przed podjęciem danej działalności[144]. W konsekwencji takiego założenia dany podmiot nie może prowadzić działalności bez wymaganej decyzji[145]. Wypełnienie zobowiązania uzyskania decyzji przed rozpoczęciem działalności

---

[140] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 152.

[141] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 220–221. Por. J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 95 i n.

[142] Tamże, s. 221.

[143] L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 36.

[144] W poglądach przedstawicieli doktryny reprezentowane jest stanowisko, że nie jest istotna nazwa, jaką nadano konkretnej czynności prawnej organu administracji, lecz jej treść merytoryczna. Zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 33.

[145] Zob. np. stanowisko J. Grabowskiego, który uważa, że „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega – najogólniej rzecz biorąc – na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów [...] na podstawie generalnych norm ustawowych, oraz że wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych prawem określonych przypadkach, doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostek". *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracyjnej gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31 i n. Wśród prawnych form reglamentacji działalności państwa autor ten widzi zarządzenia porządkowe terenowych organów administracji państwowej, koncesje, zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, a także różnego rodzaju zakazy i nakazy, które są wydawane przez organy administrujące w sferach działalności, które są tradycyjnie zaliczane do zakresu policji administracyjnej takich jak budownictwo, komunikacja i porządek publiczny. *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, AUW 1982/18, Przegląd Prawa i Administracji, s. 96.

jest spełnieniem ogólnych wymogów wynikających z treści instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Zezwolenie jest aktem administracyjnym, który ogranicza podejmowanie działalności gospodarczej z wykorzystaniem elementów środowiska zgodnie z zasadą reglamentacji[146]. W naszym ustawodawstwie krajowym funkcjonują pozwolenia na korzystanie z pojedynczych elementów środowiska. Są to przede wszystkim pozwolenia związane: z korzystaniem z wód i odprowadzaniem do nich zanieczyszczeń (pozwolenie wodnoprawne), z odprowadzaniem zanieczyszczeń do powietrza (decyzja o dopuszczalnej emisji) oraz pozwolenia związane z gospodarką odpadami.

7.3. Pozwolenie emisyjne jako instrument zasady reglamentacji

Pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii jest pozwoleniem emisyjnym. Dla ustalenia znaczenia prawnego pojęcia „pozwolenie emisyjne" niezbędne jest wyjaśnienie zakresu dwóch pojęć: „emisja" i „zanieczyszczenie". Pojęcia te mają niezwykle ważne znaczenie dla funkcjonowania norm tworzących instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Emisja według art. 3 pkt 4 p.o.ś. oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancji, b) energii, takich jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne[147].

Zgodnie z art. 137 p.o.ś. przeciwdziałanie zanieczyszczeniom polega na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii. Czynności te dotyczą wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzania odpadów, powodowania hałasu, wytwarzania pól elektromagnetycznych uznawanych jako „kwalifikowane" emisje. Według art. 3 pkt 49 p.o.ś. zanieczyszczenie oznacza emisję, która może być

[146] Por. w szczególności A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW 1972/167, Przegląd Prawa i Administracji 11, s. 72 i n. Autor ten uważa, że normy techniczne zaliczane są do norm reglamentacyjnych, zawierających pewien nakaz lub zakaz. Podobne stanowisko przedstawia B. Dolnicki, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja" 1989/4, s. 15. Jego zdaniem rolą środków reglamentacyjnych jest przede wszystkim „ograniczenie swobody wykonywania zarządu operatywnego mieniem państwowym i wynikających z niego uprawnień przez podmioty gospodarcze w celu zapobiegania i usuwania konkurencji interesów partykularnych z interesem państwowym".

[147] Należy podkreślić, że pojęcie emisji definiuje także odrębnie ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (u.z.sz.ś.n.), Dz. U. nr 75, poz. 493 ze zm. Według art. 6 pkt. 5 u.z.sz.ś.n. emisja oznacza wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje oraz ich mieszaniny lub roztwory; b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne; c) organizmy lub mikroorganizmy. Nie jest jednak określony wzajemny stosunek obu tych definicji.

szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska[148]. Do najgroźniejszych rodzajów zanieczyszczeń należą: dwutlenek węgla (CO_200, tlenek węgla (CO), dwutlenek siarki (SO_2), dwutlenek azotu (NO_2), fosfor (P), rtęć (G), ołów (Pb), ropa naftowa, DDT i inne pestycydy oraz promieniowanie[149].

Czynnikami zanieczyszczającymi środowisko mogą być substancje lub rodzaje energii występujące w określonych koncentracjach i powodujące negatywne zmiany w jakości elementów środowiska[150].

W myśl art. 3 pkt. 4 p.o.ś. emisja to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne[151]. Emisja zanieczyszczeń oznacza wprowadzenie do powietrza zanieczyszczeń w sposób zorganizowany poprzez np. instalacje. Może wystąpić także emisja wtórna, polegająca na ponownym wprowadzeniu do atmosfery zanieczyszczeń, które wcześniej zostały z niej usunięte. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku nieprawidłowego postępowania z zanieczyszczeniami, które zostały wcześniej wychwycone[152]. Emisja „dopóki nie narusza wymagań jakościowych bądź nie powoduje określonych szkód, czyli odbywa się w granicach określonych ustawą, jest dozwolona"[153].

Najważniejszym celem przeciwdziałania zanieczyszczeniom jest przestrzeganie standardów jakości środowiska. Należy wyraźnie podkreślić, że prawne obowiązki wynikające z ochrony przed zanieczyszczeniem dotyczą głównie podmiotów zarządzających poszczególnymi źródłami emisji. Eksploatacja instalacji oraz urządzenia zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska jest zasadniczo, obowiązkiem ich właściciela, chyba że władającym instalacją lub urządzeniem jest na podstawie tytułu prawnego inny podmiot. Przestrzeganie wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów obciąża zarządzających tymi obiektami.

---

[148] Zob. też M. Siemiński, *Środowiskowe zagrożenia zdrowia*, Warszawa 2007.

[149] J. Derecki, *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975, s. 185 i n.; Zob. też na temat promieniotwórczości naturalnej i sztucznej: W. Szymański, *Elementy nauki o promieniowaniu jądrowym dla kierunków Ochrony Środowiska*, Toruń 1999, s. 13–26.

[150] Por. odpowiednio A. Agopszowicz, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie podstawa i zakres*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 154–193.

[151] Zob. też na temat konsekwencji degradacji ekosystemu elektromagnetycznego w odniesieniu do środowiska przyrodniczego, J. Marciniak, *Zagrożenia naturalnego środowiska elektromagnetycznego*, Gliwice 2000, s. 41–86.

[152] J. Tomeczek, B. Gradoń, M. Rozpondek, *Redukcja emisji zanieczyszczeń z procesów konwersji paliw i odpadów*, Gliwice 2009, s. 33 i n.

[153] M. Górski, *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 208.

Pozwolenie emisyjne jest to decyzja administracyjna wydawana w trybie k.p.a[154] na wniosek prowadzącego instalację. Pozwolenie może być także wydane na wniosek zainteresowanego uzyskaniem tytułu prawnego do instalacji lub jej oznaczonej części. Ponadto może być wydane na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji. We wniosku o wydanie pozwolenia powinno się znaleźć: 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby; 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji; 3) informacja o tytule prawnym do instalacji; 4) informacje o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystyka techniczną źródeł powstawania i miejsc emisji; 5) ocena stanu technicznego instalacji; 6) informacja o rodzaju prowadzonej działalności; 7) opis zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji; 8) blokowy (ogólny) schemat technologiczny wraz z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska; 9) informacja o energii wykorzystywanej lub wytwarzanej przez instalację; 10) wielkość i źródła powstawania albo miejsca emisji aktualnych i proponowanych w trakcie normalnej eksploatacji instalacji oraz w warunkach odbiegających od normalnych, w szczególności, takich jak rozruch i wyłączenia; 11) informacja o planowanych okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych; 12) informacja o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko; 13) wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było wymagane; 14) zmiany wielkości emisji, jeżeli nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji; 15) proponowane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie – również proponowany termin zakończenia tych działań; 16) proponowane procedury monitorowania procesów technologicznych istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w szczególności pomiaru lub ewidencjonowania wielkości emisji; 17) deklarowany termin i sposób zakończenia eksploatacji instalacji lub jej oznaczonej części, niestwarzający zagrożenia dla środowiska, jeżeli zakończenie eksploatacji jest przewidywane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie; 18) deklarowany łączny czas dalszej eksploatacji instalacji, jeżeli ma on wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska, oraz deklarowany sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji; 19) deklarowany termin oddania instalacji do eksploatacji w przypadku podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji; 20) czas, na jaki wydane ma być pozwolenie (art. 184 ust. 2 p.o.ś.).

Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Określa się w nim: 1) rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom; 2) wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania; 3) maksymalny dopusz-

[154] Zob. szerzej tamże, s. 727 i n.

czalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i wyłączenia instalacji, a także warunki wprowadzania do środowiska substancji lub energii w takich przypadkach; 4) jeżeli ma to wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska: a) wymagany termin zakończenia eksploatacji instalacji, b) dopuszczalny łączny czas dalszej eksploatacji instalacji oraz sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji; 5) źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz 6) termin, od którego jest dopuszczalna emisja, w przypadku podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji.

Obowiązek uzyskania pozwolenia należy traktować jako wypełnienie nakazu eksploatacji instalacji lub urządzenia w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska zapewniającymi bezpieczeństwo ekologiczne. Jest on skierowany głównie do właściciela instalacji. O wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu pozwolenia orzeka organ właściwy do wydania pozwolenia. Obowiązek uzyskania pozwolenia na emisję powstaje w wyniku eksploatacji instalacji powodującej wprowadzanie: 1) gazów lub pyłów do powietrza, 2) ścieków do wód lub do ziemi bądź 3) wytwarzanie odpadów. Eksploatacja instalacji powodująca wyżej wymienione skutki jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, o ile jest ono wymagane.

Uzyskanie pozwolenia jest generalnym obowiązkiem wiążącym się z eksploatacją instalacji, eksploatacją, która powoduje określone skutki i nie ma charakteru generalnego w odniesieniu do wszystkich instalacji, które tworzą wskazane skutki. Pozwolenie jest wymagane w sytuacji realizowania co najmniej jednego ze wskazanych w ustawie p.o.ś. oddziaływań. Jest ono wymagane na eksploatację instalacji, która powoduje emisję. Ustawa musi wyraźnie ten obowiązek przewidywać. Może ono być udzielone jako pozwolenie: 1) zintegrowane, 2) na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 3) wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz 4) na wytwarzanie odpadów. Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego[155]. Od strony formalnej jest to decyzja administracyjna wydawana w trybie k.p.a. Obejmuje ona całość oddziaływań na środowisko[156].

Pozwolenie zintegrowane jest wymagane na prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości[157]. Zgodnie z ogólną zasadą obowiązującą w prawie ochrony środowiska każda instalacja powinna być eksploatowana na podstawie pozwolenia[158].

---

[155] Zob. też J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie polskim*, OŚPiP 2003/1, s. 2–18.

[156] M. Bar, A. Chmielarz, F. Farrell, J. Jendrośka, J. Piechocki, *Zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń*, t. II, *Dyrektywa IPPC i pozwolenia zintegrowane*, Warszawa 2003, s. 6.

[157] Zob. też, R. Pochyluk, *IPPC w polskiej praktyce*, „Problemy Ocen Środowiskowych" 2009/4, s. 79–81.

[158] Zob. szerzej na temat procedury pozwoleń zintegrowanych w świetle doświadczeń duńskich i angielskich, M. Macniak, *Uwagi do procedury pozwoleń zintegrowanych w świetle doświad-*

Zgodnie z zasadą przezorności potrzebę uzyskania pozwolenia należy brać pod uwagę już na etapie projektowania danej instalacji i planowania działalności. Przepisy prawne określają warunki formalne, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia. Listę instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego określają przepisy wykonawcze. Wyszczególnienie instalacji uwzględnia rodzaje, charakter i rozmiar działalności w nich prowadzonej. Pozwolenie zintegrowane obejmuje całość oddziaływania instalacji na środowisko, tzn. wszystkie emisje dokonywane przez instalację, a także pobór wody. Obowiązek uzyskania pozwolenia wynika z zakwalifikowania instalacji do grupy, która wymaga takiego pozwolenia. Instalacje takie powinny spełniać wymagania wynikające z najlepszych dostępnych technik[159].

Powodowane przez takie instalacje emisje muszą się mieścić w granicach standardu emisyjnego, nazywanego granicznymi wielkościami emisyjnymi. Najlepsze dostępne techniki powinny spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się jednocześnie: 1) rachunek kosztów i korzyści, 2) czas niezbędny do wdrożenia najlepszych dostępnych technik dla danego rodzaju instalacji, 3) zapobieganie zagrożeniom dla środowiska powodowanym przez emisje lub ich ograniczanie do minimum, 4) podjęcie środków zapobiegających poważnym awariom przemysłowym lub zmniejszających do minimum powodowane przez nie zagrożenia dla środowiska oraz 5) termin oddania instalacji do eksploatacji.

W treści pozwolenia zintegrowanego można wyodrębnić dwie kategorie postanowień. Są to postanowienia obligatoryjne i postanowienia fakultatywne. Postanowienia obligatoryjne muszą występować we wszystkich pozwoleniach zintegrowanych. W tej kategorii mamy: ustalenie wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza z instalacji, bez względu na to, czy byłoby dla niej wymagane uzyskanie pozwolenia sektorowego, oraz warunki i sposoby postępowania z odpadami zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o odpadach, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby, zgodnie z tymi przepisami, uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Postanowienia fakultatywne obejmują: warunki poboru wód powierzchniowych lub podziemnych, jeżeli wody te są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego. Te wymagania dotyczące poboru wód mają charakter postanowień fakultatywnych, pod warunkiem, że wody są pobierane na potrzeby instalacji wymagającej uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Według orzecznictwa z treści art. 146 ust. 1 p.o.ś. nie wynika wprost dla podmiotu prowadzącego zakład, którego dotyczy zintegrowane pozwolenie, obowiązek powiadamiania właściwych organów administracji o zaistnieniu awarii[160]. Treść

---

czeń duńskich i angielskich, [w:] R. Pochyluk, J. Szymański, *Pozwolenia zintegrowane nowy instrument w ochronie środowiska*, Gdańsk 2001, s. 109–124.

[159] Por. J. Binduga, *Dyrektywa IPPC – wyzwania dla Polski do 2016 roku Nowe normy – Nowe obowiązki*, PiŚ 2009/4, s. 37–39.

[160] Wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2007 r. IV SA/Wa 1572/06, Lex nr 325345.

tego przepisu zdaniem WSA, nie zwalnia organu administracji od nałożenia na podmiot prowadzący zakład w pozwoleniu zintegrowanym takiego obowiązku. Jeżeli instalacje, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, są położone na terenie jednego zakładu, to zasadą jest wydanie jednego pozwolenia dla wszystkich instalacji. Na wniosek prowadzącego instalację, której eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, organ administracji ma obowiązek wydać odrębne pozwolenia zintegrowane dla wskazanych instalacji, które działają w ramach jednego zakładu. Warunkiem przyjęcia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest wcześniejsze uiszczenie dodatkowej opłaty, tzw. opłaty rejestracyjnej. Wysokość opłaty rejestracyjnej nie może być wyższa niż 3000 euro. Opłatę wnosi się również w przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z dokonaniem istotnych zmian w instalacji objętej tym pozwoleniem. Opłata ta wynosi 50% opłaty rejestracyjnej, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji.

Obowiązywanie zasady reglamentacji w ramach instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego powoduje, że korzystanie z zasobów środowiska uzyskuje charakter racjonalny i jest realizowane przy eliminowaniu najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego.

7.4. Zasada reglamentacji w korzystaniu z wód

Stosowanie zasady reglamentacji w korzystaniu z wód ma bardzo duże znaczenie praktyczne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Rosnące zapotrzebowanie człowieka na wodę zwiększa zainteresowanie prawodawcy formami reglamentacji w korzystaniu z wód. Wynika to bezpośrednio z udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zasoby wód są wystarczające dla pokrycia poziomu na ich zapotrzebowanie odpowiadające bezpieczeństwu ekologicznemu? Odpowiedź na tak postawione pytanie uzależniona jest od wyników analizy ochrony ilościowej istniejących zasobów wodnych. W ostatnich latach zapotrzebowanie na wodę gwałtownie wzrasta. Przyczyną tego jest m. in. powstanie wielkich aglomeracji miejskich oraz potężnych okręgów przemysłowych. Pokrywanie zapotrzebowania na wodę z jej lokalnych zasobów staje coraz trudniejsze dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Wielokrotnie mamy też do czynienia z sytuacjami, w których ujęcia wody są odsunięte w dużej odległości od miejsc jej użytkowania. Możliwość poboru wody i wielkość zasobów wodnych istniejących w danym miejscu zależy ponadto od warunków hydrologicznych, a te mają bezpośredni wpływ na jej ilość i jakość. Oceniając wielkość zasobów wodnych, które są możliwe do wykorzystania, można posługiwać się instrumentami reglamentacji ochrony ilościowej i jakościowej. Zasada reglamentacji jest więc podstawowym instrumentem współczesnej gospodarki wodnej realizowanej przy pomocy systemu zarządzania wodami.

Nadrzędnym celem, wynikającym z zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód, jest zrównoważenie popytu i podaży zasobów wodnych[161]. Do tak określonego celu nawiązuje w szczególności treść Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW)[162]. Ta regulacja pod względem merytorycznym jako akt nadrzędny odwołuje się do wielu dyrektyw szczegółowych dotyczących gospodarki wodnej.

Podstawowym zadaniem RDW jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom dostępu do dobrej jakości wody oraz umożliwienie korzystania z wody na potrzeby m. in. przemysłu i rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu instrumentów ochrony środowiska. Zgodnie z założeniem wyjściowym tej dyrektywy „woda nie jest produktem handlowym, takim jak każdy inny, ale raczej dziedziczonym dobrem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie". Dobry stan wód oznacza stan osiągnięty przez jednolite części wód: powierzchniowych, jeżeli zarówno jej stan ekologiczny, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej dobry, podziemnych, jeżeli zarówno jej stan ilościowy, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej dobry. Zasadniczym celem RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wód na terenie całej UE do 2015 r. Głównym zadaniem RDW jest stworzenie zasad dla unijnych działań reglamentacyjnych w dziedzinie polityki wodnej i zarządzania zasobami wodnymi Europy.

Ramowa Dyrektywa Wodna w dużym zakresie przyczyniła się też do uporządkowania całego europejskiego prawa wodnego realizującego założenia instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Akt ten stworzył zasady działań na rzecz ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych. Regulacja ta wprowadziła ochronę zasobów wodnych jako część systemu wodno-gospodarczego oraz jako czynnik tworzący siedliska, których stan zależy od wyznaczenia kierunków działań na terenie całej zlewni.

7.5. Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zasady reglamentacji

Prawo rzymskie dopuszczało czynności w postaci zawłaszczania wody pod warunkiem, że było to w sposób fizyczny możliwe do zrealizowania. Wody publiczne nie były własnością prywatną i posiadały charakter *rei publice*. Z zasady

[161] Zob. szerzej L. Hofman, A. Kortylewska, *Ekonomiczne problemy gospodarki wodnej Polski*, Warszawa 1971, s. 14 i n.

[162] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60 z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (Dz. Urz. L 327/1 z 22.12.2000). Na temat tej dyrektywy szerzej zob. E. Berkowska, *Nowa polityka wodna Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu BSE 2001, Informacja nr 777; J. Rotko, *Regulacja prawna ochrony wód – prawo polskie w kontekście przepisów Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 152.

tej wynikało szereg obowiązków skierowanych do podmiotów korzystających z wód. Uznawano, że przedmiotem własności wód publicznych jest ich koryto z wyłączeniem samej wody. Cywilistyczna regulacja wód publicznych powodowała, że *usus publicus* traktowano jako obciążenie rzeczy realizowane za pomocą obowiązku. Władze publiczne miały prawo regulowania zakresu *usus* poprzez wyznaczenie obowiązków z tym związanych. Realizowanie ochrony użytku publicznego wykonywane było za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych[163]. Uprawnienia, które powstawały na podstawie decyzji władz administracyjnych w związku z korzystaniem z wody, miały charakter praw majątkowych, opierających się na instytucji prawnej obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Warto podkreślić, że w okresie wczesnego średniowiecza na obszarze południowej Hiszpanii funkcjonowało rozbudowane ustawodawstwo regulujące pierwowzór współczesnej instytucji pozwolenia wodnoprawnego[164]. Przepisy te były kontynuacją regulacji obowiązujących wcześniej w prawie rzymskim.

W Polsce swoboda korzystania z rzek spławnych była realizowana z wyłączeniem innych sposobów korzystania z wód poza żeglugą[165]. Jej ograniczenie wynikało nie z regale wodnego, lecz z praw przymusowych, takich jak np. przymus przewozu. Regale wodne panującego obejmowało prawo rybołówstwa. Wywodziło się głównie z nadań prawa rycerskiego i ziemskiego, stanowiących część prawa własności.

Polska ustawa wodna z 19 września 1922 r.[166] wprowadziła zasadę, według której wszystkie wody miały charakter publiczny, o ile z mocy art. 4 ustawy albo wskutek szczególnych tytułów prawnych nie stanowiły własności prywatnej. Instrumentem gospodarowania wodami były pozwolenia. Bezpośrednim skutkiem uzyskania pozwolenia wodnego było nabycie prawa wodnego o charakterze majątkowym[167]. Wznoszenie nowych lub istotna zmiana istniejących budowli w wodach płynących wymagała pozwolenia władzy wodnej. Postępowanie wodnoprawne, podobnie jak ogólne postępowanie administracyjne, rozpoczynało się na wniosek (podanie) osoby zainteresowanej, z reguły na wniosek przedsiębiorcy starającego się o uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego (koncesji wodnej)[168]. Ustawa z 30 maja 1962 Prawo wodne[169] problematykę dotyczącą pozwolenia wodnoprawnego

---

[163] S. M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, [w:] T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 26.

[164] M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Poznań 1957, s. 7.

[165] Por. J. J. Litauer, *O rzekach spławnych i drogach publicznych. Nieurzeczywistniony projekt prawodawczy z 1830 r.*, Warszawa 1917, s. 8 i n.

[166] Tekst jedn.: Dz.U. R.P., 1928, nr 62, poz. 574 ze zm.

[167] Tamże, s. 26.

[168] Z. Rolnicki, *Prawo wodne formalne*, Warszawa 1930, s. 46.

[169] Dz.U., nr 34, poz. 158 ze zm.

regulowała w rozdziale 4 zatytułowanym *Szczególne korzystanie z wód* (art. 42–59). W prawie wodnym z 24 października 1974 r. zagadnienia związane z pozwoleniem wodnoprawnym regulował rozdział 2 ustawy (art. 20–35)[170].

Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[171] zgodnie z zasadą reglamentacji przewiduje obowiązek uzyskania zgody na szczególne korzystanie z wód. Wiąże się to z tzw. reglamentacyjnym korzystaniem, które zawsze wymaga zgody organu administracji i jest połączone z obowiązkiem wystąpienia o taką zgodę. Cele gospodarki wodnej[172] muszą także uwzględniać wymagania wynikające z treści zasady kompleksowości ochrony[173]. Reglamentacja szczególnego korzystania z wód jest dokonywana w drodze jednostronnej czynności prawnej organu administracji opartej na obowiązujących przepisach prawa (zwłaszcza prawa wodnego), a zmierzającej do wywołania skutków prawnych w określonej indywidualnie sytuacji[174]. Taka czynność prawna, określana mianem aktu administracyjnego, jest skierowana do adresata, który znajduje się poza organem, wydającym ten akt. Pozwolenie wodnoprawne należy do indywidualnych jednostronnych aktów administracyjnych, które nadają osobie uprawnionej określone w nim prawo do szczególnego korzystania z wody. W wyniku udzielenia pozwolenia wodnoprawnego „zawiązuje się stosunek prawny między osobą uprawnioną a Państwem reprezentowanym przez organ administracji wodnej"[175].

W pozwoleniu wodnoprawnym osoba uprawniona legitymuje się nadanym jej prawem przed organami administracji. Osoba ta może przyznane jej prawo przeciwstawić osobom trzecim[176]. Nadane uprawnienia mają charakter rzeczowy (nieosobisty)[177]. Prawo nabyte w drodze uzyskania pozwolenia wodnoprawnego nie jest zdaniem autorów – W. Tarasiewicza, S. Surowca, Z. Rybickiego – prawem majątkowym podmiotowym[178]. W ich ocenie, „Osoba uprawniona otrzymuje je

---

[170] Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.

[171] Tekst jedn. Dz.U., 2012, poz. 145.

[172] We wcześniejszych analizach teoretycznych tej problematyki pomijane były aspekty ochrony środowiska gospodarki wodnej przy jednoczesnym kompleksowym ujęciu. „Celem gospodarki wodnej, jeśli chodzi o wody śródlądowe, jest świadome uregulowanie bilansu wodnego przez uchwycenie i opanowanie jak największej ilości wód opadowych i odprowadzenie ich do morza w taki sposób, aby przy minimum szkód zapewnione było maksimum korzyści dla energetyki, rolnictwa i leśnictwa, komunikacji, dla zaopatrzenia w wodę osiedli i przemysłu oraz rybactwa, sportu i wypoczynku; jeśli chodzi o zagadnienie morskie, zadaniem gospodarki wodnej jest przystosowanie wybrzeża dla celów żeglugi, rybołówstwa oraz ochrona brzegów przed niszczącym działaniem wody". J. Lambor, *Gospodarka wodna*, cz. I, Łódź–Warszawa 1955, s. 21.

[173] Z. Rybicki, *Pozwolenie wodnoprawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Warszawa 1958, s. 10.

[174] Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 164 i n.

[175] W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa 1965, s. 61.

[176] Tamże.

[177] Tamże.

[178] Tamże.

w zasadzie bezpłatnie. W przyszłości może być cofnięte lub ograniczone (z zastosowaniem zasad prawa wodnego) i nadane dla celów bardziej korzystnych ze społecznego punktu widzenia. Osoba uprawniona nie może więc żądać utrzymania na stałe prawa płynącego z pozwolenia ani utrzymania korzyści, jakie daje to prawo"[179]. Według A. Agopszowicza, „trudno się zgodzić z poglądem, że pozwolenie wodnoprawne jest aktem nadania prawa (aktem konstytutywnym) i właśnie dlatego, że nim nie jest, nie powstaje z jego mocy prawo rzeczowe na rzeczy, konkretyzuje się natomiast treść prawa własności wód, a więc podmiotowego prawa"[180].

W ocenie NSA ochroną „objęte są tylko takie prawa podmiotowe osoby, które stanowią przysporzenie na jej rzecz w sferze prawnej poprzez rozszerzenie uprawnień albo zniesienie, ewentualnie ograniczenie ciążących na niej obowiązków, przy czym istotny jest sam fakt nabycia prawa, a nie stworzenia możliwości jego nabycia w przyszłości w drodze spełnienia określonych przez ustawodawcę warunków"[181].

Warto w tym miejscu zwrócić też uwagę na kwestie związane z nabyciem praw z pozwolenia wodnoprawnego. Polega to na trwałym i realnym rozszerzeniu sfery prawnej strony stosunku administracyjnego. W pozwoleniu wodnoprawnym następuje konkretne kształtowanie ustawowych roszczeń wynikających z ustawy pr.wod[182]. Mamy tutaj do czynienia z instytucją praw nabytych z decyzji, które stanowią „każdą korzyść, jaką strona wyciąga pod względem prawnym z załatwienia jej sprawy decyzją administracyjną"[183].

W doktrynie prawa administracyjnego ze względu na sposób kształtowania stosunków prawnych wyróżnia się akty konstytutywne i akty deklaratoryjne. Zdaniem J. Jendroski, akty konstytutywne to takie, „które tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne", natomiast akty deklaratoryjne to takie, „które ustalają istniejący stan prawny"[184]. Akty konstytutywne tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne. Posiadają charakter twórczy. W ich ramach nowa sytuacja prawna „powstaje nie z mocy ustawy, ale z mocy opartego na ustawie aktu administracyjnego. Obowiązują one *ex nunc*"[185]. Akty deklaratoryjne same niczego nie tworzą w ramach porządku prawnego. Ich rola sprowadza się jedynie do potwier-

---

[179] Tamże.

[180] A. Agopszowicz, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 241.1964 r.*, I GR 46/64, PiP 1966/10, s. 593.

[181] Wyrok NSA z 05.05.1994 r., SA/Po 3674/93, „Monitor Podatkowy" 1995/4, s. 112.

[182] Zob. szerzej T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 128.

[183] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 726.

[184] J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonywania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 18.

[185] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawoadministracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 360.

dzenia w sposób wiążący, że „w danej sytuacji wynikają z ustawy określone prawa i obowiązki. W tych aktach tkwi także element twórczy, kształtujący, albowiem dopiero od chwili wydania takiego aktu adresat może skutecznie powoływać się na swoje prawo. Akty deklaratoryjne obowiązują *ex tunc*"[186]. Potrzeba wydania takiego aktu wynika z etapu realizacji prawa, w którym ze skutków prawnych są wyciągane doniosłe konsekwencje praktyczne[187].

F. Longchamps twierdzi, że „Akt administracyjny [...] jest to mianowicie [...] takie zachowanie się organów państwa, z którym prawo przedmiotowe łączy ustalenie czegoś w sytuacji prawnej uczestnika państwa. Często debatowana sprawa różnicy między aktami konstytutywnymi a deklaratoryjnymi znalazłaby przy takiej wersji dość prostą interpretację: każdy akt administracyjny byłby o tyle konstytutywny, o ile w granicach określonych prawem przedmiotowym ustala powinność, możność itd."[188].

W ocenie R. Paczuskiego, „Bliższa analiza przepisów prawa wodnego wskazuje, że pozwolenie wodnoprawne w powiązaniu z tymi nowymi formami charakteryzuje się z jednej strony rolą bierną, gdy pozostaje w ścisłej zależności od preferencji aktów planowania, z drugiej strony rolą czynną, gdy określa zadania (warunki udzielonego pozwolenia), które powinny być objęte treścią tych aktów"[189].

K. Podgórski uważa, że konstrukcję pozwolenia wodnoprawnego należy widzieć jako akt konkretyzujący zakres władztwa państwowego, a nie jako akt nadania prawa[190]. Wyrażając swój pogląd na gruncie prawa wodnego z 1962 r., stwierdził, że „Pozwolenie wodnoprawne cechuje powszechność zarówno przedmiotowa wynikająca z faktu, że prawo wodne nie dopuszcza wyjątków od zasady obowiązku uzyskania pozwolenia na każde szczególne korzystanie z wód, jak i podmiotowa, oznaczająca, że każdy korzystający z wody w sposób szczególny zobowiązany jest uzyskać pozwolenie"[191].

Na gruncie tej samej podstawy prawnej W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki uważają, że ustawodawstwo polskie nie przewiduje w zasadzie regulacji prawnej korzystania z wód w formach cywilnoprawnych. Ich zdaniem, do regulowania sytuacji związanych ze szczególnym korzystaniem z wód formy administracyjnoprawne są bardziej przydatne. Można przy ich zastosowaniu regulować prawa oraz obowiązki właścicieli gruntów nadbrzeżnych. Ta cecha regulacji

---

[186] Tamże.

[187] M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnych. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 136.

[188] F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964, s. 54.

[189] R. Paczuski, *Dysponowanie zasobami wód w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydział Historii i Nauk Społecznych, Prace Komisji Nauk Społecznych, t. XIV, z. 2, Poznań 1968, s. 130.

[190] K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 119–120.

[191] Tamże, s. 121.

prawnej związanej z korzystaniem z wód „znajduje swoje odbicie w warunkach udzielonych pozwoleń wodnoprawnych”[192]. T. Dybowski potwierdza ten pogląd i uważa, że „Teza, że nikt (poza państwem) nie może mieć żadnych praw do wody państwowej, o ile z niej faktycznie nie korzysta i to na podstawie odpowiedniego zezwolenia – wydaje mi się – znajduje pełne uzasadnienie również w naszych warunkach”[193].

W korzystaniu z wód w zakresie wyznaczonym przez zasadę reglamentacji wyraźny jest wpływ zasady kompleksowości ochrony zasobów wodnych. Zwracał na to uwagę wcześnie w literaturze prawniczej F. Longchamps, który uważa, że „gospodarka wodna wzięta jako całość stanowi obszerny splot zadań, działań i urządzeń gospodarczych; ta jej, jak się mówi, kompleksowość wynika przede wszystkim stąd, że te same zasoby wody, o określonych właściwościach przyrodniczych służą jednocześnie różnym celom; żegludze, melioracjom rolnym, zaopatrzeniu ludności i przemysłu w wodę, odprowadzaniu ścieków, wytwarzaniu energii elektrycznej”[194]. Zgoda na szczególne korzystanie z wód jest wyrażana w formie pozwolenia wodnoprawnego, które ma postać decyzji administracyjnej[195], wydanej na podstawie przepisów k.p.a. na czas oznaczony na wniosek zainteresowanego podmiotu[196].

Pozwolenie wodnoprawne jest decyzją związaną. Oznacza to, że przepisy nie pozwalają na jej wydanie, jeżeli projektowany sposób korzystania z wody naruszałby ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni, ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji lokalizacyjnych i decyzji o warunkach zabudowy, wymagania ochrony zdrowia ludzi, środowiska oraz dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wymagania wynikające z odrębnych przepisów. W takich przypadkach organ ma obowiązek odmówić wydania pozwolenia.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pr.wod. pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na: 1) szczególne korzystanie z wód; 2) regulację wód oraz zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wody; 3) wykonanie urządzeń wodnych; 4) rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód; 5) długotrwałe ob-

---

[192] W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne*..., s. 62.

[193] T. Dybowski, *Własność wód*, [w:] T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne*..., s. 190.

[194] F. Longchamps, *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957, s. 24.

[195] S. Surowiec, *Komentarz do art. 53* [w:] S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981 r.*, Warszawa 1981, s. 104–108.

[196] Warto przypomnieć, że Prawo wodne z 1974 r. w art. 65 przewidywało formę reglamentacji w gospodarce wodnej w postaci „uzgodnienia”. Była ona krytycznie oceniana w doktrynie: Zob. K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 109–119.

niżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej; 6) piętrzenie wody podziemnej; 7) gromadzenie ścieków oraz odpadów w obrębie obszarów górniczych utworzonych dla wód leczniczych; 8) odwodnienie obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych; 9) wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; 10) wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45a ust. 1.

Ponadto na podstawie art. 122 ust. 2 pozwolenie wodnoprawne jest wymagane również na: 1) gromadzenie ścieków, a także innych materiałów, prowadzenie odzysku lub unieszkodliwianie odpadów; 2) wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót, 3) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz ich składowanie – na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 88l ust. 2.

Jeżeli o wydanie pozwolenia wodnoprawnego ubiega się kilka zakładów, których działalność wzajemnie się wyklucza z powodu stanu zasobów wodnych, pierwszeństwo w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego mają zakłady, które będą pobierać wodę w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, następnie – zakłady, których korzystanie z wód przyczyni się do zwiększenia naturalnej lub sztucznej retencji wód lub poprawy stosunków biologicznych w środowisku wodnym, a w dalszej kolejności właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni innych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Jeżeli jednym z zakładów ubiegających się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest właściciel urządzenia wodnego koniecznego do realizacji tego pozwolenia, pierwszeństwo w uzyskaniu pozwolenia przysługuje temu zakładowi.

Należy podkreślić, że pozwolenie wodnoprawne nie rodzi praw do nieruchomości i urządzeń wodnych koniecznych do jego realizacji oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich przysługujących wobec tych nieruchomości i urządzeń. Informację tej treści zamieszcza się w pozwoleniu wodnoprawnym. Wnioskodawcy, który nie uzyskał praw do nieruchomości lub urządzeń koniecznych do realizacji pozwolenia wodnoprawnego, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaniem pozwolenia.

Jak wynika z treści art. 124 pr.wod., pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane na: 1) uprawianie żeglugi na śródlądowych drogach wodnych; 2) holowanie oraz spław drewna; 3) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz wycinanie roślin w związku z utrzymywaniem wód, szlaków żeglownych oraz remontem urządzeń wodnych; 4) wykonanie pilnych prac zabezpieczających w okresie powodzi; 5) wykonywanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m; 6) odwadnianie obiektów lub wykopów budowlanych, jeżeli zasięg leja depresji nie wykracza poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem; 7) rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych; 8) pobór wód powierzch-

niowych lub podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m^3 na dobę; 9) odprowadzanie wód z wykopów budowlanych lub z próbnych pompowań otworów hydrogeologicznych; 10) pobór i odprowadzanie wód w związku z wykonywaniem odwiertów lub otworów strzałowych przy użyciu płuczki wodnej na cele badań sejsmicznych oraz 11) odbudowę, rozbudowę, przebudowę lub rozbiórkę urządzeń pomiarowych służb państwowych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzję, o której mowa w art. 88l ust. 2.

Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać: 1) ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyjątkiem okoliczności, o których mowa w art. 38j, lub ustaleń warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni; 2) ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy; 3) wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z odrębnych przepisów (art. 125).

Wydania pozwolenia wodnoprawnego odmawia się, jeżeli: 1) projektowany sposób korzystania z wody narusza ustalenia dokumentów, o których mowa w art. 125 pkt 1 i 2, lub nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 125 pkt 3; 2) projektowany sposób korzystania z wody dla celów energetyki wodnej nie zapewni wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony. Według S. Surowca, rozważenia wymaga kwestia, czy nie należy zagadnień z tym związanych rozumieć rozszerzająco i odmawiać pozwolenia również w sytuacji, „gdy z porównania danych o ściekach i o stanie odbiornika wynika, że wskaźniki zanieczyszczenia wody w odbiorniku nie zostaną wprawdzie przekroczone, lecz tak bardzo zbliżą się do górnej dopuszczalnej granicy, iż to umożliwi przyjęcie przez odbiornik jakichkolwiek nowych ładunków w ściekach”[197].

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się, w drodze decyzji, na czas określony. J. Sommer stawia w związku z tym ciekawe pytanie, „czy wydając pozwolenie wodnoprawne organy administracji działają w sferze uznania administracyjnego, czy też mamy tu do czynienia z decyzjami związanymi”[198]. Jego zdaniem, pozwolenie wodnoprawne jest decyzją związaną. Zakład, jeśli spełnia warunki określone przez prawo wodne, musi otrzymać pozwolenie wodnoprawne aczkolwiek treść pewnych warunków jest niedookreślona. Za takim rozwiązaniem przemawiają w jego ocenie „ogólne założenia systemu prawa oraz postanowienia prawa wodnego”[199].

Pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód wydaje się na okres nie dłuższy niż 20 lat. Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków

---

[197] S. Surowiec, *Problem administracyjny ochrony wód*, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, red. J. Starościak, J. Łętowski, Warszawa 1969, s. 236–237.

[198] J. Sommer, *Komentarz do art. 122 Prawa wodnego*, [w:], *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Warszawa 2002, s. 312.

[199] Tamże.

do wód lub do ziemi wydaje się na okres nie dłuższy niż 10 lat. Pozwolenie takie na wprowadzanie do wód lub do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 albo art. 45a ust. 1, wydaje się na okres nie dłuższy niż 4 lata. Pozwolenie wodnoprawne na wycinanie roślin z wód lub z brzegu oraz wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z wód lub z obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wydaje się na okres nie dłuższy niż 5 lat. Obowiązek ustalenia czasu obowiązywania nie dotyczy pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych. Informację o wszczęciu postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego właściwy organ podaje do publicznej wiadomości.

Stroną postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest: 1) wnioskodawca ubiegający się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) właściciel wody; 3) właściciel urządzeń kanalizacyjnych, do których wprowadzane będą ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego; 4) właściciel istniejącego urządzenia wodnego znajdującego się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; 5) władający powierzchnią ziemi położoną w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; 6) uprawniony do rybactwa w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Jeżeli liczba stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego przekracza 20, do stron innych niż: 1) wnioskodawca, 2) właściciel wody, 3) właściciel urządzeń wodnych, 4) uprawniony do rybactwa – stosuje się przepis art. 49 k.p.a. W postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 k.p.a.

W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, a w szczególności: 1) ilość pobieranej lub odprowadzanej wody, w tym maksymalną ilość m^3 na godzinę i średnią ilość m^3 na dobę oraz maksymalną ilość m^3 na rok; 1a) sposób gospodarowania wodą, w tym charakterystyczne rzędne piętrzenia oraz przepływy; 1b) tryb pracy elektrowni wodnej; 2) ograniczenia wynikające z konieczności zachowania przepływu nienaruszalnego; 3) ilość, stan i skład ścieków wykorzystywanych rolniczo; 4) ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych albo minimalny procent redukcji zanieczyszczeń w procesie oczyszczania ścieków, a w przypadku ścieków przemysłowych, jeżeli jest to uzasadnione, dopuszczalne ilości zanieczyszczeń, zwłaszcza ilości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, wyrażone w jednostkach masy przypadających na jednostkę wykorzystywanego surowca, materiału, paliwa lub powstającego produktu; 5) terminy pobierania i odprowadzania

wody oraz wprowadzania ścieków dla zakładów, których działalność cechuje się sezonową zmiennością; 6) opis urządzenia wodnego, w tym położenie za pomocą współrzędnych geograficznych oraz podstawowe parametry charakteryzujące to urządzenie i warunki jego wykonania.

