

Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0001-5576-9763

Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska

Globalne prawo środowiska i zrównoważony rozwój

Problematykę globalizacji prawa można rozumieć jako rosnący wpływ integracji międzynarodowej na system prawa krajowego lub obowiązywanie wspólnych rozwiązań prawnych ponad granicami państw, np. w ramach organizacji międzynarodowych, czy też dostosowywanie obowiązujących rozwiązań prawnych do zmieniającej się i zglobalizowanej rzeczywistości, w tym globalnych zagrożeń środowiska. Globalizacja wyznacza pewien sposób rozumienia prawa jako instrumentu rozwiązywania problemów o zasięgu globalnym¹.

Jako szczególny przejaw globalizacji można wskazać standaryzację zewnętrzną prawa. Prawo staje się systemem naczyń połączonych, gdzie pewne rozwiązania modelowe – standardy prawne np. Globalny Pakt na rzecz Środowiska, w którym obok zasad prawa ochrony środowiska: integracji i zrównoważonego rozwoju, prewencji, przezorności czy „zanieczyszczający płaci”, proceduralnych praw w zakresie dostępu do środowiska i jego ochrony, partycypacji społecznej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, czy dbałości o środowisko, sformułowane zostało prawo do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku. Tradycyjne ujęcie prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej, obejmującego ogół norm prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska, koncentruje się na podkreśleniu specyfiki

¹ M. Król, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, [w:] *Administracja a środowisko*, P. Korzeniowski (red.), A. Barczak, „Rozprawy i Studia”, Uniwersytet Szczeciński 2016, t. 1021, s. 475–493; D. Tyrawa (red.), *Ewolucja prawa polskiego w dobie globalizacji*, Lublin 2013, s. 143–156, 224–228; D. Heinrich-Hamera, A. Jarczewska-Romaniuk, *ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalnych*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, J. Symonides (red.), Warszawa 2006, s. 525 i nast.; J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004, s. 7; *Definitions of Globalization, A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*, N.R.F. Al-Rodhan, Geneva, June 19, 2006, pdf.

przedmiotu ochrony, ze wskazaniem opartym na wyróżnieniu dóbr chronionych: środowiska i jego elementów, ochrony życia i zdrowia człowieka oraz identyfikacji określonych zagrożeń: odpady, hałas, promieniowanie elektromagnetyczne, chemikalia. Stąd tylko krok do definiowania prawa globalnego. O prawie globalnym możemy mówić w odniesieniu np. do prawa ochrony klimatu. Podczas szczytu państw stron Konwencji klimatycznej w grudniu 2015 r., zwanej COP21, w Paryżu zawarta została nowa globalna umowa klimatyczna zastępująca Protokół z Kioto. Przyjęcie Porozumienia paryskiego, tej nowej umowy klimatycznej, jest niezbędne, aby skutecznie przeciwstawić się zmianom klimatu, określanym jako najważniejszy problem współczesnego świata.

Papież Franciszek w swojej ostatniej, wydanej w 2015 r., encyklice „*Laudato Si*” poświęcił wiele uwagi relacji człowieka ze środowiskiem i wzywał w niej do ochrony środowiska, zwracając szczególną uwagę na potrzebę przeciwdziałania zmianom klimatu. Jego zdaniem najbardziej narażone na degradację środowiska, spowodowaną często przez kraje bogate, są państwa ubogie. Dlatego niezbędna jest solidarność międzynarodowa, oznaczająca na przykład rozwój i transfer odpowiednich technologii ekologicznych do krajów uboższych. Przez ten przykład dostrzec można, podnoszone w ostatnim czasie, postulaty odmiennego spojrzenia na prawo ochrony środowiska. Uzasadnia to potrzebę poszerzenia przedmiotu rozważań, obok dotychczasowego podejścia traktującego środowisko jako wartość obiektywną, stanowiącą dobro publiczne lub dobro wspólne, o perspektywę subiektywną, czyli miejsce praw i interesów jednostek w prawie ochrony środowiska. Jest to trudne wyzwanie teoretyczne i legislacyjne dla polskiej doktryny prawa i legislatorów². Coraz liczniejsze zagrożenia środowiskowe implikują powstawanie nowych inicjatyw podkreślających znaczenie już istniejących regulacji, dotyczących praw i interesów jednostek, ale także postulujących wprowadzenie nowych instrumentów i instytucji ochrony praw i interesów jednostek, takich jak wspomniany Globalny Pakt na rzecz Środowiska, gdzie w art. 1 projektu sformułowano podmiotowe prawo jednostki do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku.

Do globalnych zagrożeń środowiska, obok zmian klimatu, a także efektu cieplarnianego i niszczenia warstwy ozonowej, zalicza się jeszcze niszczenie lasów, zanikanie różnorodności biologicznej, niszczenie gleby oraz deficyt wody pitnej na świecie.

Spółeczność międzynarodowa uznała te problemy jako globalne i na Szczycie Ziemi – II Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska i Rozwoju, która odbyła się w 1992 r. w Rio de Janeiro, uchwaliła Agendę 21,

² J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady globalnego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.

