

Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Prawo ochrony środowiska jest współcześnie jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów regulacji prawnej¹. Ilościowy przyrost unormowań środowiskowych jest imponujący. Jednocześnie zakres znaczeniowy zarówno pojęcia środowiska, jak i prawa ochrony środowiska, postrzegany jest w sposób bardzo szeroki, a nawet jako wszechogarniający (ang. *all-embracing*)². Jest to logiczną konsekwencją zasady integracji i zasady zrównoważonego rozwoju, które powodują przenikanie wymogów ochrony środowiska do wielu różnych sfer działalności człowieka. Zarazem jednak poziom skuteczności norm prawa ochrony środowiska jest od dawna poddawany krytyce jako dalece nieadekwatny w stosunku do celów, których osiągnięciu normy te mają służyć³.

Problem niskiej efektywności regulacji prawnośrodowiskowych jest coraz bardziej widoczny w kontekście pogłębiających się problemów dotyczących środowiska. Od czasów rewolucji przemysłowej niekorzystny wpływ działalności człowieka na środowisko pogłębia się, co stanowiło asumpt do określenia tej epoki mianem antropocenu. Zanieczyszczenie różnych elementów środowiska, utrata bioróżnorodności, zubożenie warstwy ozonowej, kwaśne deszcze, degradacja gleb, zmiany klimatyczne – to tylko kilka z wielu coraz bardziej palących wyzwań w kontekście ochrony środowiska naturalnego, przed którymi staje współczesny człowiek i których nie może on zignorować choćby z tej przyczyny, że jakoś środowiska naturalnego w oczywisty sposób rzutuje na jego funkcjonowanie, a także – może wpływać na możliwość korzystania z podstawowych praw człowieka. Niewątpliwie pogłębianie się problemów środowiskowych stanowi jeden z czynników rozwoju prawa ochrony środowiska; kłopot jednak w tym, że z ilościowym przyrostem regulacji środowiskowych nie idzie w parze wzrost ich efektywności – a przynajmniej nie w stopniu, który byłby w stanie sprostać wzrastającym zagrożeniom dla środowiska.

Opisywany dysonans każe postawić pytanie o przyczyny – a jednocześnie poszukiwać nowych rozwiązań dla wzmocnienia skuteczności regulacji prawnośrodowiskowych, tak na etapie kształtowania, jak i stosowania już ukształtowanych unormowań. Przedmiotem jednego z nowych nurtów refleksji w tym zakresie jest zagadnienie praw i interesów w ochronie środowiska. Tradycyjne ujęcie prawa ochrony środowiska jako

¹ S. Kingston, *Surveying the state of EU environmental law*, s. 965.

² L. Krämer, *EU Environmental Law*, s. 1–4.

³ Tak np. D. Bodansky, *Thirty Years Later*, s. 4; N. Gunningham, *Enforcing Environmental Regulation*, s. 200–201; L.J. Kotzé, *Arguing Global Environmental*, s. 201 oraz J. Hassan, *Environment policy*, s. 245–246.