W razie potrzeby w pozwoleniu wodnoprawnym dodatkowo ustala się obowiązek: 1) prowadzenia pomiarów jakości wód podziemnych oraz wód płynących poniżej i powyżej miejsca zrzutu ścieków, z określeniem częstotliwości i metod tych pomiarów; 2) wykonania robót lub uczestniczenia w kosztach utrzymania urządzeń wodnych, stosownie do odnoszonych korzyści; 3) wykonania robót lub uczestniczenia w kosztach utrzymania wód, stosownie do wzrostu tych kosztów w wyniku realizacji tego pozwolenia; 4) odtworzenia retencji przez budowę służących do tego celu urządzeń wodnych lub realizację innych przedsięwzięć, jeżeli w wyniku realizacji pozwolenia wodnoprawnego nastąpi zmniejszenie naturalnej lub sztucznej retencji wód śródlądowych; 5) podjęcia działań służących poprawie stanu zasobów ryb lub uczestniczenia w kosztach zarybiania wód powierzchniowych, jeżeli w wyniku realizacji pozwolenia wodnoprawnego nastąpi zmniejszenie populacji ryb lub utrudnienie ich migracji. Na wspólne korzystanie z wód przez kilka zakładów może być wydane jedno pozwolenie wodnoprawne.

Zgodnie z generalną zasadą pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek. Do wniosku dołącza się: 1) operat wodnoprawny; 2) decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana – w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego; 3) opis prowadzenia zamierzonej działalności sporządzony w języku nietechnicznym.

Operat sporządza się w formie opisowej i graficznej. W przypadku naruszenia interesów osób trzecich lub zmiany sposobu użytkowania wód w regionie wodnym organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, w drodze decyzji, może nałożyć na zakład posiadający pozwolenie obowiązek: 1) wykonania ekspertyzy; 2) opracowania lub aktualizowania instrukcji gospodarowania wodą (art. 133 ust. 1).

Pozwolenie wodnoprawne wygasa, jeżeli: 1) upłynął okres, na który było wydane; 2) zakład zrzekł się uprawnień ustalonych w tym pozwoleniu; 3) zakład nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych w terminie 3 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne.

Na podstawie art. 136. 1 pr.wod. pozwolenie wodnoprawne można cofnąć lub ograniczyć bez odszkodowania, jeżeli: 1) zakład zmienia cel i zakres korzystania z wód lub warunki wykonywania uprawnień ustalonych w pozwoleniu; 2) urządzenia wodne wykonane zostały niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu wodnoprawnym lub nie są należycie utrzymywane; 3) zakład nie realizuje obowiązków wobec innych zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne, uprawnionych do rybactwa oraz osób narażonych na szkody, albo nie realizuje przedsięwzięć

ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, ustalonych w pozwoleniu; 4) zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny; 5) zakład nie rozpoczął w terminie korzystania z uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, z powodów innych niż określone w art. 135 pkt 3, lub nie korzystał z tych uprawnień przez okres co najmniej 2 lat; 6) nastąpiła zmiana przepisów, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz 7) jest to konieczne dla osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie wynikającym z planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni i uzasadnione wynikami monitoringu wód.

Pozwolenie takie można cofnąć lub ograniczyć za odszkodowaniem, jeżeli jest to uzasadnione interesem społecznym albo ważnymi względami gospodarczymi (art. 137 ust. 1). O odszkodowaniu orzeka, w drodze decyzji, organ właściwy do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego, na warunkach określonych w ustawie. Odszkodowanie przysługuje od: 1) starosty, z budżetu powiatu – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia jest uzasadnione interesem społecznym; 2) tego, który odniesie korzyści z cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego jest uzasadnione ważnymi względami gospodarczymi.

Stwierdzenie wygaśnięcia, cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego następuje z urzędu lub na wniosek strony, w drodze decyzji (art. 138 ust. 1). Decyzją o wygaśnięciu lub cofnięciu można nałożyć obowiązek usunięcia negatywnych skutków w środowisku wynikających z wykonywania pozwolenia wodnoprawnego lub powstałych w wyniku działalności prowadzonej niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym oraz określić zakres i termin wykonania tego obowiązku (art. 138 ust. 2).

W decyzji stwierdzającej wygaśnięcie lub cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego można określić obowiązki zakładu niezbędne do kształtowania zasobów wodnych, a w szczególności zobowiązać zakład do usunięcia urządzeń wodnych i innych obiektów, które zostały wykonane lub były użytkowane na podstawie tego pozwolenia. W myśl art. 140 ust. 1 organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, jest starosta, wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

7.6. Zasada reglamentacji w prawie dotyczącym gospodarki odpadami

Na kształt regulacji prawa polskiego dotyczących gospodarki odpadami istotny wpływ ma instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego. Obecne założenia, dotyczące regulacji prawnych związanych z gospodarką odpadami w prawie unijnym zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne, koncentrują się

na: 1) tworzeniu polityki gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą prewencji; 2) ulepszaniu sposobów wykorzystywania zasobów środowiska; 3) uchwalaniu krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów; 4) tworzeniu norm środowiskowych dotyczących metod recyklingu oraz 5) uproszczeniu prawodawstwa dotyczącego odpadów poprzez ustanowienie bardziej przejrzystych definicji i zharmonizowaniu i zintegrowaniu wszystkich przepisów reglamentacyjnych dotyczących odpadów. Głównymi przyczynami wprowadzenia zasady reglamentacji w regulacjach prawa unijnego dotyczących gospodarki odpadami są: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła oraz 2) redukcja ich ilości.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia dotyczące gospodarki odpadami w prawie polskim jest ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[200] (u.o.)[201]. W najbliższym czasie planowane jest także wejście w życie nowej ustawy o odpadach, która zastąpi regulację dotychczasową. W celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa ekologicznego wprowadzona zostanie zmieniona hierarchia sposobów postępowania z odpadami zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy[202]. W projektowanych przepisach w tym zakresie uwzględniony został proces „przygotowania do ponownego użycia", który nie występuje w aktualnej ustawie o odpadach.

Gospodarowanie odpadami jest jednym z kluczowych elementów instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Według treści art. 3 ust. 3 pkt 1 u.o., gospodarowanie odpadami obejmuje następujące czynności: zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów[203]. Zgodnie z art. 7 ust.1 u.o. każdego posiadacza odpadów, obciąża obowiązek gospodarowania odpadami zgodnie z wymaganiami u.o., zasadami gospodarowania odpadami[204], wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami[205]. Przepis ten wyznacza ogólny zakres obowiązków posiadaczy odpadów wynikający z zasady reglamentacji w gospodarce odpadami[206]. Jak wynika z treści tej normy, na posiadaczu odpadów spoczywa głównie obowiązek zachowania przewidzianej

---

[200] Tekst. jedn. Dz.U., 2010, nr 185, poz.1243 ze zm.

[201] Zob. też P. Wójcik, *Nowa ustawa o odpadach*, PiŚ 2009/4, s. 41–50.

[202] Dz.Urz. UE L 312/3 z 22.11.2008 r.

[203] Zob. szerzej, Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2007, s. 15–21.

[204] Por. J. Boć, K. Nowacki, *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008, s. 31–37.

[205] Na temat celów i zasad gospodarki odpadami zob. E. H. Grygorczuk-Petersons, J. A. Tałaj, *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007, s. 19–22.

[206] Zob. też D. Dobrowolski, *Przykłady systemów gospodarki odpadami w Europie*, OiŚ 2002/2, s. 19–22.

w przepisach kolejności działań dotyczących odpadów[207]. Na podstawie tak określonego schematu postępowania z odpadami powinny one być poddane w pierwszej kolejności odzyskowi. Jeżeli takie rozwiązanie nie będzie możliwe, odpady mogą być następnie poddane procesowi unieszkodliwienia[208].

W prawie dotyczącym gospodarki odpadami zasada reglamentacji występuje jako zespół instrumentów prawnych funkcji reglamentacyjno-ochronnej zapewniającej prawidłowy sposób postępowania z odpadami. W hierarchii postępowania z odpadami zwłaszcza instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres gospodarki odpadami. Reglamentacja, sterując sposobami korzystania ze środowiska za pomocą przepisów prawa, zmienia wielkość lub jakość korzystania ze środowiska. Jej funkcjonowanie odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym są przepisy prawne. Celem podstawowym jest zapewnienie stanu równowagi i bezpieczeństwa w gospodarce odpadami za pomocą schematu postępowania z odpadami. W ten sposób hierarchia ta pełni, funkcję autoregulacji dla osiągnięcia stabilnej równowagi w gospodarce odpadami. Mechanizm reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska regulującego sposoby i zakres postępowania z odpadami.

Wymagane zgody w gospodarce odpadami mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Zgoda będąca formalnie decyzją administracyjną jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Wymóg zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej tych przepisów. Przejawia się ona w kształtowaniu zasad gospodarki odpadami. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej" wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, wyznaczenie kryteriów jakości środowiska, uregulowanie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, określenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej[209]. Główne przyczyny wprowadzenia szczegółowej reglamentacji[210] w aktach prawnych związanych z gospodarką odpadami obejmują: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła oraz 2) redukcję łącznej ilości odpadów.

Reglamentacja ma na celu w szczególności: unikanie odpadów oraz zmniejszenie ich ogólnej ilości poprzez wprowadzanie technologii małoodpadowych.

---

[207] P. Ambrożewicz, *Zwarty system zagospodarowania odpadów*, Białystok 1999, s. 25 i n.

[208] Por. odpowiednio M. Górski, *Zezwolenia na wywóz odpadów komunalnych*, PK 2008/10, s. 24–25.

[209] M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony*..., s. 26.

[210] Zob. więcej na temat sposobów rozdziału dóbr w regulacjach prawnych S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 28–47.

Zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła ich wytwarzania jest przeciwieństwem metody „końca rury”[211]. Instrumenty reglamentacji ukierunkowane są zasadniczo na działania prewencyjne dotyczące odpadów i ich recyklingu.

W prawie UE dotyczącym gospodarki odpadami duże znaczenie dla reglamentacji ma zasada „zamkniętego cyklu produkcji”[212]. Dąży ona do realizacji celu w postaci istotnego wyeliminowania zanieczyszczających odpadów. Według założeń leżących u podstaw tej zasady zmniejszenie ilości odpadów może następować przez technologiczne łączenie zakładów produkcyjnych w ten sposób, aby odpady, które są produktem jednego etapu gospodarczego, mogły być wykorzystane jako surowiec wyjściowy w drugim procesie produkcji. Duże znaczenie w realizacji tak wyznaczonych celów postępowania z odpadami ma także sama standaryzacja procesów produkcji[213]. Ustalenie norm dotyczących odpadów w przepisach prawa UE potwierdza również obowiązywanie zasady reglamentacji oraz prewencji. Standard w postaci normy technicznej jest jednym z podstawowych instrumentów tych zasad. Do innych zasad obowiązujących w prawie unijnym regulujących gospodarkę odpadami należą: zasada minimalizowania na ile to możliwe, wytwarzania wszystkich rodzajów odpadów, u źródła ich powstawania, szczególnie poprzez zastosowanie technologii niskoodpadowych oraz rozwijanie recyklingu i odzysku odpadów tam, gdzie ich powstanie jest nieuniknione[214].

Zasada likwidacji odpadów u źródła ich powstawania oznacza, że przy wyborze instrumentów prawnych ochrony środowiska o charakterze prewencyjnym należy stosować następującą hierarchię działań: 1) unikanie wytwarzania odpadów polegające na prowadzeniu działań zmierzające do zmian w systemach: produkcji i konsumpcji mających na celu zmniejszenie presji na środowisko; 2) recykling sprowadzający się do tworzenia zamkniętych obiegów materiałów i surowców, odzysku energii, wody oraz surowców pochodzących z odpadów oraz gospodarcze wykorzystanie odpadów; 3) neutralizacja odpadów i w ostateczności ich składowanie.

B. M. Dobrzańska, G. Dobrzański uważają, że „Podstawowy cel proekologicznych przemian techniki można zdefiniować jako podnoszenie ekoefektywności. Oznacza to dążenie do redukcji wsadu materiałowego i energetycznego oraz zmniejszenia strumienia odpadów i zanieczyszczeń w procesach produkcji

---

[211] Metoda „końca rury” w gospodarce odpadami, m. in. zwiększa poziom recyklingu oraz ogranicza ilość odpadów. Technologie małoodpadowe oraz wyroby bezpieczne dla środowiska są elementami koncepcji normatywnej w przepisach prawa dotyczących gospodarki odpadami.

[212] Zasada „projektowania dla przyszłości” zapewnia, że produkty, które mogłyby stać się odpadami, mogą być ponownie wykorzystane, naprawione oraz, że mogą być przeznaczone do odzysku.

[213] Zob. też J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 33–37.

[214] Zob. też M. Stoczkiewicz, *Dopuszczalność lokalnych monopoli odpadowych w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 201–215.

dóbr i usług przy zachowaniu efektów ekonomicznych"[215]. Istotne znaczenie w gospodarowaniu odpadami mają technologie materiałooszczędne i technologie bezodpadowe. Technologie materiałooszczędne należą do procesów, w których zużycie surowców na jednostkę produkcji jest ograniczone. Można to osiągnąć przez ograniczenie strat surowców w procesie produkcji, recykling odpadów produkcyjnych oraz modyfikacje produktu. Technologie bezodpadowe umożliwiają likwidację wszelkich odpadów u źródła, a więc i zmniejszenie zapotrzebowania na surowce. Zakładają one całkowite wykorzystanie wprowadzonych do procesu surowców i czynników energetycznych. Częściej w praktyce występują technologie niskoodpadowe[216].

Celem nadrzędnym, wynikającym z innych zasad gospodarki odpadami, powinno być generalne odmaterializowanie produkcji, dzięki zastosowaniu mniej materiałochłonnych technologii. Technologie małoodpadowe oraz wyroby bezpieczne dla środowiska są głównymi instrumentami stosowania i realizacji schematu postępowania z odpadami.

Technologie małoodpadowe są głównie alternatywą dla składowania odpadów. Należy dążyć do stworzenia sytuacji, w której odpady będą wykorzystywane jako surowiec w innym procesie produkcyjnym. Celem takich działań powinno być stworzenie zamkniętej wymiany procesu produkcyjnego, która pozwoli w maksymalnym stopniu wyeliminować odpady. Technologia taka powinna być w miarę możliwości szeroko stosowana w działalności produkcyjnej. Zwłaszcza rozwiązanie tego rodzaju należy stosować przy wytwarzaniu wielu rodzajów niebezpiecznych odpadów.

Generalna zasada postępowania z odpadami powinna pozwolić także na unikanie wytwarzania odpadów w takim zakresie, w jakim jest to możliwe pod względem technicznym oraz będzie akceptowalne ekonomicznie. Odpady muszą w związku z tym być kierowane do procesów produkcyjnych, chyba że jest to ekonomicznie nieuzasadnione. Celem priorytetowym w postępowaniu z odpadami jest unikanie ich wytwarzania. Oznacza to pierwszeństwo dla stosowania technologii małoodpadowych.

Punktem wyjścia wszystkich działań obejmujących postępowanie z odpadami powinna być prewencja. Oznacza to, że odpady muszą być poddane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska. Do tego potrzebne są właśnie nowoczesne technologie. Ponadto, zmniejszenie ilości odpadów może odbywać się dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi.

Obowiązywanie zasady prewencji w gospodarce odpadami powinno być ponadto wynikiem kompleksowego podejścia, które uwzględnia docelowo dużą

---

[215] B. M. Dobrzańska, G. Dobrzański, *Technika w ochronie środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska przyrodniczego*, red. G. Dobrzański, Warszawa 2008, s. 325.

[216] Tamże, s. 327.

redukcję ilości odpadów[217]. Jedną z podstawowych koncepcji realizujących założenia gospodarki odpadami wynikającą z przepisów dyrektywy 2008/98/WE jest idea „społeczeństwa recyklingu". Oznacza ona generalne dążenie do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Wymaga to stosowania instrumentów prawnych, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Zgodnie z tak określonym celem odpady powinny być zbierane przede wszystkim w sposób selektywny. Cel ten może być realizowany, jeżeli jest to wykonalne pod względem technicznym, ekonomicznym i jest dodatkowo jeszcze korzystne dla środowiska. Działania takie powinny być realizowane przed poddaniem odpadów procesom odzysku, które doprowadzą do najlepszego dla środowiska wyniku całkowitego zgodnie z zasadą kompleksowości.

Istotne znaczenie powinny mieć także działania, które mają zachęcać do oddzielania związków niebezpiecznych od strumieni odpadów, pod warunkiem, że jest to konieczne do stworzenia racjonalnej ekologicznie gospodarki odpadami[218]. Realizacja tak wyznaczonego celu kierunkowego w gospodarce odpadami polega na: 1) zapewnieniu segregacji odpadów u źródła oraz 2) zbieraniu i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów[219]. Częstszy i skuteczniejszy recykling, składowanie mniejszych ilości odpadów oraz częstsze stosowanie kompostu i odzysk energii z odpadów mają pozwolić na osiągnięcie znacznych korzyści ekologicznych, gospodarczych i społecznych.

Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami zapewniającą realizację celu w postaci utworzenia „społeczeństwa recyklingu" państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak np. papier z odzysku. Procesy składowania lub spalania takich odpadów powinny być traktowane jako ostateczność. Według przepisów dyrektywy 2008/98/WE hierarchia postępowania z odpadami wyznacza kolejność priorytetów tego, co stanowi najlepsze kompleksowe rozwiązanie dla środowiska w prawodawstwie i polityce dotyczącej gospodarki odpadami. Odstępstwo od ustalonej w dyrektywie hierarchii postępowania z odpadami może być konieczne w przypadku określonych strumieni odpadów, jeżeli jest to uzasadnione m. in. wykonalnością techniczną, opłacalnością ekonomiczną i ochroną środowiska.

Zasady postępowania z odpadami mają przyczyniać się także do realizacji celu w postaci zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze składowania odpadów na składowiskach. Prawo powinno stwarzać w tym celu

---

[217] W koncepcjach normatywnych modeli gospodarki odpadami duży nacisk kładzie się na zapobieganie powstawaniu odpadów oraz recykling. Mimo stosowania metod uwzględniających te założenia problem stwarzają tzw. odpady resztkowe. Zasady gospodarowania odpadami muszą być tak zmodyfikowane, aby w jak największym stopniu wykorzystać pozostałości.

[218] M. Górski, *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów*, PK 2009/1, s. 54.

[219] Zob. też M. Duczmal, *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, OiŚ 2008/6, s. 28–37.

korzystne warunki dla zbierania selektywnego i właściwego przetwarzania bioodpadów na potrzeby produkcji bezpiecznego dla środowiska kompostu i innych materiałów opartych na bioodpadach. Osiągnięcie celu w postaci europejskiego społeczeństwa recyklingu o wysokiej wydajności korzystania z zasobów środowiska, będzie możliwe po określeniu zadań w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów. Powinny one uwzględniać występowanie różnic w systemach zbiórki w poszczególnych państwach członkowskich.

Duże znaczenie dla przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami będą miały instrumenty ekonomiczne. Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2008/98/WE hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz w gospodarowaniu odpadami. Obejmuje ona: 1) zapobieganie; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne metody odzysku, np. odzysk energii oraz 5) unieszkodliwianie.

Stosując hierarchię postępowania z odpadami, państwa członkowskie powinny podejmować środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Może to oznaczać dla niektórych strumieni odpadów odstąpienie od tej hierarchii, jeżeli jest to uzasadnione przez zastosowanie metodologii myślenia o cyklu życia, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem takimi odpadami. Państwa członkowskie muszą ponadto stosować ogólne zasady prawa ochrony środowiska dotyczące przezorności i zrównoważonego podejścia, wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, ochrony zasobów, a także całkowitego oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne. Treść art. 4 dyrektywy potwierdza, że podstawą hierarchii postępowania z odpadami są zasady prawne ochrony środowiska.

Jedną z ważniejszych podstaw materialnej odpowiedzialności za postępowanie z odpadami jest zasada „zanieczyszczający płaci". Oznacza ona, że koszty gospodarowania odpadami powinny być ponoszone przede wszystkim przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą określić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz przez dystrybutorów produktów tego rodzaju.

Zasada „zanieczyszczający płaci" jest wiodącą zasadą postępowania z odpadami na szczeblu europejskim i międzynarodowym[220]. Zanieczyszczający powinien ponosić koszty równoważnych działań umożliwiających osiągnięcie celów w zakresie gospodarki odpadami albo jeśli celów takich nie określono, koszty działań niezbędnych do spełnienia zalecanych norm lub koszty równoważnych działań wskazanych przez administrację publiczną. Według B. Draniewicza, za-

[220] Zob. M. Nyka, *Międzynarodowe prawo gospodarcze jako prawo integracji ekologicznej*, PiŚ 2009/3, s. 54–66.

sada „zanieczyszczający płaci" nie jest bezwzględnie obowiązująca[221]. Jego zdaniem, „daje się zaobserwować pewną tendencję myślenia, zgodnie z którą coraz większą uwagę przywiązuje się do rozłożenia szkód ekologicznych na większą ilość podmiotów, w tym osoby poszkodowane, jak i pozostałych użytkowników środowiska"[222].

Zgadzam się z poglądem A. Lipińskiego, który twierdzi, że omawiana zasada musi podlegać konkretyzacji w drodze rozwiązań szczegółowych, które tworzą prawny system ochrony środowiska[223]. W analizowanym p.u.o trudno oprzeć się wrażeniu, że prawodawca wykonał jedynie „plan minimum", mający postać symbolicznego wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci" niezbędnego dla spełnienia wymogów dostosowania naszego prawa do prawa unijnego. Szczegółowe jej dalsze wdrożenie poprzez konkretyzację założeń w przepisach rozwijających treść hierarchii postępowania z odpadami uważam za działanie niezbędne i pilne. Można przypuszczać, że prawodawca dostrzegł także w pełnym wdrożeniu tej zasady więcej zagrożeń dla rozwoju gospodarki niż korzyści dla środowiska. Z tego powodu nie można mówić o pełnym praktycznym stosowaniu tej zasady, zwłaszcza w gospodarce odpadami. Potwierdza to również analiza orzecznictwa w tym zakresie.

W rozdziale 2 projektu ustawy o odpadach[224] opracowanego zgodnie z przyjętymi przez RM 8 lipca 2010 r. założeniami do projektu ustawy o odpadach, obejmującymi transpozycję dyrektywy 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[225], uregulowano nową hierarchię sposobów postępowania z odpadami . Zgodnie z art. 18 p.u.o. ma ona obejmować: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne procesy odzysku; 5) unieszkodliwianie.

Rozwinięciem proponowanej hierarchii sposobów postępowania z odpadami jest treść zasad gospodarowania odpadami. Zasada zapobiegania powstawaniu odpadów została uregulowana w art. 19 p.u.o. Zgodnie z treścią tego przepisu „Kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia". Według art. 19 ust. 2 p.u.o. 2. „odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi".

---

[221] B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 45.

[222] Tamże.

[223] Lipiński A, *Z problematyki zasady „zasady zanieczyszczający płaci"*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008 s. 146.

[224] Projekt ustawy o odpadach z 11.03.2011 r. przesłany przez RCL, dostępny na stronie: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_03/5bac0820be901be6e84c8c58e7cc2800.pdf.

[225] Dz. Urz. WE L 312 22.11.2008, s. 3.

Odzysk ma polegać w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych, poddaniu innym procesom odzysku (art. 19 ust. 3 p.u.o.). Przez recykling będzie rozumiany także recykling organiczny polegający na obróbce tlenowej, w tym kompostowaniu, lub obróbce beztlenowej odpadów, które ulegają rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan; składowanie na składowisku odpadów nie jest traktowane jako recykling organiczny (art. 19 ust. 4 p.u.o.). Odpady, których poddanie odzyskowi nie będzie możliwe, posiadacz odpadów będzie obowiązany unieszkodliwiać (art. 19 ust. 5 p.u.o.). Składowane będą mogły być wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe (art. 19 ust. 6 p.u.o.). Unieszkodliwianiu będą mogły być poddane te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku (art. 19 ust. 7 p.u.o.).

Zgodnie z art. 20 p.u.o. organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, mają podejmować działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności: 1) przy opracowywaniu planów gospodarki odpadami, podejmowanych działaniach legislacyjnych i jako kryterium przy udzielaniu zamówień publicznych; 2) zachęcając do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw; 3) stwarzając zachęty ekonomiczne.

Nowa hierarchia sposobów postępowania w p.u.o jest prawie dosłownym powtórzeniem takiej hierarchii uregulowanej w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE. Ma ona zastąpić zasady gospodarowania odpadami uregulowane obecnie w rozdziale 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[226]. Należy pamiętać, że hierarchia postępowania z odpadami wyznacza zasadnicze priorytety w gospodarce odpadami, realizowane za pomocą zasad. Jest rzeczą niezwykle ważną, aby tego rodzaju instytucja stanowiła także podstawę tworzenia i stosowania wszystkich instrumentów prawnych gospodarki odpadami.

Doświadczenia wynikające z obowiązywania obecnej ustawy o odpadach pokazały, że zasady gospodarowania odpadami, których treść częściowo pokrywa się z elementami nowej hierarchii postępowania z odpadami nie były instytucją o charakterze nadrzędnym w regulacjach prawnych dotyczących odpadów. Stanowiły one raczej formę wytycznych postępowania w procesach gospodarowania odpadami. Z przepisów dyrektywy 2008/98/WE oraz z dokumentów programowych (strategii) UE w zakresie gospodarki odpadami wyraźnie jest widoczny nadrzędny charakter hierarchii postępowania z odpadami.

Hierarchia taka nie może być traktowana jako zalecany sposób interpretacji przepisów prawnych lub proponowana metoda postępowania z odpadami. Wpro-

[226] Tekst jedn. Dz.U., 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.

wadzenie jej do treści obowiązujących przepisów jest związane z generalną funkcją reglamentacji w gospodarce odpadami. Zapewnienie przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami będzie mogło być zrealizowane m.in. przez stworzenie skutecznych instrumentów prawnych skoncentrowanych głównie na zapobieganiu odpadom. Prewencję w gospodarce odpadami ma uzupełniać powszechne stosowanie recyklingu[227]. Działania te mają przyczyniać się do ograniczenia wytwarzania odpadów i wykorzystania ich jako zasobów. Są to dwa najważniejsze priorytety wynikające z nowej hierarchii postępowania z odpadami.

Mamy w p.u.o w nowy sposób uregulowaną hierarchię postępowania z odpadami. Priorytety, które zostały tam przyjęte, są znane od dawna na gruncie przepisów prawa UE. Istotne znaczenie będzie miało nie ich formalne wprowadzenie do prawa polskiego, lecz rzeczywiste ich przestrzeganie w praktyce stosowania przepisów nowej ustawy o odpadach. Jak wynika z analizowanego projektu, ma ona być podobnie jak aktualnie obowiązująca ustawa o odpadach regulacją o charakterze ogólnym (ramowym), w której hierarchia sposobów postępowania ma być jedną z głównych instytucji prawa regulującego gospodarkę odpadami. Myślę, że dobrym rozwiązaniem byłoby opracowanie w pierwszej kolejności przynajmniej części ogólnej kodeksu gospodarki odpadami, ale dyskusja nad koncepcją przyjęcia takiej regulacji nie została jeszcze rozpoczęta. W takim kierunku powinny iść zmiany legislacyjne dotyczące ochrony środowiska przed odpadami. Nie jest to żadna nowa koncepcja o czym świadczą słowa L. Krzywickiego: „Doświadczenia ubiegłych wieków, sformułowane z zakrzepłe w kodeksie, służy za potężną dźwignię dziejową i niszcząc normy tradycyjne od razu toruje drogę rozwojowi nowożytnych instytucji prawnych”[228].

7.7. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jako instrument zasady reglamentacji

Rozdział 4 u.o. reguluje obowiązki reglamentacyjne dotyczące posiadaczy odpadów. Sprowadzają się one do konieczności uzyskania zgody organu administracji na wykonywanie pewnych działań. Obowiązki te możemy podzielić na dwie grupy. W pierwszej mamy obowiązki dotyczące podmiotów wytwarzających odpady. W drugiej występują obowiązki dotyczące podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami. Przepisy, które znajdują się w tym rozdziale, zobowiązują do wystąpienia o zgodę do organu administracji na prowadzenie określonych działań dotyczących odpadów. Zgoda taka jest wydawana w postaci decyzji administracyjnej. W pewnych przypadkach zgoda może mieć również

[227] Por. odpowiednio: E. S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 33 i n**.**

[228] L. Krzywicki, *Studia socjologiczne*, Warszawa 1951, s. 92.

postać dorozumianą. Ustawa o odpadach przewiduje, że każdy posiadacz odpadów powinien posiadać zgodę na gospodarowanie nimi. Powinna ona obejmować faktyczny zakres gospodarowania[229]. Zdaniem M. Górskiego, z konstrukcji ustawy wynika, że pozwolenie jest tzw. decyzją związaną, ponieważ właściwy organ odmawia jego wydania tylko w przypadkach określonych w ustawie p.o.ś lub w sytuacji, w której zamierzony sposób gospodarki odpadami spowodowałby konsekwencje określone w u.o.[230]

Przepisy dotyczące gospodarki odpadami regulują tryb uzyskania zgody na zbieranie, transport, odzysk albo unieszkodliwianie. Dana decyzja może normować wszystkie działania prowadzone przez posiadacza odpadów. Decyzje reglamentacyjne dotyczące wytwarzania odpadów i zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami są decyzjami związanymi. Oznacza to, że właściwy organ ma obowiązek odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami: byłby niezgodny z wymaganiami ustawy, mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz jest niezgodny z planami gospodarki odpadami. Przepisy u.o. w zakresie dotyczącym planów gospodarki odpadami zostaną zmienione z dniem 1 stycznia 2012 r. przez art. 4 pkt 4 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[231]. Zmiany są konsekwencją konieczności transpozycji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (dyrektywa ramowa o odpadach) oraz dostosowania przepisów obowiązujących do praktyki ich stosowania.

Najważniejsze zmiany dla funkcjonowania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego obejmują w szczególności: wprowadzenie przepisów dotyczących programów zapobiegania powstawaniu odpadów, a także ograniczenia planowania gospodarki odpadami do dwóch poziomów obejmujących: krajowy i wojewódzki[232]. Poniżej omówione zostały przepisy, które będą obowiązywały w zakresie planów gospodarki odpadami od 1 stycznia 2012 r. Plany gospodarki odpadami jako instrument gospodarki odpadami stanowią ważną część instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego[233]. Instytucja prawna planów gospodarki odpadami jest istotnym elementem procesu gospodarowania odpadami. Jest ona także pochodną ogólnej dyrektywy planowania działań w ochronie środowi-

[229] Zob. szerzej M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 71 i n.

[230] Tamże.

[231] Dz.U., nr 152, poz. 897.

[232] Zob. szerzej B. B. Kłopotek, *Zmiany w planowaniu gospodarki odpadami*, PK 2011/9, s. 26.

[233] Zob. więcej na temat pojęcia instytucji prawa ochrony środowiska A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska geneza rozwój perspektywy*, Warszawa 2010, s. 21–28.

ska zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Obowiązek przygotowania tego rodzaju planów jest związany niepewnością wystąpienia zagrożeń w związku z procesem gospodarowania odpadami[234]. Wprowadzenie powyższego obowiązku jest związane z generalną funkcją zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w gospodarowaniu odpadami. Wymaga ona funkcjonowania instytucji prawnych skoncentrowanych głównie na zapobieganiu zdarzeniom wpływającym na stan elementów środowiska. Zbiorczym wskaźnikiem zapewnienia takiego bezpieczeństwa może być poziom prewencji jednostkowej i zbiorczej wyznaczony w treści planów gospodarki odpadami. Cele planów gospodarki odpadami są jednocześnie ogólnymi celami wynikającymi z polityki ekologicznej. Zadania są ich skonkretyzowaniem w treści planów. Przy wyznaczaniu celów i zadań planów należy uwzględniać w miarę potrzeb i możliwości wymagania najlepszych dostępnych technik.

Plany powinny być tworzone przy uświadomieniu sobie celów ogólnych i szczegółowych wynikających z polityki ekologicznej. Tworzenie planów gospodarki odpadami powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu nadrzędnego, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tych celów. Ogólne cele planów powinny obejmować wymagania zasad prawnych ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Cele i zadania planów powinny być także spójne z treścią wszystkich regulacji prawnych i dokumentów politycznych dotyczących gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 14 u.o. krajowy plan gospodarki odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości[235], a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska[236]. Wojewódzki plan gospodarki odpadami musi być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów[237]. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych,

---

[234] Por. B. Bilitewski, G. Hardtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 23 i n.

[235] Zob. szerzej: J. Jerzmański, *Zasada bliskości w gospodarce odpadami*, PK 2010/2, s. 24; M. Górski, *Zasada bliskości w przepisach o gospodarowaniu odpadami*, PK 2010/1, s. 28; P. Zacharczuk, *Zasada bliskości w prawie unijnym i polskim dotyczącym gospodarki odpadami*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red., M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 259 i n.

[236] Zob. Z. Bukowski, *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 23–31.

[237] Por. B. Kozłowska, *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonywania obowiązków określonych prawem*, red. J. F. Lemański, S. Zabawa, Poznań 2007, s. 90.

odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych. Plany takie obejmują również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów[238].

Plany gospodarki odpadami przewidują: 1) analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan; 2) prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym okoliczności wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych; 3) cele w zakresie gospodarki odpadami, wraz ze wskazaniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych na składowiska odpadów; 4) określenie kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami podejmowanych dla osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 3; 5) określenie kryteriów rozmieszczenia obiektów przeznaczonych do gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji do przetwarzania odpadów; 6) harmonogram planowanych czynności oraz określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań, o których mowa w pkt 4; 7) informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu gospodarki odpadami na środowisko; 8) określenie metody monitorowania działań w sposób umożliwiający ocenę stanu realizacji zadań określonych w planie gospodarki odpadami; 9) streszczenie w języku niespecjalistycznym[239].

Zgodnie z art. 14a ust.1 RM uchwala krajowy plan gospodarki odpadami, którego projekt, opracowany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, przedkłada minister właściwy do spraw środowiska[240]. Sejmik województwa uchwala wojewódzki plan gospodarki odpadami, którego projekt przedkłada zarząd województwa (art. 14a ust. 2). Nowym obowiązkiem w tym zakresie będzie podjęcie oraz uchwalenie wojewódzkiego planu.

Zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska wojewódzki plan gospodarki odpadami w terminie miesiąca od dnia jego uchwalenia art. 14a ust. 3). Jak wynika z art. 14b ust. 3, projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej[241]. Według art. 14c ust. 1 plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż raz na 6 lat.

---

[238] Por. odpowiednio B. Kłopotek, *Plany gospodarki odpadami – wymagania prawne*, PiŚ 2003/3, s. 73–80.

[239] Por. Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2003/1, s. 14–15.

[240] Zob. B. B. Kłopotek, *Krajowy plan gospodarki odpadami* 2014, PK 2011/2(233), s. 36, por. odpowiednio tenże, *Krajowy plan gospodarki odpadami 2010*, OiŚ 2007/1, s. 39–44.

[241] Zob. K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 121–133.

Z realizacji planów gospodarki odpadami sporządza się sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres (art. 16 ust. 1). Sprawozdania takie zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami oraz ocenę stanu realizacji zadań i celów. Sprawozdanie z realizacji: 1) krajowego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów minister właściwy do spraw środowiska, w terminie 18 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego; 2) wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.

Zasadniczy obowiązek reglamentacyjny dotyczący wytwórcy odpadów uregulowany został w art. 6 u.o. Treścią tego obowiązku jest stosowanie takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, które: zapobiegają powstawaniu odpadów lub pozwalają utrzymać na możliwie najniższym poziomie ich ilość, a ponadto ograniczają: negatywne oddziaływanie na środowisko, zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Wytwórca odpadów może być adresatem jednej z trzech decyzji reglamentacyjnych: pozwolenia na wytwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej program gospodarowania i decyzji korygującej działanie wytwórcy. Obligatoryjny charakter mają: pozwolenie na wytwarzanie odpadów oraz decyzja zatwierdzająca program gospodarowania odpadami niebezpiecznymi.

W myśl art. 17 ust. 1 u.o. wytwórca odpadów jest obowiązany do: 1) uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, jeżeli wytwarza odpady niebezpieczne w ilości powyżej 0,1 Mg rocznie; 2) przedłożenia informacji o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, jeżeli wytwarza odpady niebezpieczne w ilości do 0,1 Mg rocznie albo powyżej 5 Mg rocznie odpadów innych niż niebezpieczne[242].

Zgodnie z 17 ust. 1a. u.o. wytwórca odpadów, który prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw, a także przetwarzania odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych, jest obowiązany do uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami[243]. Wytwórca odpadów jest obowiązany do uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, które powstają w związku z eksploatacją

[242] Zob. też na temat organu właściwego do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia programu gospodarki odpadami, W. Maciejko, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu administracyjnego z 25 kwietnia 2006 r., sygn. Akt II OW 3/06*, OiŚ 2006/3 (39), s. 46–48.

[243] Jest to nowa decyzja, która została wprowadzona na podstawie ustawy z 22.01.2010 r. zmieniającej ustawę o odpadach.

instalacji, jeżeli wytwarza powyżej 1 Mg odpadów niebezpiecznych rocznie lub powyżej 5 tysięcy Mg odpadów innych niż niebezpieczne rocznie. W pozwoleniu uwzględnia się wszystkie odpady wytwarzane przez danego wytwórcę w danym miejscu[244].

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów[245] od strony formalnej jest decyzją administracyjną[246] wydawaną w trybie przepisów k.p.a. na wniosek zainteresowanego[247]. Jak wynika z treści art. 17 ust. 3a. u.o., wytwórca odpadów, który jednocześnie prowadzi działalność w zakresie rozbiórki i remontów obiektów, w wyniku której powstają odpady zawierające azbest i który przetwarza te odpady w urządzeniach przewoźnych, jest obowiązany do uzyskania jednej decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami, obejmującej odpady powstające w wyniku rozbiórki i remontów oraz odpady powstałe w wyniku eksploatacji urządzeń przewoźnych do przetwarzania odpadów zawierających azbest.

Wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o. powinien spełniać wymagania określone w przepisach ogólnych ustawy p.o.ś. oraz dodatkowo zawierać informacje określone w art. 18 ust. 1 pkt. 1–5 u.o. Wymagania te obejmują m.in. wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości[248].

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów powinno spełniać warunki przewidziane w przepisach ustawy p.o.ś. oraz dodatkowo określać: 1) ilość odpadów poszczególnych rodzajów dopuszczonych do wytworzenia w ciągu roku; 2) sposób dalszego gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz 3) miejsce i sposób oraz rodzaj magazynowanych odpadów.

---

[244] Zob. też M. Gollinger-Tarajko, *Gospodarka odpadami w świetle wymagań pozwoleń zintegrowanych*, [w:] *Odzysk odpadów – technologie i możliwości*, red. Z. Wzorek, J. Kulczycka, P. Fečko, M. Kušnierová, Kraków 2005, s. 14–22.

[245] Zdaniem M. Górskiego, „istotną nowością w przepisach zmienionej u.o. na podstawie ustawy nowelizującej z 22.01.2010 r. jest to, że w „odrębny sposób – w porównaniu z innymi zgodami na wytwarzanie odpadów, gdzie właściwość organu jest ustalana w oparciu o miejsce wytwarzania odpadów – dla nowej decyzji w pierwszym przypadku (odpady z określonej działalności usługowej) właściwość ma być określana w oparciu o siedzibę podmiotu wnioskującego (a nie miejsce prowadzenia działalności) w drugim już typowo". Decyzja dotycząca przetwarzania odpadów zawierających azbest będzie posiadała krótszy od typowego okresu ważności wynoszący 5 lat. Zob. więcej M. Górski, *Zmiany w systemie zgód na wytwarzanie odpadów*, PK 2010/4, s. 28–29.

[246] Zob. też J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 208–214.

[247] Zob. szerzej na temat elementów, które powinna zawierać decyzja administracyjna, B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2005, s. 246–247.

[248] Szerzej na temat technologii chroniących środowisko zob. A. Johansson, *Czysta technologia środowisko technika przyszłość*, Warszawa 1997.

Wniosek o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi, do którego dołącza się ten program zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o., wytwórca odpadów niebezpiecznych jest obowiązany przedłożyć właściwemu organowi na 30 dni przed dniem rozpoczęcia działalności powodującej powstawanie odpadów niebezpiecznych lub dniem zmiany tej działalności wpływającej na rodzaj, ilość wytwarzanych odpadów niebezpiecznych lub sposób gospodarowania nimi[249].

Program taki jest zatwierdzany, w drodze decyzji, przez właściwy organ. Zgodnie z art. 21a. ust.1 u.o. wniosek o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami, do którego dołącza się ten program, wytwórca odpadów jest obowiązany przedłożyć właściwemu organowi na 30 dni przed dniem rozpoczęcia działalności powodującej wytwarzanie odpadów lub dniem zmiany tej działalności wpływającej na rodzaj, ilość wytwarzanych odpadów lub sposób gospodarowania nimi.

Elementy, które powinien zawierać program gospodarki odpadami określa treść art. 21b. ust. 1 u.o. Według tego przepisu są to: 1) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, a w przypadkach gdy określenie rodzaju nie jest wystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie mogą powodować odpady, organ właściwy może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów; 2) informacje wskazujące na sposoby zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu odpadów na środowisko[250]; 3) opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów; 4) wskazanie rodzaju magazynowanych odpadów oraz sposobu ich magazynowania oraz 5) oznaczenie obszaru prowadzonej działalności. Treść wniosku o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami reguluje art. 21 b ust. 2 u.o. We wniosku takim wytwórca odpadów wskazuje czas prowadzenia działalności związanej z wytwarzaniem odpadów.