Konwencję o różnorodności biologicznej, Konwencję o ochronie klimatu., Deklarację o lasach oraz 27 zasad ochrony środowiska w Deklaracji Środowisko i Rozwój, powszechnie znanej jako Deklaracja z Rio.

Dzięki tym aktom, a przedtem Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r., została zintensyfikowana współpraca międzynarodowa, mająca na celu przezwycięzenie globalnych zagrożeń środowiska. Duże możliwości zmniejszenia tych zagrożeń dają zawarte w tym przedmiocie umowy międzynarodowe. Umowy te dotyczą zarówno ochrony poszczególnych elementów środowiska przyrodniczego, np. ochrony środowiska określonych mórz czy rzek, jak i sposobu prowadzenia działalności gospodarczej lub określonych technologii dot. wykorzystania dna mórz czy zakazu prób z bronią nuklearną w atmosferze oraz o ochronie bioróżnorodności.

Według informacji Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych – UNEP, podpisano na świecie ponad 900 wielostronnych porozumień międzynarodowych i 1500 umów dwustronnych dotyczących ochrony środowiska³. Niektóre z nich mają podstawowe znaczenie dla przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze globalnym, jak np.:

- Konwencja ramsarska o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe jako środowisko życia ptactwa wodnego (1971),
- Konwencja waszyngtońska o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973),
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej (1985), i wiele innych.

Międzynarodowe prawo ochrony środowiska stało się w ciągu ostatnich czterdziestu lat jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się działów prawa międzynarodowego publicznego, regulującym w skali globalnej współczesne problemy ekologiczne i sozologiczne. Dlatego też coraz częściej określa się je mianem globalnego prawa środowiska. Korzysta ono z zasad, źródeł i instytucji międzynarodowego prawa środowiska. Umownie uważa się, że globalne prawo środowiska obejmuje swoim zasięgiem nie tylko normy mające na celu regulację zanieczyszczeń i innych szkodliwych działań wobec środowiska, lecz także wszelkie przepisy, których celem jest zapobieżenie, zmniejszenie lub przeciwdziałanie globalnym zagrożeniom środowiska. Zadaniem globalnego prawa środowiska jest tworzenie w skali świata kompromisowych rozwiązań, łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego

³ J.W. Pietrewicz, *Ochrona środowiska w warunkach procesów globalizacji*, Warszawa 2011; K. Nowacki, J. Boć, *Prawomiędzynarodowe aspekty ochrony środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawnej ochrony środowiska*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013; A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998, s. 116–137; L.W. Zacher, *Globalne problemy współczesności*, Lublin 1992, s. 30 i nast.

dobra, jakim jest środowisko oraz z koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego⁴.

Reasumując, globalne prawo środowiska tworzy się przy pełnej akceptacji społeczności międzynarodowej; jest procesem ujętym w ramy prawa międzynarodowego publicznego. W prawie tym jedną z najważniejszych zasad, nazywaną niekiedy mega zasadą, jest zasada zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój to kluczowa koncepcja naszych czasów, będąca jednocześnie sposobem na zrozumienie dzisiejszego świata, jak i metodą rozwiązywania problemów globalnych. W 2015 r. ONZ w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego pt. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” zidentyfikowano, aż 17 celów zrównoważonego rozwoju; ostatnim jest wzmocnienie środków wdrażania i ożywienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju. Obecnie zrównoważony rozwój objął nie tylko kwestie związane z ekologią, lecz także z rozwojem społecznym i wzrostem gospodarczym. Są one ze sobą wzajemnie powiązane i dotyczą realizacji postulatów krótko- i długoterminowych. Zrównoważony rozwój odzwierciedla chęć tworzenia społeczeństwa, które jest bezpieczne, stabilne, zamożne i aktywnie zainteresowane sprawami ochrony środowiska. W polskim porządku prawnym wskazanie zrównoważonego rozwoju jako zasady znajduje odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP z 1997 r., gdzie prawodawca podkreślił, że Rzeczpospolita Polska zapewnia między innymi ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Stosowną definicję zawarto w przepisie art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. 2018 poz. 799 z późn. zm.). Polski Trybunał Konstytucyjny opowiedział się wprost za holistycznym postrzeganiem zasady zrównoważonego rozwoju wskazując, że wśród jego zasad mieści się także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stałej infrastruktury, niezbędnej dla życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Tak więc idea zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie potrzebę uwzględniania różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia. Należy również dodać, że koncepcja zrównoważonego rozwoju obecna jest w prawie Unii Europejskiej oraz różnego rodzaju programach i działaniach instytucji unijnych⁵.

⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo środowiska wobec problemów globalnych*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 36 i nast. J. Mandle, *Globalna sprawiedliwość*, Warszawa 2009, s. 166–167.

⁵ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiedzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019, s. 222–230; J. Ciechanowicz-McLean, *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 7, Gdańsk 2000, s. 126–131; *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, (red.) B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, ss. 377 wraz z podaną tam literaturą.

W związku z tym, jednym z najważniejszych kierunków dostosowywania polskiego prawa do wymogów UE jest rozwiązywanie problemu rozwoju gospodarczego, zgodnego z wymogami zrównoważonego rozwoju.

Polscy przedsiębiorcy dostosowują swoje funkcjonowanie i technologie do obowiązujących przepisów z zakresu ochrony środowiska. Sprzyja temu niedawno uchwalona „Konstytucja dla biznesu”, jak się potocznie określa ustawę z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶. W preambule do tej ustawy prawodawca stanowi, że: „Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju” (...), uchwała się prawo dla przedsiębiorców.

Głokalizacja w prawie ochrony środowiska i wszechobecny problem odpadów

Profesor Michał Kulesza w swoim wystąpieniu na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie podczas dorocznego zjazdu SEAP-u (Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej) 20 kwietnia 2012 r. powiedział, że globalizacja jest *de passe*. Jej miejsce powoli zajmuje głokalizacja, która będzie wszechobecna za 20–40 lat. Funkcjonować ona będzie w paru wymiarach: lokalnym, regionalnym, europejskim i globalnym. Jej celem będzie nadanie sprawności (efficiency) działalności administracji. Rzeczywiście sprawa funkcjonowania administracji publicznej w zakresie rozwiązywania zagadnień środowiskowych jest kluczowa dla efektywności prawa ochrony środowiska.

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaczęto sobie uświadamiać, że globalizacja bynajmniej nie musi być utożsamiana z destrukcją lokalności. Brytyjski socjolog i antropolog kultury Roland Robertson zaproponował, aby wszystko co się dzieje ze społecznościami lokalnymi, jak również to, co te społeczności wnoszą do globalizacji i jak to czynią, traktować jako proces i określić mianem głokalizacji⁷. Problem relacji między tym, co lokalne, a tym co globalne, a co za tym idzie kwestia funkcjonowania oraz rozwoju lokalnych gospodarek i społeczności w warunkach postępującej globalizacji dotyczy nie tylko państw i regionów, lecz także jednostek prze-

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 646. *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, M. Rudnicki (red.), A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011; P. Korzeniowski, *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.

⁷ K. Kuciński, *Głokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, t. 9, pdf.

strzennych, a więc mezoregionów, submezoregionów, mikroregionów i locoregionów.

Globalizacja ma swój rewers – glocalizację, rozumianą jako rosnące znaczenie lokalnych społeczności i lokalnych gospodarek funkcjonujących w warunkach stwarzanych przez procesy integracyjne oraz coraz większą rolę lokalnych warunków działania podmiotów gospodarczych, realizujących swoje globalne strategie. Glocalizacja wyzwala podmioty gospodarcze z „umiejszczenia” ich siedziby, uzależnia jednocześnie ich sukces ekonomiczny od lokalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Globalizacja odkrywa na nowo lokalną przedsiębiorczość, daje jej impulsy technologiczne, ekonomiczne, warunki środowiskowe, sieciowe, komunikacyjne, społeczne i kulturowe. Wraz z pogłębianiem globalizacji rośnie znaczenie lokalnych uwarunkowań funkcjonujących w skali globalnej społeczeństw, a lokalne gospodarki są coraz bardziej uzależnione od ich globalnego otoczenia. Analizując glocalizację, a więc lokalne warunki funkcjonowania ogniw transnarodowych korporacji i sposób, w jaki lokalne gospodarki uczestniczą w globalnej gospodarce, nie tracąc zarazem swej tożsamości i wykorzystując atuty wynikające ze swej specyfiki, w istocie rzeczy mówimy o globalizacji, tyle że *a rebours*.

Globalizacja wymaga indygenizacji – „ulokowania”, czyli dostosowania wynikających z niej implikacji i szans do lokalnych warunków i lokalnej specyfiki. Z drugiej strony lokalna specyfika wymaga uniwersalizacji, w wyniku której to, co lokalne, staje się globalne, wnosząc do globalnej gospodarki i kultury czynniki miejscowo specyficzne. Czyste i zdrowe lokalne środowiska życia człowieka dają w efekcie dobry stan środowiska regionalnego, a to z kolei wpływa na globalny stan środowiska na Ziemi. Te dwa zjawiska – globalizacja i glocalizacja są dla siebie komplementarne.

W rzeczywistości żyjemy nie w czasach globalizacji, ale w czasach glocalizacji. Lokalne społeczności urządzają „sprzątanie świata” i produkują części zamienne dla światowych koncernów samochodowych, będąc uzależnione od pracy i zatrudnienia przez mocodawców z innych państw. Lokalne gospodarki i społeczności uczestniczą w wielu programach Unii Europejskiej lub Organizacji Narodów Zjednoczonych, mających na celu rozwój przedsiębiorczości lub polepszenie warunków zdrowia i życia w środowisku dobrej jakości, walczą z odpadami, z nadmiernym wyrębem lasów, czy ze zmianami klimatu.

Gospodarki i społeczności, które nie uczestniczą w tych procesach stają się peryferyjne. Peryferyjność oznacza stanie na uboczu i alienowanie się od głównego nurtu życia gospodarczego, które skazuje je na niebyt ekonomiczny i kulturowy. Stwierdzenie „myśleć globalnie, działać lokalnie” jest kwintesencją glocalizacji i sztandarowym hasłem wielu ruchów i organizacji ekologicznych w Polsce i na świecie.

W przypadku ochrony środowiska potrzeba nam myślenia globalnego i prawodawstwa uniwersalnego, ponieważ środowisko i jego zanieczyszczenia nie znają granic państwowych, są ze swojej natury transgraniczne. Dalej idąc, międzynarodowa ochrona środowiska, aby była efektywna, powinna być implementowana na poziom regionalny i krajowy. Tak więc, europeizacja prawa ochrony środowiska stała się płaszczyzną zbliżenia krajowych polityk i prawa ochrony środowiska do wdrażanych standardów międzynarodowych. Prawo i polityka ochrony środowiska ewoluują w stronę powszechnego uniwersalizmu w prawie materialnym i standaryzacji w zakresie ochrony środowiska. Prawo to podlega procesowi ekonomizacji, a prawo gospodarcze publiczne podlega procesowi ekologizacji.

W przypadku przedsiębiorstw, zwłaszcza globalnych lub korporacji transnarodowych, ich filii i oddziałów, istotą jest ich lokalizacja, która ma daleko siężne konsekwencje poczynając od aspektów ekonomicznych, aż po aspekty wyboru prawa. Jakie czynniki kształtują decyzje lokalizacyjne? W literaturze wymienia się ich wiele: finansowe, środowiskowe, przestrzenne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe, techniczno-technologiczne, polityczne, administracyjno-prawne⁸. Przykładami czynników prawnych mogą być: regulacje związane z zakładaniem przedsiębiorstw, polityką podatkową, transferem kapitału z zagranicy, swobodą świadczenia usług, procedurą zakładania firm, podatki ekologiczne.

W procesie lokalizacji działalności gospodarczej konieczne jest uwzględnienie związków planowanej inwestycji z otaczającym ją środowiskiem przyrodniczym, które ma dla inwestora określone walory, ale nakłada na tę działalność różne ograniczenia. Te współzależności określają ekologiczne ograniczenia działalności gospodarczej zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla lokalnej władzy publicznej oraz lokalnych społeczności. Tak się składa, że proces globalizacji uwzględnia te czynniki, nadając im priorytetowe znaczenie. Dobrym tego przykładem są przepisy o odpadach⁹. Istotą prawa o odpadach jest to, że ich powstawanie jest nieuniknione. Za pomocą rozwiązań normatywnych i pozanormatywnych (organizacyjnych, edukacyjnych, medialnych) można dążyć do zmniejszenia ilości powstających odpadów, ale tego zjawiska nie da całkowicie wyeliminować. Konieczne są instrumenty ochrony przed

⁸ M. Niedziółka, *Lokalne implikacje globalizacji*, [w:] *Glokalizacja*, K. Kuciński (red.), Warszawa 2011, s. 247 i nast.

⁹ *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2019, s. 15; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 17; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 15–45; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjnoprawne*. Łódź 2014, s. 115; A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013; E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018; J.S. Kierzkowska, *Czynniki sfery zewnętrznej wpływające na kształt prawa w zakresie gospodarowania odpadami*, Gdańsk 2018.

odpadami, jak również instrumenty określające zagospodarowanie odpadów i gospodarowanie nimi, ponieważ odpady stanowią *sui iuris* produkt. Co więcej, jak zauważa Bartosz Rakoczy, ten właśnie wymiar prawa o odpadach jest obecnie najważniejszy i stanowi o jego istocie. Te wszystkie elementy wiążą się ze sobą w prawie o odpadach. Dostrzegalny jest związek prawa o odpadach z prawem ochrony środowiska, choć nie jest to domena tylko tej dziedziny prawa. Widoczne są związki z prawem gospodarki komunalnej; w kontekście zadania własnego gminy, o charakterze użyteczności publicznej, wykonywanego za pomocą świadczenia usług powszechnie dostępnych. Prawo o odpadach powiązane jest również z prawem cywilnym, ponieważ jest ono związane z prawem własności poprzez nakładanie na właściciela nieruchomości określonych obowiązków, od których nie są wolni również posiadacze odpadów. Poza tym wykorzystuje się umowy jako źródło kształtowania stosunków prawnych w zakresie prawa o odpadach.

Piotr Korzeniowski uważa, że w węższym ujęciu przedmiotem prawa gospodarki odpadami jest ogół stosunków prawnych, powstających w związku z gospodarowaniem odpadami. Wprowadza on następującą hierarchię sposobów postępowania z odpadami:

- 1) zapobieganie powstawaniu odpadów;
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling;
- 4) inne procesy odzysku;
- 5) unieszkodliwianie.

W świetle przedstawionych zasad gospodarowania odpadami można założyć, że prawo o odpadach powiązane jest zarówno z prawem ochrony środowiska, jak i z prawem gospodarczym. Tam, gdzie w grę wchodzi sposób postępowania z odpadami, mamy do czynienia z tym obszarem, który jest związany z prawem ochrony środowiska, a tam gdzie odpady traktowane są jako dobro, towar, produkt, widoczne są związki z prawem gospodarczym. W tym przypadku podstawowym instrumentem regulowania stosunków prawnych jest umowa.

Coraz częściej nielegalne gospodarowanie odpadami jest przedmiotem postępowania karnego. W niektórych przypadkach przestępcy wykorzystują firmy posiadające zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Podmioty te chcąc zarobić więcej, fałszują dokumenty, faktycznie wywożąc część śmieci, także zawierających toksyczne związki chemiczne, do nieczynnych kopalń odkrywkowych piasku lub żwiru. Te przestępcze zachowania mogą potencjalnie doprowadzić do skutku w postaci zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, istotnego obniżenia jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi czy też skutków dla zdrowia i życia człowieka. Kwestie te reguluje Kodeks karny z 1997 r. w rozdziale XXII pt. „Przestępstwa przeciwko środowisku” (Dz.U. z 2018 r. poz.1600 z późn. zm.). W zakresie

ścigania przestępczości nielegalnego postępowania z odpadami prokuratorzy współpracują z organami Inspekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z nowelizacją ustawy z 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, obowiązującej od sierpnia 2018 r., organom tym prokuratorzy mogą powierzać do wykonania czynności śledztwa. W tego typu przypadkach czynności śledcze prowadzone są dwutorowo, zarówno przez organy policyjne, jak i inspekcji ochrony środowiska, pod nadzorem prokuratora. Odkrywane w Polsce odpady często też pochodzą z zagranicy. Tylko od czerwca do lipca 2018 r. Urząd Celno-Skarbowy w Gdyni i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska ujawniły próbę nielegalnego wwozu do Polski ponad tysiąca ton odpadów komunalnych z Wielkiej Brytanii. Organy ścigania prowadziły akcję w ramach ogólnopolskiej operacji pod nazwą DEMETER IV, ukierunkowanej na kontrolę transgranicznego przemieszczania odpadów w obrocie morskim i lądowym. W rezultacie tej akcji dzięki działaniom Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, odpady zostały odesłane do Wielkiej Brytanii (według doniesień Gazety Polskiej z 23 kwietnia 2019 r.).

Problemem w skali globalnej jest wzrastająca ilość szkodliwych odpadów z tworzyw sztucznych – plastiku – w morzach i oceanach, gdzie stanowią one 85% wszystkich odpadów tam się znajdujących. Komisja Europejska UE w 2018 r. wprowadziła nowe unijne przepisy dotyczące 10 produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które najczęściej zaśmiecają europejskie plaże i morza, jak również zagubionych i porzuconych narzędzi połowowych. Przepisy te mają dostosować unijne prawo dotyczące odpadów do wymogów przyszłości, w ramach szerszej unijnej polityki w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Dzięki tym przepisom stopniowo ograniczane będzie składowanie odpadów, a wspierane będzie wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, takich jak systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zostanie nałożony na państwa członkowskie wymóg wprowadzania konkretnych środków i priorytetowego traktowania działań w zakresie zapobiegania, ponownego użycia i recyklingu, przedkładając je nad składowanie i spalanie, a tym samym urzeczywistniając gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Odpowiedzialność za środowisko, czyli urzeczywistnianie sprawiedliwości ekologicznej – Environmental Justice

Nazwa Environmental Justice w bezpośrednim tłumaczeniu na język polski powinna brzmieć jako sprawiedliwość środowiskowa, ale jest to określenie niezgrabne językowo i w związku z tym częściej używa się określenia sprawiedliwość ekologiczna. W literaturze przedmiotu, zwłaszcza politologicznej, Environmental Justice, określane dalej jako EJ, łączy się najczęściej

z aktywnością ruchów i organizacji ekologicznych, które mają stać na straży ochrony środowiska i możliwości korzystania z niego jako dobra wspólnego oraz preferują głęboką ekologię.

Pojęcie ruchu ekologicznego jest węższe i używane jest ono do określenia aktywności, której celem jest polepszenie stanu środowiska. Natomiast w przypadku EJ chodzi nie tylko o wąsko rozumianą ochronę środowiska, ale jego równe traktowanie wespół z rozwojem społecznym i sprawiedliwością dziejową, które razem powinny tworzyć sprawiedliwość ekologiczną.

W latach sześćdziesiątych dwudziestego wieku, na bazie buntów studenckich i robotniczych, w Europie pojawił się ruch obrońców środowiska naturalnego. Ruch ten dystansował się od rozwoju cywilizacyjnego („dzieci kwiaty”) proponując powrót do źródeł, czyli do życia zgodnie z prawami natury. Zwolennikiem głębokiej ekologii i traktowania Ziemi jako wspólnego domu w Europie był skandynawski przyrodnik Arne Naes, a później Klaus Bosselman z Nowej Zelandii. Nurt głębokiej ekologii odnosi się bezpośrednio do tej filozofii, której istotą jest pogląd, że wszelkie formy życia posiadają wartość samą w sobie, niezależnie od użyteczności dla człowieka.

Motorem rozwoju EJ są pozarządowe organizacje ekologiczne¹⁰. Organizacje te funkcjonują w różnych systemach politycznych i nie są zjawiskiem nowym, jednak jako zjawisko prawnie legitymowane, tj. aprobowane w ramach systemu przedstawicielskiego, uznane zostały dopiero po II wojnie światowej. Współcześnie rola tych organizacji w systemach politycznych rośnie. Podstawą funkcjonowania tych organizacji w wielu państwach, w tym i w Polsce, jest realizowana koncepcja społeczeństwa obywatelskiego. Ruchy ekologiczne koncentrują swoją uwagę na ochronie dzikiej przyrody, utylizacji odpadów i wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych. Przykładem takich ruchów może być założony w Stanach Zjednoczonych w 1892 r. przez Johna Muira „The Cult of Wilderness”. Działania tego ruchu rozprzestrzeniły się od Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej na pozostałe kontynenty do Europy, Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Jedną z odmian tego ruchu, określaną właśnie jako EJ, odwołuje się do ochrony środowiska jako podstawy ludzkiej egzystencji. Ochrona środowiska została poszerzona o zagadnienia społeczno-gospodarcze i jawi się jako rodzaj sprawiedliwości społecznej. Nie chodzi tu tylko o prawa jednostki do czystego środowiska, ale prawa całych grup społecznych do równego traktowania w szeroko pojętych sprawach związanych ze środowiskiem. W szczególności są to prawa społeczności lokalnych i prawa mniejszości do niedyskryminacji ich na tle rasowym i klasowym w równym dostępie do wartości środowiska, prawo do wolności od biedy i zanieczyszczeń oraz prawo do trwałego i zrównoważonego rozwoju.

¹⁰ M. Zakrzewska, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018, s. 27–92.

Środowisko stało się częścią szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładem ilustrującym takie podejście jest zasada I Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r. stanowiąca, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie. Człowiek ponosi zarazem solidarną odpowiedzialność za ochronę i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. W związku z tym, polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację rasową, dyskryminację, kolonialne i inne formy ucisku oraz obce panowanie musi zostać wyeliminowana.

Deklaracja Sztokholmska prezentuje zintegrowane podejście do zagadnień dotyczących środowiska i rozwoju społeczno-gospodarczego. Oddzielne traktowanie tych kwestii wyłącznie jako sektorowej ochrony środowiska ustąpiło na rzecz zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska w łączności z gospodarką i problemami społecznymi. Dlatego tak ważna jest harmonizacja instrumentów prawnych stosowanych w ochronie środowiska w postaci np. wymaganych decyzji administracyjnych w zakresie użytkowania zasobów środowiska i jego ochrony, wdrażania norm środowiskowych w działalności gospodarczej czy sankcji karnych za nieprzestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Bardzo istotnym elementem jest ustalenie odpowiedzialności za nieprzestrzeganie wymagań w zakresie ochrony środowiska, uregulowanych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹.

Prawo człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku

Zagadnienie prawa do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku obejmuje trzy elementy: prawo do życia, prawo człowieka do środowiska odpowiedniej jakości, prawo do środowiska przyszłych pokoleń, czyli sprawiedliwość międzypokoleniową.

Wymóg ochrony życia jest niezależny od prawa wewnętrznego i regulacji międzynarodowych. Prawo do życia jest najbardziej fundamentalnym prawem człowieka. Potwierdzają to istniejące regulacje, jak np. Konstytucja RP w art. 38, Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 2–12, czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art.2. Prawo do życia jest absolutne i niezbywalne.

Żadne jednak dokumenty międzynarodowe ani case law z tego obszaru nie określają w sposób jednoznaczny i precyzyjny początku i końca ludzkiego

¹¹ *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, (red.) E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017, wstęp.

życia. Wielkie obawy budzi zasięg obecnych eksperymentów z udziałem człowieka. Niezależnie od zastrzeżeń moralnych i religijnych niepokój wzbudza okoliczność, że ze względu na tak sterowaną ludzką prokreację, być może masową, może się zmniejszyć różnorodność w obrębie gatunku ludzkiego. W dniu 4 kwietnia 1997 r. Rada Europy przyjęła Konwencję o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny (Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, European Treaty Series 164). Uznano w niej prymat interesu i dobra istoty ludzkiej nad wyłącznym interesem społeczeństwa i nauki. Konwencja ta reguluje m.in. zasady transplantacji organów i tkanek. Również Codex Alimentarius – międzynarodowa regulacja dotycząca żywności wprowadza ograniczenia dla biotechnologii w rolnictwie. Z kolei w Protokole z Cartageny o bezpieczeństwie biologicznym, przyjętym w 2000 r. w Montrealu, państwa zobowiązały się do ochrony zasobów naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymania i restytucji zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. Czy zatem w przypadku człowieka, gatunku homo sapiens, można pozwolić sobie na klonowanie, skoro gatunki roślinne i zwierzęce chronimy w sposób szczególny poprzez tradycyjnie zachowawczo pojmowaną ochronę przyrody i wprowadzanie uregulowań prawnych dotyczących restytucji zagrożonych gatunków i populacji?¹²

W omawianych kwestiach zarysowuje się konflikt prawa do życia z ochroną środowiska, faworyzujący tę ostatnią. Jeżeli nie wolno podejmować działań przynoszących szkody środowisku, to tym bardziej nie wolno podejmować działań przynoszących szkodę zdrowiu i życiu człowieka. Art 33 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.) zabrania działań mogących pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych. Art. 2 wyżej wymienionej ustawy stanowi o zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody¹³.

Prawo człowieka do środowiska wywodzi się z trzeciej generacji praw człowieka. Pierwsza generacja obejmuje prawa i wolności polityczne oraz

¹² P. Krajewski, *Prawno-kanoniczna ochrona człowieka w kontekście zagrożeń inżynierii genetycznej*, Olsztyn 2008, s. 30 i nast.; M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 13–21; E. Barany, *Legal Pluralism and Human Rights*, [w:] *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, (red.) J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 33–37; P. Krajewski, *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*, Olsztyn 2014, passim; P. Krajewski, *Znane i nieznanne problemy bioetyki XXI wieku. (NIE) bezpieczne biotechnologie*, Olsztyn 2007, s. 90–96.

¹³ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 79–86; J. Ciechanowicz-McLean, P. Dembicki, *Prawa człowieka do życia i do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, B. Gronowska (red.), Toruń 2018, s. 5–28.

wolności osobiste, czyli tzw. klasyczne prawa człowieka. Druga zawiera prawa gospodarcze, społeczne, kulturalno-oświatowe, czyli tzw. prawa społeczne albo socjalne. Trzecia generacja obejmuje tzw. prawa solidarności, których skuteczna realizacja wymaga wspólnych i solidarnych wysiłków wszystkich uczestników współczesnego życia międzynarodowego. Katalog tych praw obejmuje prawo do rozwoju, prawo do pokoju, prawo do środowiska, prawo własności nad wspólnym dziedzictwem ludzkości oraz prawo do komunikowania się. Koncepcja prawa do środowiska występuje pod postacią grupy szczególnych praw środowiskowych, jak np. prawo do czystej wody, prawo do nieskażonego, czasami określonego też jako dobrego, zdrowego, dobrej jakości środowiska, czyli inaczej mówiąc ekologicznie odpowiedniego środowiska¹⁴.

Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym jest na etapie soft law, na które składają się liczne rezolucje, deklaracje np. Deklaracja sztokholmska z 1972 r i uchwały organizacji międzynarodowych. Dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego podmiotu jak to jest w Deklaracji sztokholmskiej w treści zasady I, która proklamuje, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości, odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja prawa do środowiska stwarza obowiązki przede wszystkim po stronie państwa i jego organów oraz zorganizowanych form społeczności międzynarodowej. Wydaje się, że aby prawo do środowiska było efektywne, należy odwołać się do idei podmiotowości zbiorowej, gdzie jednostka powinna być reprezentowana przez przedstawicieli kolektywnych jako swoich reprezentantów, np. organizacji społecznych o zasięgu krajowym czy międzynarodowym. Już dziś tak szeroko rozumiane roszczenia, wyrażające dążenia społeczne, są kierowane do rządów państw i do kompetentnych organizacji międzynarodowych, np. w sprawie Puszczy Białowieskiej czy Mierzei Wiślanej.

W prawie unijnym wydaje się, że prawo człowieka do środowiska, chociaż nie zostało wyrażone wprost, wynika z przyjętego przez Unię obowiązku dbałości o środowisko oraz dążenia do poprawy jego jakości. W literaturze wyróżnia się dwie postaci podmiotowego prawa jednostki do środowiska. Pierwsza to prawo do życia w sprzyjającym środowisku, a więc w środowisku o odpowiedniej jakości. Dostrzega się zależność pomiędzy jakością środowiska naturalnego a jakością życia człowieka. Stan środowiska i warunki śro-

¹⁴ B. Rakoczy, *Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim. Aspekty komparatystyczne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 25–34; K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015, ss. 312; *Prawo człowieka do środowiska*, J. Sommer (red.), Wrocław 1987, s. 23–31.

dowiskowe ocenia się zatem z perspektywy ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Druga postać prawa do środowiska to prawo do korzystania ze środowiska, co w wymiarze gospodarczym obejmuje zarówno prawo do zaspokajania potrzeb własnych, ale również potrzeb związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wraz z eksploatacją zasobów naturalnych. Podsumowując należy zauważyć, że w praktyce łatwiejsze okazało się przyznawanie jednostkom pewnych uprawnień o charakterze proceduralnym, jak np. prawo do informacji o stanie środowiska, niż usankcjonowanie ogólnego prawa podmiotowego do środowiska¹⁵. Pisząc o prawie do środowiska przyszłych pokoleń, a więc o sprawiedliwości międzypokoleniowej, warto sobie zadać pytanie: czy rozwijane obecnie technologie, oparte w dużej mierze na wykorzystaniu żywych zasobów biologicznych, mogą przyczynić się do polepszenia warunków życia przyszłych pokoleń? Zdaniem Piotra Krajewskiego biotechnologie, które są w stanie zredukować zanieczyszczenie środowiska i obniżyć zużycie nieodnawialnych dóbr naturalnych, wydają się korzystne nie tylko dla współczesnych, ale też przyszłych pokoleń; i odwrotnie, te, które w efekcie prowadzą do pogarszania warunków środowiska życia i zmniejszania się różnorodności genetycznej, winny być uważane za negatywne nie tylko w odniesieniu do obecnie żyjących, ale też dla przyszłych pokoleń. Dodatkowa trudność wynika z faktu, że odpowiedzialność za przyszłe pokolenia prawie zawsze koliduje z potrzebami i interesami współcześnie żyjących pokoleń. Działania na rzecz przyszłych pokoleń mogą się łączyć i przekształcać w konflikty współczesnych społeczeństw¹⁶.

Podsumowując rozważania dotyczące aktualnych problemów nauki prawa ochrony środowiska zwróciłam uwagę na cztery grupy tych problemów. Pierwsza grupa wiąże się z powstawaniem globalnego prawa środowiska, które jest odpowiedzią na pojawiające się w skali świata globalne zagrożenia środowiska. Jest to ta część międzynarodowego prawa środowiska, gdzie szczególnie wzrasta liczba konwencji ratyfikowanych przez zainteresowane państwa (ponad sto ratyfikacji), które regulują ochronę i użytkowanie niepodzielnych elementów środowiska: morza, klimatu, bioróżnorodności, lasów, gatunków zagrożonych wyginięciem itd. Regulacje prawne w globalnym prawie środowiska opierają się na fundamentalnej zasadzie zrównoważonego rozwoju.

¹⁵ O. Śniadach, M. Adamczak-Retecka, *Prawo do wody jako element prawa do środowiska? Rozważania na gruncie art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych*, D. Kornobis-Romanowska (red.), Sopot 2016, s. 227–244; M. Adamczak-Retecka, *Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w ramach tzw. Skarg bezpośrednich*, „Przegląd Naukowy Disputatio” nr 28, *Organizacje pozarządowe w postępowaniach prawnych*, Gdańsk 2014, s. 103–110.

¹⁶ P. Krajewski, *Sprawiedliwość i odpowiedzialność międzygrupowa i międzypokoleniowa w ochronie środowiska naturalnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 32, s. 244–248; P. Krajewski, *Biogospodarka – rozwój gospodarczy i ochrona zasobów naturalnych w kontekście ochrony praw człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 31–45.

Drugim ważnym problemem nauki prawa ochrony środowiska jest globalizacja, czyli lokalne działania w masowej skali na rzecz dobrostanu środowiska, czego przykładem jest walka z wszechobecnymi odpadami, komunalnymi i przemysłowymi, oraz zakaz ich przemieszczania przez granice państwowe.

Trzecim ważnym problemem jest szeroko pojęta kwestia odpowiedzialności za środowisko: odpowiedzialności prawnej i pozaprawnej – ekologicznej, którą ponosi społeczeństwo wobec samego środowiska.

Czwartym problemem jest urzeczywistnienie prawa człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku, co zostało ujęte jako pierwszoplanowa zasada w projekcie Globalnego Paktu na rzecz Środowiska.

Wykaz literatury

- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2016.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, wyd. 2, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady globalnego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.
- Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and Proposed Definition, N.R.F., Al-Rodhan, Geneva, June, 2006, pdf.
- Gronowska B. (red.), *Prawa człowieka do życia i do środowiska, Wspólne wartości i wyzwania*, Toruń 2018, pdf.
- Freeman M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2007.
- Krajewski P., *Prawno-kanoniczna ochrona człowieka w kontekście zagrożeń inżynierii genetycznej*, Olsztyn 2008.
- Krajewski P., *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*, Olsztyn 2014.
- Krajewski P., *Sprawiedliwość i odpowiedzialność międzygrupowa i międzypokoleniowa w ochronie środowiska naturalnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 32.
- Krajewski P., *Biogospodarka – rozwój gospodarczy i ochrona zasobów naturalnych w kontekście ochrony praw człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Król M., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, [w:] *Administracja a środowisko*, P. Korzeniowski, Barczak A. (red.), *Rozprawy i Studia*. Uniwersytet Szczeciński 2016, t. 1021.
- K. Kuciński, *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, t. 9, pdf.
- Rakoczy B., *Pojęcie środowiska w prawie polskim i włoskim. Aspekty komparatystyczne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, Warszawa 2019.
- Urbańska K., *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015.
- Sommer J. (red.), *Prawo człowieka do środowiska*, Wrocław 1987.

Śniadach O., Adamczak-Retecka M., *Prawo do wody jako element prawa do środowiska. Rozważania na gruncie art. 37 Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych*, red. D. Kronobis-Romanowska, Sopot 2016.

Zakrzewska M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.

Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

Zębek E., Hejbudzki M. (red.), *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, Olsztyn 2017.

Summary

Modern Problems of the Environmental Protection Law

Key words: Global environmental law, sustainable development, law of waste, human rights to the environment, environmental justice.

Many environmental problems can only be addressed through international agreements with domestic legislation. This acts both globally and locally. Many Multilateral Environmental Agreements – MEA are classified in soft law in international public law. Sustainable development is a principle of law. Genetically Modified Organisms are imported in agriculture, food productions but not accepted by the human population. Human rights to the environment must in future be used like hard law.