obszaru regulacji prawnej obejmującego ogół norm prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska koncentruje się na podkreśleniu specyfiki przedmiotu ochrony, ze wskazaniem opartym na wyróżnieniu dóbr chronionych (środowisko, jego poszczególne elementy, ochrona życia i zdrowia człowieka) oraz identyfikacji określonych zagrożeń (np. odpady, hałas, pola elektromagnetyczne czy chemikalia). Dostrzec można jednak podnoszone w ostatnim okresie, zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, postulaty odmiennego spojrzenia na prawo ochrony środowiska. Chodzi o podejście koncentrujące się na problemie ochrony (adekwatnej) praw i interesów jednostek w ochronie środowiska z jednej strony, z drugiej zaś na koncepcji „praw natury” i przyznania podmiotowości prawnej określonym komponentom przyrody lub środowisku (ang. *Rights of Nature*), co nie stanowi już wyłącznie postulatu czysto doktrynalnego, ale nabiera materialnej treści w przepisach prawa lub orzecznictwie w niektórych częściach świata. Uzasadnia to pytanie o potrzebę poszerzenia przedmiotu rozważań – obok dotychczasowego, szeroko dyskutowanego przedmiotowego podejścia, traktującego środowisko jako wartość obiektywną, stanowiącą dobro publiczne lub dobro wspólne – o perspektywę podmiotową, czyli miejsce praw i interesów w prawie ochrony środowiska. Obecnie toczy się dyskusja dotycząca potrzeb i zasadności posłużenia się konstrukcją podmiotowości prawnej do ochrony poszczególnych elementów środowiska naturalnego. Argumenty zwolenników tej konstrukcji odnoszą się w szczególności do potrzeby odejścia od antropocentrycznego postrzegania ochrony środowiska, zmiany paradygmatu, czy efektywniejszego wykorzystania tej koncepcji do rozwiązywania aktualnych wyzwań środowiskowych. Z drugiej strony podnoszone są argumenty i pytania dotyczące tego, czy na obecnym etapie rozwoju prawa jest miejsce na proponowaną nową koncepcję, jakie są wyzwania z nią związane, czy i w jakim zakresie upodmiotowienie środowiska może rzeczywiście przyczynić się do istotnej zmiany w osiągnięciu celu ochrony środowiska. Te i inne postulowane kierunki zmian z całą pewnością warte są podjęcia naukowej refleksji, zwłaszcza gdy idzie o tak ważki problem, jak zapewnienie adekwatnego poziomu ochrony, a w rezultacie dobrego stanu środowiska naturalnego.

Prowadzenie badań dotyczących tych zagadnień nie jest jednak sprawą prostą, zwłaszcza że współczesne prawo ochrony środowiska charakteryzuje wieloskładnikowa struktura przepisów i aktów je zawierających. W takim porządku prawnym prawo ochrony środowiska tworzą, po pierwsze, normy konstytucyjne i stanowione przez krajowe (polskie) organy prawodawcze; po drugie, normy prawa pierwotnego UE i stanowione przez instytucje unijne akty prawa pochodnego; oraz po trzecie, normy zawarte w umowach międzynarodowych. Uzasadnia to analizę zagadnienia ochrony praw i interesów w ochronie środowiska na każdym z poziomów tworzenia regulacji środowiskowych (na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym).

Zagadnienia te stały się przedmiotem konferencji naukowej pod tytułem „Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa”, w ramach kolejnego już, IV Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Ochrony Środowiska, zorganizowanego w 2–3.6.2022 r. w Krakowie przez Centrum Prawa Ochrony Śro-

dowiska Uniwersytetu Jagiellońskiego. Inicjatywa zorganizowania tej konferencji spotkała się z szerokim odzewem przedstawicieli niemal wszystkich ośrodków naukowych w Polsce zajmujących się prawem ochrony środowiska. Tematy wygłaszanych referatów ukazywały wielość płaszczyzn, na których mogą być prowadzone rozważania w odniesieniu do tytułowego zagadnienia konferencji. Owocem wygłaszanych wystąpień i prowadzonych w ramach Zjazdu dyskusji jest niniejsza publikacja, która została podzielona na cztery części. Pierwsza z nich nosi tytuł „O prawie do środowiska lub poszczególnych jego elementów” i zawiera rozdziały zmierzające do rekonstrukcji znaczenia prawa do środowiska bądź prawa do jego komponentów, takich jak krajobraz czy czyste powietrze. Warto podkreślić, że do wyróżnienia prawa do środowiska w doktrynie doszło w związku z pogarszającym się stanem środowiska naturalnego. Kwestia ta została poruszona przez K. Vasak, który powołał się na prawo do środowiska składające się ze szczególnych praw, takich jak prawo do godziwego środowiska (fr. *le droit à un environnement décent*), prawo do czystej wody (fr. *le droit à l'eau pure*) czy prawo do czystego powietrza (fr. *le droit à l'air pur*)⁴. Od czasu do czasu także obecnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się konkretne prawa odnoszące się do poszczególnych elementów środowiska naturalnego – takie jak prawo do poszczególnych zasobów naturalnych, prawo do wody, prawo do pożywienia czy prawo do gruntów należących do rdzennych mieszkańców⁵ – jakkolwiek zwolennicy uznania materialnego prawa do środowiska znacznie częściej ograniczają się do wskazania jedyne prawa o charakterze ogólnym⁶. Jednocześnie, jest ono określane w bardzo różny sposób: jako „prawo do dobrego środowiska”, „prawo do czystego środowiska”, „prawo do środowiska odpowiedniej jakości” itd. – oczywiście pozostawia to otwarte pole do interpretacji co do zakresu i treści tak sformułowanych praw⁷.