Decyzja zatwierdzająca program gospodarki odpadami ustala: 1) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania; 2) sposób dalszego gospodarowania odpadami; 3) wskazanie rodzaju magazynowanych odpadów oraz sposobu ich magazynowania; 4) termin obowiązywania decyzji, którą wydaje się na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat, a w przypadku działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych, nie dłuższy niż 5 lat oraz 5) oznaczenie obszaru prowadzonej działalności.

Według art. 22 ust. 1 u.o. właściwy organ odmawia wydania decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi lub decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami: 1) mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub dla środowiska; 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami; 3) jest niezgodny

[249] Zob. też I. Kuczyńska, *Odpady niebezpieczne w odpadach komunalnych*, [w:] R. Zarzycki, *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 105 i n.

[250] Zob. też na temat zagrożeń dla różnych elementów środowiska spowodowanych przez odpady, S. Bartosewicz, *Negatywny wpływ odpadów na środowisko*, OiŚ 2001/1, s. 44–54.

z przepisami prawa miejscowego; 4) jest niezgodny z przepisami z zakresu gospodarki odpadami. Kopię wydanej decyzji regionalny dyrektor ochrony środowiska lub starosta przekazuje właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Zasięg oddziaływania reglamentacji w prawie ochrony środowiska jako zasady kształtującej treść instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego jest bardzo szeroki. Obejmuje on wiele prawnych form korzystania z zasobów środowiska, których znaczenie stale rośnie.

Rozdział 8

Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego

8.1. Działalność państwa i jego organów na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego

Omawianie zagadnienia dotyczącego działalności państwa i jego organów na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego chciałbym poprzedzić kilkoma uwagami natury ogólnej, które następnie będą stopniowo wzbogacane o rozważania szczegółowe. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest związane najczęściej z aktywnością i możliwością działania podmiotu zobowiązanego. Według T. Kotarbińskiego, „stwierdzając możliwość danego działania, konstatujemy po prostu jego wykonalność”[1]. Wyróżnia on możność działania w sensie dyspozycjonalnym oraz sytuacyjnym[2]. Możność działania w znaczeniu dyspozycjonalnym sprowadza się według tego autora do połączenia siły, sprawności i wiedzy w odniesieniu do współczesnych okoliczności. Możność działania rozumiana w sensie sytuacyjnym dotyczy okoliczności, czyli tego, co się dzieje z rzeczami zewnętrznymi względem danego podmiotu. Jego zdaniem, różne sytuacje „to układy zewnętrznych stanów rzeczy różniące się tym, pod którymi względami i w jakiej mierze sprzyjają lub przeszkadzają danym działaniom”[3]. Cytowany autor analizuje m. in. pojęcie „podmiotu działającego”. Wnioski ogólne, które płyną z jego badania, mają duże znaczenie dla wyznaczenia potencjalnego obszaru kompetencji podmiotów zobowiązanych bezpośrednio lub pośrednio do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Dla nich oprócz możności działania wynikającej z wykonania obowiązku prawnego, istotne znaczenie posiada cecha trwałości tego działania. Na podmiotach zobowiązanych spoczywa także odpowiedzialność za dany obszar działalności.

---

[1] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 57.

[2] Por. M. Piotrowski, *Normy prawne imperatywne i dyspozytywne*, Poznań 1990, s. 11 i n.

[3] Tamże.

J. Kurnal uważa trwałość za podstawową cechę działań zinstytucjonalizowanych[4]. Jego zdaniem, „we współczesnym społeczeństwie zorganizowanym w instytucję państwa można wszystkie istniejące instytucje wtórne, tzn. trwałe, zespołowe organizacje ludzi, pochodne w stosunku do instytucji państwa, podzielić na kilka podstawowych grup według rodzaju celów, do których realizacji instytucje te są powołane. Do pierwszej grupy można zaliczyć instytucje, których cele związane są mniej lub bardziej bezpośrednio z wykonywaniem władzy państwowej i to zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym”[5]. Do instytucji pozytywnych autor ten zalicza np. instytucje rządowe, partie polityczne sprawujące władzę w państwie oraz instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest ogólnie rzecz ujmując pewnym rodzajem działalności państwa oraz jednocześnie funkcją i celem władz publicznych działających w imieniu na rzecz państwa. Konsekwencją istnienia tej funkcji jest istnienie podmiotów zobowiązanych do jej wykonywania . Według W. Adamskiego, „Cel można pojmować jako nakaz dany sobie lub innym, który reguluje, normuje działalność człowieka, stąd każdy cel jest pewnego rodzaju normą, według której działalność społeczna się realizuje”[6]. Jego zdaniem, cel publiczny „ma na oku sprawy ideowe i ekonomiczne, obchodzące pewną grupę społeczną tj. stosunkowo wielką liczbę jednostek (dobro ogółu)”[7]. Tak rozumiany cel jest realizowany w przedmiocie i podmiocie obowiązku.

Możemy, więc mówić o przedmiotowej i podmiotowej sferze obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Mówiąc o przedmiotowej stronie tego obowiązku, mam na myśli przede wszystkim istotę działalności państwa w ochronie środowiska, a więc jej treść oraz charakter. Organizatorski charakter działalności państwa w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego powinien polegać na twórczym oddziaływaniu państwa na kierunki rozwoju obszarów, społecznych, politycznych i gospodarczych związanych z celem ochrony środowiska.

Takie działanie państwa za pośrednictwem władz publicznych musi odpowiadać w szczególności celom polityki ochrony środowiska. Działalność organizatorska w sferze zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego powinna też obejmować m. in. formułowanie celów ochrony środowiska realizowanych głównie za pomocą prawa i polityki ochrony środowiska. Pojedyncze cele w ochronie środowiska łączą się w sposób systematyczny w kompleks celów bezpieczeństwa ekologicznego. Celem głównym jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Elementarne cele w ochronie środowiska mają charakter praktyczny i służą realizacji tak wyznaczonego celu głównego. Są one realizowane po stronie podmiotowej przede wszystkim przez organy administracji odpowiedzialne bezpośrednio

[4] J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 162.
[5] Tamże, s. 164.
[6] W. Adamski, *Zarys socjologii stosowanej*, t. 1, Poznań 1928, s. 72.
[7] Tamże, s. 80.

za ochronę środowiska, a pośrednio za bezpieczeństwo ekologiczne. Stronie podmiotowej obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego poświęcone są w szczególności dalsze rozważania tego rozdziału.

Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w treści art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zapewnienie ochrony środowiska jest pojęciem węższym od pojęcia zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Również według J. Ciechanowicz-McLean, „Ochrona środowiska jest pojęciem węższym niż bezpieczeństwo ekologiczne i należy do obowiązków władz publicznych. Obejmuje ona trzy płaszczyzny: prawną, organizacyjną i finansową. Obowiązki te można podzielić na: prewencyjne, konserwatorskie i restytucyjne[8]. Autorka ta przyjmuje, że bezpieczeństwo ekologiczne to stan, w którym nie występują zagrożenia środowiska. Przez zagrożenia środowiska, jej zdaniem, „należy zaś rozumieć zagrożenie mogące wywołać zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzające niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska. oczywiste jest zatem, że ochrona środowiska wpływa na bezpieczeństwo ekologiczne”[9].

Bezpieczeństwo ekologiczne jest stanem wynikającym z realizowania przez władze publiczne przede wszystkim obowiązku ochrony środowiska. Nie można więc w sposób skuteczny zapewnić bezpieczeństwa ekologicznego bez realizacji w pierwszej kolejności ochrony środowiska. I odwrotnie, nie można zapewnić ochrony środowiska w oderwaniu od zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego. Są to działania, które wzajemnie na siebie wpływają i których realizacja wzajemnie od siebie zależy. Cele i zadania dotyczące bezpieczeństwa ekologicznego są także pochodną ogólnych celów i zadań w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego będzie możliwe pod warunkiem istnienia podmiotów, którym zostały ustawowo przypisane obowiązki prawne w ochronie środowiska. Zgodnie z treścią art. 74 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne. Ich głównym obowiązkiem według treści art. 74 ust. 2 Konstytucji jest ochrona środowiska. Na podstawie art. 74 ust. 4 władze publiczne wspierają także działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Wreszcie według art. 86 Konstytucji każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Władzami publicznymi przywołanymi w treści art. 74 są wszystkie wyodrębnione w Konstytucji władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. Z treści art. 5 wynika, że Rzeczpospolita Polska, czyli państwo, zapewnia ochronę środowiska. Władze publiczne należą do organów państwa. Władze publiczne sto-

[8] J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 61.

[9] Tamże, s. 60.

jące na czele państwa istnieją tak długo jak sama instytucja państwa. W nauce wypracowane zostały liczne teorię wyjaśniające różne aspekty działania władz publicznych.

Od połowy XVII w. w krajach niemieckich rozwijał się kierunek obejmujący zainteresowanie administracją państwową nazywany kameralistyką. F. Longchamps twierdzi, że „konwencjonalną nazwą kameralistów obejmuje się obszerną grupę pisarzy niemieckich, którzy uprawiali łącznie politykę, ekonomię, statystykę (w znaczeniu rozważań o państwie i filozofię społeczną"[10]. Kameralistyka niemiecka dostarczała wskazówek jak urządzić państwo. Przedstawiciele tego kierunku naukowego zajmowali się szeroko rozumianą dziedziną dzisiaj określaną jako administracja publiczna. F. Longchamps wyodrębnia w kameralistyce trzy najważniejsze przedziały czasowe: 1) okres wpływu merkantylizmu, 2) okres wpływu prawa natury oraz 3) dominacji doktryny konstytucyjnej XIX w.[11]

W XIX w. w nauce prawa publicznego wypracowano dwie ważne koncepcje związane ze współczesną konstrukcją organów władzy publicznej. W tym okresie nauka niemiecka w obszarze prawa publicznego zaproponowała konstrukcję osobowości prawnej przeniesionej na grunt teorii organów państwa[12]. Koncepcję osobowości prawnej państwa oraz powiązaną z nią teorię organu osoby prawnej interpretowano zgodnie z zasadą funkcjonowania państwa jako podmiotu prawa. Przyjmując założenia, że państwo jest osobą prawną i tworzy wraz ze swoimi organami całość organizacyjno-prawną uznano, że tyko państwo jest podmiotem prawa. Tej cechy nie posiadały organy osoby prawnej, które działały jedynie w jej imieniu. Pomiędzy państwem a jego organami nie mógł istnieć stosunek prawny. J. Zieleniewski, charakteryzując genezę i rozwój badań nad administracją państwową, stawia tezę, według której „na wiele lat przed tayloryzmem zrodziła się pierwotna teoria administracji publicznej ograniczająca wówczas przedmiot swych zainteresowań do urzędów państwowych i traktująca administrowanie jako wykonywanie władzy państwowej"[13].

We Francji w XVII–XVIII w. przedmiotem działalności tzw. policystów było opisywanie spraw wchodzących w zakres tzw. policji. Uwagę swoją koncentrowali oni na zagadnieniach prawnych administracji państwa. We francuskiej teorii prawa publicznego dominującej w XIX w. charakterystyczne było założenie, według którego naród pozbawiony wszelkich praw politycznych jest jedynie organem państwa. Parlament jako organ państwa był niezależny od narodu. H. Fayol zapoczątkował we Francji teorię zastosowaną do badań nad administracją pań-

[10] F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17.

[11] Tamże, s. 18–19.

[12] Zagadnienia te omawia m. in., O. Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die Gutsche Rechtssprechung*, Berlin 1887, s. 12; J. Jelinek*, Ogólna nauka o państwie*, t. 2, Warszawa 1924, s. 405; L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1958, s. 75–80.

[13] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 108–109.

stwową. Sformułował funkcje zarządzania w szerokim i wąskim znaczeniu[14]. Funkcje te odnosiły się głównie do przedsiębiorstw przemysłowych, ale mogły znaleźć zastosowanie również w administracji państwowej.

Druga połowa XIX w. w teoretycznej refleksji na administracją publiczną przyniosła rozwój koncepcji dotyczących prawa administracyjnego. W krajach niemieckich kameralistyka poszła w kierunku przekształcania się w naukę administracji.

W polskiej nauce prawa administracyjnego koncepcja osobowości prawnej państwa oraz teoria organów państwa jako osoby prawnej była przedmiotem analizy T. Bigo[15]. Autor ten organy państwa traktuje jako organy osoby prawnej. Jego zdaniem, nie można przeciwstawiać osobowości publiczno-prawnej osobowości prywatno-prawnej. Twierdzi on, że „osobowość prawna jest jedna na całym obszarze państwa. Jest to zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków"[16]. T. Bigo pojęcie organu państwa rozumie w znaczeniu ściśle prawniczym. Jest to organ osoby prawnej, którą jest państwo.

Podobne poglądy na temat statusu prawnego organu państwa prezentował F. Ochimowski[17]. Teorię organów osoby prawnej państwa nieco zmodyfikował W. L. Jaworski[18]. W swojej koncepcji opiera się na zastanym w nauce prawa administracyjnego założeniu według, którego państwo jest osobą prawną, a jej organy są organami osoby prawnej. Pewne podobieństwo z tym sposobem ustalenia znaczenia pojęcia organu państwa możemy odnaleźć w ustawie p.o.ś. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 14 pod pojęciem organu administracji ustawa rozumie: a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego; b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Organami ochrony środowiska są organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I p.o.ś. Do konstrukcji osobowości prawnej przy ustalaniu elementów podmiotowych struktury prawa administracyjnego dużą wagę przywiązywał także J. S. Langrod[19]. W okresie międzywojennym w nielicznych opracowaniach zwłaszcza dotyczących ustrojowego prawa administracyjnego ich autorzy odwołują się do pojęcia „organu państwa", nie wchodzą jednak w szczegółową analizę celów takiej instytucji prawnej[20].

---

[14] Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej*, Kraków 1996, s. 84.

[15] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928, s. 27, 116.

[16] Tamże, s. 27.

[17] F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 43 i n.

[18] W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 137 i n.

[19] J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 182 i n.

[20] Zob. T. Hilarowicz, *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego. Dodatek: Tematy do ćwiczeń administracyjnych.* Warszawa 1924, s. 30–31 i 57–58; A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1939.

W powojennej literaturze z zakresu prawa administracyjnego pojęcie organu państwa było rozumiane w kontekście części aparatu państwowego. Dla początku tego okresu charakterystyczne są dwie koncepcje przedstawione przez M. Jaroszyńskiego i J. Starościaka. M. Jaroszyński, przyjmując za punkt wyjścia konstrukcję prawną organu państwowego, uzupełnia ją cechami szczególnymi i tworzy w ten sposób określenie organu administracji państwowej. Organem państwowym nazywa „wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)"[21]. Definicja J. Starościaka jest podobna do propozycji M. Jaroszyńskiego, podkreśla jednak znaczenie innych elementów, które zostały tam nieco odmiennie przedstawione. Według J. Starościaka, „organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach"[22]. W definicji J. Starościaka pojawił się nowy element w postaci czynnika osobowego organu oraz swoistych form działania.

Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy, „Zadania administracji publicznej wykonywane są: A) przez rząd i scentralizowaną administrację państwową, w szczególności podległą rządowi (administrację rządową); B) na zasadach zdecentralizowanych – przez inne podmioty i instytucje administracji publicznej, a więc: a) inne (poza państwem samym, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym przede wszystkim przez wspólnoty terytorialne, ale również korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy, rolniczy i in., b) różne ciała administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego, c) rozmaite podmioty prawa publicznego, nie mające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym; C) w formie zadań zleconych różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego"[23]. W ocenie natomiast S. Kowalewskiego administracja, a więc i jej struktura, w żadnym okresie historycznym nie bywa stabilna[24]. J. Starościak do istotnych problemów współczesnej administracji zalicza metody działalności administracyjnej. Prawną formę działania administracji autor ten określa jako dopuszczalny prawnie sposób rozwiązania konkretnego zagadnienia[25]. Jego zdaniem, ze względ-

[21] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162.

[22] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak ,Warszawa 1966, s. 53; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 151.

[23] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 120.

[24] S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 272.

[25] J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 104.

du na podobieństwo spraw prowadzonych przez administrację, formy te muszą się powtarzać. Według niego, „Otóż powtarzalność form preferowanie niektórych z nich, tworzy właśnie styl działania administracji, tworzy metodę działania administracji”[26]. Poglądy wypracowane w teorii prawa administracyjnego posłużyły jako punkt wyjścia do sformułowania założeń teorii organów ochrony środowiska w prawie ochrony środowiska

W nauce prawa ochrony środowiska L. Łustacz, zajmując się rolą państwa i prawa w ochronie środowiska[27], uznał, że działalność państwa w dziedzinie ochrony i przekształcania środowiska stanowią zasadnicze kierunki działalności państwowej. W ich realizowanie zaangażowany jest aparat państwowy w swoim całokształcie. Jego zdaniem, ta sfera aktywności władz publicznych powinna być traktowana jako odrębna funkcja państwowa. Dla wyznaczenia zakresu tej funkcji używa terminu „polityka środowiskowa”[28]. Obejmuje ona jego zdaniem zarówno treść, jak formy i metody działalności państwowej, mającej za przedmiot środowisko przyrodnicze i poszczególne jego komponenty. Zdaniem K. Dziewońskiego, W. Michajłowa, T. Skrzyńskiej, problematyka ochrony środowiska jest sprawą nową i pod wielu względami zaskakującą. Oznacza to, że niektóre pojęcia i instytucje prawne muszą być poddane analizie z punktu widzenia możliwości zastosowania przy realizacji nowej funkcji państwa jaką jest ochrona środowiska[29].

M. Górski, analizując rolę państwa i jego aparatu w ochronie środowiska, twierdzi, że „jedną z podstawowych grup celów każdego współczesnego państwa są tzw. cele ogólnospołeczne; każde państwo musi bowiem zapewnić społeczeństwu minimum warunków, jakich wymaga stan rozwoju cywilizacyjno-technicznego”[30]. Autor ten uważa, że zadania ochronne, traktowane jako nawet integralna część czynności przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego, są wtórne wobec innych działań odnoszących się do środowiska[31]. Według M. Górskiego, „wśród celów ogólnospołecznych państwa istotne znaczenie ma zapewnianie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju”[32]. Waga tego problemu jest jego zdaniem w tej chwili na tyle znacząca, że jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania się państwa[33]. Cel ten powinien być wykonywany poprzez podejmowanie zadań określanych jako ochrona środowiska.

---

[26] Tamże.

[27] L. Łustacz, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 97 i n.

[28] Tamże, s. 99.

[29] K. Dziewoński, W Michajłow, T. Skrzyńska, *Zagadnienia nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 80.

[30] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 32.

[31] Tamże, s. 33.

[32] M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 34.

[33] Tamże.

Ich realizacja powinna mieć charakter polityki środowiskowej. Zdaniem M. Górskiego, dla aparatu państwowego ochrona środowiska powinna być nie tylko konkretnymi zadaniami do wykonania, ale również pewną wytyczną działania, kryterium oceny prawidłowości (z ogólnospołecznego punktu widzenia) wszelkich podejmowanych i realizowanych zamierzeń[34].

Zadania ochronne, postrzegane jako integralna część czynności przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego, mają obecnie dość specyficzną cechę. Zawsze są bowiem wtórne wobec innych działań odnoszących się do środowiska. Cytowany autor uważa, że „jeżeli więc ochrona środowiska ma być traktowana jako zadanie państwa, to polityka środowiskowa musi przewidywać i stosować określone sposoby rozwiązywania wspomnianych sprzeczności, uwzględniające słabszą pozycję interesów ochronnych.

Obrazowo mówiąc, państwo powinno wówczas stać po stronie ochrony środowiska, co jest ważne zwłaszcza z tego powodu, że istotne szkody środowiskowe są zwykle widoczne dopiero w szerszych horyzontach czasowych. Istotny wpływ na kształt i zakres zadań państwa w dziedzinie ochrony środowiska mają współcześnie – poza uwarunkowaniami wewnętrznymi – stosunki międzynarodowe[35]. Zdaniem tego autora, ogólne oddziaływania państwa w ochronie środowiska powinny dotyczyć dwóch sfer – gospodarki i świadomości. W sferze gospodarczej podstawowymi zadaniami państwa (jego organów) powinny być następujące działania (w kolejności wynikającej z postulowanej hierarchii i przy założeniu, że istotnemu ograniczeniu ulega bezpośrednia działalność gospodarcza państwa).

Przedstawiona koncepcja M. Górskiego wskazuje pożądane kierunki i sposoby oddziaływania państwa w sprawach środowiskowych, nie poruszając jednakże bardzo istotnego problemu źródeł i intensywności tych działań. Takimi źródłami i regulatorami intensywności działań państwa są okoliczności nazwane wyżej „czynnikami polityki środowiskowej". Istotne jednak również znaczenie będą tu miały czynniki „faktyczne" w postaci wiedzy o stanie środowiska, i „społeczne" w postaci opinii publicznej (poglądy i żądania społeczeństwa, dotyczące ochrony środowiska i szerzej bezpieczeństwa ekologicznego). Powstaje jednak pytanie, na ile czynniki te mają wpływ na działania organów administracji w ochronie środowiska, które są zależne od warunków zewnętrznych, a na ile determinują je problemy wewnętrzne? Aby odpowiedzieć na to pytanie, musimy przede wszystkim zdobyć właściwe kryterium, które pozwoli nam rozstrzygnąć, co decyduje o poziomie zapewnienia ochrony środowiska w działaniach władz publicznych. Tym kryterium jest w mojej ocenie poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez państwo.

Na gruncie polskiego prawa ochrony środowiska nie można wskazać wyodrębnionej kategorii podmiotów zobowiązanych w ramach swoich kompetencji tylko do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zadania w tym zakresie

[34] Tamże, s. 35.

[35] Tamże.

są wykonywane pośrednio przez organy ochrony środowiska jako jedne z zadań ochrony środowiska. Prawidłowość wykonania tych zadań decyduje o poziomie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

8.2. Władze publiczne zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego

Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2). Według treści zasady trójpodziału władzy w państwie wyróżnia się trzy władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Każda z nich prowadzi aktywność poprzez organy państwowe zapewniające ogólne bezpieczeństwo publiczne. Trójpodział władzy przyczynił się do wyodrębnienia na jego podstawie trzech głównych funkcji państwa, polegających na: 1) stanowieniu prawa, 2) wykonywaniu praw (administrowaniu) oraz 3) rozstrzyganiu sporów. M. Maneli na podstawie dwóch sfer działalności państwa: wewnętrznej i zewnętrznej wyróżnia dwie funkcje państwa: 1) wewnętrzną i 2) zewnętrzną[36]. Jego zdaniem, „pojęcie funkcji, tak jak każda abstrakcja, wyraża pewne prawidłowości, wyraża pewne wewnętrzne związki przyczynowe, abstrahując od bogactwa indywidualnych cech, które posiada każde zjawisko”[37]. Autor ten uważa, że pojęcie funkcji istnieje tylko w konkretnych czynnościach władzy państwowej[38].

Grupa organów ustawodawczych obejmuje dwie izby parlamentu. Parlament uchwala ustawy m. in. z zakresu ochrony środowiska oraz podejmuje uchwały, które określają kierunki polityki ochrony środowiska. Organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) posiadają także uprawnienia kreacyjne w ramach, których uczestniczą w powoływaniu i odwoływaniu konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa. Sejm ma prawo kontroli rządu i ministrów. Istotne znaczenie mają tu także środki odpowiedzialności parlamentarnej stosowane wobec rządu oraz jego członków[39]. Sejm dysponuje ponadto prawem stawiania członków RM w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Uchwała taka może być podjęta także przez Zgromadzenie Narodowe w stosunku do Prezydenta RP.

Rada Ministrów według art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP. Realizuje ona zadania o charakterze wykonawczym, które są związane z zarządzaniem państwem na szczeblu centralnym oraz w ramach podziału terytorialnego państwa. W ramach szczegółowych celów działania

---

[36] M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962, s. 58.

[37] Tamże, s. 64.

[38] Tamże.

[39] Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 173 i n.

RM wskazanych w Konstytucji znajduje się „zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego" (art. 146 ust. 4 pkt. 7). Wypełniając zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, RM działa w ramach wyznaczonych w Konstytucji oraz ustawach.

Zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego obejmuje „wprowadzenie porządku i spokoju w miejscach publicznych, eliminowanie przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych, eliminowanie – pochodzących od czynników wewnętrznych zamachów na wszelkie dobra publiczne i prywatne, zapewnianie instytucjom publicznym normalnego funkcjonowania, wolnego od ingerencji wszelkich nieuprawnionych czynników i możliwość niezakłóconego korzystania, w ustawowych ramach, z praw obywatelskich, zaś w szerszym znaczeniu obejmuje również „zapewnienie tzw. ładu konstytucyjnego, czyli normalnego (przewidzianego w konstytucji) funkcjonowania wszystkich władz publicznych"[40].

Zadania w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego są realizowane przez RM poprzez zapewnienie wykonania ustaw, wydawanie rozporządzeń, kierowanie administracją rządową oraz koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej.

Rada Ministrów wraz z Prezydentem RP sprawuje władzę wykonawczą. Zdaniem P. Sarneckiego, „stosowanie ustaw w sprawach indywidualno-konkretnych, przez organy bezpośrednio administrujące, niewątpliwie winno być również inspirowane, pobudzane, wytyczane, nadzorowane oraz korygowane"[41]. Według S. Rozmaryna, „W intencji ustawodawcy konstytucyjnego niewątpliwie ustawa ma być aktem ustanawiającym normy prawne – ma być źródłem prawa. Ilekroć bowiem ustawa zasadnicza mówi o ustawach pewnej treści, to zawsze traktuje je jako akty, które ustanawiać mają przepisy prawne, czyli mówiąc krótko – które mają być prawem"[42].

Rada Ministrów posiada ważne kompetencje i zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w sytuacjach wystąpienia zewnętrznych lub wewnętrznych zagrożeń państwa. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym[43] w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta

---

[40] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 13.

[41] P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 182.

[42] S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 47.

[43] Dz.U., nr 113, poz. 985, ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego[44]. We wniosku takim określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Rada Ministrów zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[45] może w drodze rozporządzenia wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W rozporządzeniu tym określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie jest ogłaszane w „Dzienniku Ustaw RP", a ponadto podaje się do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Zasadniczym celem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Według treści art. 3 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy pod pojęciem klęski żywiołowej rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Katastrofa naturalna oznacza zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2).

Awarią techniczną jest gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

---

[44] Przepis ten został zmieniony z dniem 02.11.2011 r. przez art. 2 pkt 1 ustawy z 30.08.2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 222, poz. 1323).

[45] Dz.U., nr 62, poz. 558, ze zm.

Cyberprzestrzeń oznacza przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[46], wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami (art. 3 ust.1 pkt 4)[47].

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Stan taki wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

Omawiając kompetencje RM związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego, należy także wspomnieć o instrumentach reagowania kryzysowego. Rada Ministrów sprawuje w tym celu zarządzanie kryzysowe na terytorium kraju. Zgodnie z art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[48] zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Sytuacją kryzysową według art. 3 pkt 1 u.z.k. jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Przez infrastrukturę krytyczną rozumie się systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, b) łączności, c) sieci teleinformatycznych, d) finansowe, e) zaopatrzenia w żywność, f) zaopatrzenia w wodę, g) ochrony zdrowia, h) trans-

[46] Dz. U., nr 64, poz. 565, ze zm.

[47] Art. 3 ust. 1 pkt 4 z dniem 02.11.2011 r. dodany przez art. 3 pkt 1 ustawy z 30.08.2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 222, poz. 1323).

[48] Dz. U., nr 89, poz. 590, ze zm.

portowe, i) ratownicze, j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 u.z.k.).

Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Koordynację przygotowania takiego Raportu zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Centrum zapewnia też obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

Na podstawie art. 12 ust. 1 u.z.k. ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Zgodnie z treścią art. 5b ust. 1. RM omawianej ustawy przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Jego zasadniczym celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie: 1) zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 2) przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną; 3) reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 4) odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Program ten określa: 1) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 2) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2 u.z.k.; 3) szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Program przygotowuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy, oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Programem obejmuje się infrastrukturę krytyczną w podziale na systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2. Podlega on aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata. Do programu stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: sporządza na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 u.z.k. ustawy, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. W wykazie wyróżnia się także europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium innych państw członkowskich UE, mogącą mieć istotny wpływ na Rzeczpospolitą Polską. Wykaz ma charakter niejawny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.k. RM sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Sądy i trybunały zgodnie z art. 173 Konstytucji stanowią odrębną władzę niezależną od innych władz w państwie. Według treści art. 175 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w RP sprawują sądy (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe).

Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych[49].

Według J. Łętowskiego, „Sąd Najwyższy ma do odegrania we współczesnym demokratycznym państwie i prawa szczególnie istotną rolę, zwłaszcza wówczas, gdy na szczeblu centralnym działają różne sądy i trybunały o zróżnicowanych kompetencjach (administracyjny, konstytucyjny, finansowy i in.)”[50]. Uważa on, że wynika to z następującego założenia: „podstawowym warunkiem istnienia państwa prawa jest jednolity system prawa i jednolite pojęcie praworządności. Podstawowym interpretatorem całości systemu prawa i ośrodkiem kształtowania jednolitych zasad interpretacji tego systemu może być tylko Sąd Najwyższy. Nikt inny w istocie rzeczy takiej funkcji nie może dobrze spełniać”[51].

Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej[52]. Sądowi temu powierzono także badanie zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej[53].

---

[49] Zob. szerzej L. Garlicki, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego*, [w:] *Sąd Najwyższy w PRL*, red. L. Garlicki, Z. Resich, M. Rybicki, S. Włodyka, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, s. 46 i n.

[50] J. Łętowski, *Sąd Najwyższy w strukturach współczesnego państwa*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, AUW1999/2154, Prawo CCLXVI, s. 232.

[51] Tamże.

[52] Por. J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 37 i n.

[53] Zob. M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993, s. 134 i n.

Rodzaj sądownictwa szczególnego stanowią trybunały. Ważne uprawnienie w zakresie chronienia nadrzędności Konstytucji w systemie prawa posiada Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Stanu orzeka w sprawach o naruszenie Konstytucji lub ustaw przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w państwie, a także przez posłów i senatorów. Zadania kontroli według Konstytucji zostały przekazane kilku organom państwowym. Uprawnienia kontrolne lub nadzorcze posiadają: Sejm, RM oraz Prezes Rady Ministrów. Wyspecjalizowanym organem kontrolnym w ramach struktury aparatu państwowego, jest Najwyższa Izba Kontroli. Działa ona na podstawie ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[54].

8.3. Organy ochrony środowiska zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego

Aktualnie najważniejsze zadania państwa w sferze zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wykonują głównie organy ochrony środowiska. Zdaniem R. Paczuskiego, „zapewnienie ochrony środowiska wymaga pełnego wykorzystania całego zespołu urządzeń ustrojowych i środków, którymi państwo dysponuje”[55]. Według A. Jaroszyńskiego, „Ochrona zasobów naturalnych jest właśnie jednym z zagadnień, których rozwiązywanie wymaga różnorodnych powiązań miedzy organami państwowymi”[56]. Podobny pogląd na początku lat siedemdziesiątych wyraził także W. Brzeziński. Uważał on, że „Całokształt spraw ochrony środowiska człowieka nie można jednak już dzisiaj powierzyć jednemu z resortowych ministrów”[57].

Zgodnie z art. 376 p.o.ś. organami ochrony środowiska są: 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta; 2) starosta; 3) sejmik województwa; 4) marszałek województwa; 5) wojewoda; 6) minister właściwy do spraw środowiska; 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz 6) regionalny dyrektor ochrony środowiska. Wskazane w przepisach zadania ochronne wykonują także organy Inspekcji Ochrony Środowiska. M. Górski twierdzi, że „Przepis art. 376 zawiera zamknięte wyliczenie organów administracji publicznej uznawanych przez ustawę za «organy ochrony środowiska»”[58]. Cytowany autor zwraca przy tym uwagę, że „stwierdzenie takie wydaje się jednak zbyt daleko idące, bowiem faktycznie ustawa przewiduje wykonywanie określonych zadań, wiążących się z ochroną środowiska, i przez inne organy, chociażby innych ministrów upoważnionych

[54] Tekst jedn. Dz.U., 2012, nr 82 ze zm.

[55] R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 57.

[56] A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 162.

[57] W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 243.

[58] M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1249.

(bądź zobowiązanych) określonymi przepisami do wydawania aktów wykonawczych"[59]. Szczególną wątpliwość budzi, jego zdaniem, ujęcie w wyliczeniu art. 376 p.o.ś. tylko jednego z organów stanowiących samorządu, w postaci sejmiku województwa, a pominięcie rady gminy (miasta) czy rady powiatu. Ustawa wyposażyła te organy w określone zadania w ochronie środowiska np. polegające na przyjmowaniu programów ochrony środowiska. Z tych m. in. powodów K. Gruszecki kwestionuje wyprowadzanie z treści art. 376 p.o.ś. wyliczenia zamkniętego organów ochrony środowiska[60]. Nie trudno zauważyć, brak wyczerpującego wyliczenia organów odpowiadających za sprawy ochrony środowiska w treści art. 376 p.o.ś. Musimy jednak pamiętać, że stworzenie takiego pełnego i zamkniętego katalogu organów ochrony środowiska, uwzględniającego wszystkie organy administracji publicznej realizujące zadania w ochronie środowiska byłoby trudne do zrealizowania. Sprawy ochrony środowiska coraz częściej wchodzą w zakres kompetencji organów administracji, które załatwiają je nie w ramach swojego głównego zakresu zadań, ale jako zadania uzupełniające i dodatkowe. Ten stan spowodowany jest głównie charakterem spraw z zakresu ochrony środowiska. W istotę ich wpisany jest ich międzydziałowy charakter. Powoduje to, że nie można kategorycznie określić listy organów administracji odpowiedzialnych za sprawy ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.

W ustawie p.o.ś. stworzona została modelowa konstrukcja regulacji prawnej, według której większość kompetencji organów ochrony środowiska nie jest wyszczególniona, ale znajduje się w jednym, zbiorczym katalogu. Zbiór kompetencji unormowany w art. 378 p.o.ś. nie ma również charakteru zamkniętego. Kompetencje organów samorządowych obejmujące także inne kategorie spraw wynikające z przepisów ustawy p.o.ś. oraz wielu ustaw sektorowych dotyczących ochrony środowiska powinniśmy rozpatrywać pamiętając o kompleksowym przedmiocie tych spraw. Należy zwłaszcza podkreślić, że marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydenta miasta wykonują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w ramach właściwości tych organów oraz posiadają uprawnienie do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Organy te występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności obejmujących: 1) wstęp wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomo-

[59] Tamże.

[60] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 741.

ści, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren; 2) przeprowadzanie badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; 3) żądanie pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego oraz 4) żądanie okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. .

Wójt, burmistrz, prezydent miasta należą do organów wykonawczych gminy. Do zakresu przypisanych im kompetencji należy na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)[61], m. in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zdaniem M. Stahl, „Przyznanie jednostkom samorządowym pewnego zakresu zadań z zakresu administracji publicznej wiązało się z wyposażeniem ich w imperium, we władztwo administracyjne, wyrażające się w możliwości narzucania woli i popierania jej przymusem"[62]. Według A. Ostapskiego, „Zadania publiczne, których realizacja ma na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, można zaliczyć do kategorii podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego"[63].

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych

[61] Tekst jedn. Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

[62] M. Stahl, *Poszukiwanie modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 45.

[63] A. Ostapski, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 149.

obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[64]; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. A. Ostapski kompetencje organów gminy w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli dzieli na trzy zasadnicze grupy: pierwsza obejmuje te, które mogą być stosowane w tzw. sytuacjach normalnych, drugą grupę stanowią jego zdaniem kompetencje realizowane jedynie w sytuacji kryzysowej, a trzecią te, „które mogą być stosowane tylko po wprowadzeniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych"[65]. Dla tego autora stanowienie przepisów porządkowych przez organy gminy jest jednym ze sposobów zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Przepisy porządkowe należą do aktów prawa miejscowego. Według R. Lewickiej, akty prawa miejscowego to „konstytucyjnie wyodrębniona kategoria aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze podstawowym, stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, posiadających moc obowiązującą na obszarze działania tych organów"[66]. J. Starościak w określeniu „prawo miejscowe" widzi „prawo, które obowiązuje wyłącznie na części terytorium państwowego. Może ono być wydawane bądź to przez organy centralne, bądź też przez organy terenowe"[67]. E. Ochendowski pojęcie prawa miejscowego rozpatruje w dwóch aspektach; 1) podmiotu stanowiącego prawo miejscowe i 2) zakresu terytorialnego obowiązywania prawa[68].

Zasady i sposób wykonywania zadań przez gminy w ochronie środowiska unormowane są na ogół w odrębnych aktach prawnych, takich jak np. ustawa p.o.ś., ustawa prawo wodne, ustawa o odpadach. Zdaniem A. Barczak, art. 7 ust. 1 u.s.g. „wymienia tylko kierunki działań ochronnych, wskazując, czym gmina ma się zajmować, lecz nie określa dokładnie, o czym gmina może samodzielnie decydować"[69].

---

[64] Dz.U., nr 96, poz. 873, ze zm.

[65] A. Ostapski, *Zadania gminy...*, s. 152–153.

[66] R. Lewicka, *Akty prawa miejscowego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, *cześć 1, Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 13.

[67] J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 88.

[68] E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 159.

[69] A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 39.

W zakresie ochrony przeciwpowodziowej zgodnie z art. 31a u.s.g. wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W literaturze dotyczącej zagadnień ochrony przeciwpowodziowej wyróżnia się ochronę przeciwpowodziową: bierną i czynną[70]. Obrona bierna dąży do ograniczenia zasięgu powodzi i jej skutków.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego szczególne znaczenie posiada ochrona czynna (prewencyjna). Sprowadza się ona do opanowania lub co najmniej zmniejszenia przyczyn powstania powodzi w wyniku różnych zabiegów w dorzeczu o charakterze agrotechnicznym i hydrotechnicznym. Do zabiegów agrotechnicznych zalicza się: właściwą uprawę roli, zalesienie zboczy oraz zabiegi przeciwerozyjne. Jest to tzw. „retencyjne przysposobienie dorzecza, prowadzące do zwiększenia wsiąkania wody w glebę, a tym samym zmiany odpływu powierzchniowego na gruntowy (spowolnienie i opóźnienie odpływu zasilającego rzeki)"[71].

Głównym zabiegiem hydrotechnicznym w ramach ochrony przeciwpowodziowej czynnej jest budowa zbiorników retencyjnych – przeciwpowodziowych (lub wielozadaniowych) najczęściej w górnych biegach rzek[72]. Umożliwiają one skuteczne czasowe zatrzymanie fali wezbraniowej (powodziowej). Środki stosowane w ochronie przeciwpowodziowej można podzielić na dwie grupy: 1) techniczne i 2) pozostałe. Powinny one być uwzględnione w prognozach powodziowych.

W prognozowaniu powodziowym dużą rolę odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Według A. Tuszko, „Pojęcie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego polega przede wszystkim na ustaleniu pewnej krytycznej objętości przepływu wody wielkiej, jako górnej granicy dopuszczalnych wezbrań. Przy ustalaniu takiej objętości muszą być uwzględnione czynniki bezpieczeństwa publicznego i technicznego oraz czynniki ekonomiczne z uwagi na opłacalność stosowanych środków ochrony od powodzi"[73]. Jego zdaniem, zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego uzyskuje się przez przyjęcie dłuższego okresu zabezpieczenia, tj. mniejszego procentu prawdopodobieństwa zdarzeń. Autor ten zwraca uwagę na znaczenie prognoz hydrologicznych nadejścia fali powodziowej. Nabiera ono w jego ocenie coraz większego znaczenia, gdyż od dostatecznie wczesnego określenia czasu nadejścia i objętości fali powodziowej zależy nie tylko możliwość złagodzenia szczytu tej fali, ale i racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi zbiornika wielozadaniowego (kompleksowego)[74]. Tego rodzaju prognozy są instrumentem realizacji zasady prewencji mającej istotne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

---

[70] A. Tuszko, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1967, s. 264.

[71] Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 79.

[72] Tamże.

[73] A. Tuszko, *Gospodarka*..., s. 267.

[74] Tamże, s. 268.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia[75]. Uchwała taka, lub polecenie wydane na podstawie wyżej wymienionego przepisu nie mogą dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej. Uchwała lub polecenie nie mogą również określać sposobu wykonania zadania przez Państwową Straż Pożarną (art. 14 ust. 4). Starosta lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść i skutki takiego polecenia.

W sytuacji kryzysowej na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.k. organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 5a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 19 ust. 2 u.z.k.). Wyżej wymienione zadania, wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (art. 19 ust. 3 u.z.k.). Według art. 19 ust. 4 u.z.k., organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzą osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

[75] Tekst jedn. Dz.U., 2009, nr 12, poz. 68 ze zm.

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie wyżej wymienionych działań, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. W ramach wymienionych wyżej działań, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

Według art. 378 ust. 3 p.o.ś., w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w następujących sprawach: 1) wydawania decyzji, o których mowa w art. 150 ust. 1 i art. 154 ust. 1 p.o.ś.; 2) przyjmowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 149 i 150 p.o.ś.; 3) przyjmowania zgłoszeń, o których mowa w art. 152 ust. 1 p.o.ś.

Powiat w obszarze bezpieczeństwa publicznego zgodnie art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p.)[76] wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska[77]. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust.2 u.s.p.)[78].

Według art. 7 ust. 1 u.s.p., ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego

[76] Tekst jedn. Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

[77] Por. E. Knosala, *Zadania powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 56.

[78] Zob. E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, G. Łaszczyca, A. Matan, Zakamycze 1999, s. 177–178.

oraz z obronnością. Jeżeli działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania wyżej wymienionych czynności, również poza terenem powiatu (art. 7 ust. 2 u.s.p.).

Do właściwości starosty jako organu wykonawczego powiatu należy według art. 38 ust. 1 u.s.p. m. in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej[79].

Zgodnie z treścią art. 378 ust. 1 p.o.ś. starosta jest organem ochrony środowiska właściwym w sprawach: uregulowanych w art. 115a ust. 1, art. 149 ust. 1, art. 150, art. 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, art. 183, art. 237 i art. 362 ust. 1–3, tej ustawy. Według treści tych przepisów jest on organem właściwym w sprawach: 1) wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu; 2) przyjmowania wyników okresowych pomiarów wielkości emisji i pomiarów ilości pobieranej wody, do których wykonywania zobowiązania są prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, wyników ciągłych pomiarów, do których prowadzenia obowiązani są prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, w razie wprowadzania do środowiska znacznych ilości substancji lub energii, wyników wstępnych pomiarów wielkości emisji z instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w istotny sposób, do przeprowadzenia których zobowiązany jest prowadzący instalację, jeżeli emisja z niej wymaga pozwolenia, a wyżej wymienione pomiary mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska; 3) wydawania decyzji nakładającej na przedsiębiorcę prowadzącego instalację lub użytkującego urządzenie obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza ustawowe obowiązki prowadzenia takich pomiarów, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych; 4) przyjmowania od przedsiębiorców zgłoszeń instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko; 5) ustalania w drodze decyzji, wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska; 6) nakładania w trybie decyzji administracyjnej, na zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów, wykraczających poza ustawowe obowiązki lub obowiązki nałożone decyzją marszałka województwa, jeżeli przeprowadzane kontrole poziomów substancji lub energii w środowisku, które są emitowane w związku

[79] Zob. też T. Rabska, *Analiza skutków prawnych regulacji wprowadzonych przez ustawodawstwo dostosowawcze dal samorządu gminy, powiatu i województwa*, „Prawo Unii Europejskiej na Co Dzień" 2001/5, s. 17.

z eksploatacją obiektu, dowodzą przekraczania standardów jakości środowiska; 7) wydawania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii oraz orzekania o wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu tych pozwoleń; 8) zobowiązania, w drodze decyzji, prowadzącego instalację podmiotu korzystającego ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko; 9) nakładania, w drodze decyzji, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, obowiązku: a) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenie, b) przywrócenia środowiska do stanu właściwego, a w razie braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia tych działań, zobowiązania podmiotu, korzystającego ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska.

Sejmik województwa działa na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (u.s.w.)[80]. Artykuł 19 pkt. 6 ustawy z 23 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, który wszedł w życie 1 stycznia 2008 r., poszerzył katalog organów ochrony środowiska o sejmik województwa i marszałka województwa, funkcjonujących na podstawie ustawy o samorządzie w województwie. Sejmik województwa jest głównie organem stanowiącym i kontrolnym województwa.

Do kompetencji sejmiku województwa uregulowanych w ustawie p.o.ś. należą: 1) uchwalanie programów ochrony powietrza (art. 91 ust. 3); 2) uchwalanie planu działań krótkoterminowych, ustalającego działania mające na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu w danej strefie oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń (art. 92 ust. 1); 3) określanie, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki, dla terenu województwa bądź jego części rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96); 4) uchwalanie programu ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179 ust. 1, dotyczy to dróg, linii kolejowych lub lotniska zaliczonych do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których sporządza się mapę akustyczną terenu, na którym eksploatacja obiektu może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (art. 119 ust 2); 5) tworzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

[80] Tekst jedn. Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

(u.u.i.ś.)[81] lub zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie (art. 135 ust. 2); 6) tworzenie strefy przemysłowej (art. 136d ust. 1) oraz 7) powoływanie i odwoływanie członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400f ust. 7).

Jak wynika z treści art. 378 ust. 2a ustawy p.o.ś., marszałek województwa jest właściwy w sprawach: 1) przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.u.i.ś.; 2) przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.u.i.ś. realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1.

Wojewoda posiada rozbudowane kompetencje, wynikające z omawianych wcześniej przepisów u.z.k. Zgodnie z art. 14 tej ustawy jest on organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa. Do jego zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3 u.z.k.; 5) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; 6) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 ustawy o u.z.k.). Wyżej wymienione zadania, wojewoda, wykonuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Do zadań tego zespołu należy w szczególności: 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; 2) przygotowywanie propozycji działań i przed-

[81] Dz.U., nr 199, poz.1227 ze zm.

stawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Wojewoda ma natomiast dość ograniczone kompetencje wynikające z przepisów ustawy p.o.ś. Obecny stan jest konsekwencją w szczególności szeregu zmian w strukturze organów ochrony środowiska, które zostały wprowadzone w ostatnich latach do systemu prawa ochrony środowiska. Z dniem 1 stycznia 2008 r. nastąpiło ustawowe przeniesienie większości kompetencji wojewody w ochronie środowiska na marszałka województwa. Na podstawie przepisów u.u.i.ś. stworzony został nowy organ – regionalny dyrektor ochrony środowiska. Ustawodawca przekazał właśnie temu organowi prawie wszystkie dotychczasowe kompetencje wojewody związane z ochroną środowiska. Istotne znaczenie w tym zakresie miała także ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[82].

Wojewoda wykonuje zadania administracji rządowej w województwie[83]. Według art. 3 ust. ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda jest: 1) przedstawicielem RM w województwie; 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie[84]; 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem wynikającym z treści art. 3 ust. 2 omawianej ustawy; 5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; 6) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach; 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. Na podstawie art. 3 ust 2 wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Należy podkreślić, że wojewoda posiada pewien zakres kompetencji w razie wystąpienia awarii. Zgodnie z art. 246 ust. 1 p.o.ś. w razie wystąpienia awarii wojewoda, poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, podejmie działania i stosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, określając w szczególności związane z tym obowiązki organów administracji i podmiotów korzystających ze środowiska. O podjętych działaniach wojewoda informuje marszałka województwa. Na

[82] Dz.U., nr 31, poz. 206 ze zm.

[83] Por. J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 33 i n.

[84] Por. odpowiednio K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986, s. 11 i n.

podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, mają obowiązek składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie do końca każdego roku.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wicewojewody albo I i II wicewojewody. Ponadto wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W celu realizacji powierzonych mu zadań, wydaje zarządzenia[85].

Jak wynika z treści art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki RM w województwie, a w szczególności: 1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki RM oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań; 2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach; 3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; 4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw; 5) przedstawia RM, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa oraz 6) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez RM i Prezesa RM.

Naczelnym organem ochrony środowiska odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa jest minister właściwy do spraw środowiska. W ramach administracji rządowej na podstawie art. 5 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[86], kieruje działem środowisko. Według art. 28 dział ten obejmuje sprawy: 1) ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów; 2) ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwatach przyrody, oraz ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody; 2) geologii; 3) gospodarki zasobami naturalnymi; 4) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska; 5) leśnictwa; 6) ochrony lasów i gruntów leśnych; 7) łowiectwa oraz 8) organizmów genetycznie zmodyfikowa-

[85] Zob. szerzej M. Zdyb, *Samorząd a państwo*..., s. 116 i n.

[86] Tekst jedn. Dz.U., 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

nych, z wyjątkiem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami. Ministrowi właściwemu do spraw środowiska podlega Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Minister właściwy do spraw środowiska zgodnie z art. 28 ust. 3 omawianej ustawy sprawuje nadzór nad Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, a także nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe".

Kolejny nowy organ ochrony środowiska w postaci Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska został powołany na podstawie przepisów u.u.i.ś. Ustawa ta stworzyła system nowych organów działających w zakresie niektórych spraw związanych z ochroną środowiska. Kompetencje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska obejmują wiele zagadnień wynikających z wyżej wymienionej ustawy, a także przysługujących dawniej wojewodom kompetencji na podstawie innych aktów prawnych. Należą do nich m. in. u.z.sz.ś.n., u.o.p. oraz ustawa z 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)[87].

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym, organem administracji rządowej, podlegającym ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która jest państwową jednostką budżetową. Generalnego Dyrektora powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska.

Zastępców Generalnego Dyrektora powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska. Zadania tego organu określa art. 127 u.u.i.ś. Obejmują one: 1) współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego; 2) kontrolę odpowiedzialności za

[87] Dz.U., nr 178, poz. 1060. Nowy akt prawny zastąpił ustawę z 12.03.2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (Dz. U., nr 70, poz. 631, ze zm.). W dotychczasowej strukturze organizacyjnej systemu EMAS usunięto Krajową Radę Ekozarządzania. Ustawodawca uznał, że dotychczasowe rozwiązania przewidujące działanie rady jako organu posiadającego kompetencje w zakresie inicjowania działań służących rozwojowi systemów zarządzania środowiskowego w sektorze gospodarczym i administracji samorządowej nie sprawdza się w praktyce, ponieważ Rada nie została powołana z uwagi na niewielką ilość organizacji zarejestrowanych w systemie. Obecnie EMAS tworzą: minister właściwy do spraw środowiska (do jego zadań należy: prowadzenie polityki w zakresie rozwoju systemu oraz współpraca z właściwymi organami UE); GDOŚ (prowadzi rejestr EMAS organizacji, zapewnia organizacji dostęp do informacji określonych w rozporządzeniu nr 1221/2009); Polskie Centrum Akredytacji (prowadzi akredytację weryfikatorów środowiskowych). Ustawa weszła w życie 29.09.2011 r.

zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku; 3) gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 4) współpracę z właściwymi organami ochrony środowiska innych państw i organizacjami międzynarodowymi oraz Komisją Europejską; 5) współpracę z Głównym Konserwatorem Przyrody i Państwową Radą Ochrony Przyrody w sprawach ochrony przyrody; 6) współpracę z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody; 7) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; 8) udział w postępowaniach w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko; 9) wykonywanie zadań związanych z siecią Natura 2000, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 10) wykonywanie zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) na zasadach i w zakresie określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) oraz 11) współpracę z organizacjami ekologicznymi.

Na podstawie art. 127 ust. 2. u.u.i.ś. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zwracać się do Państwowej Rady Ochrony Przyrody o wydanie opinii w sprawach z zakresu ochrony przyrody należących do jego kompetencji. Pełni on także funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Według treści art. 128 u.u.i.ś Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi bazę danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych postępowań. Jak wynika z treści art. 129 ust. 1 u.u.i.ś., organy właściwe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są obowiązane do corocznego przedkładania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, w terminie do końca marca, informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych ocen, za rok poprzedni.

Zdaniem M. Górskiego, powołanie tych organów było krokiem poczynionym w dobrym kierunku, zmierzającym do wyodrębnienia spraw ochrony środowiska w ręku wyspecjalizowanych, fachowych organów. Autor ten uważa jednak, że było to działanie połowiczne. Twierdzi, że „zakres kompetencji przekazanych nowym organom ustalono w sposób dość przypadkowy, spowodowało to na razie raczej zagmatwanie podziału kompetencji i dalszą ich dywersyfikację, co nie może służyć prawidłowemu wykonywaniu całościowo traktowanych zadań ochronnych”[88].

[88] M. Górski, *Dyrektorzy ochrony środowiska jako nowe organy administracji rządowej w zakresie spraw ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony*…, s. 100.

Jak wynika z art. 123 ust. 1 u.u.i.ś., regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespolonej, właściwym do realizacji zadań, o których mowa w art. 131 ust. 1, na obszarze województwa. Podlega on Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. W przypadkach określonych ustawą regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje akty prawa miejscowego w formie zarządzeń. Regionalny dyrektor ochrony środowiska wykonuje swoje zadania przy pomocy regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, która jest państwową jednostką budżetową oraz przy współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych.

Zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje przy pomocy regionalnego konserwatora przyrody, będącego zastępcą regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Organizację regionalnej dyrekcji ochrony środowiska określa statut, nadany w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska na wniosek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Przy nadawaniu statutu uwzględnia się zakres działalności regionalnej dyrekcji ochrony środowiska.

Do zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy: 1) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; 2) przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach; 3) tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 4) ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonych ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 5) wydawanie decyzji na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 6) przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie; 7) przekazywanie danych do bazy, o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; 8) współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody; 9) współpraca z organizacjami ekologicznymi; 10) wykonywanie zadań, w tym wydawanie decyzji oraz zlecania ekspertyz z zakresu gospodarki odpadami (art. 131 ust. 1 u.u.i.ś.). Ponadto regionalny dyrektor ochrony środowiska może zwracać się do regionalnej rady ochrony przyrody o wydanie opinii w sprawach z zakresu ochrony przyrody należących do jego kompetencji. Dla bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie ma zarządzanie zasobami wodnymi. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji niezespolonej właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, w zakresie określonym w ustawie Prawo wodne.

Zgodnie z art. 377 p.o.ś. w związku z art. 376 p.o.ś. organy Inspekcji Ochrony Środowiska należą do organów ochrony środowiska. Działają one na podstawie

ustawy z 20 lipca 1990 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[89]. Zdaniem W Radeckiego, pozycja prawna Inspekcji od początku wzbudzała liczne wątpliwości dotyczące m. in. tego, czy jest ona w ogóle organem państwowym, czy tylko aparatem kontrolnym ministra, działającym w jego imieniu i „na jego rachunek"[90].

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej, powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska według treści art. 2 ust.1 omawianej ustawy należy: 1) kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy p.o.ś. w zakresie: a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska; b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska; c) przestrzegania przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej; d) eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem; e) przestrzegania przepisów o opakowaniach i odpadach opakowaniowych; f) przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej; g) postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową, o których mowa w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz z produktami, urządzeniami i instalacjami zawierającymi te substancje; h) przestrzegania przepisów i uzyskanych na ich podstawie zezwoleń, z wyłączeniem kontroli laboratoryjnej, w zakresie postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi; i) przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji; j) przestrzegania przepisów o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z wyjątkiem przepisów art. 41 pkt 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym; k) przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach, z wyjątkiem przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów art. 8, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 11, art. 31 ust. 3, art. 48–50, art. 53 oraz art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach; 1a) kontrola przestrzegania przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[91]; 2) prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności: a) opracowywanie programów państwowego monitoringu środowiska; b) koordynacja realizacji

[89] Tekst jedn.: Dz.U., 2007, nr 44, poz. 287 ze zm.

[90] W. Radecki, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Seria: Komentarze*, Warszawa 1992, s. 10.

[91] Art. 2 ust. 1 pkt 1a będzie dodany z dniem 01.01.2012 r. przez art. 2 ustawy z 01.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 152, poz. 897).

zadań państwowego monitoringu środowiska; c) gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska; d) przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska; e) opracowywanie raportów o stanie środowiska; f) udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska[92]; 3) podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska; 4) przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków; 5) wykonywanie zadań związanych ze zbieraniem danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzeniem Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń; 6) wykonywanie zadań określonych w u.u.i.ś.; 7) udział w przekazywaniu do użytkowania obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; 8) wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy; 9) wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów; 10) wykonywanie zadań określonych w ustawie z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych; 11) kontrola wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska; 12) wykonywanie zadań z zakresu: a) ustawy z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, b) rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH)[93] i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE[94], c) rozporządzenia (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów[95], d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 689/2008 z 17 czerwca 2008 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów[96], e) roz-

[92] Dz. Urz. UE L 126, 21.05.2009, s. 13.

[93] Zob. szerzej. M. Maliszewska-Mazur, *REACH – Ekologiczne kryteria i procedury oceny chemikaliów*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2010/42, s. 11–23.

[94] Dz. Urz. UE L 396, 30.12.2006, s. 1, ze. zm.

[95] Dz. Urz. UE L 104, 08.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, s. 48, ze zm.

[96] Dz. Urz. UE L 204, 31.07.2008, s. 1, ze zm.

porządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006[97] – w zakresie zagrożeń dla środowiska; 13) przeprowadzanie kontroli, o której mowa w art. 63 ust. 1 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; 14) wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku; 15) prowadzenie badań referencyjnych i porównawczych; 16) prowadzenie interkalibracyjnych porównań międzylaboratoryjnych; 17) współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi; 18) wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami. Zwierzchni nadzór nad wykonywaniem wyżej wymienionych zadań, sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Inspekcja Ochrony Środowiska współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Zadania Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują: 1) Główny Inspektor Ochrony Środowiska; 2) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone w ustawie i przepisach odrębnych.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej. Kieruje on działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska. Jest organem powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Powołuje go Prezes Rady Ministrów. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska działa na obszarze województwa. Wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska. Jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[98], które wystąpiły na terenie kraju.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska ustala ogólne kierunki działania organów Inspekcji lub – w przypadku poważnej awarii w zakresie należącym do

[97] Dz. Urz. UE L 353, 31.12.2008, s. 1, ze zm.

[98] Dz.U., nr 75, poz. 493.

właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska – szczegółowe zasady postępowania inspektorów, a także zasady ich współdziałania z innymi organami administracji publicznej. Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa przynajmniej raz w roku rozpatrują informację wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska informuje wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla danego terenu. Kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska

Przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska inspektor uprawniony jest do: 1) wstępu z niezbędnym sprzętem: a) na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza, b) do środków transportu; 2) wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej; 3) pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko; 4) żądania wstrzymania ruchu instalacji lub urządzeń oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla pobrania próbek oraz przeprowadzenia badań i pomiarów; 5) oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu; 6) oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych; 7) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego; 8) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli; 9) żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia mandatu lub kary grzywny; 10) oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym poprawności sposobu pobierania i analizy próbek. Upoważniony do kontroli inspektor jest uprawniony do poruszania się po terenie nieruchomości, obiektu lub ich części oraz środków transportu, bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w regulaminie wewnętrznym kontrolowanej jednostki organizacyjnej; podlega on przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązującym w kontrolowanej jednostce organizacyjnej.

Na podstawie art. 10 omawianej ustawy kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są do umożliwienia inspektorowi przeprowadzenia kontroli, w szczególności dokonania czynności kontrolnych.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia inspektorowi pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych (art. 10a ustawy).

Zgodnie z art. 12 na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może: 1) wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej; 2) wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną; 3) wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może też upoważnić inspektora do wydania w trakcie kontroli decyzji w przedmiocie wstrzymania: 1) działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach; 2) oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska (art. 12 ust. 4).

Jak wynika z treści art. 15, w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej wyczerpuje znamiona przestępstwa przeciwko środowisku, organy Inspekcji Ochrony Środowiska kierują do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie. Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi.

Według art. 24, organy Inspekcji Ochrony Środowiska koordynują działalność państwowego monitoringu środowiska. Państwowy monitoring środowiska obejmuje zadania wynikające z odrębnych ustaw, zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych potrzeb wynikających z polityki ekologicznej państwa. Państwowy monitoring środowiska realizowany jest na podstawie: 1) wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska; 2) wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska.

W myśl art. 28 ust. 1 Inspekcja Ochrony Środowiska zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska Inspekcja posiada także uprawnienia w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom. Zgodnie z art. 29 ustawy w tym zakresie do Inspekcji Ochrony Środowiska należy: 1) kontrola podmiotów, któ-

rych działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii; 2) prowadzenie szkoleń dla organów administracji oraz podmiotów których działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii; 3) badanie przyczyn powstawania oraz sposobów likwidacji skutków poważnych awarii dla środowiska; 4) prowadzenie rejestru zakładów, których działalność może być przyczyną wystąpienia poważnej awarii, w tym zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii i o dużym ryzyku wystąpienia awarii w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała w akcji zwalczania poważnej awarii z organami właściwymi do jej prowadzenia oraz sprawuje nadzór nad usuwaniem skutków tej awarii.

Oceniając system organizacyjny aparatu administracji odpowiedzialnego za sprawy zarządzania bezpieczeństwem ekologicznym, można wskazać następujące negatywne jego cechy: 1) duże rozproszenie kompetencji poszczególnych organów ochrony środowiska, 2) brak przejrzystych kryteriów podziału zadań, 3) niejasny sposób podziału zadań na szczeblu samorządu, 4) brak rozwiązań systemowych. Jednym z postulatów dotyczących poprawy sytuacji w tym zakresie może być stworzenie wyspecjalizowanego i fachowego organu na szczeblu administracji rządowej właściwego w sprawach zarządzania bezpieczeństwem ekologicznym i ochroną środowiska.

8.4. Instytucje ochrony środowiska zobowiązane do zapewnia bezpieczeństwa ekologicznego

Przedmiotem wcześniejszych analiz w tej monografii było pojęcie instytucji w znaczeniu instytucji prawnej. W tym miejscu chciałbym przedstawić system instytucji ochrony środowiska w znaczeniu organizacji będących zespołem współdziałających osób posiadających określony przez prawo zakres działania. Według T. Kotarbińskiego, instytucja w znaczeniu pewnej struktury organizacyjnej zespołu osób posiada zwykle jakieś prawne oblicze, ale nie jest to normalność bezwyjątkowa. Istotne jest związanie personelu ogólnymi więzami współdziałania pozytywnego i związanie zespolonego w ten sposób grona z aparaturą należącą do dziedziny tego współdziałania[99]. K. Piłejko uważa, że instytucja „to zespół pracowniczy w połączeniu z aparaturą, czyli organizacja zespołu ludzkiego w znaczeniu rzeczowym, wyposażona we wszelkie potrzebne urządzenia i spełniająca konkretne zadania o określonym zakresie”[100]. Spełniając swoje zadania, każda instytucja jest jego zdaniem, przynajmniej w pewnym stopniu, administracją[101].

[99] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 100.
[100] K. Piłejko, *Prakseologia- nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 256.
[101] Tamże.

Zgodnie z art. 386 p.o.ś. instytucjami ochrony środowiska są: 1) Państwowa Rada Ochrony Środowiska; 2) komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko; 3) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Państwowa Rada Ochrony Środowiska jest organem doradczym i opiniodawczym ministra właściwego do spraw środowiska. Na gruncie przepisów u.o.k.ś. funkcjonowała Państwowa Rada Ochrony Środowiska jako organ doradczy i opiniodawczy RM w sprawach ochrony środowiska. Do zakresu jej działania należało przygotowywanie dla RM opinii w sprawach ochrony środowiska oraz przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków ochrony środowiska oraz zachowania lub poprawy jego stanu. Według art. 388 p.o.ś., do zakresu działania Rady należy opracowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska, a także przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu. Występując do Rady o opinię, minister właściwy do spraw środowiska dołącza niezbędne materiały. W skład Rady wchodzą przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego, sekretarz oraz członkowie, w liczbie do 30, powoływani przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres 5 lat spośród przedstawicieli nauki, środowisk zawodowych, organizacji ekologicznych oraz przedstawicieli samorządu gospodarczego.

Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko powołane zostały na podstawie przepisów działu VII rozdziału 4 u.u.i.ś. Według treści art. 132 ust. 1 u.u.i.ś. Krajowa Komisja do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko, jest organem opiniodawczo-doradczym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Przewodniczącego Krajowej Komisji, zastępców przewodniczącego, sekretarza i członków Krajowej Komisji, w liczbie od 40 do 60, powołuje i odwołuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska spośród przedstawicieli nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych. Zgodnie z art. 132 ust. 3 u.u.i.ś. do zadań Krajowej Komisji należy w szczególności: 1) wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy; 2) monitorowanie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz przedstawianie opinii i wniosków, w tym dotyczących rozwoju metodologii i programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko; 3) wydawanie opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących systemu ocen oddziaływania na środowisko; 4) współpraca z regionalnymi komisjami do spraw ocen oddziaływania na środowisko.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może, na wniosek regionalnego dyrektora ochrony środowiska, zwrócić się do Krajowej Komisji o wydanie opinii w sprawach należących do kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowi-

ska. Jak wynika z treści art. 133 ust. 1 u.u.i.ś., regionalne komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko, zwane dalej „regionalnymi komisjami", są organami opiniodawczo-doradczymi regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Przewodniczącego regionalnej komisji, zastępcę przewodniczącego, sekretarza i członków komisji, w liczbie od 20 do 40, powołuje i odwołuje regionalny dyrektor ochrony środowiska spośród przedstawicieli nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych. Jak wynika z art. 133 ust. 3 u.u.i.ś. do zadań regionalnych komisji należy w szczególności: 1) wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy; 2) przedstawianie opinii i wniosków dotyczących rozwoju programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko; 3) współpraca z Krajową Komisją i innymi regionalnymi komisjami. Regionalny dyrektor ochrony środowiska może, na wniosek starosty, zwrócić się do regionalnej komisji o wydanie opinii w sprawach należących do kompetencji starosty w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej należą do instytucji ochrony środowiska uregulowanych w ustawie p.o.ś. W teorii organizacji i zarządzania przyjmuje się, że całości organizacyjne działań zespołowych podlegające utrwaleniu przez stałe powtarzanie (odnawianie) realizacji celów, stają się instytucjami. Instytucjonalizacja oznaczająca proces przekształcania się całości działań organizacyjnych w instytucje, może dotyczyć realizacji celów doraźnych, krótkookresowych, ale z reguły odnosi się do realizacji celów długofalowych, z góry zaplanowanych i przygotowywanych[102].

N. Gajl, oceniając instytucję funduszy, wskazuje na jej wady i zalety[103]. Do zalet, które przemawiają jej zdaniem na korzyść instytucji funduszy, należy zaliczyć możliwość korzystania z dużo większej gamy dochodów[104]. Na rzecz funduszu mogą bowiem wpływać zarówno dochody typowo budżetowe, jak i dochody inne[105]. Do ujemnych cech tworzenia funduszy N. Gajl zalicza przede wszystkim fakt, iż funkcjonowanie funduszów pozabudżetowych nie podlega kontroli parlamentu[106]. Jej zdaniem, fundusze mogą stanowić bardzo przydatny instrument zarządzania i finansowania gospodarki narodowej. W gospodarce funduszowej „należy odpowiednio sformułować zasady preliminowania dochodów i dokonywania wydatków, co może z powodzeniem uściślić cel gospodarki funduszowej"[107]. Według J. Małeckiego, ochrona środowiska i jego racjonalne kształtowanie za pomocą finansów mogą być zapewnione przez państwo jako centrum lub przez organy lokalne. Nie jest jego zdaniem słuszne przyjęcie takiego modelu,

[102] J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969, s. 160.
[103] N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 96.
[104] Tamże.
[105] Tamże.
[106] Tamże.
[107] Tamże, s. 97.

w którym zadania w zakresie ochrony środowiska i związane z tym finansowanie powierzyć tylko szczeblowi centralnemu albo terenowemu[108].

W ocenie M. Rudnickiego, „Istnienie systemu finansowego ochrony środowiska opartego głównie na opłatach ekologicznych i funduszach ekologicznych nie da się w dłuższej perspektywie pogodzić z zapewnieniem równości traktowania podmiotów na jednolitym rynku europejskim. System ten stanie się też z czasem zbyt mało elastyczny w odniesieniu do nowych form inwestowania na rynku inwestycji proekologicznych"[109].

Jak wynika z art. 400 ust. 1 p.o.ś., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[110]. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wojewódzkie fundusze), są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 wyżej wymienionej ustawy (art. 400 ust. 2).

Wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi[111], o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[112]. Według M. Rudnickiego, „System przyznawania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) dofinansowania na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska jest bardzo sformalizowany i oparty przede wszystkim na zasadach ramowych wskazanych w ustawie Prawo ochrony środowiska, a także na zasadach szczegółowych wynikających z uchwał organów Narodowego Funduszu"[113].

Zgodnie z art. 400a ust.1 p.o.ś. finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje zagadnienia tam wymienione, a w szczególności: 1) opracowywanie planów służących gospodarowaniu wodami, planów zarządzania ryzykiem powodziowym, planów przeciwdziałania skutkom suszy oraz tworzenie i utrzymanie katastru wodnego; 2) przedsięwzięcia związane z ochroną

---

[108] J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 100.

[109] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochrona środowiska*, Lublin 2005, s. 52.

[110] Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.

[111] Por. odpowiednio M. Haire, *Wprowadzenie. Stale powtarzające się tematy i ogólne problemy teorii organizacji*, przeł. S. Łypacewicz, [w:] *Nowoczesna teoria organizacji*, red. M. Haire, Warszawa 1965, s. 24 i n.

[112] Tekst jedn. Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1590, ze zm.; por. też Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 249 i n. Jej zdaniem „Przyjęcie szerokiego zakresu zadań i kompetencji województwa, w tym uwzględnienie stosunkowo obszernej definicji polityki rozwoju regionalnego (w obydwu aspektach – interregionalnym i intraregionalnym) nie może pozostawiać wątpliwości we wskazaniu głównych źródeł ich finansowania. Najważniejszym zasobem będą publiczne środki finansowe, które obecnie koncentrowane są bezpośrednio w budżecie państwa lub w instytucjach gospodarki pozabudżetowej – zwłaszcza w państwowych funduszach celowych", s. 250.

[113] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych*..., s. 324.

wód; 3) wspomaganie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa oraz gospodarki, a także rozpoznawanie, kształtowanie i ochronę zasobów wodnych kraju; 4) wspomaganie realizacji zadań w zakresie rozpoznawania, bilansowania i ochrony wód podziemnych w celu ich racjonalnego wykorzystania przez społeczeństwo i gospodarkę; 5) wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej; 6) działania z zakresu zagospodarowania odpadów nielegalnie przemieszczonych, w przypadkach, o których mowa w art. 23–25 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[114] oraz wspomaganie realizacji zadań przeciwdziałających nielegalnemu przemieszczaniu odpadów; 7) koszty gospodarowania odpadami z wypadków, o których mowa w art. 17b ust. 5 u.o.; 8) przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami oraz inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa[115].

Zasadniczym celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 1 i 4–6[116]. Według M. Rudnickiego, obserwując i analizując działalność finansową Narodowego Funduszu, należy mieć na uwadze to, że jest to instytucja finansowa wydająca środki publiczne, „a zatem rygoryzm stosowanych przez nią zasad i formalizm podejmowanych działań powinien być uznany za uzasadniony”[117].

Celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1–9 i 11–42. Ponadto Narodowy Fundusz wykonuje zadania krajowego operatora systemu zielonych inwestycji określone w ustawie z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Organami Narodowego Funduszu są Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu i Zarząd Narodowego Funduszu. Obsługę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu i Zarządu Narodowego Funduszu zapewnia Biuro Narodowego Funduszu. Organami wojewódzkich funduszy są rady nadzorcze wojewódzkich funduszy i zarządy wojewódzkich funduszy. Obsługę rad nadzorczych wojewódzkich funduszy i zarządów wojewódzkich funduszy zapewniają biura wojewódzkich funduszy.

Organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw określają statuty wo-

---

[114] Dz.Urz. UE L 190, 12.07.2006, s. 1.

[115] Zob. szerzej M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych*..., s. 180 i n.

[116] Por. odpowiednio P. Szewczyk, *Niektóre zagadnienia społecznoekonomiczne związane z ochroną środowiska*, Lublin 1974, s. 130 i n.

[117] Tamże, s. 324.

jewódzkich funduszy nadawane, w drodze uchwały, przez sejmiki województw. Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności.

Nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 400r ust.1 p.o.ś.). Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych. Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być środki pochodzące z budżetu UE oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej[118]. Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być także przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy. Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mogą zaciągać kredyty i pożyczki.

Mam świadomość tego, że w toku rozrastającej się materii prawa ochrony środowiska oraz wyodrębniania się jej jako gałęzi prawa wskazanie organów administracji oraz instytucji ochrony środowiska jako podmiotów *stricte* odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego nie jest wystarczające dla pokazania pełnej struktury organizacyjnej. Wymienione w tym rozdziale organy ochrony środowiska oraz instytucje ochrony środowiska wykonują najważniejszą część zadań, która wynika z ich bezpośredniej funkcji ochronnej, pośrednio odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W pełni jej jednak nie wyczerpują. Zadania wielu organów administracji oraz instytucji ochrony środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego i ochroną środowiska wzajemnie się splatają i uzupełniają. Dopiero ich całokształt pokazuje,. jak bardzo skomplikowaną i złożoną materię tworzy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Omówienie w tym rozdziale wszystkich zadań organów i instytucji ochrony środowiska związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego znacznie przekroczyłoby racjonalną jego objętość. Z tego powodu byłem zmuszony do przedstawienia tylko wybranych i najważniejszych zadań z tego zakresu.

---

[118] Por. S. Czaja, *Pomoc publiczna w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej*, red. T. Borys, Wrocław 2004, s. 43 i n.

Rozdział 9

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawo podmiotowe

9.1. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawo jednostki

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wiąże się z szeroką rozumianą problematyką praw jednostki w sferze ochrony środowiska. Zagadnienie to nie może jednak pozostać obojętne wobec rozważania jego znaczenia w kontekście instytucji prawa podmiotowego. Kwestie te będę analizował zwłaszcza w drugiej części tego rozdziału. Chciałbym z prawa jednostki uczynić wprowadzenie do tematyki prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego.

Koncepcja prawa do bezpieczeństwa ekologicznego swoimi korzeniami sięga do idei podstawowych praw człowieka. Prawo to możemy odnosić zarówno do sfery wolności jednostki, jak również do jej uprawnień, które są podstawą żądania od władz publicznych określonego działania w ochronie środowiska, stanowiącego wypełnienie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (w ujęciu szerokim) i ochrony środowiska (w ujęciu wąskim). J. Lande uważa, że „jest rzeczą powszechnie uznaną w nauce, że obowiązek i uprawnienie (zwykle nazywane prawem podmiotowym) są swoistymi cechami normy prawnej[1]. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wynika z istoty tak rozumianego prawa podmiotowego.

Wywodzące się z prawa do środowiska prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jest związane z wyodrębnieniem praw socjalnych. Pojęcie prawa socjalnego nie jest rozumiane w sposób jednolity. W jego zakres wchodzą prawa do świadczeń, prawa chroniące pozycję jednostki w państwie oraz szeroko rozumiane prawo partycypacji społecznej. Konieczność zagwarantowania pomocy człowiekowi, który znajduje się w warunkach zagrażających jego egzystencji w środowisku naturalnym, ma swoją długą historię, która ma swój początek w czasach przed pojawieniem się praw obywatelskich. P. Mandelan uważa, że prawo do środowiska związane jest z transformacją pozytywistycznej koncepcji państwa prawa

[1] J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 943.

w socjalne państwo prawa[2]. Jedną z głównych cech praw socjalnych obejmujących bezpieczeństwo ekologiczne jest zapewnienie pewnego minimum równości szans w dostępie do środowiska oraz w ochronie jego przed zagrożeniami. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego przez państwo obejmuje m. in. wykonywanie przez władze publiczne obowiązku ochrony środowiska. Możemy więc mówić o głównym adresacie obowiązków wynikających z realizacji uprawnienia do bezpieczeństwa ekologicznego. Adresatem tym są władze publiczne. Państwo reprezentowane przez władze publiczne jest główną organizacją polityczną, na której spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego na gruncie ustawy zasadniczej jawi się jako szczególnie złożony problem prawny i polityczny. Na pewno sytuację tę komplikują zbyt ogólnie sformułowane przepisy i brak wyraźnych regulacji ustawowych tego zagadnienia w systemie polskiego prawa ochrony środowiska. Okoliczności takie wymuszają konieczność łączenia obiektywnych przesłanek prawa do środowiska z prawem do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Konstytucja nie konkretyzuje także wyraźnie zakresu treści prawa do środowiska. Postanowienie zawarte w art. 74 ust. 1, mówiące o tym, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, tylko pozornie nie daje pełnego wyobrażenia o zakresie uprawnień oraz nie stwarza żadnych wyraźnych gwarancji dla obywatela związanych z ich realizacją. Jednocześnie zagadnienie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego można rozpatrywać w kategoriach obowiązku władz publicznych w stosunku do obywateli.

W ustawodawstwie zwykłym nie ma szerokiego odwołania się do o obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Kontekst treści art. 74 ust. 1 może być rozumiany nie tylko jako konstytucyjny obowiązek władz publicznych, ale głównie jako jeden z instrumentów gwarantujących prawo do środowiska. Można domniemywać, że obowiązek ochrony środowiska wyznaczony w art. 74 ust. 2 podporządkowany jest prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne i stwarza w konsekwencji podstawę prawną dla prawa do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Tak ujęty nakaz zachowania władz publicznych oznacza co innego niż obowiązek uregulowany w art. 86 Konstytucji. Obowiązująca formuła konstytucyjna dotycząca obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego może okazać się także mało precyzyjna w stosunku do ogólnych i szczegółowych zadań władz publicznych realizowanych w ochronie środowiska.

Do zadań władz publicznych należy m. in. stwarzanie warunków dla urzeczywistnienia prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Nie jest łatwo ukazać znaczenie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego na podstawie semantycznej analizy przepisów Konstytucji. Rzeczywisty rozmiar tego prawa musi odzwierciedlać

[2] Cyt za B. Sitek, *Antropologiczne podstawy ochrony środowiska w prawie wspólnotowym*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998, s. 48.

stosowanie przepisów wchodzących w skład całego systemu prawa ochrony środowiska z ustawą p.o.ś. na jego czele. Ustawa ta jako podstawowy akt ogólny w systemie prawa ochrony środowiska stanowi bardzo ważną podstawę wyznaczającą zakres prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Według S. Rozmaryna, „Przez akt ogólny rozumiemy taki akt wyrażający wolę organów państwowych, który regulować ma postępowanie ludzi określonych jedynie jako pewna kategoria, nie zaś indywidualnie określonych jednostek”[3]. Jego zdaniem, ogólny jest zatem akt, mający za adresatów nie indywidualnie określonych ludzi, lecz każdego kto ze względu na istnienie cech konstytuujących daną kategorię należy do osób, których postępowanie akt ma regulować[4]. Autor ten w swoich rozważaniach dochodzi do konkluzji, że w myśl ustawy zasadniczej normowanie sytuacji prawnej obywateli w zakresie ich obowiązków wobec państwa oraz wzajemnych praw i obowiązków między obywatelami – zastrzeżone jest ustawą[5]. Uważa on, że „ustawy zwykłe mogą być tak ukształtowane, że wynikać z nich może ustawowe wyłączenie możliwości powstawania w ramach stosunków normowanych przez te ustawy takich praw wobec państwa, które nie wynikają z ustawy. Nie widzi on także w ustawie zasadniczej podstaw do wyłączenia możliwości powstawania praw obywateli wobec państwa z mocy norm innych aniżeli ustawowe[6]. W jego ocenie, prawa takie mogą powstawać również w wyniku norm prawnych nie będących ustawami, a nakładających obowiązki na organy państwowe. Prawa obywateli są w takich sytuacjach odpowiednikiem obowiązków nałożonych na organy państwowe aktami innymi niż ustawa[7].

Przez realizację prawa do bezpieczeństwa ekologicznego należy rozumieć całokształt działań władz publicznych zmierzających do realizacji szeroko rozumianych praw jednostki do środowiska. Zdaniem B. Sitka, należy „zauważyć, że postrzeganie prawa do środowiska jako prawa jednostki jest charakterystyczne dla kultury europejskiej”[8]. Cytowany autor uważa, że prawo do środowiska nie może być rozumiane jako prawo bierne jednostki[9]. Jego treść wymaga aktywnego działania człowieka na rzecz środowiska w celu podnoszenia jego jakości. Jednostka ponosi odpowiedzialność za środowisko razem z władzami publicznymi. Skala tej odpowiedzialności jest oczywiście zróżnicowana w stosunku do możliwości aktywnego działania podmiotów odpowiedzialnych.

Koncepcja praw człowieka po raz pierwszy w sposób wyraźny i bezpośredni została odzwierciedlona w znaczeniu normatywnym w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 r., a później we francuskiej Deklaracji Praw

[3] S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 48.
[4] Tamże, s. 50.
[5] Tamże, s. 167.
[6] Tamże, s. 169.
[7] Tamże.
[8] Tamże, s. 49.
[9] Tamże, s. 54.

Człowieka i Obywatela z 1789 r. Nowoczesna konstrukcja prawa jednostki do środowiska obejmująca prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wykształciła się znacznie później, dopiero po 1972 r. również w europejskim kręgu oddziaływania kultury i prawa. Idee ekologicznych praw jednostki, gwarancji ich przestrzegania oraz bezpieczeństwa ekologicznego zapoczątkowały nowy etap rozwoju prawa ochrony środowiska. Pojawienie się prawa do bezpieczeństwa ekologicznego bezpośrednio poprzedził proces tworzenia się nowych wartości w prawie ochrony środowiska, o których pisałem w poprzednich rozdziałach.

We współczesnej doktrynie dotyczącej praw jednostki w ramach ochrony środowiska coraz większe uznanie znajdują poglądy związane z zagwarantowaniem jej bezpieczeństwa w korzystaniu ze środowiska. U podstaw takiego stanowiska leży założenie o konieczności zapewnienia człowiekowi zespołu praw dotyczących korzystania ze środowiska naturalnego. Wewnętrzna funkcja państwa związana z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego wyrosła na gruncie koncepcji: solidarystycznej, sprawiedliwości społecznej oraz integracyjnej, połączonych razem w treści zasady zrównoważonego rozwoju. Rozwój tych teorii, wiążących się funkcjonalnie z prawem do środowiska, wskazuje na bardzo duże ich znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Koncepcja prawa jednostki do bezpieczeństwa wynika z założenia uznającego człowieka za podmiot zespołu uprawnień związanych z prawem do środowiska włącznie wynikającego z jego natury. W związku z przyjęciem tej tezy pojawia się postulat przypisania temu prawu gwarancji zapewniających jego wykonanie. G. Jellinek w celu ustalenia pozycji jednostki w społeczeństwie i państwie opracował pod koniec XIX w. „teorię statusów”[10]. Według tego autora, pozycję jednostki wobec państwa wyznaczają: status pasywny (*status subiectionis*), polegający na podporządkowaniu jednostki państwu; status negatywny (*status liberatis*), którego treścią są uprawnienia do świadczeń ze strony państwa oraz do korzystania z instytucji państwowych; status aktywny (*status activus*), którego zakres polega na wypełnieniu prawa jednostki, pozwalającego jej na wywieranie wpływu na politykę państwa.

Poszczególne teorie regulujące prawa i obowiązki obywatelskie w różny sposób akcentowały położenie jednostki zaproponowane przez G. Jellinka. W liberalizmie dominujące znaczenie miał status negatywny, rozumiany bardzo szeroko. Status aktywny miał głównie na celu gwarantowanie wolności jednostki. Status pasywny zakładał, że każde państwo musi posiadać przynajmniej minimum władztwa nad jednostką, które gwarantuje istnienie wspólnoty państwowej. Bezpośrednią konsekwencją braku tego władztwa miał być chaos społeczny. Najmniejsze znaczenie w koncepcji liberalnej miał natomiast status pozytywny w poglądach na funkcję państwa, gwarantującego obywatelowi jego prawa. Państwo było rozumiane jako organizacja obca człowiekowi stale dążąca do ograniczenia jego

[10] G. Jellinek, *System der subjektiven oeffentlichen Rechte*, Tuebingen 1919, s. 86–87.

swobody. Władze publiczne nie były wtedy w takiej skali jak obecnie regulatorem stosunków społecznych. Posiadały ograniczone do niezbędnego minimum swoje funkcje, które sprowadzały się do tworzenia ogólnych ram życia społeczeństwa. W zakres kompetencji państwa nie wchodziła pomoc człowiekowi w korzystaniu z przysługujących mu wolności, o ile swoboda jednostki nie była naruszona przez osobę trzecią. W teorii liberalnej dotyczącej roli państwa człowiek był zdolny sam osiągnąć szczęście. W statusie negatywnym pozycja jednostki odzwierciedlona była w koncepcji „negatywnego państwa". Państwo i jednostka były podmiotami oddzielonymi od siebie. Funkcja praw obywatelskich sprowadzała się do wyznaczenia granic kompetencji państwa wobec obywatela[11]. W koncepcji liberalnej w zakresie praw obywatelskich widoczne było w większym lub mniejszym stopniu odseparowanie jednostki od państwa i społeczeństwa. Zadaniem państwa było stworzenie ogólnych ram organizacyjnych dla funkcjonowania wspólnoty. Były one realizowane w tzw. funkcji stróża nocnego. Zasadniczym i najważniejszym celem praw obywatelskich było zapewnienie człowiekowi możliwie najszerszej swobody działania.

Współczesna koncepcja prawa jednostki do bezpieczeństwa ekologicznego jest następstwem przypisania państwu kompleksowych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Źródłem prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego jest oczekiwanie zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska. Jest to potrzeba, która jest wyraźnie odczuwana w sytuacji występowania licznych zagrożeń środowiska. Wynika ona także ze zwiększającego się zakresu funkcji państwa w bardzo wielu obszarach jego aktywności, a zwłaszcza od niedawna w ochronie środowiska. Oznacza to w konsekwencji przydzielenie państwu wielu nowych obowiązków. Podstawowym celem państwa i społeczeństwa wynikającym z treści zasady zrównoważonego rozwoju jest stworzenie przesłanek dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w warunkach wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości i przy zapewnieniu prawa do rozwoju.

Jednym z pierwszych dokumentów międzynarodowych, który wskazywał na to zagadnienie w ten sposób, była rezolucja 1161(XII) z 26 listopada 1957 r. Stwierdzono w niej m. in., że „zrównoważony i kompleksowy rozwój gospodarczy i społeczny musi przyczynić się do umocnienia i utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, postępu społecznego, wyższego poziomu życia i przestrzegania oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich"[12]. Obecnie od władz publicznych oczekuje się, że będą przestrzegać wymagania prawa ochrony środowiska, pozwalające jednostce na korzystanie z przysługujących jej praw w tym zakresie. Z założenia tego wynika też potrzeba realizowania

[11] Zob. też, J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *O prawach obywatelskich*, „Kultura i Społeczeństwo" 1967/4, s. 159 i n.

[12] *United Nations Action in the field of Human Rights*, New York 1980, s. 251.

w niektórych sytuacjach tzw. interwencjonizmu władz publicznych na rzecz ochrony środowiska. Jeśliby pokusić się o sformułowanie systemu wartości, które mają charakteryzować obraz współczesnego prawa ochrony środowiska, to niewątpliwie jedną z naczelnych pozycji w tym systemie zajmuje bezpieczeństwo ekologiczne. W myśli prawniczej pojęcie bezpieczeństwa kojarzyło się zawsze z prawami człowieka opartymi na humanistycznych zasadach. Historyczne wcielenia prawa do bezpieczeństwa oraz ich zastosowanie w praktyce pokazały, że nie jest ona abstrakcyjnym wyrazem praw człowieka, lecz wypełnia się coraz bardziej treścią normatywną. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 3 formułuje wyraźnie prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz łączy je z prawem do życia.

Współcześnie prawo do bezpieczeństwa ekologicznego może stać się również przedmiotem wielu roszczeń materialnoprawnych. Nakreślona w dwóch pierwszych rozdziałach książki konstrukcja postrzegania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego pozwala przede wszystkim pokazać zasadniczy przełom w sposobie traktowania prawa do środowiska związany z powstaniem prawa ochrony środowiska. Specyfika tego przełomu zawiera się w zmianie sposobu traktowania praw człowieka. Jak ważne konsekwencje praktyczne wynikają ze sposobu wyjaśniania tego prawa, pokazuje konstrukcja prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego.

Jego podstawowymi instrumentami jest prawo i polityka ochrony środowiska. Główną przeszkodą dla ustalania uprawnień jednostki związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego nie powinno być państwo, lecz zagrożenia środowiska wywołane przez człowieka. W takiej sytuacji państwu należy przypisać rolę obrońcy i gwaranta bezpieczeństwa ekologicznego. Zmiana poglądów na temat funkcji państwa w ochronie środowiska spowodowała ewolucję stanowisk dotyczących pozycji praw jednostki w związku z korzystaniem ze środowiska. Dla bardziej wyrazistego przedstawienia tych problemów, a także celem wyeliminowania niejasności wokół teorii praw człowieka (obywatela) warto przypomnieć podstawowe ich założenia.

W koncepcjach teoretycznych regulujących stosunek państwa do jednostki człowiek staje się twórczym podmiotem społeczeństwa i państwa. Przy zachowaniu swoich podstawowych wolności ma on nie być oddzielony od państwa. Państwo ma w sposób aktywny zapewniać jednostce ochronę i bezpieczeństwo[13]. E. W. Boeckenfoerde widzi teorię praw obywatelskich jako „systematyczne uporządkowanie ujęcie ogólnego charakteru, normatywnego kierunku oraz zasięgu treści praw obywatelskich”[14]. Aktualnie punktem wyjścia dla ustalenia treści praw jednostki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest zasada zrównoważonego rozwoju.

---

[13] H. Jahrreiss, *Mensch und Staat*, Koeln–Berlin 1957, s. 80–88.

[14] E. W. Boeckenfoerde, *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation*, „Neu Juristische Wochenschrift” 1974/35, s. 1529.

Cytowany autor wyodrębnia pięć teorii dotyczących praw obywatelskich: liberalną, instytucjonalną, wartości, demokratyczno-funkcjonalną oraz socjalną. Teoria liberalna opiera się w swych podstawach na założeniach liberalnej koncepcji statusu jednostki. Zakłada ona akceptowanie potrzeby gwarantowania przez państwo minimalnego poziomu aktywności w dziedzinie gospodarczej oraz społecznej. W ramach teorii: instytucjonalnej, teorii wartości oraz teorii demokratyczno-funkcjonalnej następuje obiektywizacja praw obywatelskich. Występuje ona na dwóch płaszczyznach: obiektywnej i subiektywnej[15]. Teoria instytucjonalna wyrosła z procesu tworzenia się instytucji życia publicznego, takich jak: ochrona środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona zdrowia. Instytucje te traktowane są jako kategorie obiektywne zapewniające swobodny rozwój człowieka i funkcjonowanie społeczeństwa zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Kategorie te przekształcone w instytucje prawne są uregulowane w konstytucjach. Instytucja prawa jednostki do bezpieczeństwa ekologicznego jest powiązana z innymi instytucjami prawa ochrony środowiska i służy realizacji stawianych przed nią celów. W ten sposób następuje jej oderwanie od subiektywnego interesu jednostki i przesunięcie pewnego jej akcentu także na realizację obiektywnego celu państwa i społeczeństwa w ochronie środowiska.

Konsekwencją przyjęcia tej teorii w obszarze stanowienia i obowiązywania prawa jest uznanie kompetencji ustawodawcy do konkretyzowania przepisów Konstytucji w dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza wówczas, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie tak stanowi. Wynika to wprost z treści art. 86 Konstytucji RP. Według tego przepisu każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Dla istnienia i funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa ekologicznego w ramach szeroko rozumianego obowiązku ochrony środowiska nie wystarczy wymienienie jej w Konstytucji. Zachodzi natomiast pilna potrzeba szczegółowego jej uregulowania w ustawodawstwie zwykłym. Można odnieść wrażenie, że tego jednak w polskim systemie prawa ochrony środowiska brakuje. Pozostaje więc na tym etapie odwoływanie się do wartości prawa ochrony środowiska.

Teoria wartości bierze swój początek z teorii integracji opartej na założeniu, że państwo aktualizuje się w stałym procesie integracji swoich działań w ochronie środowiska. Dla istnienia tego procesu niezbędne są więzi tworzące społeczność zorganizowaną. Częścią struktury formalno-organizacyjnych powiązań jednostki z państwem i społeczeństwem są instytucje prawne oparte na pewnych wartościach, takich jak np. zrównoważony rozwój, wysoki poziom ochrony środowiska czy omawiana wcześniej w tej pracy sprawiedliwość ekologiczna. L. Adamowich, analizując prawa obywatela do środowiska na gruncie systemu prawnego

[15] K. Hesse, *grundzuege des Vefassungsrechts de Bundesrepubli Dutschland*, Karlsruche 1972, s. 116–117.

Republiki Austrii, zwraca uwagę na nowy instrument działań obywateli w postaci akcji kolektywnych, które mają postać tzw. inicjatyw obywateli[16]. Przedmiotem głosowania ludowego może być np. sprawa uruchomienia elektrowni atomowej. Sprawa ta jest bardzo aktualna w Polsce, zwłaszcza w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Charakterystyczną cechą instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego jest wielowartościowość jej przedmiotu. Cecha ta jest sprzężona z kompleksowością samego prawa ochrony środowiska. Teoria wartości powinna służyć urzeczywistnianiu prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Podobnie jak w teorii instytucjonalnej, również w teorii wartości rozwiązania wymaga problem interpretacji ogólnych pojęć takich jak bezpieczeństwo ekologiczne.

Jedną z metod ustalenia szczegółowego sensu poszczególnych pojęć oraz wartości z nich wynikających jest analiza systemu prawa ochrony środowiska. Musi ona uwzględniać utrwalone w praktyce stosowania prawa wyobrażenia o wartościach chronionych prawem. Sposoby interpretacji tego rodzaju pojęć będą się zmieniać wraz z ewolucją poglądów na temat wartości chronionych np. w Konstytucji oraz utrwalaniem się lub nie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dokonującego wykładni norm ustawy zasadniczej.

Krytyce poddawany jest proces oceny zgodności systemu prawnego z normami Konstytucji w zakresie praw obywatelskich na podstawie kryteriów pozaprawnych. Może to prowadzić do relatywizacji praw obywatelskich. Teoria wartości mimo swoich wad może zachęcać do przeprowadzenia prostej adaptacji praw obywatelskich do pojawiających się potrzeb, bez konieczności zmiany Konstytucji.

W teorii demokratyczno-funkcjonalnej charakterystyczne jest postrzeganie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego przez pryzmat jego funkcji w ochronie środowiska. Stojący na gruncie tej teorii nie ograniczają jej znaczenia wyłącznie do praw obywatela, ale traktują ją jako podstawę wszystkich regulacji statusu obywatela w państwie[17]. Możemy tu mówić o funkcjonalizacji prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. W ten sposób nie formy i zasady działania instytucji politycznych w państwie określają treść praw obywateli, lecz przesądzają o tym funkcje im przypisywane.

Ważną rolę w ramach kształtowaniu się koncepcji prawa do bezpieczeństwa ekologicznego odgrywa teoria praw socjalnych. Sygnalizowałem to już we wcześniejszych rozważaniach tego opracowania. Z jej głównych założeń wynika dla państwa nakaz uregulowania prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Państwo ma obowiązek stworzenia zarówno formalnych, jak i materialnych podstaw zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne obywateli. Z nakazu tego musi wynikać roszczenie obywatela wobec państwa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa

[16] L. Adamowich, *Ochrona środowiska*, [w:] *Prawa obywatelskie i administracja państwowa. Polska-Austria*, red. J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, s. 177.

[17] R. Baeumlin, *Die rechtsstaatliche Demokratie*, Zuerich 1954, s. 17 i n.

ekologicznego. Oznacza to umożliwienie korzystania jednostce z instytucji prawnych ochrony środowiska, takich jak prawo dostępu do informacji o środowisku i jego zagrożeniach czy prawo partycypacji publicznej. Korzystanie z nich powinno wzmacniać prawo do bezpieczeństwa ekologicznego. T. Hammarberg uważa, że „efektywne wkomponowanie zasadniczych praw socjalnych w porządek prawny ingeruje więc w zakres praw o charakterze wolności, które doznają tym samym pewnego zrelatywizowania na rzecz praw o charakterze socjalnym"[18]. Według tego autora, ujęcie zasadniczych praw socjalnych w konstytucyjne prawne ramy organizacyjne jest przesłanką ich prawnej realizacji, jednakże realizacja faktyczna pozostawiona jest ustawodawcy, który nie może zostać do niej zmuszony[19].

Konstrukcja instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w polskiej Konstytucji opiera się zasadniczo na treści art. 74 ust. 3 i 4. Według art. 74 ust. 3 każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Zgodnie z art. 74 ust. 4 władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Należy podkreślić, że ramach zaprezentowanych tu teorii istnieje duży obszar możliwości doprecyzowania znaczenia prawa do środowiska w drodze wykładni sądowej. Orzecznictwo pokazuje jednak, że sądy bardzo niechętnie podejmują próby w tym zakresie.

Nie bez znaczenia dla ustalenia zakresu treści prawa do środowiska pozostają spory w doktrynie na temat uregulowania tego zagadnienia w prawie polskim. Według R. Paczuskiego, w polskiej Konstytucji można wskazać obywatelskie prawo do korzystania ze środowiska. Odpowiednikiem jego jest obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom[20]. J. Jendrośka proponuje przyjęcie pojęcia prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim. Wskazuje on, że prawa te obejmują wynikające bezpośrednio z Konstytucji prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Autor ten także podkreśla znaczenie udziału społeczeństwa w zakresie postępowań obejmujących sprawy ochrony środowiska oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości[21]. Zwraca on także uwagę na to, że termin „obywatelskie prawo do środowiska" nie jest jednoznaczny[22]. Dla cytowanego autora, „prawo do środowiska" jest terminem zbiorczym i obejmuje dwa różne prawa obywatelskie: 1) prawo do korzystania ze środowiska oraz 2) prawo do środowiska o odpowiedniej jakości. Różnią się one pod względem przedmiotu oraz charakteru uprawnienia[23]. L. Garlicki uważa, że

---

[18] Cyt. za H. Rossmannem, *Prawo do wykształcenia w Austrii*, [w:] *Prawa obywatelskie*..., s. 177.

[19] Tamże.

[20] R. Paczuski, *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ksiega pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 234–235.

[21] J. Jendrośka, *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, PiŚ 2002/1, s. 29–32; tenże, *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska naturalnego"*, [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW 1990/168, Prawo, s. 93–101.

[22] Tamże, s. 95.

[23] Tamże.

„polska Konstytucja nie gwarantuje ogólnego prawa jednostki do życia w zdrowym środowisku, bo twórcy konstytucji pragnęli uniknąć wprowadzenia klauzuli o nierealnym charakterze i trudnych do określenia konsekwencjach prawnych”[24]. K. Drzewiecki, dostrzega natomiast potrzebę wyraźnego sprecyzowania prawa człowieka do środowiska. Uważa, że „należy jednak mieć świadomość, iż konkretne korzyści dla każdego człowieka przynieść może jedynie wyraźne sprecyzowanie prawa człowieka do środowiska w ramach przepisów wewnątrzpaństwowych rangi konstytucyjnej i ustawowej”[25]. M. Kenig-Witkowska twierdzi, że w odniesieniu do prawa do środowiska mamy do czynienia ze skrótem myślowym, ponieważ w rzeczywistości chodzi tu o ochronę takich wartości, jak środowisko zdrowe, satysfakcjonujące, czyste, adekwatne, właściwe i odpowiednie[26]. Według A. Haładyj, „Przepisy Konstytucji ustanawiają obywatelskie prawo do środowiska, którego treść wyprowadzić można z art. 5, 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86. Zaś prawo podmiotowe wyrażone w art. 74 ust. 3 jest gwarancją jego realizacji”[27]. W. Radecki uważa, że polski ustawodawca w Konstytucji nie wprowadził podmiotowego prawa do środowiska[28].

Żaden z zaprezentowanych wyżej poglądów nie może mięć pełnego zastosowania do wyznaczenia zakresu prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. W praktyce ich autorzy często nie wskazują metody wyodrębnia prawa do środowiska. W odniesieniu do kompleksowego i integracyjnego charakteru instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego możemy mówić o czerpaniu wiedzy z każdego z nich z osobna w celu stworzenia modelu prawa jednostki do bezpieczeństwa ekologicznego. Jego urzeczywistnieniem może być konstrukcja podmiotowego prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Zagadnienie to analizuje w punkcie drugim tego rozdziału. Charakteryzując podstawowe poglądy na temat prawa do środowiska w ujęciu zaprezentowanych przez cytowanych wyżej autorów, trzeba podkreślić jeszcze jedną sprawę. Zdecydowana większość z nich prawo do środowiska widzi jedynie w kategorii norm Konstytucji.

Rozwój prawa ochrony środowiska posiada dwie główne właściwości, a mianowicie: 1) pewne ogólne zasady konieczne, stanowiące o jego istocie, jak również 2) pewne instytucje prawne specyficzne dla tego przedmiotu ochrony. Celem prawa ochrony środowiska jest także zabezpieczenie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Droga do jego realizacji wiedzie jednak przede wszystkim poprzez przeobrażenie dawnego sposobu myślenia o ochronie środowiska i prawach człowieka z tym związanych.

---

[24] L. Garlicki, *Komentarz do art. 74 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Komentarz...*

[25] K. Drzewiecki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, PiP 1985/10, s. 54.

[26] M. Kenig-Witkowska, *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, PiP 2000/8, s. 27–41.

[27] A. Haładyj, *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, PiŚ 2002/2.37, s. 22.

[28] W. Radecki, *Prawo do środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011. Argumentacje W. Radeckiego przedstawiłem szerzej w rozdziale 2 książki.

Warto na koniec powyższych rozważań zwrócić uwagę na to, jak podstawowe prawa człowieka widzi nauka katolicka. Papież Jan Paweł II, wypowiadając się na temat godności człowieka, wiąże z nią podstawowe jego prawa. Odnoszą się one „do zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, do korzystania przezeń z wolności, do jego stosunków z innymi osobami. Wszelako zawsze i wszędzie odnoszą się do człowieka, do jego pełnego ludzkiego wymiaru”[29].

Papież, opierając się na tekście Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ wymienia prawa podstawowe, które uważa jednocześnie za „nienaruszalne” i „niezbywalne”. Są to: prawo do życia i rozwoju biologicznego, prawo do życia i rozwoju duchowego, wolności w ogóle, a religijne w szczególności, prawo do życia małżeńskiego i rodzinnego, prawo do dóbr gospodarczo-społecznych oraz prawo do uczestnictwa w życiu polityczno-społecznym. Z bezpieczeństwem ekologicznym wiąże się ściśle prawo do życia i rozwoju biologicznego[30]. Jan Paweł II podkreśla, że rozwój cielesny człowieka dokonuje się w środowisku fizycznym i społeczno-kulturalnym. One w jego ocenie, ułatwiają i umożliwiają taki rozwój.

W pierwszej kolejności Papież zwraca uwagę na dużą rolę środowiska ekologicznego. W tym celu zachęca do szacunku dla przyrody oraz odkrywania rządzących tam praw. Przyroda powinna służyć człowiekowi oraz jego rozwojowi fizycznemu. W ocenie Papieża w tej dziedzinie osiągnięto duży postęp, „ale jakże wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, żeby człowiek nauczył się szanować naturę, ochraniać ją i ulepszać, ograniczać skutki tzw. katastrof naturalnych i im zapobiegać”[31].

W ten sam sposób Ojciec Święty wypowiada się na temat zanieczyszczenia środowiska i zagrożeń z tym związanych. Przyczyną tego jest w jego ocenie niedbalstwo albo pogoń za zyskiem, bez oglądania się na naruszenie podstawowego prawa do życia[32]. W prawie do życia i rozwoju biologicznego Papież widzi także potrzebę szerokiej opieki zdrowotnej nad człowiekiem. Wśród zagrożeń dla wypełnienia tego prawa widzi m.in. problem wykorzystywania badań naukowych „do niszczenia i zabijania o zasięgu nigdy przedtem nie znanym, o szkodliwości wręcz niewyobrażalnej (broń chemiczna, bakteriobójcza i nuklearna)”[33].

Prawo do dóbr gospodarczo-społecznych ukazuje człowieka w całokształcie jego podmiotowości, która ma charakter duchowo-materialny[34]. Papież zwraca uwagę, że Bóg stworzył świat ze wszystkimi jego dobrami naturalnymi i oddał go we

---

[29] Jan Paweł II, *Przemówienie na XXXIV sesji Zgromadzenia ONZ*, „Życie i Myśl” 30, 1980/2 (308), s. 14.

[30] Por. E. Kocwowa, *Biologia w ochronie zdrowia i środowiska*, Warszawa 1977, s. 33 i n.

[31] Jan Paweł II, *Apel w sprawie Sahelu*, „Osservatore Romano” – polska wersja językowa 1/1980/6, s. 20.

[32] Zob. I. Tokarczuk, *Problematyka pastoralna w Encyklice „Redemptor hominis”*, [w:] *Redemptor hominis, tekst i komentarz*, Kraków 1980, s. 85–86.

[33] Jan Paweł II, *Przemówienie podczas wizyty w siedzibie ONZ d/s oświaty, nauki i kultury (UNESCO)*, Watykan 1980, s. 18.

[34] Tamże, s. 8.

władanie człowieka, aby mógł z nich korzystać. Ojciec Święty odwołuje się w swoich rozważaniach najczęściej do rozdziału pierwszego i drugiego księgi Rodzaju. Według pierwszego rozdziału *Genesis* Bóg rzekł: „Oto wam daję wszelką roślinę przynoszącą ziarno po całej ziemi i wszelkie drzewo, którego owoc ma w sobie nasienie; dla was będą one pokarmem" (Rdz 1. 29)"[35]. Z innego zdania rozdziału drugiego dowiadujemy się, że „Pan Bóg wziął [...] człowieka i umieścił go w ogrodzie Eden, aby uprawiał go i doglądał". Według myśli Jana Pawła II, ze słów biblijnych wynika, że z woli Bożej do dóbr materialnych mają prawo wszyscy ludzie i każdy człowiek z osobna. Powinno się to odbywać w taki sposób, aby życie zarówno grup społecznych jak i jednostek było godne człowieka. W tym celu według Papieża, konieczny jest sprawiedliwy i równy podział dóbr „ nie tylko w obrębie każdego narodu, ale i w obrębie każdego narodu, ale i w skali świata, nie dopuszczając do tego, że kraje silniejsze wykorzystywały swą przewagę z krzywdą dla słabszych"[36].

Jan Paweł II uważa, że korzystanie z dóbr wiążące się obecnie z osiągnięciami współczesnej techniki powinno uwzględniać prawo każdego do nich. Dysponując dobrami społeczności, powinny, w miarę swych możliwości, zapewniać każdemu korzystanie z nich, przynajmniej na pewnym dla wszystkich zagwarantowanym poziomie. Jednocześnie Ojciec Święty ostrzega wielokrotnie przed nieprawidłowym korzystaniem z postępu techniczno-cywilizacyjnego, które może stwarzać zagrożenie dla człowieka oraz wprowadzał niesprawiedliwe zasady podziału dóbr.

Papież przypomina także o prawie każdego człowieka do dóbr gospodarczo-społecznych, z którego wynika szereg szczegółowych uprawnień. Jednym z nich jest prawo człowieka do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia, wtedy gdy dotyka go starość, choroba lub wypadek i staje się niezdolnym do pracy[37]. Tak papież postrzega podstawową zasadę sprawiedliwości. Z zasady tej wynika prawo do wypoczynku i opieki zdrowotnej. Dla Papieża, aby prawo człowieka do dóbr gospodarczo-społecznych wraz z wynikającymi z niego uprawnieniami mogło być w całej pełni respektowane oraz wcielane w życie, powinna istnieć potrzeba międzyludzkiego porządku opartego na sprawiedliwości. „Ład taki musi być stale w świecie urzeczywistniany na nowo, w miarę nowych warunków i możliwości ekonomicznych – nowych możliwości techniki i produkcji, a zarazem nowych możliwości i konieczności podziału dóbr"[38].

W ramach dyskusji nad prawami człowieka i postrzegania tego zagadnienia z pozycji filozofii i etyki naturalnej ważne stanowisko zajmuje Jan Paweł II. W centrum jego uwagi znajduje się godność człowieka. W całym nauczaniu Papieża jedną z najważniejszym podstaw wszelkich praw podmiotowych, jest

---

[35] Jean Paul II, *Au Brèsil. Intègritè des discourse*, Paris 1980, s. 232.

[36] Jan Paweł II, *Przemówienie inauguracyjne na III Konferencji Generalnej Episkopatu Ameryki Łacińskiej w Puebla*, „Życie i Myśl" 1979/5(299), s. 92.

[37] Tamże, s. 94.

[38] Jean Paul II, *France, que fais-tu de ton baptēme? Tous les textes du voyage du Pape publiès par la Conférence Episcopale frnacaise*, Paris 1980, s. 102.

godność osoby ludzkiej. Człowiekowi oraz jego prawom podstawowym poświęca bardzo dużo swojej uwagi, zwłaszcza w encyklikach *Redemptor hominis*, *Dives in misericordia* oraz *Laborem exercens*.

9.2. Pojęcie prawa podmiotowego

Analizując wyniki refleksji naukowych nad instytucją bezpieczeństwa ekologicznego, w sposób nieunikniony zadajemy sobie pytanie: od jakiego zagadnienia należy rozpocząć jego charakterystykę i do jakiego pojęcia należy dojść w końcowej fazie procesu takiego badania? Systematyzacja wiedzy z tego zakresu nie powinna polegać na zwyczajnym sumowaniu poszczególnych pojęć, ani także na ich mechanicznym połączeniu przy pomocy definicji. Analiza, według I. Kanta, nie uczestniczy *de facto* w rozwoju wiedzy naukowej, w tworzeniu nowych pojęć[39]. Poznanie syntetyczne, według G.W. F. Hegla, odwrotnie do analitycznego „dąży do tego, by różnorodność określeń ująć w ich jedności"[40].

W analizie pojęcia prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego, wychodząc od rzeczy ogólnych (prawo podmiotowe) w syntezie, mam zamiar dojść do poznania rzeczy jednostkowych. Fazami tego procesu są: 1) próba wskazania definicji pojęcia prawa podmiotowego, 2) teorie prawa podmiotowego oraz 3) wyodrębnienie nowej kategorii prawa podmiotowego (prawo do bezpieczeństwa ekologicznego). Obiektywną podstawą procesu analitycznego i syntetycznego w poznaniu pojęcia prawa podmiotowego jest istnienie różnorodności jego form. Poznanie pojęcia prawa podmiotowego powinno przyczynić się także do zrozumienia ogólnej natury prawa do bezpieczeństwa ekologicznego.

Ustalenia definicyjne na gruncie teorii prawa podejmujemy zazwyczaj wtedy, gdy zachodzi potrzeba ustalenia sensu jakiegoś terminu (wyrażenia) Dla osiągnięcia tego celu definicja musi być pozbawiona błędów. Oznacza to, że powinna ona być zbudowana zgodnie z warunkami jej poprawności[41].

Prawo podmiotowe zaliczane jest do głównych instytucji zarówno prawa prywatnego. jak i prawa publicznego. Rozpowszechnione jest stanowisko, że jest to przede wszystkim pojęcie prawnicze teorii prawa. Na gruncie filozofii i teorii prawa, prawo podmiotowe jest najczęściej rozumiane jako rezultat naturalnych cech człowieka oraz jako instytucja systemu prawa. Analiza filozoficzna prowadzona w ramach ogólnej teorii poznania dostarcza nam wiedzę na temat działalności podmiotu w jego naturalnym otoczeniu[42]. Według jej zasadniczych założeń,

---

[39] I. Kant, *Krytyka czystego rozumu*, t. 1, przeł. R. Ingarden, Warszawa 1957, s. 21–22.

[40] G.W. F. Hegel, *Nauka logiki*, t. 2, Warszawa 1968, s. 720.

[41] T. Pawłowski, *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986, s. 20.

[42] P. Łabieniec, *Josepha Raza i Johna Finisa poglądy na temat istoty praw podmiotowych*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, Lublin 1999, s. 293.

„im bardziej złożony, różnorodny, zmienny jest świat przedmiotowy, w którym podmiot żyje i działa, tym bardziej złożona, różnorodna i elastyczna musi być wiedza i poznawczo-regulacyjne umiejętności”[43].

Prawa podmiotowe mogą być rozumiane jako postulaty filozoficzne, prawne lub jako szczególny rodzaj instytucji prawnej systemu prawa. W świadomości społecznej utrwaliły się określone zasady, które dotyczą praw podmiotowych osadzonych w systemach norm i wartości[44]. Pojęcie prawa podmiotowego różnie rozumiane, najczęściej odwołuje się do wartości cennych dla człowieka, które powinny być chronione. W rozważaniach na temat pojęcia prawa podmiotowego niezbędne są ustalenia metodologiczne i terminologiczne. Ich efektem powinno być odróżnienie opisu sytuacji prawnej jednostki od ocen i założeń koncepcji systemu prawa oraz postulatów *de lege ferenda*, które są tworzone na podstawie takich ocen[45]. Nazwa „prawo podmiotowe” kryje w sobie też często cechy emocjonalne[46]. Są one związane z samą naturą człowieka oraz istnieniem jego podstawowych praw.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi wstępne, niezbędne jest przedstawienie ewolucji pojęcia prawa podmiotowego oraz pokazania kształtowania się w ujęciu historycznym głównych tez jego treści.

W prawie rzymskim nie występowała teoretyczna konstrukcja pojęcia prawa podmiotowego wyróżniana w ramach prawa pozytywnego. Glosatorzy doszukiwali się prawa podmiotowego w instytucji *actio*. Przyjmowano, że prawo podmiotowe w ujęciu abstrakcyjnym obejmuje *causa proxima* skargi. *Causa ramota* rozumiano jako stan faktyczny, w ramach którego ta skarga powstaje. Jednym z pierwszych, który w sposób usystematyzowany przedstawił istotę praw podmiotowych o charakterze materialnym na tle wykładu prawa rzymskiego, był H. Doneau[47]. W okresie oświecenia koncepcje dotyczące pojęcia prawa podmiotowego powiązane były z filozoficznymi teoriami wolności. Centralnym problemem pojęcia prawa podmiotowego w tym czasie stawała się kwestia społecznej natury człowieka, która była realizowana w życiu politycznym i społecznym. Prawo podmiotowe rozważali zwłaszcza prawnicy i filozofowie. Należeli do nich m. in. H. Grocjusz, T. Hobbes, J. Locke, K. Monteskiusz oraz J. J. Rousseau.

---

[43] *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, red. Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P. J. Smoczyński, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 715.

[44] K. Opałek, *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red M. Szczepaniak, Warszawa 1974.

[45] Z. Ziembiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972, s. 108–116.

[46] M. Ossowska, *Rola ocen w kształtowaniu pojęć*, „Fragmenty Filozoficzne”, Seria III, Warszawa 1967, s. 459–463.

[47] Podaję za M. Pyziak-Szafnicką, *Prawo podmiotowe*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 678.

W pojęciu prawa podmiotowego występują takie elementy składowe, jak: „posiada prawo", „ma prawo", „dysponuje prawem" oraz „przysługuje mu prawo". S. Wronkowska, analizując pojęcie prawa podmiotowego, rozważa znaczenie zwrotu „A ma prawo" na gruncie poszczególnych działów prawoznawstwa[48]. Według tej autorki, cywiliści posługują się tym wyrażeniem w znaczeniu „uprawnienia jakiegoś podmiotu (czasem uprawnienia naturalnego, zazwyczaj uprawnienia połączonego z roszczeniem), wolności prawnie chronionej i kompetencji do aktualizowania poprzez swoje czynności konwencjonalne obowiązków innych podmiotów"[49]. Na gruncie prawa państwowego i prawa administracyjnego zwrot „A ma prawo" służy do określenia tego, że „podmiotowi A przysługuje kompetencja do dokonania jakiejś czynności konwencjonalnej"[50]. Kompetencje przypisane osobom fizycznych oznaczają możliwość dokonywania czynności konwencjonalnych aktualizujących dla innych podmiotów obowiązek określonych zachowań się w stosunku do tychże osób[51]. Kompetencja organów państwa sprowadza się do stanowienia prawa.

W prawie karnym zwrot „A ma prawo" oznacza sferę wolności działania lub dozwolenia dokonania pewnej czynności. Zdaniem S. Wronkowskiej, kiedy mówi się o prawie podmiotowym jako uprawnieniu, można to odnosić do: 1) uprawnienia naturalnego (niezupełnego), 2) uprawnienia połączonego z roszczeniem oraz 3) uprawnienia, które jest utożsamiane z tzw. wolnością prawnie chronioną[52]. Autorka zwrotem „prawo podmiotowe" określa tylko pochodne sytuacje prawne jakichś podmiotów, wyznaczane tym podmiotom przez normy prawne rozważanego systemu[53]. W swojej analizie pojęcia prawa podmiotowego podziela zasadniczo poglądy K. Opałka, dotyczące braku naukowej przydatności konstrukcji prawa podmiotowego. W jej ocenie, posługiwanie się tym zwrotem akceptuje pewną „konwencję terminologiczną", która jest stosowana głównie na gruncie prawa cywilnego. Służy ona „do skrótowego opisu pochodnych, a zwłaszcza nader złożonych sytuacji prawnych jakichś podmiotów, a więc sytuacji, których opis za pomocą innych pojęć, choć możliwy, byłby jednak bardzo zawiły"[54].

Dostrzega zwłaszcza przydatność tego pojęcia głównie w dziedzinach szczegółowych. Wskazuje także na liczne argumenty przeciwko rozważanemu pojęciu, stwierdzając, że „przytoczonym argumentom trudno odmówić słuszności". S. Grzybowski uważa, że „nie ma do tej pory powszechnej zgody co do takich kwestii, jak poprawne określenie pojęcia prawa podmiotowego, rozstrzygnięcie dylematu, czy ma ono swój realny byt, czy też jest jedynie użyteczną konstrukcją

[48] S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 32.
[49] Tamże, s. 37.
[50] Tamże.
[51] Tamże.
[52] Tamże, s. 53.
[53] Tamże, s. 62.
[54] Tamże, s. 66.

sztuczną i formą myślenia prawniczego, jak również odpowiedzią na pytanie, czy można w ogóle akceptować szczególne pojęcie prawa podmiotowego”[55]. W ocenie A. Szpunara, „Żadne pojęcie prawne nie było przedmiotem tylu badań i dociekań w literaturze prawniczej, co pojęcie prawa podmiotowego”[56]. Jego zdaniem, nie można zadowalająco określić tego pojęcia. Uważa, że prawo podmiotowe „nie sięga dalej niż interes chroniony przez ustawodawcę”[57]. Takie ujęcie prawa podmiotowego ma dla tego autora szczególne znaczenie dla kwestii nadużycia prawa.

Pomimo braku powszechnej zgody na zakres i jednolicie rozumiane znaczenie pojęcia „prawo podmiotowe” w piśmiennictwie prawniczym wyraźnie widoczny jest w ostatnich latach wzrost zainteresowania omawianą problematyką.

Prawo podmiotowe należy do materii niezwykle skomplikowanej i szerokiej zwłaszcza w swym przedmiocie. Pojęcie „prawo podmiotowe” jest używane w różnych znaczeniach wynikających głównie z przyjęcia jako podstawy określonej teorii tego prawa. Nie mniejszą wagę mają też podstawy filozoficzne, na których opierają się różne teorie praw podmiotowych. Wszystko to sprawia, że mamy do czynienia z materią bardzo skomplikowaną i wciąż otwartą na nowe spojrzenie. Dla posługiwania się pełnym zakresem pojęcia prawa podmiotowego powinniśmy korzystać nie tylko z ujęcia teoretycznoprawnego, a także musimy, jak sądzę, wykorzystywać dorobek dyscyplin szczegółowych.

9.3. Teorie praw podmiotowych

Teoria prawa podmiotowego publicznego zajmuje się badaniem sytuacji prawnej podmiotu na gruncie prawa publicznego (w ramach systemu prawa publicznego). W prawie podmiotowym wyraźny jest postulat szanowania w człowieku jego godności jako osoby oraz praw gwarantujących przestrzeganie najważniejszych dla niego wartości[58].

Stopień rozwoju podmiotowości prawa publicznego zależy od siły oddziaływania prawa na podmiot i zapewnienia jemu gwarancji przestrzegania tych praw. Badanie prawa podmiotowego publicznego należy realizować dwukierunkowo. Z jednej strony trzeba je prowadzić, idąc od dołu systemu prawa ku górze, tzn. od najprostszych form tego prawa ku coraz bardziej złożonym instytucjom prawnym. Z drugiej jednak strony nie można pominąć relacji poziomych zachodzących w systemie prawa uwzględniających jego podział na gałęzie. Pozycję prawną jednostki w prawie publicznym określa rodzaj stosunków prawnych regulowanych tym prawem. Charakter tych stosunków ma wpływ na cechy podmiotowości prawnej w danym dziale

[55] S. Grzybowski, *Prawo cywilne*. *Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 96–97.

[56] A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947, s. 11.

[57] Tamże, s. 22.

[58] Por. M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1985, s. 68.

prawa[59]. Stosunki prawne na gruncie prawa publicznego powstają w związku z tym, że państwo zaspokaja potrzeby obywateli. W procesie tym obywatele występują jako podmioty praw i obowiązków, które są gwarantowane przez państwo[60]. Prawo publiczne powinno w tych stosunkach chronić prawa i interesy obywatela[61]. Analizując stronę podmiotową prawa podmiotowego oraz traktując to prawo jako sposób możliwego zachowania się podmiotu, „przyznajemy tym samym, że realizacja lub rezygnacja z realizacji tego prawa uzależniona jest od woli osoby uprawnionej"[62].

W epoce starożytnej idee zaliczane często dziś do kategorii praw podmiotowych, były badane w ramach etyki oraz myśli społecznej. Na gruncie etyki prawa, obowiązkowi odpowiada prawo. Jeżeli jesteśmy obowiązani sprawiedliwie względem drugich postępować, to tym samym mamy prawo od drugich sprawiedliwości wymagać[63]. Według kodeksu Hammurabiego, władza jest po to, aby pilnować sprawiedliwości oraz aby chronić słabych przed złym zachowaniem silnych. Na prawa człowieka w swoich pismach zwracał uwagę Arystoteles. Duży wkład w rozwój idei praw człowieka stanowiącej podwaliny zakresu pojęcia prawa podmiotowego wniosła zwłaszcza szkoła prawa natury uzupełniona później o koncepcję umowy społecznej. W nowożytnej filozofii człowieka centralnym punktem myśli politycznej, społecznej i prawnej był problem jego społecznej natury. Zajmowali się nim prawnicy i filozofowie tacy jak: H. Grocjusz i T. Hobbes.

Koncepcje prawa natury, z jednej strony, były instrumentem legalizowania obwiązującego porządku prawnego, a z drugiej – narzędziem służącym do jego zmiany. Teoria społecznego istnienia ludzi w stanie natury oraz teoria umowy społecznej stwarzały możliwość wypowiedzenia posłuszeństwa niesprawiedliwemu władcy. Koncepcje prawa natury miały służyć rozwojowi teorii państwa i prawa. Główny nurt zainteresowań H. Grocjusza obejmował badanie prawa natury. Myśliciel ten uważał, że prawo naturalne jest nakazem „prawnego rozumu, który wskazuje, że w każdej czynności, zależnie od jej zgodności lub niezgodności z rozumną naturą człowieka, tkwi moralna ohyda lub moralna konieczność i w konsekwencji Bóg, który jest twórcą natury i czynności takiej zabrania lub ją nakazuje. Czynności, w stosunku do których istnieje taki nakaz rozumu, są same przez się obowiązkowe lub niedozwolone i dlatego uważa się, że Bóg z konieczności nakazał je lub ich zabronił. Na skutek tego prawo naturalne różni się nie tylko od prawa ludzkiego, ale także od boskiego prawa pozytywnego, które nie nakazuje i nie broni tego, co samo przez się z własnej istoty jest obowiązkowe lub dozwolone, ale zabraniając powoduje, że czynność będzie niedozwolona, i nakazując sprawia, że będzie ona obowiązkowa"[64].

---

[59] R. O. Chałfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 152.

[60] Tamże.

[61] Tamże, s. 154.

[62] Tamże, s. 243.

[63] M. Morawski T. J., *Podstawy etyki i prawa*, Kraków 1930, s. 167.

[64] H. Grocjusz, *Trzy księgi O prawie wojny i pokoju*, t. 1, Warszawa 1957, s. 92. W dziele tym H. Grocjusz wyjaśnia m. in. znaczenie pojęć: prawa natury, prawa narodów oraz głównych zasad prawa publicznego.

H. Grocjusz, interpretując znaczenie pojęć: „prawo" i „natura" w kontekście treści praw podmiotowych, został uznany za twórcę nowożytnej teorii praw podmiotowych. Dla niego prawo podmiotowe jest właściwością moralną, dzięki której zgodnie z prawem rozkazujemy osobom lub posiadamy rzeczy względnie dzięki której coś nam się należy[65]. W kategorii właściwości moralnej (*qualitas moralis*) wyodrębnia on *facultas* wywodzącą się z arystotelewskiego traktowania sprawiedliwości wyrównującej oraz *aptitudo* równoznaczne z sprawiedliwością rozdzielającą.

Według poglądów przedstawicieli skandynawskiej teorii prawa A. Haegerstroema oraz K. Olivercrony, H. Grocjusz podwójnie pomieszał treści prawa podmiotowego. „Po pierwsze, próbował wysnuć treści pozytywne prawa podmiotowego z definicji ujmowanej negatywnie, podczas gdy *facultas moralis* zawsze zakłada aktywność uprawnionego podmiotu. Po drugie, jakby nie dostrzegł, że *facultas moralis* oznacza jedynie moralną, a nie prawną możliwość nakładania obowiązków"[66].

T. Hobbes uważa, że prawa natury są „rozumnymi dyrektywami opanowania wojny wszystkich ze wszystkimi i utrwalenia pokoju. Jego zdaniem, dyrektywy te nie wystarczają. Póki nie będzie gwarancji, że wszyscy będą je respektować, póty każdy będzie musiał „zachowywać pierwotne prawo stwarzania sobie bezpieczeństwa wszystkimi sposobami, jakimi zechce i będzie mógł"[67]. Skoro do zachowania bezpieczeństwa konieczne jest przestrzeganie w praktyce prawa naturalnego to można postawić pytanie w jaki sposób zagwarantować stan bezpieczeństwa. T. Hobbes wskazuje tutaj wyraźnie na państwo. Jest to organizacja, która rozporządza siłą i która budzi strach, a dzięki temu może narzucić wszystkim prawa pokoju zapewniające bezpieczeństwo. W sytuacji, gdy „liczne osoby naturalne" łączą się „pod wpływem wzajemnej obawy i troski o zachowanie swego życia w jedną osobę publiczną" – powstaje państwo. Mogą wystąpić dwa sposoby takiego zespolenia. Państwo może powstać „z mocy przyrodzonej", to znaczy z obawy ludzi przed czymś lub „z ustanowienia" co oznacza, że źródłem jest zaufanie do tego kto daje obronę i zapewnia bezpieczeństwo. W pierwszej sytuacji powstaje państwo „naturalne" a w drugiej mamy do czynienia z powstaniem państwa „politycznego"[68].

Najprostszą formą państwa jest państwo naturalne, które można nazywać nabytym, ponieważ zdobywa się je mocą i siłami przyrodzonymi. Prawa natury według T. Hobbesa są niezmienne i wieczne. Posłuszeństwo im okazywane czyni człowieka moralnym. „Kto z całym wysiłkiem dąży do tego, iżby wszystkie jego

---

[65] Tamże, s. 119.

[66] Cyt. za R. Tokarczyk, *Hugo Grocjusz o prawie natury (w 400-lecie urodzin)*, „Studia Nauk Politycznych" 1984/1, s. 130.

[67] T. Hobbes, *Elementy filozofii*, t. 2, Warszawa 1956, s. 272.

[68] Tamże, s. 279.

działania były zgodne ze wskazaniami natury, ten jasno pokazuje, iż ma intencje wypełniać wszystkie te prawa, a to jest wszystko, do czego nas zobowiązuje nasza natura rozumna. Kto zaś spełnił wszystko, do czego jest zobowiązany, ten jest sprawiedliwy”[69]. W ocenie T. Hobbesa, państwo tworzy warunki dla urzeczywistnienia praw natury i mocą swoją zapewnia niezbędny poziom bezpieczeństwa. Uważa on, że „*lex* i *ius*, są równie rożne od siebie, jak zobowiązanie i wolność, że uprawnienie jest wolnością, a mianowicie tą wolnością, która pozostawia prawo państwowe”[70].

Analizując zagadnienie prawa naturalnego w porównaniu z prawami osoby, M. A. Krąpiec dostrzega dwie tendencje w rozumieniu tego prawa: „a) tendencja uszczegółowienia tego prawa; jego formowania i konkretnego wyrażania w postaci formowania naczelnych reguł prawnych; b) tendencja ogólnego rozumienia prawa naturalnego, która przybrała podwójny wyraz: 1) formalny [...] i 2) treściowo analogiczny”[71]. Autor ten uważa, że przy akcentowaniu człowieka jako określonej natury, mającej swe zasadniczo zdeterminowane działanie, pojawia się równocześnie sprzęgnięty z tym nurt artykułowania podstawowych ludzkich praw i obowiązków[72]. Jego zdaniem, konkretne ludzkie prawa i obowiązki wychowują społeczeństwo i człowieka do obiektywnego czynienia dobra „i stanowią nieocenioną pomoc w obiektywnym kontakcie z realnym otoczeniem”[73]. M. Borucka-Arctowa twierdzi, że „koncepcja prawa natury nie jest konstrukcją, którą można by wiązać z myślicielami pewnej określonej epoki. Poczynając bowiem od starożytności, stanowiła ona stały problem przewijający się przez różne poglądy na państwo i prawo”[74]. Jej zdaniem, jest wyrazem poszukiwania pewnych absolutnych ideałów, które mogłyby stać się uzasadnieniem aspiracji i dążeń określonych pokoleń, bądź pomóc w przeciwstawieniu się wadom i niesprawiedliwości istniejących stosunków i obowiązujących zasad postępowania[75].

Jednym z założeń szkoły prawa natury było twierdzenie o istnieniu niezbywalnych oraz przyrodzonych praw człowieka rozumianych jako nie tylko czynniki moralne, ale również jako czynniki prawne. Teza ta wynikała z przeświadczenia, według którego prawa przyrodzone człowieka wynikają z właściwości ludzkiej natury. Prawo podmiotowe było rozumiane jako dobro dane człowiekowi. Władza powinna pogodzić się z istnieniem przyrodzonych praw ludzi rozumianych jako kategoria praw podmiotowych. Za pomocą prawa pozytywnego prawodawca

---

[69] Tamże, s. 254.

[70] T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 1954, s. 257.

[71] M. A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975, s. 242.

[72] Tamże, s. 243.

[73] Tamże, s. 244.

[74] M. Borucka-Arctowa, *Prawo natury jako ideologia antyfeudalna*, Warszawa 1957, s. 5.

[75] Tamże.

gwarantuje istniejące prawa podmiotowe. Przed władzami publicznymi stało zadanie pogodzenia wrodzonych praw jednostki z takimi samymi prawami innych ludzi oraz zabezpieczenie ogólnego szanowania tych praw. Z pozycji prawa natury niezbywalne i przyrodzone prawa człowieka powinny być usytuowane centralnie w porządku prawnym jako prawa bezwzględnie zabezpieczone przed likwidacją lub ograniczeniem.

Właśnie w prawie natury prawa podmiotowe zostały po raz pierwszy zdefiniowane i usystematyzowane. Szeroki katalog praw z niego wynikających obejmuje m. in.: prawo do życia, własność, wolność osobistą oraz dobra osobiste. E. Jarra uważa, że „za odpowiednik do nauki o prawie przedmiotowym przyjęte jest uważać naukę o prawie podmiotowym[76]. Znane, jego zdaniem, tradycyjne określenie stosunku prawnego zrodziło dualizm pojęcia prawa i uwzględnienie w jego zakresie podziału na prawo przedmiotowe i prawo podmiotowe[77].

W doktrynie prawa natury prawo podmiotowe łączone jest najczęściej ze sferą wolności jednostkowej, która znajduje się poza zakresem pozytywnej regulacji normatywnej. Reprezentujący myśl polskiego oświecenia: H. Kołłątaj, S. Staszic oraz H. Stroynowski postrzegali kategorię praw podmiotowych w ramach koncepcji prawa natury.

Proces pozytywizacji prawa natury spowodował zmiany w hierarchii pojęć prawnych. Doprowadziło to w konsekwencji do relatywizacji prawa podmiotowego polegającej na tym, że sfery praw i wolności wynikających z prawa natury przeniesione zostały do systemu prawa stanowionego. W XIX w pozytywizm prawniczy oparł się na zasadzie, według której jedynym oraz wyłącznym źródłem praw i obowiązków obywateli jest wola państwa wyartykułowana w prawie obowiązującym[78]. Prawo podmiotowe zeszło z pozycji pojęcia fundamentalnego, stając się konstrukcją teoretyczną. W istniejącym podziale na prawo przedmiotowe i prawo podmiotowe to drugie przekształcone zostało w kategorię zewnętrzną. Była ona oderwana od prawa przedmiotowego i wywierała na to prawo mocniejszy lub słabszy wpływ.

W konsekwencji rozwoju szerokiej refleksji nad prawem podmiotowym stworzone zostały główne teorie prawa podmiotowego. Z prawem natury połączona była koncepcja praw przyrodzonych (wrodzonych), które są niezależne od norm prawa stanowionego. W poglądach F. C. von Savigny'ego oraz B. Windscheida prawo podmiotowe określane jest jako „moc woli" (zakresu wolności), która jest użyczona jednostce przez porządek prawny. R. Jhering dokonał zrównania prawa podmiotowego z prawem chronionym interesami z prawnie zapewnionym użytkiem.

---

[76] E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 294.

[77] Tamże.

[78] Zob. szerzej na temat wypaczonych postaci tej koncepcji F. Połomski, *Ustawodawstwo rasistowskie III Rzeszy i jego zastosowanie na Górnym Śląsku*, Katowice 1970, s. 43 i n.

Wreszcie należy wspomnieć o poglądach, które zaprzeczają prawie całkowicie istnieniu prawa podmiotowego, uprawnień i obowiązków oraz podmiotów prawa. W teorii L. Duguita nastąpiło zastąpienie prawa podmiotowego funkcją społeczną[79]. Jest on przedstawicielem kierunku, który odrzuca pojęcie prawa podmiotowego[80]. Jest także jednocześnie przeciwnikiem doktryny indywidualistycznej wywodzącej się od szkoły J. Lockea i J. J Rousseau. W doktrynie tej człowiek z natury jest wolny, niezależny, odosobniony oraz posiada prawa indywidualne, niezbywalne i, które nie ulegają przedawnieniu. Dla L. Duguita koncepcja prawa podmiotowego jest z gruntu sztuczna i fałszywa. Według tego autora, prawo podmiotowe może być ujmowane jedynie jako szczególna właściwość woli człowieka[81].

Teoria zakresu wolności łączy prawo podmiotowe z kategorią wolności jednostkowej, która znajduje się poza sferą regulacji prawnej. Zasada wolności stała się zwłaszcza podstawą proponowanych w XIX w. nauce definicji prawa podmiotowego. W praktycznej sytuacji prawnej osobom przysługuje moc obejmująca zakres swobody kształtowany obszarem woli. Według późniejszej wersji tej teorii prawo podmiotowe jest rozumiane jako pewien zakres wolności jednostki, który jest chroniony za pomocą negatywnych obowiązków nakładanych na inne podmioty.

W klasycznych ujęciach teorii prawa podmiotowego obejmujących teorię woli i teorię interesu, prawo podmiotowe nie było określane za pomocą definicji negatywnej. Oznaczało ono zespół uprawnień, które wynikały z porządku prawnego i posiadały moc działania. Zgodnie z teorią woli państwo daje swoim obywatelom część swojej mocy. Dzięki niej obywatele mogą aktywnie występować wobec osób trzecich. Oznacza to, że mają oni w stosunku do tych osób prawo podmiotowe. Władztwo woli oznacza przewagę nad inną osobą oraz możliwość narzucenia jej własnej woli. Autorem teorii woli był F. C. von Savigny. Prawo podmiotowe w jego ocenie obejmuje sytuacje, „gdy zważymy na stan prawny (*Rechtszustand*), tak jak on nas w rzeczywistym życiu ze wszystkich stron otacza i przenika, to okaże się nam najpierw jako moc przysługująca pojedynczej osobie: obszar, na którym panuje jej wola, panuje za naszą zgodą. Tę władzę nazywamy prawem tej osoby, równoznacznym z jej uprawnieniem/roszczeniem (*Befungnis*); niektórzy nazywają to prawo prawem w znaczeniu podmiotowym (*das Recht im subkjectiven Sinne*)"[82].

Prawo podmiotowe w tym ujęciu opiera się na stosunku prawnym wynikającym z obiektywnego porządku prawnego, w ramach którego „każde pojedyncze prawo przedstawia sobą tylko szczególną, wyodrębniona poprzez abstrakcję, stronę, tak że nawet wartościowanie danego prawa może być prawdziwe

[79] Zob. szerzej na temat mocy obowiązującej reguły społecznej; J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguluj prawnej Leona Duguit*, Lublin 1949, s. 59 i n.

[80] A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947, s. 11.

[81] Tamże, s. 12.

[82] Cyt. za A. Wróbel, *§ 24. Pojęcie prawa podmiotowego publicznego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 317.

i przekonujące tylko wtedy, gdy jest oparte na całkowitym oglądzie stosunku prawnego”[83]. Wola jest tutaj elementem sprawczym umożliwiającym realizowanie swego prawa. Ma to miejsce wtedy, gdy podmiot działa sam w celu wyegzekwowania swojej woli, jak również i wtedy, gdy realizuje to za niego państwo.

Teoretyczny sposób ujęcia prawa podmiotowego zaproponowany przez F. C.von Savigny’ego, został rozszerzony i uzupełniony przez B. Windscheida. Jest on twórcą teorii woli. W jego sposobie interpretowania prawa podmiotowego główne znaczenie posiadają dwa czynniki: 1) rozróżnienie powództwa i roszczenia oraz 2) uznanie roszczenia jako prawa do cudzego zachowania się[84]. Autor ten wyróżnia ponadto „*actio*” traktowane jako roszczenie pozwalające na urzeczywistnienie woli poprzez sądowe dochodzenie[85]. Według S. Grzybowskiego, „są to takie uprawnienia, które polegają na możności domagania się od indywidualnie oznaczonych osób, aby zachowały się one w określony sposób, polegający na czynieniu, zaniechaniu lub znoszeniu”[86]. Według tego autora, roszczenia mogą płynąć z różnych praw podmiotowych, z wyjątkiem praw kształtujących[87]. Polegają one na tym, że uprawniony może swym własnym działaniem, bez udziału innych osób, doprowadzić do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego[88]. Źródłem roszczeń mogą być prawa względne oraz prawa bezwzględne. Roszczenia wynikające z praw bezwzględnych powstają dopiero w przypadku dokonanego już lub grożącego naruszenia prawa podmiotowego. Roszczenia, które wynikają z praw względnych, powstają w zależności od ich rodzaju w sytuacji naruszenia lub grożącego naruszenia prawa podmiotowego. Dla B. Windscheida powództwo oznacza przymusową realizację materialnego prawa podmiotowego w postaci roszczenia (*Anspruch*)[89].

Konsekwencją krytyki teorii woli była teoria interesu. W nowym ujęciu prawo podmiotowe przestało być równoznaczne z wolą lub zamiarem. Zdecydowaną krytykę teorii woli przeprowadził R. Jhering. Głównym celem prawa podmiotowego jest służenie interesom oraz potrzebom obrotu. Dla tego autora istotę prawa podmiotowego nie stanowi abstrakcyjna wola podmiotu, lecz realna korzyść, którą może osiągnąć realizując swoje uprawnienie. W pojęciu interesu mieści się możliwość praktycznego zrozumienia prawa. Prawem podmiotowym są takie interesy, które są powiązane z elementem formalnym. Korzystają one z ochrony prawnej dzięki możliwości wniesienia powództwa. Według R. Jheringa, prawem podmiotowym jest prawnie chroniony interes[90].

---

[83] Tamże, s. 318.
[84] Tamże.
[85] M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, SPP 2006/1, s. 44.
[86] S. Grzybowski, *Prawo cywilne*..., s. 99.
[87] Tamże.
[88] Tamże.
[89] M. Pyziak-Szafnicką, *Prawo podmiotowe* ..., s. 679.
[90] Cyt. za A. Wróbel, *§ 24. Pojęcie prawa podmiotowego*..., s. 319.

Prawo podmiotowe w teorii interesu jest rozumiane szeroko i obejmuje prawo do własnego zachowania się. W granicach kategorii „prawnie chronionego interesu" znajdują się oprócz uprawnień także „wszelkie sytuacje, w których ustawy nie przyznając podmiotom żadnych uprawnień, miały skutki dla tych podmiotów korzystne, chroniły ich interesy"[91]. Prawo podmiotowe w teorii interesu jawi się jako zagwarantowana przez państwo możliwość otrzymania korzyści służących do zaspokojenia potrzeb wynikających z natury ludzkiej.

Na tle krytyki koncepcji R. Jheringa powstała definicja kompromisowa. Według nowego podejścia, „prawo podmiotowe to moc woli przyznana jednostce przez porządek prawny jako środek do zaspokojenia ludzkich interesów"[92]. W teoriach kompromisowych, łączących w sobie elementy teorii woli i teorii interesu, prawo podmiotowe związane jest z możnością prawną przyznania jednostce przez prawo. H. Kelsen, nie odrzucając pojęcia prawa podmiotowego, postrzegał je jako proste odbicie obowiązku prawnego innego podmiotu. Dla H. Kelsena prawem podmiotowym jest norma prawna dotycząca osoby, która ma wpływ na realizację wynikających z normy oraz woli państwa skutków bezprawnego zachowania[93]. R. Dworkin konstatuje, że „słowo «prawo» [*right*] ma różne znaczenia w różnych kontekstach. W większości wypadków, gdy mówimy, że ktoś ma «prawo» coś robić, mamy na myśli, że byłoby niesłuszne przeszkadzanie mu w tym, a przynajmniej, że potrzebne jest jakieś specjalne uzasadnienie ewentualnej interwencji"[94]. W jego ocenie, w Stanach Zjednoczonych obywatele mają pewne fundamentalne prawa względem rządu. Są to moralne prawa, którym Konstytucja nadała status uprawnienia prawnego[95].

R. Dworkin wskazuje jednocześnie na argumenty prawa społeczeństwa do obrony swojego istnienia. Pierwszy jego zdaniem sprowadza się do następującego twierdzenia: „(1) W nowoczesnym społeczeństwie jest wiele zasad moralnych, którymi pewni ludzie się kierują, nie usiłując ich narzucać innym. Są również takie wzorce moralne, które większość umieszcza poza granicą tolerancji i narzuca tym, którzy się na nie zgadzają"[96]. Odpowiadając na pytanie: Jakie mamy prawa? cytowany autor twierdzi, że „Jeśli ktoś ma do czegoś prawo, to błędem rządu jest odmawianie mu go, nawet jeśli leżałoby to w interesie ogółu. Wydaje mi się, że taki sens prawa (który można nazwać antyutylitarystycznym pojęciem prawa) jest bardzo bliski temu, który występuje najczęściej w pismach oraz w sporach politycznych i prawniczych ostatnich lat"[97].

---

[91] K. Opałek, *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957, s. 234.
[92] M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe ...*, s. 680.
[93] H. Kelsen, *Hauptprobleme der Statsrechtslehre*, Tybinga 1923, s. 620.
[94] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 340.
[95] Tamże, s. 344.
[96] Tamże, s. 434.
[97] Tamże, s. 477.

H. L. A. Hart proponuje pojmować „prawo jako «gałąź» moralności czy sprawiedliwości oraz, że o jego istocie stanowi w większym stopniu jego zgodność z zasadami moralności czy sprawiedliwości niż inkorporacja nakazów i gróźb”[98]. Jego zdaniem „teoria prawa jako nakazów popartych przymusem, mimo jej błędów, rozpoczyna od najzupełniej poprawnego ujęcia faktu, że tam, gdzie jest prawo, tam też zachowanie się ludzi staje się w jakimś sensie niedobrowolne lub obowiązkowe”[99]. Autor ten już w przedmowie do swojej książki wyraźnie zaznacza, że w wielu przypadkach rozważa pytania, o których zasadnie można powiedzieć, że dotyczą słów. Metoda analizy pojęciowej stosowana przez tego autora doprowadza go wniosku, że należy opisywać znaczenia i starać się odtworzyć rozróżnienia pojęciowe reprezentowane przez poszczególne konteksty.

Większość autorów skłania się do przyjęcia, że mamy prawo podmiotowe w wielu dziedzinach praw człowieka. Problemy pojawiają się, wtedy kiedy chcemy pokazać jak w praktyce funkcjonuje to prawo i jaki jest jego zakres.

9.4. Zakres prawa podmiotowego

Jak widać z krótkiego zaprezentowania poglądów na temat pojęcia prawa podmiotowego, jest ono używane w rozmaitych znaczeniach. Rozumiane ono bywa jako postulaty filozoficzno-prawne, zasady ustrojowo-polityczne czy wreszcie jako szczególny rodzaj norm prawnych tworzących instytucję prawną.

Istotne znaczenie ma także zakres tego prawa. Według F. Zolla (seniora), prawo podmiotowe to „pewien zakres, w którym uprawniony wolę swoją na podstawie prawa w znaczeniu przedmiotowym czy to sam, czy to przez zastępcę swobodnie objawić, czyli zamanifestować może”[100]. W tym ujęciu prawa podmiotowego widać wyraźnie zależność prawa podmiotowego od prawa przedmiotowego. Jednym z celów tego prawa jest ochrona przyrodzonej sfery wolności jednostki.

Prawo podmiotowe jako uprawnienie definiuje R. Longchamps de Berier. Jest to, według tego autora, chroniona „przez porządek prawny możliwość zaspokojenia swego oznaczonego interesu za swoją wolą lub za wolą swego prawnie uznanego zastępcy”[101]. Według W. Siedleckiego, „na pojęcie prawa podmiotowego składają się nie tylko pewne możności przysługujące podmiotowi prawa, ale także obowiązek innych podmiotów prawnych[102]”. K. Opałek uważa, że prawo

---

[98] H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 20.

[99] Tamże, s. 118.

[100] F. Zoll, *Pandekty czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego*, t. 1, *Cześć ogólna w połączeniu z historią źródeł prawa rzymskiego*, Kraków 1906, s. 199.

[101] R. Longchamps de Berier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 104.

[102] W. Siedlecki, *Podstawowe pojęcia prawne*, Kraków 1948, s. 53 i n.

podmiotowe może przybrać różne znaczenia. Może być rozumiane jako prawo przysługujące podmiotowi (uprawnienie), można to prawo widzieć jako element prawonaturalnej wolności człowieka, która nie podlega regulacji prawnej ustanowionej przez państwo[103].

W ocenie K. Opałka, nieodłącznymi akcesoriami prawnopodmiotowej wersji prawa natury są dwie koncepcje[104]. Pierwszą jest koncepcja „stanu natury", drugą jest koncepcją umowy społecznej. Autor ten, analizując pojęcie prawa podmiotowego, wskazuje na cztery teorie reprezentowane w nauce dotyczące praw podmiotowych. 1) prawo podmiotowe jako odpowiednik przeżyć psychicznych lub społecznych; 2) prawo podmiotowe rozumiane jako przedmiot idealny; 3) prawo podmiotowe traktowane jako wyraz przeżyć o charakterze emotywnym oraz 4) prawo podmiotowe widziane jako relacja prawa przedmiotowego do określonych podmiotów[105].

Autorzy A. Redelbach, S. Wronkowska i Z. Ziembiński proponują wprowadzenie pojęcia modalności prawnej[106]. Na gruncie logiki modalność oznacza sposób, w jaki zdania stwierdzają określone fakty. Mogą to być zdania asertoryczne, apodyktyczne oraz problematyczne. Na konieczność lub niemożliwość wskazuje treść zdań apodyktycznych. Stwierdzenie, że „tak a tak być może" przedstawia zdanie problematyczne. A. Wolter postrzega prawo podmiotowe jako „jedno lub więcej uprawnień, związanych ze sobą funkcjonalnie i stanowiących element danego typu stosunku prawnego"[107]. W ocenie A. Szpunara, definicje, które określają istotę prawa podmiotowego stanowiącą możność postępowania, nawiązują w swej treści do teorii woli B. Windscheida[108]. Dla tego autora „pojęcie praw podmiotowych jest tworem myślowym, odzwierciedlającym w sposób syntetyczny sferę zjawisk społecznych, które normuje porządek prawny"[109].

W propozycji teoretycznej A. Szpunara na temat wyjaśnienia znaczenia prawa podmiotowego można dostrzec koncepcję obejmującą posługiwanie się skrótem językowym sprowadzającym się do funkcjonalnej wiązki uprawnień. M. Pyziak-Szafnicka, analizując klasyczne teorie prawa podmiotowego, uważa, że teoria interesu lepiej oddaje jego istotę i cel[110]. Według tej autorki, „prawa podmiotowe są tworem myślowym, abstrakcyjnym i obiektywnym, ponieważ oderwanym od istniejących stosunków cywilnoprawnych i od subiektywnych

---

[103] K. Opałek, *Prawo podmiotowe...*, s. 16.

[104] K. Opałek, *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974, s. 13.

[105] K. Opałek, *Prawo podmiotowe...*, s. 215.

[106] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.

[107] A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972, s.109.

[108] A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 99, 100.

[109] Tamże, s. 103.

[110] M. Pyziak-Szafnicką, *Prawo podmiotowe...*, s. 694.

interesów poszczególnych podmiotów”[111]. Jej zdaniem, prawa podmiotowe przysługują uprawnionym, choćby nie pozostawali w żadnym konkretnym stosunku cywilnoprawnym. Według Z. Radwańskiego, prawo podmiotowe to „pewna złożona sytuacja podmiotu prawnego, wyznaczona podmiotom przez obowiązujące normy i chroniąca prawnie uznane interesy tych podmiotów”[112]. Zdaniem Z. Ziembińskiego, spór o to, czy danej osobie w określonej sytuacji przysługuje prawo podmiotowe, jest rozstrzygalny wtedy, gdy terminowi „prawo podmiotowe” przypisuje się jakieś dostatecznie określone znaczenie[113].

Na podstawie przedstawionych w literaturze koncepcji dotyczących prawa podmiotowego można wskazać na następujące jego najważniejsze cechy: 1) prawo podmiotowe jest związane z wyznaczeniem grupy dóbr cennych i wymagających ochrony prawnej; 2) dobra chronione prawem podmiotowym występuje w układzie hierarchicznym; 3) przyjęcie założenia, że uznawane dobra powinny być chronione przy pomocy prawa w sensie przedmiotowym; 4) ustalenia dotyczące treści oraz stosowania norm prawnych w ramach istniejącej wiedzy są uznawane za skuteczny środek do osiągnięcia stanów rzeczy[114]. Według tego autora, „czyimś prawem nazywa się także zespół funkcjonalnie powiązanych czyichś wolności, uprawnień i kompetencji, w pewnych przypadkach nazywając tak złożony zespół prawem podmiotowym[115].

J. Chaciński wyodrębnia status ontyczny prawa podmiotowego[116]. Uważa, że metody analizy pojęcia prawa podmiotowego uzależnione od przyjęcia określonej koncepcji normy prawnej i stosunku prawnego wpływają na rozumienie prawa podmiotowego w aspekcie jego statusu ontycznego. Autor ten omawia także pojęcie modalności prawnej. Oznacza to jego zdaniem kwalifikację prawną pewnych zachowań jakichś podmiotów ze względu na określoną normę czy zespół norm[117]. A. Wróbel omawia konstrukcję prawa podmiotowego publicznego[118]. Jest to teoria prawa publicznego. Autor ten twierdzi, że „w pojęciu prawa podmiotowego publicznego mieszczą się zatem prawa podmiotowe publiczne jako sytuacje podmiotowe wobec administracji publicznej i prawa podmiotowe publiczne jako sytuacje podmiotowe wobec władzy publicznej (prawa konstytucyjne)”[119].

Prawo podmiotowe publiczne określa relacje zachodzące w systemie prawa pomiędzy jednostką a państwem. W konstrukcji normatywnej prawa podmiotowego wyraźny jest element indywidualizmu. M. Waline wyróżnia indywidualizm

---

[111] Tamże.
[112] Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 77.
[113] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 206.
[114] S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 7–8.
[115] Z. Ziembiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, PiP 1967/23, s. 45.
[116] J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004, s. 18.
[117] Tamże, s. 20.
[118] A. Wróbel, *§ 24. Pojęcie prawa podmiotowego...*, s. 308.
[119] Tamże, s. 309.

filozoficzny, polityczny, ekonomiczny i prawniczy[120]. Wspólną cechą tych indywidualizmów jest stworzenie sytuacji, w której jednostka stanie się przyczyną i celem instytucji politycznych, systemu gospodarczego oraz systemu prawa. W jednostce powinny znajdować się źródła poznania otaczającego świata.

9.5. Prawo do środowiska jako podstawa do wyodrębnienia prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego

Koncepcja samoistnego prawa podmiotowego do środowiska była rozważana literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska jeszcze na gruncie pierwszych rozproszonych regulacji prawnych chroniących wybrane elementy środowiska. Prawo podmiotowe do środowiska było rozumiane w różny sposób i tak samo było również klasyfikowane[121]. Analizowano tam m. in. zagadnienie związane z odpowiedzią na dwa zasadnicze pytania: 1) czy mamy do czynienia z samoistnym prawem podmiotowym do korzystania z nie naruszonego środowiska rozumianego jako jednolite prawo względem całości środowiska?; 2) czy należy przyjąć, że istnieje wiele różnych praw podmiotowych odnoszących się do poszczególnych elementów środowiska?[122]. Na podstawie art. 71 Konstytucji z 1952 r. oraz zgodnie z art. 24 k.c. w związku z art. 23 k.c. przedstawiony został pogląd, według którego prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego należy uznać za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.[123]

Pojęcie dobra osobistego może być rozważane na tle art. 23 i 24 k.c. Ustawa nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia. W treści art. 23 k.c. znajdujemy przykładowe wyliczenie dóbr osobistych. Sposób ich ochrony może sugerować przyjęcie poglądu, że prawo do korzystania z wartości środowiska można uznać za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. Zdaniem J. J. Skoczylasa, „przyjęcie takiej koncepcji w rezultacie prowadzi do przyznania legitymacji procesowej, a więc występowania w obronie prawa do korzystania z wartości środowiska każdemu obywatelowi na zasadach *actio popularis*"[124].

---

[120] M. Waline, *L'individualisme et Le dront*, Montchrestien 1949, s. 13–27.

[121] Zob. L. Łustacz, *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, „Studia Iuridica" 1974/2, s. 9 i n.; tenże, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 112 i n.; Z. Rybicki, *Ewolucja prawnych form zarządzania gospodarką*, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja" 1974, nr 14–15, s. 49; W. Radecki, *Cywilnoprawna ochrona środowiska*, „Problemy Praworządności" 1976/11–12, s. 37–38; tenże, *Niektóre problemy odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska naturalnego*, NP 1979/10.

[122] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 15.

[123] W. Radecki, *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra" 1979/11–12, s. 1–16.

[124] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawne*...,s. 16.

W. J. Katner na podstawie przepisów u.o.k.ś. i przy akceptacji dążeń judykatury i nauki postuluje potrzebę stworzenia „konstrukcji cywilistycznej prawa podmiotowego do środowiska”[125]. Autor ten rozważa także, jaki cel i zakres może mieć „to nowe prawo podmiotowe”. Argumenty uzasadniające funkcjonowanie tej instytucji prawnej przedstawia na podstawie analizy przepisów u.o.k.ś, z których wyprowadza prawo do środowiska rozumianego jako prawo człowieka do korzystania z elementów przyrody w stanie naturalnym lub przekształconych. Jego zdaniem, „stawiając na straży dóbr, składających się na środowisko, prawo podmiotowe tworzy się odpowiadający mu obowiązek innych do nienaruszania tego prawa”[126]. Uważa, że prawa do środowiska nie można umieścić w „utrwalonych schematach tradycyjnych praw podmiotowych”[127]. Uważa on, że mamy do czynienia z sytuacją wyodrębniania się pewnej nowej grupy praw podmiotowych.

W. J. Katner na gruncie prawa cywilnego akceptuje istnienie jednolitego, syntetycznego prawa podmiotowego człowieka do otaczającego go wartości świata przyrody[128]. Jego zdaniem, jest prawo, które posiada charakter niemajątkowy i jest „zbliżone do praw osobistych, ale z nim nie tożsame”[129]. Przedstawiona przez tego autora kategoria prawa podmiotowego stoi na straży dóbr należnych każdemu człowiekowi obejmujących prawo do czystego powietrza, wody, gleby oraz spokoju. Realizacja tego prawa może odbywać się za pomocą tradycyjnych roszczeń prawa cywilnego. Dla J. J. Skoczylasa podstawę do skonstruowania jednolitego prawa podmiotowego względem środowiska można uzasadniać tyko pod pewnymi warunkami. Sprowadzają się one generalnie do tego, że środowisko jako całość powinno być traktowane w sposób jednolity, „że daje się ustalić jednolita treść prawa podmiotowego względem niego, że prawo to jest chronione jednorodnymi środkami”[130]. Wątpliwości w konstruowaniu prawa podmiotowego do środowiska pogłębia zdaniem cytowanego autora sektorowa ochrona środowiska. Polega ona na tym, że regulacje prawne dotyczą poszczególnych elementów środowiska i są rozproszone w różnych pod względem przedmiotu aktach prawnych.

Wyodrębnienie zasad prawnych ochrony środowiska oraz stworzenie jednolitego kodeksu ochrony środowiska może przyspieszyć proces uznania istnienia prawa podmiotowego do środowiska[131]. W ocenie J. J. Skoczylasa, na podstawie zwykłego ustawodawstwa nie daje się uzasadnić istnienia samoistnego prawa podmiotowego do nienaruszonego środowiska. Na poparcie swojego stanowiska autor

---

[125] W. J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 189.

[126] Tamże, s. 190.

[127] Tamże, s. 193.

[128] Tamże, s. 194.

[129] Tamże, s. 195.

[130] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawne*..., s. 17.

[131] L. Jastrzębski, *Kryteria i instytucje prawne ochrony środowiska w Polsce oraz ZSRR, CSRS i NRD*, PiP 1980, z. 1, s. 94–104.

ten wymienia następujące powody: 1) istnienie prawnej ochrony sektorowej ochrony środowiska; 2) możliwość rozważania różnych praw podmiotowych względem tych obiektów, które składają się na pojęcie środowisko; 3) brak jednolitego charakteru prawa do środowiska. Jego zdaniem, „trudności co do uznania samoistnego prawa podmiotowego gwarantującego korzystanie z nie skażonego i ekologicznie zrównoważonego naturalnego środowiska człowieka sprowadzają się również do określenia podmiotów uprawnionych, podstaw skonstruowania żądania oraz sprecyzowania przedmiotu roszczeń i rozwiązywania sporów na tle innych konstytucyjnie zagwarantowanych praw”[132]. J. J. Skoczylas uważa, że postulat wprowadzenia jednolitego osobistego prawa podmiotowego do jakościowo wartościowego środowiska *de lege ferenda* jest uzasadniony. Uważa jednak, że niczego nie zmieni uznanie prawa człowieka do środowiska za odrębna kategorię praw podmiotowych.

Analiza prawa podmiotowego do środowiska prowadzona na gruncie prawa cywilnego nawiązuje do instytucji prawnej dóbr osobistych. Jej punktem centralnym jest pojęcie dobra. W znaczeniu ogólnym oznacza ono to wszystko, co uważa się za wartościowe, pomyślne, pożyteczne oraz użyteczne do osiągnięcia wyznaczonego celu. W piśmiennictwie prawa cywilnego pojęcie dobra osobistego jest ujmowane w sposób subiektywistyczny albo obiektywistyczny. S. Grzybowski uważa, że dobra „są to indywidualne wartości świata uczuć, życia psychicznego człowieka, ochrona zaś tych dóbr jest ochroną przed zamąceniem spokoju psychicznego i naruszeniem uczuć przez wyrządzenie krzywdy osobistej”[133]. Jak wywodzi cytowany autor, wyodrębnienie praw osobistych w osobną kategorię praw podmiotowych wymaga ustalenia szczególnych cech charakterystycznych praw osobistych[134]. Cechy te odróżniają prawa osobiste od innych praw podmiotowych.

W piśmiennictwie z zakresu prawa ochrony środowiska poświęconym problematyce praw jednostki do środowiska „pojęcie prawo podmiotowe do środowiska” nie występuje często. Analizy teoretyczne skoncentrowane są głównie na prawach jednostki do środowiska na podstawie przepisów Konstytucji. Powoduje to, że rozważania na temat prawa podmiotowego w kontekście prawa do środowiska poruszane są niejako na marginesie zagadnień głównych. Odmienne podejście od wytyczonego od dawna nurtu analizy teoretycznej tych zagadnień zaprezentował jeszcze na gruncie u.o.k.ś. W. Radecki. Uważa, że „prawa podmiotowe obywateli to nie tylko prawa konstytucyjne, ale także prawa wynikające z ustawodawstwa zwykłego. Nie ulega żadnej wątpliwości, że prawo obywateli do korzystania z wartości środowiska jest nadal prawem podmiotowym, wynikającym wprawdzie już nie z Konstytucji, ale z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska”[135].

---

[132] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawne*..., s. 19.

[133] S. M. Grzybowski, *Prawo cywilne*. *Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 151.

[134] S. M. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, s. 17.

[135] W. Radecki, *Prawo do środowiska w świetle nowej konstytucji*, „Aura. Ochrona Środowiska” 1998/2, s. 36.

Rozważając zagadnienie obywatelskiego prawa do środowiska w kategoriach prawa podmiotowego jednostki, J. Jendrośka konstatuje, że „aby mówić o prawie podmiotowym obywatela do środowiska o odpowiedniej jakości należy odpowiedzieć sobie na pytanie czy aktywność obywatelska w zakresie ochrony środowiska w ogóle nadaje się do ujęcia w tych kategoriach”[136]. Punktem wyjścia jego zdaniem powinno być ustalenie co jest przedmiotem uprawnienia obywatela tzn. czego dotyczy obywatelskie prawo do środowiska o odpowiedniej jakości. Jest on skłonny uznać, że przedmiotem prawa podmiotowego indywidualnego obywatela jest prawo do odpowiedniej jakości prywatnego środowiska. Oznacza to dla cytowanego autora, że obywatelskie prawo do środowiska można ująć w kategoriach ogólnych prawa podmiotowego.

Pogląd J. Jendroški podzielam tylko częściowo. Zgadzam się z twierdzeniem, że można rozpatrywać obywatelskie prawo do środowiska w kategoriach prawa podmiotowego. Nie mogę jednak zaakceptować wprowadzenia konstrukcji jakości „prywatnego” środowiska jednostki. Może pojawić się chęć uzasadnienia podmiotowego prawa do środowiska z wykorzystaniem teorii dobra na gruncie prawa cywilnego. Nie widzę jednak szerszej możliwości uznawania środowisko jako kategorii dobra prywatnego.

W konsekwencji J. Jendrośka twierdzi, że „teoretyczne zasady, na jakich oparty jest nasz system prawny, wykluczają, jak sądzę traktowanie prawa do środowiska o odpowiedniej jakości ako prawa podmiotowego skonstruowanego na wzór innych, tradycyjnych praw podmiotowych jednostki, tzn. takich, z którymi związane są roszczenia oparte na indywidualnym interesie prawnym”[137]. Jego zdaniem, mówienie o istnieniu prawa podmiotowego indywidualnego obywatela do środowiska o odpowiedniej jakości „jest w istocie rozbudzeniem nadziei niemożliwych do zrealizowania w istniejących warunkach”[138].

J. Menkes twierdzi, że „podmiotowe prawo człowieka, jego uprawnienie do środowiska może być realizowane nie tylko pionowo, wtedy, gdy chroni je państwo, ale i poziomo poprzez zachowania innych jednostek”[139]. W jego ocenie, analizę problematyki prawa człowieka do środowiska, należy uznać, że w ramach systemu prawnego prawa do środowiska „będącego *self-contained regime* człowiek jest podmiotem uprawnionym z tytułu praw podmiotowych, szczególnie prawa do życia”[140].

P. Bojarski, opierając się na podziale publicznych praw podmiotowych na prawa o treści pozytywnej i treści negatywnej, dochodzi do przekonania, że ochrona środowiska w Polsce „klasyfikowana jest jako publiczne prawo podmiotowe

---

[136] J. Jendrośka, *Prawa człowieka*..., s. 97.

[137] Tamże, s. 98.

[138] Tamże, s. 99.

[139] J. Menkes, *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] *Ekologia i prawo*. *Materiały sesji naukowej*. *Lublin, 7–8 czerwca 1997 r.*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1999, s. 43.

[140] Tamże, s. 48.

o treści pozytywnej”[141]. W przepisach Konstytucji dostrzega on także elementy „pozwalające uznać ochronę środowiska, jako prawo podmiotowe o treści negatywnej, ponieważ przepis art. 86, wskazuje, iż każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, a zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”[142]. Zdaniem cytowanego autora, taka regulacja wypełnia wszystkie elementy niezbędne do uznania takiego obowiązku za prawo podmiotowe negatywne. Z jednej strony przepisy nakładają na obywateli obowiązek dbania o stan środowiska, a z drugiej strony zabraniają podejmowania działań, które mogą wpłynąć negatywnie na stan środowiska.

A. Haładyj opowiada się za wyznaczeniem konstytucyjnego prawa do korzystania z wartości środowiska. Uważa, że „należy więc jednoznacznie stwierdzić, że powołane przepisy Konstytucji ustanawiają obywatelskie prawo do środowiska, którego treść wyprowadzić można z art. 5, 68 ust. 4, art. 74 oraz 86. Zaś prawo podmiotowe wyrażone w art. 74 ust. 3 jest gwarancją jego realizacji”[143]. Przeciwny pogląd głosi B. Rakoczy, analizując konstytucyjne prawa i obowiązki jednostki w zakresie ochrony środowiska, dochodzi do wniosku, że „prawodawcy decydują się niekiedy na sformułowanie podmiotowego konstytucyjnego prawa do środowiska, przy czym jego treść i zakres mogą być różne”[144]. Odnosząc się do polskiego systemu prawa, stwierdza, że „polski ustawodawca pominął zupełnie kwestie znaczenia wyraźnego sformułowania konstytucyjnego prawa do środowiska”[145]. Brak bezpośredniego sformułowania takiego prawa ma duże znaczenie w procesie stosowania prawa, gdy organy stosujące prawo mogłyby odnosić się do jednego prawa podmiotowego, dokonując analizy kompleksowej, a nie badać poszczególne prawa konstytucyjne[146].

Rozumienie konstrukcji prawa podmiotowego w prawoznawstwie i na gruncie nauki prawa ochrony środowiska jest zagadnieniem spornym i nie miejsce tu na podjęcie kolejnej próby ustalenia nowego sposobu rozstrzygnięcia tego zagadnienia. Postawione w tej pracy założenie zakłada istnienie pewnego katalogu praw składających się na instytucję prawną bezpieczeństwa ekologicznego. Przyjmuję, że jest to pojęcie z zakresu prawa materialnego. Analizując dwa terminy: „bezpieczeństwo ekologiczne” i „ochrona środowiska”, łatwo zauważyć, że ten pierwszy jest pojęciem szerszym od tego drugiego. Bezpieczeństwo ekologiczne jako rodzaj ogólnego stanu bezpieczeństwa publicznego mają zapewnić władze

---

[141] P. Bojarski, *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 106.

[142] Tamże, s. 107.

[143] A. Haładyj, *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, PiŚ 2002/2, s. 37.

[144] B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 199.

[145] Tamże, s. 206.

[146] Tamże.

publiczne, które prowadzą odpowiednią politykę w tym zakresie. Ochrona środowiska zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające 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. Bezpieczeństwo ekologiczne władze publiczne mogą zapewnić wykonując m. in. obowiązek ochrony środowiska. W bezpieczeństwie ekologicznym mieści się ochrona środowiska. Konstrukcja prawa podmiotowego zakłada istnienie pewnego katalogu stanów rzeczy uznawanych za cenne w odpowiednio wysokim stopniu tworzących katalog dóbr. Cząstkowe stany rzeczy, składające się na główny stan bezpieczeństwa ekologicznego, obejmują w szczególności: zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Działania wchodzące w zakres ochrony środowiska wskazują, jakie uznawane dobra powinny być chronione działaniem lub zaniechaniem.

Rozważając zagadnienie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawa podmiotowego, powinniśmy ustalić: jakie dobra, jakich podmiotów oraz w jakiej formie powinny być chronione przez to prawo. Prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego opiera się na postulacie ochrony pewnych wartości, które są uznane za szczególnie cenne dla jednostki i wchodzą do tego prawa. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wynika z podmiotowości prawnej jednostki. Podmiotowość ta jest cechą jednostki i trwałym elementem składowym wyznaczającym jej status prawny w różnych obszarach regulacji.

Zadanie poszerzania sfery bezpieczeństwa ekologicznego należy do władz publicznych. Koncepcja prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego pokazuje, w jaki sposób zadanie to powinno być realizowane. Jedność celów i dążeń władz publicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego jednostce musi łączyć się z zagwarantowaniem innych jej interesów powiązanych z prawem do środowiska, prawem do opieki socjalnej oraz opieki zdrowotnej. Rola władz publicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego nie może się ograniczać jedynie do nieingerowania w pewne sfery życia publicznego i prywatnego oraz udzielania ochrony prawnej tylko w sytuacjach, gdy czyjeś prawo zostaje naruszone. Zadaniem tym powinno być stworzenie optymalnych warunków bezpieczeństwa ekologicznego, które zapewnić może podmiotowe prawo do bezpieczeństwa ekologicznego. Określenie „prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego" oznacza w ujęciu materialnym prawo każdego człowieka do zaspokojenia określonych podstawowych potrzeb wynikających z korzystania ze środowiska. Prawo to oznacza także przewidziany i zagwarantowany w prawie dla każdego stan bezpieczeństwa ekologicznego.

Treść tego prawa zależy od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie prawa, a w szczególności prawa ochrony środowiska. W konstrukcji tego prawa podmiotowego jednostka dysponuje kompleksem praw, z którymi korespondują określone obowiązki władz publicznych. Tak rozumianemu prawu podmiotowemu określającemu położenie prawne jednostki odpowiadają aktywne działania państwa, które przyjęło na siebie poprzez ochronę środowiska, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wyraża dwustronny charakter więzi prawnych między władzami publicznymi a jednostkami. Jednostronne prawa którejkolwiek ze stron takiej więzi oznaczałyby tylko rodzaj deklaracji. Elementami prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego jest: obowiązek i prawo. Skoro występuje obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, obojętnie w jaki sposób i w jakim zakresie unormowany, to tym samym mamy prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego, a pośrednio także prawo do środowiska.

Tak rozumiane prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego jest centralnym punktem instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Konstrukcja ta posiada jednak pewne cechy szczególne w porównaniu z innymi prawami podmiotowymi, którymi dysponentami są obywatele. Te cechy szczególne uwarunkowane są charakterem i znaczeniem głównie norm prawnych chroniących środowisko. Prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego: 1) reguluje sferę ważnych życiowo stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych między jednostką a władzami publicznymi; 2) wyposażone jest w moc prawną wynikającą głównie z systemu prawa ochrony środowiska oraz 3) ma nadrzędną pozycję przy określaniu wszystkich innych rodzajów praw i obowiązków w ochronie środowiska.

Prawa i obowiązki wynikające z prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego konkretyzują i rozwijają przepisy ustawowe. Z tego powodu prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego nie może być rozpatrywane w oderwaniu od norm prawnych ustawodawstwa zwykłego. Jest ono powołane do zapewnienia realizacji tego prawa za pomocą instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska unormowanych w ustawodawstwie zwykłym. Ogólny i mało precyzyjny charakter regulacji bezpieczeństwa ekologicznego w Konstytucji nie może powodować negowania prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. Przyjmuję, że konstytucyjne prawa związane z ochroną środowiska są elementami prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego, niezależnie od tego, czy są one w mniejszym lub większym stopniu rozwinięte w ustawodawstwie zwykłym. Istotne znaczenie dla funkcjonowania prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego mają gwarancje prawne. Prawo ochrony środowiska stanowi podstawową gwarancję dla prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. Gwarancje prawne dla tego prawa podmiotowego są realizowane zasadniczo za pomocą instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska. Realizowanie uprawnień wynikających z prawa podmiotowego gwarantują właśnie wyżej wymienione elementy składowe systemu prawa ochrony środowiska.

Prawną gwarancją bezpieczeństwa ekologicznego jest w szczególności instytucja odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Do gwarancji prawnych w tym zakresie możemy zaliczyć także inne instytucje prawne ochrony środowiska, takie jak: zasady prawne, procedurę ocen oddziaływania na środowiska[147] czy ochronę przed zanieczyszczeniem. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wymaga od władz publicznych nie tylko powstrzymania się od zmniejszania poziomu ochrony środowiska, ale również przewiduje nakaz podejmowania wszelkich działań w celu zwiększenia poziomu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Wyrażenia „ochrona środowiska" i „bezpieczeństwo ekologiczne" w ramach prawa podmiotowego powinny być odczytywane łącznie.

Podmiotowe prawo do bezpieczeństwa ekologicznego musi chronić człowieka i środowisko jednocześnie. Jest to prawo o wymiarze kompleksowym i nie może zakładać jego ramach rozdzielania ochrony człowieka i środowiska. Prawo to ma także podwójną funkcję: 1) ochroną i 2) zabezpieczającą (gwarantującą).

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego musi się odnosić do osobistego poczucia bezpieczeństwa ekologicznego każdego człowieka oraz bezpieczeństwa ekologicznego określonej społeczności lokalnej, krajowej czy międzynarodowej. Bezpieczeństwo ekologiczne jako wartość prawa człowieka jest jednocześnie dobrem jednostek, państw oraz całej ludzkości. Realizacja prawa do bezpieczeństwa ekologicznego powinna być wspólnym interesem jednostek oraz władz publicznych. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego łączy się bezpośrednio z prawem do środowiska. Prawo do środowiska jest instrumentem prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego.

W takim znaczeniu prawo do bezpieczeństwa ekologicznego stanowi niezwykle ważny czynnik zaspokojenia potrzeb ludzkich. Sprawiedliwe korzystanie z zasobów środowiska wiąże się z zabezpieczeniem człowiekowi odpowiedniego poziomu życia w poczuciu bezpieczeństwa ekologicznego oraz z prawem do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi. Bezpieczeństwo ekologiczne musi być realnym prawem każdej osoby. Z tego powodu nie można go traktować w oderwaniu od innych praw podmiotowych.

Jak każde prawo człowieka tak samo prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego musi przejść przez proces kształtowania i jego wyodrębniania na tle innych praw. Postulat uformowania prawa do bezpieczeństwa ekologicznego nie jest niczym nowym w rozwoju praw człowieka. Jest on raczej podsumowaniem dotychczasowych poglądów na temat prawa do środowiska i praw z nim powiązanych. Można w tym widzieć też pewną propozycję kierunku jego dalszego rozwoju prawa do środowiska. Niewątpliwie jesteśmy dopiero na początku tej drogi.

---

[147] Zob. szerzej G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 61 i n.

W ochronie prawnej środowiska wpisane jest głęboko prawo człowieka do bezpieczeństwa ekologicznego. Od poszanowania tego prawa zależy jakość życia. Człowiek ma nie tylko prawo do środowiska, ale patrząc szerzej na to zagadnienie ma prawo przede wszystkim do bezpieczeństwa ekologicznego, którego realizacja ma bezpośredni wpływ na poziom ochrony środowiska.

Bezpieczeństwo ekologiczne jest taką samą potrzebą człowieka jak ogólne poczucie bezpieczeństwa (jest jego uszczegółowieniem). Czyż zatem zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego tak samo jak bezpieczeństwa publicznego nie jest obowiązkiem władz publicznych? Z jakiego powodu człowiek miałby być pozbawiony właśnie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego, zabezpieczonego uprawnieniami wynikającymi z prawa podmiotowego.

W najbliższym czasie będziemy obserwować proces wyodrębniania się nowych obszarów uprawnień i obowiązków związanych z bezpieczeństwem ekologicznym i ochroną środowiska. Jest pewne, że proces ten już rozpoczęty, będzie postępował dalej. Prawo stanowione będzie gwarantowało nowe płaszczyzny praw i wolności człowieka, które wcześniej można było rozpatrywać wyłącznie w kategoriach uprawnień naturalnych osoby.

Zakończenie

Rozważania swoje zacząłem od przedstawienia znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego, poprzez model teoretyczny instytucji prawnej, a zakończyłem na charakterystyce prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. Biorąc pod uwagę istotę zagadnień tworzących analizowaną instytucję prawną, być może należałoby rozpocząć od konstrukcji prawa podmiotowego, a zakończyć na całościowym przedstawieniu modelu analizowanej instytucji prawnej. Zamiarem moim było jednak pokazanie tych wszystkich zagadnień od strony sposobu dochodzenia do prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego.

W książce z oczywistych względów skupiłem także swoją uwagę na zasadniczych problemach systemu prawa ochrony środowiska, w którym osadzony jest główny trzon badanej instytucji prawnej. Starałem się następnie określić metodę badania instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Zwróciłem też uwagę na cele i warunki rozwoju sprawiedliwości ekologicznej jako podstawowej wartości bezpieczeństwa ekologicznego. Próbowałem wreszcie wskazać na bariery przeszkadzające w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. Zwróciłem w związku z tym uwagę na nieracjonalną gospodarkę zasobami środowiska prowadzoną z naruszeniem zasady sprawiedliwości ekologicznej. Licząc się z koniecznością ograniczenia objętości pracy, zastosowałem w niej pewne skróty. Unikałem z tego powodu rozwijania zwłaszcza takich zagadnień, które już wcześniej omawiałem w innych opracowaniach, przeważnie odsyłając Czytelnika do tych publikacji. W pracy przy omawianiu niektórych kwestii o charakterze kontrowersyjnym wyraziłem postulaty, które chciałbym, aby zostały poddane pod szerszą dyskusję. Dotychczasowy model uregulowania prawnego bezpieczeństwa ekologicznego w prawie ochrony środowiska nie jest w mojej ocenie zadowalający.

Ze względu na szczególne znaczenie instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego celowe stało się pokazanie dwóch płaszczyzn, w ramach których instytucja ta oddziałuje na prawa człowieka, obejmujących: prawo i politykę ochrony środowiska. Wreszcie, formułowanie ogólnych spostrzeżeń dotyczących analizowanej instytucji prawnej w warunkach otoczenia normatywnego i politycznego w sposób szczególny uwypukliło problem obowiązków władz publicznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego.

Koncepcja życia człowieka w środowisku wolnym od zagrożeń jest z wielu punktów widzenia nierealna, wykluczająca tym samym możliwość ustalenia kierunków rzeczywistego działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Celem właściwym do osiągnięcia może być natomiast zagwarantowanie każdemu prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego.

Jak z tego widać, przyświecała mi generalna myśl o konieczności wypracowania pewnej wstępnej koncepcji modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Nie chcę i nie mogę oczywiście pretendować do tego, że stworzyłem nową instytucję prawną ochrony środowiska. Myślę, że udało mi się przynajmniej zgromadzić najważniejsze elementy takiego modelu normatywnego instytucji prawnej w gąszczu problemów, jakie znajdują się w prawie ochrony środowiska. Czyniąc to, starałem się nawiązać do zasadniczego nurtu myśli prawniczej, który polega na szukaniu odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób są tworzone instytucje prawne poszczególnych gałęzi prawa i jakie cele one realizują? Kiedyś próbując znaleźć odpowiedzi na takie pytania, zajmowano się wybranym obszarem regulacji prawnej o dość jednorodnym charakterze. Dzisiaj prawnicy częściej niż wcześniej spotykają się instytucjami o niejednorodnym (kompleksowym) charakterze. Funkcjonują one najczęściej na pograniczu dziedzin prawa. Powstaje więc pytanie, czy instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego ma jednorodny charakter, skoro osadzona jest na pograniczu kilku dziedzin prawa? Oczywiście, macierzystym obszarem regulacji prawnej dla instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego jest prawo ochrony środowiska. Struktura tego prawa pokazuje jednak bardzo złożony charakter wielu innych instytucji prawnych wchodzących w jego skład. Wynika on z pewnej specyfiki prawa ochrony środowiska. To niewątpliwie nie sprzyja ustaleniu wyraźnego zakresu i granic modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Czy mamy więc jakiś stały punkt odniesienia w badaniu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego? Twierdzę, że jest nim właśnie prawo podmiotowe, którego konstrukcja teoretyczna zaprowadziła mnie do zamknięcia klamrą treści całej książki.

Potrzeby związane z rozwojem prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza patrzenia na te sprawy w kontekście prawa człowieka do środowiska, pokazują wyzwania, przed którymi staje współczesna refleksja prawnicza. Są to problemy badawcze jak najbardziej współczesne i można powiedzieć nadal nierozwiązane w sposób skuteczny, zwłaszcza w ustawodawstwie polskim.

Praktyczna rola nauki prawa ochrony środowiska polegać musi na identyfikowaniu takich wyzwań oraz formułowaniu postulatów *de lege ferenda* pod adresem wypracowania modeli ogólnych instytucji prawnych ochrony środowiska.

Jeśli jednym z głównych wyzwań człowieka jest ochrona środowiska, to minimalnym zadaniem władz publicznych bezpośrednio z niego wynikającym jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Chciałbym wyraźnie podkreślić, że zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego nie może być traktowane jako postulat polityczny, deklaracja czy nie wiążąca dyrektywa postępowania. Jest to minimum, czego mamy prawo oczekiwać od władz publicznych i czego możemy prawnie dochodzić, korzystając z prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. Tak rozumiane prawo podmiotowe dotyczy nie tylko naszego ustawodawstwa, lecz ma charakter powszechny i powinno być rozpatrywane jako prawo podstawowe człowieka. Widać dzięki temu, jak doniosłe znaczenie dla ochrony prawnej

środowiska ma instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego, w skład którego to prawo podmiotowe wchodzi.

Praca ta nie pretenduje do roli ustalenia doskonałej koncepcji modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Zawiera jedynie wstępnie zarysowane poglądy, wnioski i propozycje, które być może posłużą jako punkt wyjścia do rozpoczęcia dyskusji na temat prawnego uregulowania zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. Jeśli jednak praca w jakimś stopniu przyczyni się do rozwoju dyskusji naukowej i do ustalenia słusznych rozwiązań, nie tylko przez aprobatę, ale i przez skorygowanie niektórych poglądów, które wyraziłem, to uznam, że spełniła ona swoje przeznaczenie.

Bibliografia

Abendroth W., *Das grundegesetz. Eine Einführung in seine politische Probleme*, Phullingen 1966.

Adam L., *Prawo finansowe, część ogólna*, Warszawa 1971.

Adamiak B., **Borkowski J**., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2005.

Adamski A., *Zarys socjologii stosowanej*, t. 1, Poznań 1928.

Agopszowicz A., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 241.1964 r.*, I GR 46/64, PiP 1966/10.

Agopszowicz A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie podstawa i zakres*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.

Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965.

Ajdukiewicz K., *O sprawiedliwości*, [w:] **Ajdukiewicz K.**, *Język i poznanie*, wyd. II, t. 1, Warszawa 1985.

Almerski R., **Solarz R**., *Polityka ochrony środowiska* [w:] *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, red. H. Lisicka, Wrocław 1994.

Alt M., **M. Szpunar**, *Prawo europejskie,* Warszawa 2002.

Ambrożewicz P., *Zwarty system zagospodarowania odpadów*, Białystok 1999.

Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1982.

Arystoteles, *Metafizyka*, przeł. K. Leśniak, Warszawa 1984.

Arystoteles*, Polityka*, przeł. i oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.

Aureliusz M., *Rozmyślania*, przeł. M. Reiter, Warszawa 1988.

Baeumlin R., *Die rechtsstaatliche Demokratie*, Zuerich 1954.

Bal K., *Imanuela Kanta przesłanie do współczesności*, [w:] **Kant I.**, *O wiecznym pokoju*. *Zarys filozoficzny*, przeł. F. Przybylak, Wrocław 1995.

Bała P., **Wielomęski A.**, *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowożytnych*, Warszawa 2008.

Bar M., [w:]**Górski M.**, **Pchałek M.**, **Radecki W.**, **Jerzmański J.**, **Bar M.**, **Urban S.**, **Jendrośka J**., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.

Barde J. **P**., *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, przeł. A. Jędrzejewska [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996.

Bartalanffy L.von, *General System Theory*, „General Systems" 1956/1.

Bartalanffy L. **von**, *Ogólna teoria systemów*, przeł. E. Wodyłło-Woźniak, Warszawa 1984.

Bertalanffy L. von, *Problem of Life*, New York 1960.

Bartkowski T., *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, Warszawa–Poznań 1973.

Bartosewicz S., *Negatywny wpływ odpadów na środowisko*, OiŚ 2001/1.

Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000.

Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, *cz. I*, Warszawa 1966.

Berkowska E., *Nowa polityka wodna Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu BSE 2001, Informacja nr 777.

Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989.

Biernat S., **Wasilewski A.**, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
Biernat S., **Wasilewski A.**, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000.
Bigo T., *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928.
Bilitewski B., **Hardtle G.**, **Marek K.**, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
Binduga J., *Dyrektywa IPPC – wyzwania dla Polski do 2016 roku Nowe normy – Nowe obowiązki*, PiŚ 2009/4.
Biswas A. K., *Historia hydrologii*, przeł. K. Chomicz-Jung, U. Zalewska-Okrutna, Warszawa 1978.
Błaś A., [w:] **Błaś A.**, **Boć J.**, **Jeżewski J.**, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
Boć J., *Art. 74*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
Boć J., **Nowacki K.**, *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. zw. dra hab. Wojciecha Radeckiego*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008.
Bodnar A., *Nauka o polityce*, Warszawa 1988.
Bodnar A., *Zewnętrzna funkcja państwa i cele polityki zagranicznej*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, red. A. Bodnar, W. J. Szczepański, Warszawa 1983.
Boeckenfoerde E. **W**., *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation*, „Neu Juristische Wochenschrift" 1974/35.
Bojarski P., *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006.
Borgosz J., *Drogi i bezdroża filozofii pokoju (od Homera do Jana Pawła II)*, Warszawa 1989.
Borkowski J., [w:] **Adamiak B.**, **Borkowski J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Warszawa 2008.
Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
Borkowski J., *W kierunku instytucji i wartości państwa prawa*, [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nowacki, Warszawa 2005.
Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.
Borucka-Arctowa M., *Prawo natury jako ideologia antyfeudalna*, Warszawa 1957.
Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981.
Bouffall B., *Teoria odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911.
Boutroux E., *Pojęcie prawa przyrody w nauce i filozofji spółczesnej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902.
Breuer R., *Umweltschutzrecht*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Hrsg. I. von Münch, Berlin, New York 1988.
Brock L., *Peace through parks: the environment on the peace research agenda*, „Journal of Peace Rresearch" 1991/28.
Brodecki Z., Koncewicz T., Kupczyk P., Pchałek M., *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010.
Brown L., *Redefinning National Security*, Washington 1977.
Brzeziński W., *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5.
Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.
Brzeziński W., **Kulesza M.**, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982/5–6.

Bukowski Z., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2003/1.

Bukowski Z., *Konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego a zrównoważony rozwój*, OŚPiP 2003/2.

Bukowski Z., *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red., H. Lisicka, Wrocław 2006.

Bukowski Z., *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, OŚPiP 2003/2.

Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002.

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

Burchardt W. **J**., *Sprawiedliwość*, przeł. A. Krzynówek, Kraków 2004.

Burda A., *Doktryna Konstytucyjna Monteskiusza*, [w:] *Monteskiusz i jego dzieło*, *Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956.

Buzan B., *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Britighton 1983.

Buzek J., *Administracya gospodarstwa społecznego*, Lwów 1913.

Cackowski Z., **Kmita J**., **Szaniawski K**. (red.), *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987.

Caro L., *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowanie*, Lwów 1931.

Celiński Z., *Energetyka jądrowa a społeczeństwo*, Warszawa 1992.

Chaciński J., *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004.

Chajbowicz A., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.

Chałfina R. **O**., *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979.

Chauvin T., **Stawecki T., Winczorek P.**, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.

Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, t. IV, Wrocław 1980.

Chełmoński A., *Reglamentacja*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, t. IV, Wrocław 1980.

Chełmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW 1972/167, Przegląd Prawa i Administracji 11.

Chełmoński A., **Kocowski T**., *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczym*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.

Chruściak R., **Osiatyński W**., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.

Cicero M. T., *Pisma filozoficzne*, przeł. W. Kornatowski, Warszawa, t. 1, 1960.

Cicero M. T., *Wybór pism naukowych*, przeł. K. Wisłocka-Remerowa, oprac. *M*. Plezia, Wrocław 1954.

Cichy D., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako wyzwanie XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekologiczne w świadomości młodzieży*, red. D. Cichy, Warszawa 1993.

Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.

Ciechanowicz J., *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992.

Ciechanowicz J., *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, PiP 1997/6.

Ciechanowicz-McLean J., *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2007.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Cieślak Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
Czaja S., *Globalne zmiany klimatyczne*, Białystok 1998.
Czaja S., *Pomoc publiczna w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej*, red. T. Borys, Wrocław 2004.
Czaja S., *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska z punktu widzenia teorii dóbr publicznych*, [w:] *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, Warszawa 2002.
Czapliński W., **Wyrozumska A.**, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
***Człowiek** i jego środowisko*, Raport Sekretarza Generalnego ONZ U. Thanta z dn. 26.05.1969 r., opublikowany „Biuletynie Polskiego Komitetu Do Spraw UNESCO". Numer Specjalny, 1969 r.
Czyżewska K., **Jażdżewski K**., *Co to jest różnorodność biologiczna*, [w:] *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, red. R. Olaczek, A. U. Warcholińska, Łódź 1999.
David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965.
Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego, zarys wykładu*, Warszawa 1965.
Dawidowicz W., *Wstęp do nauk administracyjnych*, Warszawa 1974.
Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji w Polsce*, Warszawa 1970.
De Spinoza E., *Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona*, Warszawa 1954.
Delattre P., *Système, structure, fonction, èvolution*, Paris 1971.
Delorme A., *O normach organizacyjnych*, PiP 1978/3.
Delorme A., *Wprowadzenie do zagadnień polityki ekologicznej*, Wrocław 1988.
Delsol J. **J**., *Zasady Kodeksu Napoleona w związku z nauką jurysprudencyą przedstawione*, t. 1, Warszawa 1873.
Dembińska M., *Formy wykorzystywania lasu*, [w:] *Dzieje lasów leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, red. A. Żabko-Potopowicz, Warszawa 1965.
Dembowski J., *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978.
Derecki J., *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975.
Descartes R., *Namiętności duszy*, przeł. L. Chmaj, Warszawa 1986.
Dobrowolski D., *Przykłady systemów gospodarki odpadami w Europie*, OiŚ 2002/2.
Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
Dobrowolski K. A., **Jankowska-Kłapowska A., Prandecka B., Trojan P.**, *Polityka ekologiczna wybranych krajów socjalistycznych (Synteza ekspertyzy)*, [w:] *Materiały studialne 3*. *Polityka ekologiczna krajów socjalistycznych*, red. P. Trojan, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989.
Dobrzańska B. **M**., **Dobrzański G**., *Technika w ochronie środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska przyrodniczego*, red. G. Dobrzański, Warszawa 2008.
Dolnicki B., *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja" 1989/4.
Dołęga J. **M**., *Zarys sozologii systemowej*, Warszawa 2005.
Draniewicz B., *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.
Drzewicki K., *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, PiP 1985/10.
Duczmal M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, OiŚ 2008/6.
Duniewska Z., **Jaworska-Dębska B.**, **Michalska-Badziak R.**, **Olejniczak-Szałowska E.**, **Stahl M.**, *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
Duniewska Z., *Rozdział II. Prawo administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

Dupupet M., *Comprendre l'ècologie*, Lyon 1984.
Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. K. Kowalski, Warszawa 1998.
Dybowski T., *Własność wód*, [w:] **Dybowski T.**, **M. S. Grzybowski**, **Z. K. Nowakowski,** *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957.
Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998.
Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000.
Działocha K., *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I.*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
Dziewoński E., **Michajłow W., Skrzyńska T.**, *Zagadnienia nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974.
Dzięczkowski A., *Adam Wodziczko, twórca nauki o ochronie przyrody. W 50-lecie fizjotaktyki*, [w:] *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, red. J. Babicz, W. Grębocka, Z. Wójcik, Wrocław 1985.
Ehrlich S., *Dynamika norm*, Warszawa 1988.
Ehrlich S., *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995.
Elrich L., *Polski wykład prawa wojny XV wieku*, Warszawa 1955.
Emmert F., **Morawiecki M.**, *Prawo europejskie,* Warszawa, Wrocław 2002.
Erechemla A., *Prawne instrumenty unijnej polityki ochrony lasów*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011.
Erechemla A., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010.
Filipek J., *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP 1983/18.
Filipek J., *Prawo administracyjne instytucje ogólne*, Zakamycze 2001.
Findeisen W., **Quade E**. **S**., *Metodologia analizy systemowej*, przeł. K. Wydro, [w:] *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985.
Fleszar M., *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, Warszawa 1972.
Gadkowski T., *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*, Poznań 1990.
Gadkowski T., *Prawo do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991.
Gaffin S. **R**., *High Water Blues; Ipacts of Sea Level Rise on Selected Coats and Islands*, Washington 1997.
Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979.
Galbraith J. **K**., *Społeczeństwo dobrobytu państwo przemysłowe*, przeł. J. Prokopiuk, Z. Zinserling, Warszawa 1973.
Galster J., **Mik C.**, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu,* Toruń 1996.
Gałkowski T., *Prawo kanoniczne a środowisko naturalne i środowisko ludzkie*, „Prawo Kanoniczne" 1998/1–2.
Gandhi M., *Lester to Julian Huxley, Direktor General of UNESCO, Human Rights, Comments and Interpretation*, New York 1949.
Gardian-Kawa L., *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000.
Garlicki L., *Art. 74*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
Garlicki L., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego*, [w:] *Sąd Najwyższy w PRL*, red. L. Garlicki, Z. Resich, M. Rybicki, S. Włodyka, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983.
Gerosa L., *Interpretacja prawa w Kościele. Zasady wzorce perspektywy*, przeł. K. Kubis, A. Porębski, Kraków 2003.
Gierke O., *Die Genossenschaftstheorie und die Gutsche Rechtssprechung*, Berlin 1887.

Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995.
Gilas J., *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, Warszawa 1976.
Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
Gilson E., *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1960.
Ginsbert-Gebert A., *Środki polityki ochrony środowiska*, „Aura" 1983/11.
Gizbert-Studnicki T., *Ujęcie instytucjonalne w teorii prawa*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001.
Gloger Z., *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 3, Warszawa 1974.
Goetel W., *Bój o parki narodowe*, „Wierchy" 1931/9.
Gollinger-Tarajko M., *Gospodarka odpadami w świetle wymagań pozwoleń zintegrowanych* [w:] *Odzysk odpadów – technologie i możliwości*, red. Z. Wzorek, J. Kulczycka, P. Fečko, M. Kušnierová, Kraków 2005
Görrissen Th., *Grenzüberschreitende Umweltzerstörung und europäische Sicherheit*, [w:] *Gemeinsame Sicherheit, Kollktive Sicherheit, Gemeinsamer frieden. Bd VI. Auf dem Weg zu eine Neuen Europäischen friedensordnung*, Hrsg. S. L. Dieter, Baden-Baden 1990/1991.
Górka K., *Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Kraków 1985.
Górka K., *Skutki integracji Polski z Unia Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska-problemy, korzyści, zagrożenia*, red. M. Burchard-Dziubińska, Łódź 2000.
Górski M., *Dyrektorzy ochrony środowiska jako nowe organy administracji rządowej w zakresie spraw ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
Górski M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów*, PK 2009/1.
Górski M., *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
Górski M., *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987.
Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
Górski M., *Pozwolenia emisyjne* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
Górski M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
Górski M., *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52.
Górski M., *Wprowadzenie. Ogólna charakterystyka ustawy – Prawo ochrony środowiska i jej miejsca w systemie przepisów o ochronie środowiska*, [w:] **Górski M. , Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J.,** *Prawo ochrony środowiska*. *Komentarz*, Warszawa 2011.
Górski M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, J. S. Kierzkowska, Bydgoszcz 2006.
Górski M., *Zasada bliskości w przepisach o gospodarowaniu odpadami*, PK 2010/1.
Górski M., *Zezwolenia na wywóz odpadów komunalnych*, PK 2008/10.
Górski M., *Zmiany w systemie zgód na wytwarzanie odpadów*, PK 2010/4.
Górski M., **Barczak A**., *Prawo ochrony środowiska* [w:] *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2005.

Grabowska G., *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996/1.
Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.
Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.
Grabowski J., *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1982/18.
Grabowski J., *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracyjnej gospodarczej*, Katowice 1980.
Grochmalicki J., *Do historji zabiegów o ochronę kozicy i świstaka w Tatrach*, OP, R. 9, 1929.
Groszyk H., *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968.
Grotius H., *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, przeł. R. Bierzanek, t. 1, Warszawa 1957.
Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
Grygorczuk-Petersons E. **H**., **Tałaj J. A.**, *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007.
Grzesica J., *Ochrona naturalnego środowiska człowieka-Problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983.
Grzybowski K., *Przedmowa do drugiego wydania* [w:] **Arystoteles**, *Polityka*, Warszawa 1962.
Grzybowski S. **M**., *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957.
Grzybowski S. **M**., *Prawo cywilne*. *Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985.
Grzybowski S. **M**., *Prawo cywilne*. *Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974.
Gubrynowicz A., *Mechanizm czystego rozwoju*, PiŚ 2001/2.
Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza rozwój perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
Haeckel E., *Generelle Morphologie der Organismen*, Bd. 1, Berlin 1866.
Haeckel E., *Grundriss der Naturphilospohie*, Leipzig 1809.
Haire M., *Wprowadzenie. Stale powtarzające się tematy i ogólne problemy teorii organizacji*, przeł. S. Łypacewicz, [w:] *Nowoczesna teoria organizacji*, red. M. Haire, Warszawa 1965.
Hall A., **Fagen R.**, *Definition of a system*, „General Systems" 1956/1.
Haładyj A., *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, PiŚ 2002/2.
Hambura S., **Muszyński M**., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem,* Bielsko Biała 2001.
Hart H. **L**. **A**., *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998.
Haught J. **F**., *The Promise of Nature: ecology and Cosmic Purpose*, New York/ Mahwah 1993.
Hauriou M., *Précis élémentaire de droit administratif*, Paryż 1950.
Hauriou M., *Teorie de la fondation et de l'institution,* Paris 1925.
Hayek F. **A**., *Résultats de l'action des homnes, mais non de leurs desseins*, [w:] *Les fondements philosophiques des systémes économiques*, ed. E. M. Claassen, Paris 1967.
Hayek F. **A**., *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London 1967.
Hegel G. **W**. **F**., *Nauki logiki*, przeł. A. Landman, t. 2, Warszawa 1968.
Herz J. **H**., *The Rise and Demise of the Territorial State*, [w:] *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Rasearch and Theory*, ed. J. N. Rosenau, New York 1961.
Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik deutschland*, wyd. V, Karlsruhe 1972.
Hezjod, *Prace i dnie*, przeł. L. Siemieński, Wrocław 1952.
Hilarowicz T., *Ogólne zasady teorji administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego. Dodatek: Tematy do ćwiczeń administracyjnych*, Warszawa 1924.
Hobbes T., *Elementy filozofii*, przeł. Cz. Znamierowski, t. 2, Warszawa 1956.
Hobbes T., *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954.

Hofman L., **Kortylewska A.**, *Ekonomiczne problemy gospodarki wodnej Polski*, Warszawa 1971.
Höhn H. **J**., *Umweltethik und Umwelt politik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 1994/49.
Hołyst B., *Przedmowa*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości między ideałem a rzeczywistością*, red. B. Hołyst, przeł. J. M. Padlewska, Warszawa 1987.
„International Review of Contemporary Law” 1982, wkładka.
Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
Izdebski H., **Kulesza M.**, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
Jahrreiss H., *Mensch und Staat*, Koeln–Berlin 1957.
Jan Paweł II, *Apel w sprawie Sahelu*, „Osservatore Romano” – polska wersja językowa 1/1980/6.
Jan Paweł II, *Przemówienie inauguracyjne na III Konferencji Generalnej Episkopatu Ameryki Łacińskiej w Puebla*, „Życie i Myśl” 29, 1979/5(299).
Jan Paweł II, *Przemówienie na XXXIV sesji Zgromadzenia ONZ*, „Życie i Myśl” 1980/2 (308).
Jan Paweł II, *Przemówienie podczas wizyty w siedzibie ONZ d/s oświaty, nauki i kultury(UNESCO)*, Watykan 1980.
Jantsch E., *Metody prognozowania technicznego*, przeł. L. Majzner, Cz. Szczepańska, [w:] *Problemy metodologii prognozowania*, red. A. Siciński, J. Gzula, Warszawa 1976.
Jarosz S., *Zarys ochrony przyrody*, Poznań 1955.
Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972.
Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968/10.
Jaroszyński M., **Zimmermann M**., **Brzeziński W**., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956.
Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
Jastrzębski L., *Kryteria i instytucje prawne ochrony środowiska w Polsce oraz ZSRR, CSRS i NRD*, PiP 1980/1.
Jastrzębski L., *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976.
Jastrzębski L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980.
Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
Jastrzębski L., *Uwagi dotyczące artykułu W. Brzezińskiego i M. Kuleszy, Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej administracji państwowej,* PiP 1983/6.
Jastrzębski S., *Zarys polityki ochrony środowiska człowieka w Polsce,* Warszawa 1976.
Jastrzębski L., **Stankiewicz E**., *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972.
Jasudowicz T., *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978/9.
Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
Jaworska-Dębska B., *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź, 1995.
Jaworski W. **L**., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
Jean Paul II, *Au Brèsil. Intègritè des discourse*, Paris 1980.
Jean Paul II, *France, que fais-tu de ton baptēme? Tous les textes du voyage du Pape publiès par la Confèrence Episcopale frnacaise*, Paris 1980.
Jelinek J., *Ogólna nauka o państwie*, t. 2, Warszawa 1924.
Jellinek G., *System der subjektiven oeffentlichen Rechte*, Tuebingen 1919.
Jełowicki M., *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989/10.
Jełowicki M., *Nauka administracji zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
Jełowicki M., *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986/10.
Jełowicki M., *Teoria polityki administracyjnej (Wstępny zarys koncepcji)*, AUW nr 857, t. 143, Prawo 1985,

Jendrośka J., *Komentarz do art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] **Górski M**., **Pchałek M**., **Radecki W**., **Jerzmański J.**, **Bar M**., **Urban S**., **Jendrośka J**., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

Jendrośka J., *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, PiŚ 2002/1.

Jendrośka J., *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska naturalnego"*, [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW 1990/168, Prawo.

Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonywania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.

Jerzmański J., *Zasada bliskości w gospodarce odpadami*, PK 2010/2.

Jevons W. S., *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, przeł. M. Choynowski, B. J. Gawecki, t. II, Warszawa 1960.

Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.

Joffe O. **S**., **Szargorodski M. D**., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963.

Johansson A., *Czysta technologia środowisko technika przyszłość*, Warszawa 1997.

Johnson S. **P**., **Corcelle G.**, *The Environmental Policy of European Communities*, London 1995.

Jonston J., *O stałości natury*, przeł. M. Stokowska, Warszawa 1960.

Jurczak M. E., *Oddziaływanie czynników współczesnego środowiska na organizm człowieka,* Warszawa 1977.

Juros H., *Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998.

Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.

Kalinowski J., *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguita. Problem podstaw mocy obowiązującej prawa. Studium filozoficzno-prawne*, Lublin 1949.

Kamiński J., **Rozwadowski W.**, **Wołodkiewicz W**., *Prawo rzymskie słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986.

Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnych. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006.

Kant I., *Krytyka czystego rozumu*, przeł. R. Ingarden, t. 1, Warszawa 1957.

Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł., J. Gałecki, Warszawa 1984.

Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1984.

Karaczun Z., **Kassenberg A.**, **Sobolewski M.**, *W szklarni. Czy jesteśmy bezradni wobec globalnych zmian klimatu?*, Warszawa 1999.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Katner W. **J**., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.

Katner W. **J**., *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, St.TPr.-Ek 1990/45.

Keating M., *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań*, Warszawa 1994.

Kelsen H., *Hauptprobleme der Statsrechtslehre*, Tybinga 1923.

Kempa E. S., *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983.

Kenig-Witkowska M. **M**., *Prawo środowiska Unii Europejskiej zagadnienia. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.

Kenig-Witkowska M., *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, PiP 2000/8.

Kędzierska-Cieślak A., *Powiernictwo. Próba określenia konstrukcji prawnej*, PiP 1977/8–9.

Kieżun W., *Autonomizacja jednostek organizacyjnych. Z patologii organizacji*, Warszawa 1971.

King L., *Philosophy of Science*, New York 1954.

Kloepfer M., *Protection of the Environment in the Federal Republic of Germany*, „Thesaurus Acroasium", [Saloniki], 1982/11.

Kloepfer M., *Zur Grundrecht auf Umweltschutz*, Trier 1978.
Kłopotek B. **B**., *Krajowy plan gospodarki odpadami 2010*, OiŚ 2007/1.
Kłopotek B. **B**., *Plany gospodarki odpadami -– wymagania prawne*, PiŚ 2003/3.
Kłopotek B. **B**., *Plany gospodarki odpadami*, OiŚ 2001/4.
Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
Kmieciak Z., *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL 1983, Folia Iuridica: 14.
Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
Kmita J., *Posłowie*, „Studia Filozoficzne" 1972/2 (75).
Kmita J., *Szkice z teorii poznania naukowego*, Warszawa 1976.
Kmita J., *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975.
Knosala E., *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, G. Łaszczyca, A. Matan, Zakamycze 1999.
Knosala E., *Zadania powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia-zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
Kocot K., **Wolfke K.**, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972.
Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa–Wrocław 1975.
Kocwowa E., *Biologia w ochronie zdrowia i środowiska*, Warszawa 1977.
Kołbasow O., *Polityka Związku Radzieckiego w dziedzinie ochrony środowiska i jej odzwierciedlenie w prawodawstwie*, przeł. J. Lenik, [w:] *Polityka ochrony środowiska w krajach socjalistycznych*, red. B. Prandecka, Warszawa 1980.
Kopff A., *Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, ZNUJ 1982/ DCXXXII,. Prace prawnicze, z. 100, Warszawa–Kraków. 1982.
Kornaś E., *Sprawiedliwość międzynarodowa,* Kraków 1979.
Korybski A., **Leszczyński L.**, **Pieniążek A.**, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2009.
Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowalny. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
Korzeniowski P., *Koncepcje teoretyczne prawa ochrony przyrody w prawodawstwie ochronnym II Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony przyrody stan obecny problemy perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008.
Korzeniowski P., *Ryzyko szkody w środowisku*, *Jakie okoliczności muszą być udowodnione przez organ ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku?*, PiŚ 2011/1.
Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, ŁTN, Prace wydziału II – Nauk Historycznych i Społecznych, nr 90, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983.
Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
Kosikowski C., *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997.
Kośmicki B., O *problematyce kryzysu i katastrofy ekologicznej w badaniach ekologicznych i społecznych*, RPEiS 1984/ 1.
Kośmicki E., *O przyczynach i instrumentach ekologizacji narzędzi ekonomicznych*; „Preis" 1986/2.
Kotarbińska J., *Definicja*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, red. T. Pawłowski, Warszawa 1966.

Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1961.
Kotarbiński T., *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne" 1972/1 (74).
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975.
Kotarbiński T., *Wstęp*, [w:] **Petrażycki L.**, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959.
Kotarbiński T., *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969/3 (19).
Kowalski J., *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963.
Kowalski P., *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989.
Kozłowska B., *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonywania obowiązków określonych prawem*, red. J. F. Lemański, S. Zabawa, Poznań 2007.
Kozłowski S., *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002.
Krąpiec M. **A**., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1975.
Krebs Ch. **J**., *Ekologia*, przeł. A. Kozakiewicz, M. Kozakiewicz, I. Szacki, Warszawa 1996.
Krzywicki L., *Studia socjologiczne*, Warszawa 1951.
Kuczyńska I., *Odpady niebezpieczne w odpadach komunalnych*, [w:] *Gospodarka komunalna w miastach*, red. R. Zarzycki, Łódź 2001.
Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe" 1982/7.
Kukułka J., *Ekologiczna koncepcja ładu międzynarodowego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe i polityka. Wyzwania końca stulecia. Księga jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bogusława Mrożka*, Warszawa 1995.
Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
Kulczyńska W., *Organizacja ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Skarby przyrody i ich ochrona. Wiadomości z dziedziny ochrony przyrody dla przyrodników, nauczycieli, leśników, rolników, górników, myśliwych, rybaków, młodzieży studjujacej i wszystkich miłośników przyrody*, red. W. Szafer, Warszawa 1932.
Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP1988/18.
Kulesza M., *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław 1978.
Kunderewicz C., *Gaius Instytucje*, przeł. C. Kunderewicz, oprac. J. Rezler, Warszawa 1982.
Kunderewicz C., *Instytucje Justyniana*, przeł. C. Kunderewicz, Warszawa 1986.
Kurnal J., *O sprawności i niesprawności organizacji szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, Warszawa 1972.
Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970.
Kurowska K., **Rudziński R**., *Filozofia i wartości*, Warszawa 1981.
Lambor J., *Gospodarka wodna*, *cz. I*, Łódź–Warszawa 1955.
Lande J., *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959.
Lang W., *Część I. Sprawiedliwość społeczna w doktrynie amerykańskiej*, [w:] **Lang W.**, **Wróblewski J.**, *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984.
Lang W., **Wróblewski J**., **Zawadzki S**., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959.
Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977.
Langrod J. **S**., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003.
Langrod J. **S**., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.

Langrod J. S., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa, Kraków 1929.
Legowicz J., *Wybrane teksty z historii filozofii. Filozofia starożytna Grecji i Rzymu*, Warszawa 1970.
Legowicz J., *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976.
Lelewel J., *Cześć bałwochwalcza Słowian i Polski*, Poznań 1957.
Leńkowa A., *Aby świat nie stał się pustynią*, Warszawa 1981.
Leńkowa A., *Dzieje Ligii Ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 1968.
Leńkowa A., *Zaczęło się od świętego gaju*, Warszawa 1981.
Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 1979.
Leoński Z., *Polskie prawo administracyjne (skrypt), cz. III*, Poznań 1959.
Leszczyński J., *System polityczny*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–-Warszawa 2000.
Lewicka R., *Akty prawa miejscowego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, *cześć 1, Ustrój*, M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), Warszawa 2010.
Lipiński A., *Z problematyki zasady „zasady zanieczyszczający płaci"*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008,
Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
Liro A., Metler M., Nowicki W., Weigle A., *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998.
Lisiakiewicz L., **Turska A**., *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971/5.
Lisowska A., *Polityka ochrony środowiska a polityka ekologiczna. Rozważania definicyjne*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006.
Lisowska A., *Polityka ochrony środowiska Unii europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, AUW 2005/2739.
Litauer J. J., *O rzekach spławnych i drogach publicznych. Nieurzeczywistniony projekt prawodawczy z 1830 r*., Warszawa 1917.
Lityniecki I. **B**., *O przewidywaniu zjawisk przyrody*, przekł. M. Kucharski, Warszawa 1989.
Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
Longchamps de Berier R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964.
Longchamps F., *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957.
Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
Lube H., *Globalisierung. Zur Teorie der Zivilisatorischen Evolution*, [w:] *Globalisierung und Wettbewerb*, hrsg. R. Biskup, Bern–Stuttgart–Wien 1996.
Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994.
Łabieniec P., *Josepha Raza i Johna Finisa poglądy na temat istoty praw podmiotowych*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.
Łętowski J., *Sąd Najwyższy w strukturach współczesnego państwa*, [w:], *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, AUW nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.
Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969.
Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
Łustacz L., *Ekologia-polityka-moralność*, „Człowiek i Światopogląd" 1983/ 83.
Łustacz L., *Polityczne i prawne problemy ochrony środowiska cześć 1 Ekologia a polityka*, Wrocław 1981.
Łustacz L, *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, „Studia Iuridica" 1974/2.
Łustacz L., *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975.
Łustacz L., *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1958.

Mac Donald G. **J**. **F**., *Jak wywołać zakłócenia w środowisku*, przeł. I. Bukowski, [w:] *Jeśli nie nastanie pokój*, oprac. N. Calder, Warszawa 1971.

Machiavelli N., *Książe. Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, przeł. K. Żaboklicki, Warszawa 1984.

Maciejko W., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu administracyjnego z 25 kwietnia 2006 r., sygn. Akt II OW 3/06*, OiŚ 2006/3 (39).

Maciejowski F., *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1861.

Macniak M., *Uwagi do procedury pozwoleń zintegrowanych w świetle doświadczeń duńskich i angielskich*, [w:] *Pozwolenia zintegrowane nowy instrument w ochronie środowiska*, red. R. Pochyluk, J. Szymański, Gdańsk 2001.

Maddalena P., *Ill diritto all' ambiente come diritto inviolabile dell' uomo*, [w:] *Congresso Internazionale. I diritti fondamentali dell' ambiente nei combiamenti dell' Europa Centro-Orientale*, Varsavia 1995.

Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

Maliszewska-Mazur M., *REACH – Ekologiczne kryteria i procedury oceny chemikaliów*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2010/42.

Mała encyklopedia prawa, Warszawa 1963.

Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.

Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963.

Marciniak E. **M**., *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.

Marciniak J., *Zagrożenia naturalnego środowiska elektromagnetycznego*, Gliwice 2000.

Marciszewski W., *Metodologia nauk*, [w:] *Mała encyklopedia logiki*, red. W. Marciszewski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988.

Marczuk G. **I**., *Modelowanie matematyczne problemów środowiska naturalnego*, Warszawa 1985.

Markiewicz W., *O nowoczesny kształt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny*, Wrocław 1989.

Markowski J., **Skrok A.**, *Zagrożenia różnorodności biologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, red. R. Olaczek, A. U. Warcholińska, Łódź 1999.

Martyniak C., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938.

Martyniak Z., *Historia myśli organizatorskiej*, Kraków 1996.

Matczak P., *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Poznań 2000.

Matsuo N., *Climate Change Research Project, Discussion Papers, For the Design of Effective Framework of Kyoto Mechanismes*, Kanagawa 1999.

Maunz Th., *Deutsches Staatsrecht*, München 1971.

Mazurek F. **J**., *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła (od papieża Leona XIII do papieża Jana Pawła II)*, Lublin 1991.

Meadows D. **H**. i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.

Meadows D., **Randers J.**, *Beyond the Limits. Globar Collapse or a Sutainable Future*, Chelsea Greek Publishing Company, White River Junction, VT 1992, przeł. polski, *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995.

Menkes J., *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] *Ekologia i prawo*. *Materiały sesji naukowej*. *Lublin, 7–8 czerwca 1997 r.*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1999.

Michajłow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelektualistów w Warszawie*, „Nauka Polska" 1986/1–2.

Michajłow W., *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975.

Michajłow W., *Środowisko i polityka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1976.
Michalski K., *Ochrona przyrody w regułach i konstytucjach zakonnych*, OP, R. 4, 1933.
Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998.
Mirek F., *Zarys socjologii*, Lublin 1948.
Młynarska-Sobaczewska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008.
Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1939.
Molo B., *Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego. Problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Teoria i Praktyka" 2009/1–2.
Molvaer R. K., *Environmentally Induced Conflicts? A Disscusion Based on Studiem from the Horn of Africa*, „Bulletin of Peace Proposals" 1991/2.
Morand A. Ch., *Les recommendations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, „Cahiers de droit européen" 1970/6.
Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009.
Morawski M. T. J., *Podstawy etyki i prawa*, Kraków 1930.
Morvan D. L. E., *Środowisko a polityka Wspólnoty. Raport wstępny*, [w:] *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne. Konferencja w Angers*, red., J.-C. Masclet, t. 1, Lublin 1999.
Moss R. H., *Resorce Scarcityand Environmental Security*, [w:] *SIPRI Yearbook 1993. World Armaments and Disarmament*, Oxford 1993.
Motycka A., *Relatywistyczna wizja nauki. Wprowadzenie; filozoficzny spór o naukę*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1984.
Myszora K., *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amstredamskim*, Warszawa–Poznań 2000.
Nagórny J., *Teologia ekologii., O prawdziwie chrześcijańskie spojrzenie na kwestie ekologiczne*, [w:] *Ekologia przesłanie moralne Kościoła*, red. J. Nagórny, J. Gocko SDB, Lublin 2002.
Nikitin E., *Wyjaśnianie jako funkcja nauki*, przeł. S. Jędrzejewski, Z. Simbierowicz, Warszawa 1975.
Nipperdey H., *Frei Entfaltung der Persönlichkeit*, [w:] *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, [w:] *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Hrsg. K. A. Bettermann, F. L. Neumann, H. C. Nippeerdey, Bdt. IV, Berlin 1962.
Nowacki J., „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976/108, S. I, Nauki Humanistyczno-Społeczne.
Nowacki J., **Tabor Z**., *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986.
Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227.
Nowak J. J., *Prawo i organizacja ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 1967.
Nowak J. J., *Problemy administracyjne ochrony przyrody*, Kraków 1939.
Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985.
Nyka M., *Międzynarodowe prawo gospodarcze jako prawo integracji ekologicznej*, PiŚ 2009/3.
O lice Ziemi. *Wybór Pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego*, Warszawa 1938.
Oberthür S., **Ott H. E**., *The Kyoto Protocol International Climate Policy for the 21 st Century*, Berlin 1999.
Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919.
Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego*

w Królestwie Polskim, t. 3, Warszawa 1884.
Olejnik S., *Moralność życia społecznego*, Warszawa 1970.
Opałek K., *Główne kierunki niemieckiej teorii i filozofii prawa po II wojnie światowej*, [w:] *Studia z teorii i filozofii prawa*, red. K. Opałek, Kraków 1997.
Opałek K., *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red., M. Szczepaniak, Warszawa 1974.
Opałek K., *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957.
Opałek K., *Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] **Opałek K.**, **Zakrzewski W.**, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958.
Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.
Opałek K., *Rozdział III. Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] **Opałek K.**, **Z**ak**rzewski W.**, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958.
Opałek K., *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997.
Opałek K., *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrich, Warszawa 1960.
Opałek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.
Opałek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.
Opałek K., **Wróblewski J.**, *Zagadnienia teorii prawa,* Warszawa 1969.
Opałek K., **Wróblewski J.**, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978.
Orłowski S., **Ostrowicz R.**, *Erich Koch przed polskim sądem*, Warszawa 1959.
Osiatyński W., *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983.
Osmańczyk E. J., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.
Ossowska M., *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1985.
Ossowska M., *Rola ocen w kształtowaniu pojęć*, „Fragmenty Filozoficzne", Seria III, Warszawa 1967.
Ostapski A., *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
Our Common Future, The Word Commission on Environment and Development, Oxford–-New York 1987, wydanie polskie rapaportu, przeł. U. Grzelońska i E. Kolankowska, *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
Paczuski R., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
Paczuski R., *Dysponowanie zasobami wód w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydział Historii i Nauk Społecznych, Prace Komisji Nauk Społecznych, t. XIV, z. 2, Poznań 1968.
Paczuski R., *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994.
Paczuski R., *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977.
Papież Paweł VI, *List do sekretarza generalnego konferencji Narodów Zjednoczonych o ochronie środowiska naturalnego*, przeł. B. Różycka, „Chrześcijanin w Świecie" 1973/2.
Parson T., *Oder and Community in the International Social System*, [w:] *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Rasearch and Theory*, ed. J. N. Rosenau, New York 1961.
Patyra S., *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji Z 2 kwietnia 1997 r*., Warszawa 2002.
Pawlikowski J. G., *O celach i środkach ochrony przyrody*, [w:] *O lice ziemi. Wybór pism Jana Gwalberta Pawlikowskiego*, Warszawa 1938.

Pawlikowski J. G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP, R.14, 1934.
Pawlikowski J. G., *Społeczna organizacja ochrony przyrody*, OP, R. 3, 1922.
Pawłowski T., *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986.
Perelman Ch., *Logika prawnicza*. *Nowa retoryka*, przeł. T. Pajor, Warszawa 1984.
Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowska, Warszawa 1959.
Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, reprint Warszawa 2002.
Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, Warszawa 1959.
Picht G., *Odwaga utopii*, Warszawa 1981.
Pieper J., *O sprawiedliwości*, Londyn 1967.
Pieter J., *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975.
Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium Politologiczne*, Lublin 2000.
Pietroń W. **W**., *Ekołogija i prawo*, Moskwa 1981.
Piłejko K., *Prakseologia- nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976.
Piontek F., *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie*, t. 1, Białystok 2001.
Piotrowski M., *Normy prawne imperatywne i dyspozytywne***,** Poznań 1990.
Pirages D., *Demographic change and ecological security*, [w:] *Environmental Change and Security Project Report nr 3*, Washington 1997.
Platon, *Listy*, przeł. M. Maykowska, Warszawa 1987.
Platon, *Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg „Praw*", przeł. W. Witwicki, t. 1 i 2, Warszawa 1958.
Platon, *Prawa*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1960.
Pochyluk R., *IPPC w polskiej praktyce*, „Problemy Ocen Środowiskowych" 2009/4.
Podgórski K., *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974.
Podgórski K., *Wymogi ochrony środowiska a organizacja i procedura planowania przestrzennego*, [w:] *Ochrona środowiska w planowaniu*. *Zagadnienia organizacyjno-prawne*, red. J. Sommer, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1984.
Podolak M., *Ochrona środowiska w polityce państwa*, [w:] J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006.
Połomski F., *Ustawodawstwo rasistowskie III Rzeszy i jego zastosowanie na Górnym Śląsku*, Katowice 1970.
Poskrobko B., *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, red. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, Warszawa 1995.
Powrwit K., *Z teorii i praktyki planowania*, Warszawa 1970.
Prandecka B., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1983.
Prandecka B., *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne" 1987/6.
Prins G., *Putting Environmental Security In Context*, [w:] *Threats Without Enemies. Facing Environmental Insecurity*, ed. G. Prins, London 1993.
Przeździecki Z., *Biologiczne skutki chemizacji środowiska*, Warszawa 1980.
Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978.
Püttner G., *Verwaltunslehre*, München 2000.
Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
Pyziak-Szafnicka M., *Prawo podmiotowe*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2007.
Pyziak-Szafnicka M., *Prawo podmiotowe*, SPP 2006/1.
Rabska T., *Analiza skutków prawnych regulacji wprowadzonych przez ustawodawstwo dostosowawcze dal samorządu gminy, powiatu i województwa*, „Prawo Unii Europejskiej na Co dzień" 2001/5.

Radbruch G., *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938.
Radecki W., *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra" 1979/11–-12.
Radecki W., *Cywilnoprawna ochrona środowiska*, „Problemy Praworządności" 1976/11–12.
Radecki W., *Niektóre problemy odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska naturalnego*, NP 1979/10.
Radecki W., *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, PiŚ 2008/ 4.
Radecki W., *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995.
Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Republice Czeskiej*, OŚPiP 2004/1.
Radecki W., *Prawo do środowiska w Konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011.
Radecki W., *Prawo do środowiska w świetle nowej konstytucji*, „Aura. Ochrona Środowiska" 1998/2.
Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2008.
Radecki W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, SP 2001/3–4.
Radecki W., *Problemy implementacji międzynarodowego prawa ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Porównawczego Akademii Ekonomicznej w Krakowie*. *(Kraków, 27–28 września 1995 r.)*, red. K. Lankosz, Kraków 1996.
Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008.
Radecki W., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Seria: Komentarze*, Warszawa 1992.
Radecki W., *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990.
Radwański Z., *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979.
Radziejowski J., **Bar M., Chmielarz A., Fare F., Jendrośka J., Piechocki J.**, *Zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń*. *Dyrektywa IPPC i pozwolenia zintegrowane*, t. II, Warszawa 2003.
Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987.
Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
Rakoczy B., *Prawa ekologiczne w Konstytucji Rosji*, PiŚ 2005/2.
Rapoport A., *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne", 1963/1, (32).
Rashevsky N., *Mathematical Theory and Human Relations. An Approach to a Mathematical Biology of Social Phenomena*, Bloomington 1947.
Rawls J., *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998.
Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2009.
Redelbach A., *Prawo do korzystania z optymalnego stanu zdrowia*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991.
Redelbach A., **Wronkowska S.**, **Ziembiński Z.**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
Richardson B. **J**., *Environmental Regulation trough Financial Organisations,* Kluwer Law International, the Hague–London–New York, 2002.
Rittel S., *Stosowanie metodologicznej formuły interpretacji zjawiska politycznego*, „Studia Nauk Politycznych" 1984/1(67).
Rode M., *Idea sprawiedliwej płacy*, Poznań 1939.
Rogers K., *Ecological security and multinational Corporation*, [w:] *Environmental Change and Security Project Report nr 3*, Washington 1997.

Rolnicki Z., *Prawo wodne formalne*, Warszawa 1930.
Romaszkin P. **S**., **Strogowicz M. S.**, **Tumanow W. A**., *Tieoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962.
Romul J., *Kształtowanie się systemu prawa socjalistycznego w Polsce. Przemiany podstaw formalnych i doktryny prawniczej*, Poznań 1974.
Romul J., *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974/1.
Rosik-Dulewska Cz., *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2007.
Rot H., *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971/145, Prawo 35.
Rotko J., *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska* Wrocław 2000.
Rotko J., *Regulacja prawna ochrony wód – prawo polskie w kontekście przepisów Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.
Rotko J., *Rozdział II Instrumenty prawne ochrony wód*, [w:] *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, red. J. Sommer, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1990.
Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowe*j, Warszawa 1964.
Równy K., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2000/2.
Rudnicki M., *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.
Ruszkowski J., Górnicz M., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej,* Warszawa 2001.
Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978.
Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968.
Rybicki Z., *Ewolucja prawnych form zarządzania gospodarką*, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja" 1974/14–15.
Rybicki Z., *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.
Rybicki Z., *Pozwolenie wodnoprawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Warszawa 1958.
Rybicki Z., *Szkice o administracji. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa 1988.
Sadowski Z., *Ekorozwój a wzrost gospodarczy*, [w:] *Sterowanie Ekorozwojem*. *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, red. B. Poskrobko, t. 1, Białystok 1998.
Sadurski W., *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980.
Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988.
Samuelson P. **A**., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics" 1954/11.
Sarkowicz R., **Stelmach J.**, *Teoria prawa*, Kraków 2001.
Sarnecki P., *Komentarz do art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 4, Warszawa 2008.
Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002.
Sawicki F., *U źródeł chrześcijańskiej myśli (Św. Augustyn- Św. Tomasz z Akwinu –mistrz Eckhart)*, Katowice b.r.w.
Schaff A., *Pojęcie i słowo*, Warszawa 1946.
Schönwiese Ch. D., *Klimat i człowiek,* Warszawa 1997.
Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963.
Siciński A., *Przedmowa*, [w:] *Problemy metodologii prognozowania*, przeł. L. Majzner, red. Cz. Szczepańska, A. Siciński, J. Gzula, Warszawa 1976.

Siedlecki W., *Podstawowe pojęcia prawne*, Kraków 1948.
Sieghart P., *The international law of human rights*, Oxford 1983.
Siemianowski A., *Poznawcze i praktyczne funkcje nauk empirycznych*, Warszawa 1976.
Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976.
Siemiński M., *Środowiskowe zagrożenia zdrowia*, Warszawa 2007.
Simonides J., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977.
Šindelářová J., *Ekologiczne podstawy planowania przestrzennego*, przeł. J. Gawlik, [w:] *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie. Ochrona*, red. R. Olaczek, Warszawa 1988.
Sitek B., *Antropologiczne podstawy ochrony środowiska w prawie wspólnotowym*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998.
Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT 1985/11–12.
Skoczylas J. **J**., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986.
Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Pojęcia ogólne i instytucje ustroju gminy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach samorządowych*, red. J. Filipek, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Zakamycze 2002.
Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979,
Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, t. 3,Warszawa 1981
Słownik wyrazów obcych PWN, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.
Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1971.
Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.
Sobański R., *Człowiek i środowisko w polityce dla rozwoju*, „Prawo Kanoniczne" 1995/3–4.
Sobański R., *Prawo naturalne i jego praktyczne implikacje*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000.
Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978.
Sokolewicz Z., *Środowisko naturalne a wierzenia religijne*, [w:] *Człowiek i środowisko w pradziejach*, red. J. Z. Kozłowski, S. K. Kozłowski, Warszawa 1983.
Sommer J., *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie polskim*, OŚPiP 2003/1.
Sommer J., *Komentarz do art. 122 Prawa wodnego*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Warszawa 2002.
Sommer J., **Kosiński P**., *Handel emisjami jako nowy instrument ochrony środowiska*, OŚPiP 2003/ 2.
Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
Sommer J., *Prawo do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka*. *Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991.
Sommer J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001/ 3–4.
Sozański J., *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań 2003.
Spencer H., *Zasady socjologii*, przeł. J. K. Potocki, t. 2, Warszawa 1889.
Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. *Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania administracyjnego Zakopane 24–-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
Stahl M., *Poszukiwanie modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989.
Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973.
Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
Starościak J., *Rozdział II. Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967.
Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
Starościak J., *Uwagi o przemianach administracji publicznej*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, Warszawa 1947.
Starościak J. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.
Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966.
Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
Stasikowski R., *Gwarancje samorządnosci gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczpospolitej Polskiej*, Bydgoszcz–Katowice 2005.
Stec R., *Łowiectwo w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2002.
Steiger H., *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Erich Schmidt Verlag Berlin 1975.
Stelmach J., *Prawo wobec wartości*, [w:] **Sarkowicz R.**, **Stelmach J.**, *Teoria prawa*, Kraków 1998.
Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
Stelmasiak J., *Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska w zakresie planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sesja naukowa. Człowiek wobec problemów cywilizacji*, Lublin, 18.10.1988.
Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, Monachium 1984.
Stępczak K., *Ekologia stosowana*, [w:] *Kompendium wiedzy o ekologii*, red. J. Strzałko, T Mosso-Pietraszewska, Warszawa–Poznań 1999.
Stochlak J., **Podolak M. M**., *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006.
Stoczkiewicz M., *Dopuszczalność lokalnych monopoli odpadowych w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
Stolzlechner H., A. **Winkler A**., *Historia rozwoju instytucji austriackiego prawa o działalności gospodarczej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
Strauch E., *Meteorologia a środowisko*, Warszawa 1975.
Strzeszewski Cz., *Praca ludzka*, Warszawa 1978.
Strzeszewski Cz., *Własność zagadnienia społeczno-moralne*, Warszawa 1981.
Strzyczkowski K., *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.
Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji.* Wrocław 2003.
Surowiec S., *Komentarz do art. 53* [w:] **Surowiec S.**, **Tarasiewicz W.**, **Zwięglińska T.**, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981 r.*, Warszawa 1981.
Surowiec S., *Problem administracyjny ochrony wód*, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, red. J. Starościak, J. Łętowski, Warszawa 1969.
Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2007.

Szafer W., *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, OP, R.13, 1933.
Szafer W., *Rzut oka na stan przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937.
Szafer W., *Wspomnienia przyrodnika*, Warszawa 1973.
Szafer W., *Yellowstone. Kraj gorących źródeł i niedźwiedzi z 50 ilustracjami i mapką*, Lwów–Warszawa 1929.
Szafer W., *Z teki przyrodnika*, Warszawa 1964.
Szafer W., *Zarys historii ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Ochrona przyrody i jej zasobów*, red. W. Szafer, t. 1,Warszawa 1965.
Szaniawski K., *Zasada istnienia autorytetu w środowisku naukowym*, [w:] *Autorytet w nauce*, red. P. Rybicki, J. Goćkowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
Szczepański J., *Autorytet w nauce*, [w:] *Autorytet w nauce*, red. P. Rybicki, J. Goćkowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963.
Szczepański J., *Socjologia rozwój problematyki i metod*, Warszawa 1969.
Szczepański J., *Teoria, badania i praktyka industrializacji*, [w:] *Teoria i badania socjologiczne a praktyka społeczna*, red. A. Kwilecki, Warszawa 1972.
Szewardnadze E., „Literaturnaja Gazieta" 1989/47.
Szewczyk P., *Niektóre zagadnienia społecznoekonomiczne związane z ochroną środowiska*, Lublin 1974.
Szpilewicz A., *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, red. W. Wesołowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1971.
Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003.
Szpunar A., *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947.
Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979.
Szreniawski J., *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa, 2000.
Szymański W., *Elementy nauki o promieniowaniu jądrowym dla kierunków Ochrony Środowiska*, Toruń 1999.
Ślaski K., *Lasy a osadnictwo*, [w:] *Dzieje lasów leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, red. A. Żabko-Potopowicz, Warszawa 1965.
Św. Augustyn, *Wyznania*, przeł. J. Czuj, Warszawa 1955.
Światowa Karta Przyrody, „Przyroda Polska" 2001/1.
Światowa Strategia Ochrony Przyrody Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju, przeł. R. Olaczek, Warszawa 1985.
Świniarski J., *Filozofia jej przedmiot, działy, kierunki i tendencje rozwojowe*, [w:] *Wybrane koncepcje wojny i pokoju w dziejach myśli filozoficznej*, red. R. Rosa, cz. 1, Warszawa 1991.
Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa*, Warszawa–Pruszków 1997.
Tarasiewicz W., **Surowiec S.**, **Rybicki Z.**, *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa 1965.
Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.
Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003.
Tokarczuk I., *Problematyka pastoralna w Encyklice „Redemptor hominis"*, [w:] *Redemptor hominis, tekst i komentarz*, Kraków 1980.
Tokarczyk R., *Hugo Grocjusz o prawie natury (w 400-lecie urodzin)*, „Studia Nauk Politycznych" 1984/1.
Tokarczyk R., *Klasycy praw natury*, Lublin 2009.
Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
Tomeczek J., Gradoń B., Rozpondek M., *Redukcja emisji zanieczyszczeń z procesów konwersji paliw i odpadów*, Gliwice 2009.

Trojan P., *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977.
Tunkin G. **I**., *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, przeł. W. Morawiecki, Warszawa 1964.
Tuszko A., *Gospodarka wodna*, Warszawa 1967.
UNGA Res. 1514(XV), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1960/11–12.
UNGA Res. 1803(XVII), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1962/12.
United Nations Action in the field of Human Rights, New York 1980.
Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1988.
Valaskakis K., **Sindell P. S.**, **Smith G. J.** , **Fitzpatrick-Martin J.**, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988.
Vasak K., *A 30 – Year Struggle: The Sustained Effort to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, UNESCO Courier 1977/11.
Vattel E. de, *Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania i spraw narodów i monarchów*, przeł. B. Winiarski, t. 1,Warszawa 1958,
Vinogradov S., *International Environmental Security: The Concept and its Implementation*, [w:] *Perestroika and International Law*, eds A. Carty, G. Danilenko, Edinburgh 1990.
Walaszek-Pyzioł A., *Swoboda działalności gospodarczej, Studium prawne*, Kraków 1994.
Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
Waligórski M., *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu" 1997/1.
Waline M., *L'individualisme et Le dront*, Montchrestien 1949.
Ward B., *Refleksje nad problemem środowiska*, „Chrześcijanin w Świecie" 1977/7.
Wasilewski A., *Wstęp*, [w:] **Marc P. S.**, *Przyroda dla człowieka*, przeł. J. Strzelecki, Warszawa 1979.
Wawrzyniak B., *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa 1972.
Weber W., *Umwetschutz im Verfassungs-und Verwaltungsrecht*, DVB1, 1971.
White L. Jr., *The Historical Roots of the Ecologic Crisis*, Science 1967/155.
Więckowski S., **Wiąckowska I.**, *Globalne zagrożenia środowiska*, Kielce 1999.
Wilson E. O., *The Diversity of Life*, London–New York 1992.
Winowski L., *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*, Lublin 1947.
Witkowski Z., *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
Wodziczko A., *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, OP, R.10, 1930.
Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
Wojtyła K., *Osoba i czyn*, Kraków 1969.
Wolański N., *Zmiany środowiska a rozwój biologiczny człowieka*, Wrocław 1983.
Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972.
Wołoch J., *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974.
Wołpiuk W. **J**., *Zasady oraz wartości a jakość Konstytucji*, [w:] *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996.
Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.
Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6.
Wójcik P., *Nowa ustawa o odpadach*, PiŚ 2009/4.
Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

Wróbel A., *§ 24. Pojęcie prawa podmiotowego publicznego*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., t. 1, Warszawa 2010.

Wróblewski J., *Filozoficznoprawne aspekty ekologii*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego" 1988, Studia Iuridica Martima 1.

Wróblewski J., *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955.

Wróblewski J., *Polski słownik prawniczy. Hasła podstawowe. Instytucja prawna*, Warszawa 1969.

Wróblewski J., *Stosunki miedzy systemami norm*, St.Pr-Ek 1971/6.

Wróblewski J., *System prawa*, [w:] **Lang W.**, **Wróblewski J.**, **Zawadzki S.**, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.

Wróblewski J., *Teoria prawa Monteskiusza*, [w:] *Monteskiusz i jego dzieło*, *Sesja Naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956.

Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.

Wróblewski J., *Wprowadzenie. Konstytucja amerykańska. Stałość a zmienność prawa*, [w:] *Konstytucja USA 1787–1987. Historia i współczesność*, red. J. Wróblewski, Warszawa 1987.

Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

Wrzosek S., *Ochrona prawna środowiska przyrodniczego i przestrzeni*, [w:] *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania*, red. B. Prandecka, Wrocław, Warszawa, Kraków 1993.

Wrzosek S., *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, OŚPiP 1999/3.

Wrzosek S., **Izdebski J. M**., *Polityka administracyjna jako instrument realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, red. E. K. Czech, Warszawa 2006.

Wyrzykowski M., *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

Zacharczuk P., *Zasada bliskości w prawie unijnym i polskim dotyczącym gospodarki odpadami*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Zacher H. **F**., *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1985.

Zacher L., *Bezpieczeństwo ekologiczne-wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, red. Z. J. Pietraś, M. Pietraś, Lublin 1991.

Zakrzewska J., **Sobolewski M**., *O prawach obywatelskich*, „Kultura i Społeczeństwo" 1967/4.

Zakrzewski W., *Konstytucja a doktryny polityczne*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. K. Opałek, B. Sobolewska, M. Sobolewski, W. Zakrzewski, M. Waldenberg, Kraków 1971.

Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1964.

Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993.

Zębek E., **Szwejkowska M**., *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007/4.

Zieleniewski J., *O problemach organizacji*, Warszawa 1970.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979.

Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.

Ziembiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1972.

Ziembiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.

Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1997.

Ziembiński Z., *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972.

Ziembiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.

Ziembiński Z., *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, PiP 1967/23.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu, zadnia, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
Ziembiński Z., *Obowiązywanie prawne norm zwyczajowych*, [w:] *Elementy socjologii prawa. Prawo zwyczajowe*, Warszawa 1993.
Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
Ziembiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.
Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 125.
Ziemski S., *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973.
Zieńko J., *Relacje gospodarka przestrzenią – społeczeństwo – gospodarka – środowisko przyrodnicze*, [w:] **Zieńko J.**, **Tokarski J.**, *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999.
Zięba S., *Historia myśli ekologicznej*, Lublin 2004.
Zięba S., *Perspektywy ekologii człowieka*, Lublin 2008.
Zimmerman M., *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Poznań 1957.
Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Poznań 1959.
Zimmermann M., *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A Mickiewicza" 1957/4.
Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.
Znamierowski Cz., *Oceny i normy*, Warszawa 1957.
Znamierowski Cz., *Prolegomena do nauki o państwie*, Poznań 1947/1948.
Zoll F., *Pandekty czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego*, *Cześć ogólna w połączeniu z historią źródeł prawa rzymskiego*, t. I, Kraków 1906.
Zych J., *Propozycje w sprawie modelu instytucji. Artykuł dyskusyjny*, OMT1977/4.

Ecological Safety as a Legal Institution

(Summary)

Problems of ecological safety are presently in the focus of attention of pending social, political and economic debates. Due to an integrated character of this legal institution related to many scientific disciplines the issue is of interest for scientific circles representing different research areas. The approach from the point of view of legal sciences presented in the paper is just a narrow segment of the whole set of complex scientific issues. The study of the essence of the ecological safety legal institution on the grounds of a dogmatic analysis of legal texts is justified by a defined subject of the thesis. Limiting analyses exclusively to the area of law would lead to presenting ecological safety in a too formal way that in terms of the practices of its operation would be too abstract.

A complex depiction of the legal institution of ecological safety assumes the need to deepen further research within this area in relation to other scientific disciplines Many ecological safety-related issues require detailed analyses. In these conditions public authorities face the task of optimal use of environmental resources we presently have at our disposal as well as the obligation to provide (guarantee formally) the condition of ecological safety irrespective of the first task completion.

It is the law that is the primary instrument to ensure ecological safety. The following questions may be asked: Which model of environment protection legal system may be considered best? Which institutions of this law are most important? The author does not set an objective to give an ultimate replay to these questions and to provide a method allowing to solve all these problems. The objective of the book is to expose a few issues related to the legal institution of ecological safety. In contemporary countries ecological safety is not a matter of individuals, it becomes an unavoidable liability of public authorities. The provision of ecological safety requires the replacement of current, frequently unorganized system of environment protection with a complex system integrated with other areas of legal regulation. The institution of ecological safety is a good example of complexity of relations between the instruments of environment's legal protection that create it.

The paper covers considerations on some main problems related to functioning of the legal institution of ecological safety in the legal system of environment protection, defining its concept, its essence and its primary features express in some legal principles of environment protection. Most of all, I would like to explain, what I have in mind when referring to a legal institution of ecological safety. The legal institution of ecological safety is presently a complex issue and its name is polysemantic. The objective of the paper is to try to synthesize the hitherto output of environment protection law within the issues herein addressed. I would like to present some suggestions for further considerations, establishments and discussions.

The object of my interests, whose refection the content of this work is, is quite complicated and excessively broad. For its versatile (inter-disciplinary) presentation competences and knowledge that I do not possess, are needed. Therefore I limited knowingly the issues of ecological safety mainly to the legal range of problems. I do not know whether I succeeded in achieving this task at least to a satisfactory extent. It is for a reader to decide whether and to what extent I succeeded.

Die Ökologiesicherheit als Rechtsinstitution

(Zusammenfassen)

Die Probleme der Ökologiesicherheit stehen jetzt im Blickpunkt der verlaufenden Gesellschafts-, Politik- und Ökonomiedebatten. Das mehrere Wissenschaftsgebiete betreffende integrierte Charakter dieser Rechtsinstitution verursacht das, dass die Wissenschaftskreise, die verschiedene Untersuchungsbereiche präsentieren, an dieser Frage interessiert sind. Der in der Bearbeitung dargestellte Standpunkt von den Rechtswissenschaften gesehen bildet nur einen Ausschnitt der ausführlichen Wissenschaftsproblematik. Die Untersuchung des Wesens einer Ökologiesicherheitsrechtsinstitution auf Grund von dogmatischen Rechtstexten wird durch bezeichnetes Debattenthema begründet. Die Begrenzung der Analysen für den ausschließlichen Rechtsbereich könnte zur Darstellung der Ökologiesicherheit in zu formalistischer Form und in Entfernung von der Funktionierpraxis führen.

Eine komplexe Erfassung der Ökologiesicherheitsrechtsinstitution setzt die Vertiefung der weiteren Untersuchungen in diesem Gebiet in Verbindung mit anderen Wissenschaftsbereichen voraus. Viele mit Ökologiesicherheit verbundene Fragen erfordern ausführliche Analysen. In diesem Falle steht vor den Öffentlichbehörden eine Aufgabe zur optimalen Ausnutzung der Umweltbestände, die wir jetzt zur Verfügung haben, aber auch eine Pflicht zur Versicherung (Formalgarantie) des Ökologiesicherheitsstands, von der Realisierung der ersten Aufgabe unabhängig.

Ein Hauptinstrument für Ökologiesicherheitsgewährleistung bildet das Recht. Man kann fragen. Welches von den Rechtssystemmodellen für Umweltschutz als beste halten könnte? Welche von Institutionen dieses Rechts wichtigste sind ? Der Autor hat kein Ziel, um eine Endantwort auf diese Fragen zu erteilen und alle Weisen zur Lösung aller Probleme zu zeigen. Das Hauptziel des Buches ist eine Darstellung der bestimmten Fragen, die mit Modell der Ökologiesicherheitsrechtsinstitution verbunden werden. In bestehenden Staaten wird die Ökologiesicherheit keine Einzelaufgabe, und für diese die Öffentlichbehörden auf unvermeidliche Weise verantworten. Die Ökologiesicherheitsgewährleistung erfordert das aktuell oft nicht geordnete Umweltschutzrechtsystem durch ein Komplexsystem sowie mit anderen Bereichen der Rechtsregelungen integriert zu ersetzen. Die Ökologiesicherheitsinstitution wird ein gutes Beispiel der Verwicklung der Abhängigkeiten zwischen Umweltschutzrechtsinstrumenten, die sie bilden.

Die Bearbeitung enthält die Überlegungen zum Thema von bestimmten mit Funktionieren der Ökologiesicherheitsrechtsinstitution im Ökologieumweltschutzsystem verbundenen Hauptproblemen, ihre Bezeichnung sowie ihre Haupteigenschaften, die in manchen Umweltschutzrechtsregeln angegeben wurden. Vor allem möchte ich erklären, was ich meine, wenn es sich um die Ökologiesicherheitsrechtsinstitution handelt.

Die Ökologiesicherheitsrechtsinstitution wird heute eine komplizierte Frage, und ihre Benennung mehrdeutig. Das Bearbeitungsziel wird eine Syntheseprobe von bisherigen Umweltschutzwissenschaftserrungenschaften im Bereich von entsprechender Problematik. Ich möchte einige Vorschläge präsentieren, die zu weiteren Überlegungen, Bestimmungen und Diskussionen führen.

Das Ziel meiner Interessen, die den Inhalt dieser Bearbeitung schildern, etwas kompliziert und äußerst umfangreich ist. Für seine allseitige (interdisziplinäre) Darstellung werden Kompetenzen und Fachkenntnisse erfordert, die ich nicht besitze. Aus diesem Grunde habe ich Ökologiesicherheitsfragen hauptsächlich auf Rechtsproblematik bewusst beschränkt. Ich weiß nicht, ob ich damit verbundene Aufgabe obgleich in einer befriedigenden Stufe erlangen konnte. Die Beurteilung des Lesers wird eine Entscheidung sein, ob ich und in welcher Stufe diese erfüllen konnte.