Druga część monografii, pod tytułem „O aktualnych trendach i wyzwaniach w prawie ochrony środowiska”, obejmuje szeroką refleksję na temat widocznych problemów i przeobrażeń regulacji środowiskowych na gruncie prawa unijnego i nie tylko. Rozważania prowadzone w rozdziałach zawartych w tej części nie stronią też od analizy nowych dążeń w zakresie unijnej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, których przykładem są zadania wspomniane w komunikacie na temat ogólnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu⁸, zdefiniowanego jako nowa strategia „na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r.

⁴ Zob. K. Urbańska, *Prawo podmiotowe*, s. 23.

⁵ Zob. np. L. Hajjar Leib, *Human Rights*, s. 137–153.

⁶ Na temat teoretycznej koncepcji jednolitego prawa do środowiska przysługującego każdej jednostce zob. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 193–249.

⁷ B. Lewis, *Environmental Rights*, s. 37.

⁸ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, 11.12.2019 r., COM/2019/640 *final*.

osiągnięciu zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych”⁹.

W trzeciej części, zatytułowanej „O prawach i interesach w regulacjach szczególnych z zakresu ochrony środowiska”, znajduje się szeroki wachlarz rozdziałów dotyczących różnych specyficznych obszarów prawa ochrony środowiska bądź powiązanych z unormowaniami środowiskowymi, analizowanych w nawiązaniu do myśli przewodniej konferencji (praw i interesów) – w tym ochrony przyrody, gospodarki odpadami, prawa wodnego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony złóż kopalin, unormowań prawa rolnego czy prawa żywnościowego. Mnogość sfer, których dotyczą prowadzone w tej części rozważania, dobrze obrazuje wielką wagę zagadnienia praw i interesów w ochronie środowiska, jak i szeroki zakres oddziaływania tej problematyki.

Czwarta część monografii, nosząca tytuł „O zabezpieczeniu praw i interesów w ochronie środowiska w działaniu administracji publicznej”, koncentruje się na regulacjach o charakterze proceduralnym. Mówiąc o prawach i interesach w ochronie środowiska, nie sposób ograniczać się do aspektów materialnoprawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w wielu przypadkach fundamentalne znaczenie ma również odpowiednie ukształtowanie procedury administracyjnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Publikację wieńczy podsumowanie, przedstawiające refleksje o charakterze ogólnym dotyczące podejmowanej problematyki.

Jako pracownicy Centrum Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Jagiellońskiego pragniemy złożyć serdeczne podziękowania Autorom poszczególnych rozdziałów tej książki za trud przygotowania składających się na nią opracowań, a wszystkim uczestnikom konferencji za przybycie i aktywny udział w dyskusji. Dziękujemy również Wydawnictwu C.H.Beck za podjęcie się wydania niniejszej publikacji.

Mamy nadzieję, że monografia ta będzie stanowiła punkt wyjścia do dalszej dyskusji nad ważkim zagadnieniem praw i interesów w ochronie środowiska, a jednocześnie okaże się przydatna dla teoretyków i praktyków prawa ochrony środowiska (w tym w szczególności pracowników naukowych, sędziów, adwokatów, radców prawnych, urzędników), lecz również dla innych osób zainteresowanych tym obszarem regulacji, który nabiera coraz większego znaczenia w dobie nasilających się problemów środowiskowych.

Kraków, listopad 2024 r.

dr hab. *Barbara Iwańska*, prof. UJ
dr hab. *Ilona Przybojewska*
dr *Mariusz Baran*

⁹ Tamże, s. 2.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl