

I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ WASILEWSKI

OCHRONA ŚRODOWISKA JAKO DETERMINANTA WSPÓŁCZESNEGO PUBLICZNEGO PRAWA GOSPODARCZEGO*) **)

I. Nie tylko samo bytowanie człowieka w środowisku, ale nade wszystko prowadzona przezeń „działalność gospodarcza” – rozumiana jako aktywność zawodowa podejmowana w celach zarobkowych – powoduje zawsze wielorakie skutki środowiskowe, które wynikają już z samego faktu prowadzenia tej działalności w określonym miejscu w przestrzeni (tzn. lokalizacji przestrzennej) lub jej bezpośredniego ukierunkowania na wykorzystanie określonych zasobów środowiskowych (np. w wypadku gospodarstwa rolnego lub leśnego albo prowadzenia działalności górniczej). Skutki te są także pochodną oddziaływania na środowisko, powodowanego zamierzonym wprowadzaniem do obrotu rezultatów danej działalności, a więc określonych produktów (np. przemysłu spożywczego, farmaceutycznego, chemicznego, motoryzacyjnego, elektrotechnicznego i innych) lub świadczonych usług (np. w dziedzinie gastronomii, ochrony zdrowia, transportu, rzemiosła, rozrywki itp.). Równocześnie skutki te są konsekwencją niezamierzonych wprowadzień, lecz praktycznie w istocie nieuniknionych ubocznych oddziaływań środowiskowych prowadzonej działalności gospodarczej lub jej produktów w postaci wprowadzanych do środowiska (tzn. do powietrza, wody, gleby lub ziemi) różnego rodzaju emisji, a więc energii (np. hałasu, wibracji lub promieniowania) oraz substancji (np. zanieczyszczeń stałych, ciekłych i gazowych, w tym wszelkiego rodzaju odpadów). Nic przeto dziwnego, że od najdawniejszych czasów problematyka zagrożeń lub szkód środowiskowych powodowanych przez człowieka, zwłaszcza tych będących wynikiem prowadzonej przezeń działalności gospodarczej, była przedmiotem regulacji prawnej¹. Rozwój i stopniowe różnicowanie się tego typu rozwiązań prawnych doprowadziły przy tym do powstania odrębnych regulacji publicznoprawnych mających na celu określenie podstawowych rygorów bezpiecznego i zarazem

* Tekst ten jest polskim tłumaczeniem niemieckiej wersji artykułu autora pt. *Umweltschutz als eine Determinante des modernen öffentlichen Wirtschaftsrechts*, opublikowanego w: *Öffentliches Wirtschaftsrecht im Zeitalter der Globalisierung – Grundsätze, Methoden, Perspektiven*, Krakauer-Augsburger Rechtsstudien (Hrsg. von H. Bauer, D. Czybulka, W. Kahl, J. Stelmach, A. Voßkuhle), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 205-215.

** W nawiązaniu do twórczości Jubilata – Pana Profesora Reinera Schmidta oraz niektórych spośród prawników wywodzących się ze szkoły augsburskiej.

¹ Por. np. R. Fischer, *Umweltschützende Bestimmungen im Römischen Recht*, Shaker Verlag, Aachen 1996.

racjonalnego gospodarowania pozyskiwanymi zasobami przyrody oraz ich ochrony (np. prawa górniczego, prawa wodnego, prawa gruntowego, prawa leśnego i łowieckiego, czy też prawa ochrony przyrody), a w dalszej kolejności także do stopniowego wprowadzania regulacji prawnych zmierzających do sformułowania podstawowych zasad racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska naturalnego jako całości oraz jego ochrony przed wszelkiego rodzaju niepożądanymi oddziaływaniami (immisjami) będącymi rezultatem aktywności człowieka, a zwłaszcza prowadzonej przezeń działalności gospodarczej (m.in. przepisy prawne z zakresu planowania przestrzennego, ochrony powietrza, prawa atomowego lub energetycznego, ochrony klimatu, gospodarki odpadami oraz przepisy dotyczące substancji niebezpiecznych, czy też standaryzacji lub certyfikacji, a w końcu także skonsolidowane regulacje prawne zmierzające do skodyfikowania „prawa ochrony środowiska” w ramach porządku prawnego niektórych krajów). Wspomniane regulacje prawne początkowo rozwijały się autonomicznie, na bazie własnych doświadczeń poszczególnych krajów i przy uwzględnieniu ich lokalnych uwarunkowań środowiskowych. Jednakże pomimo systemowego zróżnicowania tych regulacji prawnych z racji przynależności poszczególnych państw do określonego kręgu tradycji i kultury prawnej, charakteryzowały je zwykle zarazem pewne istotne podobieństwa, będące pochodną uniwersalności wielu doświadczeń praktycznych w tym zakresie².

II. Zapoczątkowane w połowie XX w. i trwające nadal procesy globalizacji w sferze gospodarczej znalazły wyraz w szczególności w dynamicznym rozwoju działalności przemysłowej, intensyfikacji międzynarodowej wymiany handlowej towarów i usług oraz przepływu kapitałów i migracji siły roboczej, czemu towarzyszą równocześnie znaczący rozwój badań naukowych i postęp naukowo-techniczny oraz szybki przepływ informacji i łatwość komunikacji w skali globalnej. Sprzyja to – z jednej strony – upowszechnieniu świadomości złożonej problematyki dylematów i konfliktów na pograniczu ekonomii i ekologii, a w szczególności powstających w wyniku aktywności gospodarczej człowieka wielorakich zagrożeń, przekształceń lub szkód w środowisku naturalnym, zarówno tych występujących w skali lokalnej lub regionalnej, jak i tych o charakterze globalnym; a z drugiej – równoczesnemu uświadomieniu niezbędnej potrzeby regionalnej i globalnej współpracy międzynarodowej w tym zakresie w celu zapobiegania lub minimalizacji możliwych zagrożeń lub szkód środowiskowych oraz skutecznej likwidacji ich skutków³.

Ze wszech miar trafna okazała się również w tym względzie konstatacja J. Mittelstraßa, wedle której: „Żyjemy w świecie, który we wszystkich jego istotnych aspektach jest dziełem człowieka. Wcześniejsze generacje mogły jeszcze wierzyć, że żyją w świecie boskim lub w świecie, w którym wszystko

² Por. M. Klopfer, E. Mast (red.), *Das Umweltrecht des Auslandes*, „Schriften zum Umweltrecht” 55, 1995.

³ Por. H.-W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht* [EUDUR]. *Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven*, wyd. 2, t. 1: *Allgemeines Umweltrecht*, LVI, s. 1819, t. 2: *Besonderes Umweltrecht*, Teilbd. 1, LVI, ss. 1321, Teilbd. 2, LVI, ss. 1016, Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München 2003.

reguluje natura; dzisiaj wiemy, że ten świat, świat Boga i świat natury, istnieje jeszcze ewentualnie na marginesie naszej świadomości i naszych doświadczeń, ale już nie w rzeczywistości nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego. Dokądkolwiek zmierzamy w tym świecie, zawsze był tam już obecny poznawczy, gospodarujący, konstruktywny i niszczący rozum. Ten świat nazywam *światem Leonarda* – za Leonardem da Vinci, wielkim inżynierem renesansu, artystą i naukowcem. To jest świat, w którym się człowiek coraz rzadziej porusza jako odkrywca (taki świat nazywam *światem Kolumba*) albo z którym człowiek jest powiązany poprzez swe objaśnienia (ten świat nazywam *światem Leibniza*). To jest świat, w którym człowiek się spotyka ze swymi własnymi dziełami, w którym faktycznym tematem nie jest to, by rozpoznawać to, co świat w swych tajnikach zawiera, lecz coraz bardziej konieczność zachowania tego świata jako całości.

I należy do tego jeszcze coś dodać. *Świat Leonarda*, który jest faktycznym dziełem człowieka, zaczyna się zwracać przeciwko człowiekowi, zaczyna zawłaszczać człowieka. Za zawłaszczaniem świata przez człowieka – w formach *świata Kolumba*, *świata Leibniza* i *świata Leonarda* – podąża jak wciąż powiększający się cień zawłaszczanie człowieka przez (zawłaszczony przezeń) świat. Nauka, gospodarka i technika, które są dominującym wyrazem *świata Leonarda*, wprowadzają nie tylko w ludzkie, lecz także i w nieludzkie światy. Nieludzkie światy to nie są tylko *światy Orwella*, w których nauka, gospodarka i technika spełniają rolę Wielkiego Brata, lecz także światy, w których wzrastają naukowo, gospodarczo i technicznie uwarunkowane możliwości zniszczenia. Do tych możliwości zniszczenia należą dzisiaj, jak wszyscy wiemy, po części nieokiełznane zużycie zasobów naturalnych, gwałtowne i uwarunkowane kulturowo zanikanie gatunków, rosnące sterty odpadów oraz obciążenia niezliczonymi rodzajami substancji szkodliwych, ale także – poniekąd jako motor, który te procesy rozwojowe napędza – bezwzględna *ekonomizacja* wszystkich stosunków międzyludzkich. Już dzisiaj nagromadzenie długowiecznych, szkodliwych środowiskowo odpadów produkcji przemysłowej jest problemem niemożliwym do ogarnięcia. Wzrost dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych w atmosferze mają klimatyczne opóźnione skutki o charakterze obciążającym i trwałym. Koszty naprawy, jakie niesie ze sobą imperialne i bez troskie obchodzenie się ze środowiskiem naturalnym, wzrastają w sposób niezmierzony. Człowiek *świata Leonarda* staje przed doniosłym krokiem (jeżeli go już nie uczynił): zawierzenia człowieka swemu światu. *Świat Leonarda*, który jest nie tylko światem planowania przyszłości i *science fiction*, lecz także światem zniszczenia i odhumanizowania, zaczyna zajmować miejsce człowieka²⁴.

Pojawiła się więc potrzeba sformułowania powszechnie uznawanego imperatywu zachowania niezbędnej powściągliwości i przezorności przy podejmowaniu wszelkiego rodzaju aktywności mogącej oddziaływać na środowisko i zarazem konieczność wspólnego poszukiwania skutecznych remediów prawnych mających na celu ochronę środowiska.

²⁴ J. Mittelstraß, *Leonardo-Welt: über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung*, Suhrkamp Verlag – Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt am Main 1992, s. 197-198.

Punkt wyjścia niniejszych rozważań stanowią więc cztery założenia, a mianowicie: 1) „środowisko” rozumiane jako pewne uniwersum, a więc cały wszechświat razem z przyrodą, stanowiący wspólne dobro ogółu ludzi; 2) równocześnie sam człowiek i jego działalność mają największe znaczenie dla środowiska i przyrody, a także dla człowieka; 3) dlatego problemy środowiska muszą być rozpatrywane nie tylko w mikroskali (tzn. w skali lokalnej), lecz także w makroskali (tzn. w skali regionalnej względnie globalnej); 4) w praktyce oznacza to, że aby umożliwić efektywną realizację celów środowiskowych przy wykorzystaniu instrumentów prawnych, najpierw musi zostać ustalona określona baza aksjologiczna, na której można się oprzeć w celu sformułowania lub wywiedzenia z niej odpowiedniego systemu rozwiązań prawnych.

III. W tej sytuacji przyjęta w Deklaracji końcowej Konferencji Narodów Zjednoczonych na rzecz Środowiska i Rozwoju (UNCED) w 1992 r. w Rio de Janeiro zasada „zrównoważonego rozwoju” (*sustainable development*)⁵ okazała się paradygmatem współczesnej polityki środowiskowej oraz towarzyszących jej rozwiązań prawnych w zakresie problematyki ochrony środowiska nie tylko w skali globalnej i w prawie międzynarodowym⁶, lecz także w ramach współpracy regionalnej – w tym w prawie wspólnotowym Unii Europejskiej⁷, a w konsekwencji również w skali lokalnej i w systemach prawnych poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej⁸.

⁵ Por. także: uchwała Rady z 1 lutego 1993 r. w sprawie programu Wspólnoty Europejskiej na rzecz polityki środowiskowej i środków podejmowanych ze względu na trwałość i właściwy z punktu widzenia ochrony środowiska rozwój (Dz. Urz. WE C 138 z 17 maja 1993 r., s. 1 i n.) oraz decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz. Urz. WE L 242 z 10 września 2002 r., s. 1 n.). W tej kwestii także: W. Kahl, *Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts*, w: H. Bauer, D. Czybulka, W. Kahl, A. Voßkuhle (red.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2002, s. 116 i n.; R. Schmidt, *Institutionen und Instrumente zur Sicherung von Nachhaltigkeit*, w: S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassöli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer (red.), *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Baden-Baden 2007, s. 1085 i n.; R. Schmidt, W. Kahl, *Umweltrecht*, „Schriftenreihe der Juristischen Schulung” 98, Verlag C. B. Beck, wyd. 8, München 2010, s. 350 i n.; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzes*, wyd. 5, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2003, s. 73 i n.

⁶ Por. przede wszystkim Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. 2002, Nr 184, poz. 1532) oraz Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu z 9 maja 1992 r. (Dz. U. 1996, Nr 53, poz. 238), a więc dwie umowy międzynarodowe, które zostały podpisane jako podstawowe wyniki Konferencji w Rio de Janeiro.

⁷ Art. 11 TfUE (daw. art. 6 TWE) skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 115 z 9 maja 2008 r., s. 1 i n.); w tej kwestii por. także R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 377 i n. *Nota bene*, wedle art. 3 pkt 50 polskiej ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.) pojęcie „zrównoważony rozwój” oznacza: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje 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 i obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

⁸ Por. np. art. 20a GG, czyli Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (ze zm.) stanowiący: „W poczuciu odpowiedzialności za przyszłe pokolenia państwo chroni naturalne podstawy życia oraz zwierzęta na drodze ustawodawstwa i w ramach porządku konstytucyjnego w działaniach władzy wykonawczej i orzecznictwa uwzględniając obowiązujące ustawy i prawo”. – „Jeżeli nawet takie określenie celu państwa w art. 20a GG nie mówi wprost o podstawowej zasadzie

W dyrektywie poczyniono przy tym istotne rozróżnienie pomiędzy pojęciem „zrównoważonego rozwoju *sensu largo*” – z jednej strony, jako tzw. koncepcją trzech filarów, w której chodzi o trwałą i pewną harmonizację celów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych, poprzez którą możliwe jest naszkicowanie pewnego wzorca wskazującego polityczne ukierunkowanie (jednakże „prawniczo pojęcie takie nie jest możliwe do zastosowania, ponieważ zasada prawna w znaczeniu materialnym wymaga mocy wiążącej”⁹), oraz prawno-środowiskowego „zrównoważonego rozwoju *sensu stricto*” – z drugiej strony, zatem tak zredukowanego pojęcia zrównoważonego rozwoju, które rezygnuje z patosu mile brzmiącej obietnicy i pozwala zachować trzeźwość, a w konsekwencji może zostać określone treściowo tak, ażeby stanowiło *samodzielną zasadę prawną*. W celu zachowania podstaw życiowych (także) dla przyszłych pokoleń gwarantuje ona „trwałe zabezpieczenie zasobów naturalnych poprzez prospektywne planowanie i reglamentację [...]”¹⁰. Oznacza to oczywiście, że: „W wypadku zrównoważonego rozwoju chodzi o *zasadę wiodącą*, która – jak każda zasada wiodąca – wymaga bliższego ukształtowania normatywnego i która w pierwszym rzędzie powinna zwykle zorientować „spójrznie ustawodawcy i stosującego normę w ściśle określonym kierunku”. Chodzi o *prospektywny* i zorientowany na długą perspektywę czasu wymiar polityki środowiskowej. W tym wypadku można mówić o odkrywaniu doczesności przez prawo. Podstawowa zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich władz publicznych jako dyrektywa wykładni oraz uznania, jak również jako dyrektywa wyważania zróżnicowanych interesów i jako taka ma być przestrzegana w szczególności przy planowaniu, przy korzystaniu z zastrzeżeń prawnych w zezwoleniach oraz w wypadku upoważnień do władczej ingerencji, jak również w sytuacji usprawiedliwiania wkroczeń władczych w sferze podstawowych praw, wolności i w sferze konkurencji”¹¹.

Urzeczywistnieniu podstawowej zasady zrównoważonego rozwoju, przy uwzględnieniu obowiązujących we współczesnym prawie ochrony środowiska zasad polityki środowiskowej (np. w prawie wspólnotowym w szczególności zasady przezorności i prewencji¹²) służy cały szereg instrumentów prawnych.

zrównoważonego rozwoju, to jednak wynika ona zeń co najmniej pośrednio jako nakaz zrównoważonego odpowiadającego środowisku rozwoju wobec odwołania się do »odpowiedzialności za przyszłe pokolenia«. W ten sposób w konstytucji jest zakotwiczona szczególna odpowiedzialność za przyszłość państwa (*zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej*) w szczególności za ochronę środowiska, a więc założona została reglamentacja zasobów naturalnych w sensie ich ekologicznej ochrony jako prawnokonstytucyjna wiążąca dyrektywa działań państwowych” (R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 17); względnie art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. 997, Nr 78, poz. 483) stanowiący, że: „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 tej kwestii także: R. Schmidt, A. Wasilewski, *Umweltschutz als Verfassungsproblem – Ein rechtsvergleichender Beitrag zur Situation in Polen und Deutschland*, „Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts” 2001, s. 25 i n.

⁹ W. Kahl, op. cit., s. 125; R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 16 i n.; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 73 i n.

¹⁰ W. Kahl, op. cit., s. 126; R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 17 i n.; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 75 i n.

¹¹ W. Kahl, op. cit., s. 128-129.

¹² Por. art. 191 ust. 2 podust. 1 zd. drugie S. 2 TfUE (daw. art. 174 ust. 2 podust. 1 zd. drugie TWE).

Wśród nich, w kontekście rozważanego tematu, na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim procedury prawne określające obowiązek uprzedniego (*ex ante*) rozpoznawania wszelkich możliwych (bezpośrednich lub pośrednich – zarówno bieżących, jak i ewentualnych przyszłych) oddziaływań na środowisko (jako całość oraz na poszczególne jego elementy) zamierzeń przestrzennych, w tym zamierzonej realizacji określonych „planów lub programów” (tzw. postępowanie strategiczne dot. badania zgodności z wymaganiami środowiska)¹³ lub poszczególnych „przedsięwzięć” (tzw. postępowanie dot. badania zgodności z wymaganiami środowiska)¹⁴, a to w celu uzyskania miarodajnych odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: 1) Czy z punktu widzenia wymagań „ochrony środowiska” ich realizacja jest co do zasady w ogóle możliwa do zaakceptowania? oraz 2) Jeżeli tak, to jakie warunki lub rygory niezbędne z punktu widzenia „ochrony środowiska” powinny być przestrzegane w wypadku ich ewentualnej realizacji? Ich celem jest przy tym koncepcja zintegrowanego unikania i minimalizacji zanieczyszczeń środowiskowych¹⁵, która powinna polegać na tym, aby „na ile to jest możliwe, unikać emisji do powietrza, wody i ziemi z uwzględnieniem odpadów, a tam gdzie to nie jest możliwe, by je zredukować tak, ażeby osiągnąć wysoki poziom ochrony dla środowiska jako całości”¹⁶. Sprzyjać ma temu także wprowadzenie tzw. granicznych wartości emisji¹⁷ oraz

¹³ Por. dyrektywa nr 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L z 21 lipca 2001 r., s. 30; oraz w tej kwestii także m.in.: R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 31 i n.

¹⁴ Por. dyrektywa Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 5 lipca 1985 r. – zm. przez: dyrektywę Rady nr 97/11/WE z 3 marca 1997 r., Dz. Urz. WE L 73 z 14 marca 1997 r., s. 5); dyrektywa nr 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady nr 85/337/EWG i 6/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25 czerwca 2003 r., s. 17 i n.); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/31/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 85/337/EWG, Euratom, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 114 i n.); a także w tej kwestii m.in.: R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 23 i n.; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 162 i n., 171 i n.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z 29 stycznia 2008 r., s. 8 i n. – zm. przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/31/WE z 23 sierpnia 2009 r., Dz. Urz. UE L 140 z 5 lipca 2009 r., s. 114 i n.) i tamże przesłanka dziewiąta; w tej kwestii m.in.: R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 25, 371 i n., a także R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 686 i n.

¹⁶ Dziewiąta przesłanka dyrektywy nr 2008/1/WE: „9) Celem zintegrowanego podejścia jest zapobieganie emisjom do powietrza, środowiska wodnego i gleby, gdziekolwiek mają one miejsce, z uwzględnieniem gospodarki odpadami, oraz, jeżeli jest to niemożliwe, minimalizację emisji w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości”.

¹⁷ Wedle art. 2 pkt 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli: „6) graniczne wielkości emisji” oznaczają masę, wyrażoną za pomocą określonych szczególnych parametrów, stężenia lub poziomu emisji, których nie można przekroczyć w czasie jednego lub kilku okresów; graniczne wielkości emisji można także ustanawiać w odniesieniu do niektórych grup, rodzin lub kategorii substancji, w szczególności w odniesieniu do substancji wymienionych w załączniku III. Graniczne wielkości emisji w odniesieniu do substancji stosuje się zazwyczaj w punkcie, w którym ma miejsce emisja z instalacji,

norm jakości środowiska¹⁸. Abstrahując od bliższej charakterystyki wyżej wymienionych instrumentów prawnych, należy mieć zawsze na uwadze to, że praktyczne ich wykorzystanie wymaga w każdym wypadku posłużenia się stosownym „algorytmem”, który umożliwi dokładne ukazanie wszelkich konsekwencji, w tym w szczególności zagrożeń środowiska, jakie powodować może określona aktywność ludzka będąca w danym wypadku przedmiotem zainteresowania. Dotyczy to również zamierzonej działalności gospodarczej oraz jej rezultatów, w tym produktów¹⁹. Ponieważ dopiero na podstawie wszechstronnej analizy ewentualnych skutków środowiskowych (pozytywnych i negatywnych) realizacji określonego projektu (planu lub programu, względnie przedsięwzięcia) oraz merytorycznej oceny jej wyniku możliwe jest sformułowanie wniosków, które stanowić powinny podstawę do przyjęcia rozstrzygnięcia adekwatnego do okoliczności konkretnej sprawy.

Wprawdzie na gruncie prawa wspólnotowego obowiązuje tzw. klauzula przekrojowa sformułowana w art. 11 TfUE²⁰ (daw. art. 6 TWE) w związku z art. 191 TfUE (daw. art. 174 TWE), jak również art. 37 Europejskiej karty praw podstawowych²¹, czyli norma nakazująca uwzględnianie w ramach wszystkich rodzajów polityki Unii celów ochrony środowiska (tzw. zasada integralności) realizowanych w sposób zgodny z „podstawową zasadą zrównoważonego rozwoju”, ale: „Należy jednak wątpić w to, czy wynika stąd względny priorytet celów środowiskowych przed innymi celami wspólnoty lub nawet w powiązaniu z innymi przepisami Traktatu WE zasada możliwie najlepszej ochrony środowiska w sensie reguły interpretacyjnej oraz wytycznej działania dla ustawodawcy wspólnotowego. Ostatecznie konflikty pomiędzy różnorodnymi określeniami celów muszą zostać rozstrzygnięte stosownie do okoliczności każdego konkretnego wypadku, a więc wciąż na nowo na podstawie odpowiednich uregulowań i poprzez ich stosowne wyważenie w sensie praktycznej harmonizacji”²². Dlatego nawet w sytuacji, gdy niekiedy sam prawodawca wspólnotowy

a przy ich określaniu nie uwzględnia się rozcieńczenia zanieczyszczeń; w odniesieniu do pośrednich uwolnień do środowiska wodnego przy określaniu granicznej wielkości emisji danej instalacji można uwzględnić wpływ stacji uzdatniania wody, pod warunkiem że zagwarantowano równoważny poziom ochrony środowiska jako całości, z zastrzeżeniem, że nie prowadzi to do wyższych poziomów zanieczyszczenia w środowisku, bez uszczerbku dla dyrektywy nr 2006/11/WE lub dyrektyw ją wdrażających”.

¹⁸ Wedle art. 2 pkt 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli: „7) norma jakości środowiska” oznacza zestaw wymogów, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część, zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym.

¹⁹ Por. w tej kwestii m.in.: art. 8 decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz. Urz. UE L 242 z 10 września 2002 r., s. 1 i n.), a także rozważania na temat tzw. Life Cycle Assessment – LCA oraz tzw. zasada *cradle-to-grave* („od kołyski aż do grobu”): R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 1907 i n.; R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 266 i n.

²⁰ Art. 11 TfUE (daw. art. 6 TWE): „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”; por. także: R. Schmidt, W. Kahl, op. cit., s. 377 i n.; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 35 i n.

²¹ Art. 37 Karty podstawowych praw Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE Nr C 364 z 18 grudnia 2000 r., s. 1 i n.): „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą stać się częścią składową polityk Unii i muszą być zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju”.

²² R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, op. cit., s. 35.

przesądza co do zasady o priorytecie realizacji celów polityki środowiskowej w stosunku do celów innej polityki wspólnotowej, zwykle w takich wypadkach czyni równocześnie wyraźne zastrzeżenie, że priorytet ten powinien ustąpić, gdy w grę wchodzi takie szczególne wartości, jak nieodzowne i przeważające publiczne interesy społeczne lub gospodarcze, a także zdrowie ludzi względnie bezpieczeństwo publiczne²³.

Należy wreszcie pamiętać także i o tym, że dylematy rozstrzygnięć w zakresie omawianej problematyki wynikają nie tylko z konieczności zapewnienia skutecznej realizacji trzech konkurujących i zarazem wzajemnie ze sobą sprzężonych i warunkujących się celów: przestrzegania wymagań ochrony środowiska (cele ekologiczne), przy równoczesnym zapewnieniu możliwości harmonijnego rozwoju gospodarczego (cele ekonomiczne) oraz jak najpełniejszego zaspokajania bieżących potrzeb społecznych (cele społeczne). Nierzadko bowiem istotne kontrowersje pojawiają się już podczas ustalania oraz merytorycznej oceny (wartościowania) właśnie tych ekologicznych aspektów analizowanych sytuacji, przy czym mogą być one wynikiem nie tylko podlegającego zmianom stanu rozwoju wiedzy naukowej w zakresie nauk o środowisku lub postępu technicznego dotyczącego bezpieczeństwa środowiskowego w odniesieniu do analizowanych zjawisk²⁴, lecz także sposobu ich ujmowania

²³ Przykładowo w tej kwestii por. art. 6 dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7 i n.): „1. Dla specjalnych obszarów ochrony Państwa Członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach. 2. Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy. 3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa. 4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję. Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

²⁴ Por. np. kontrowersje dotyczące zagrożeń środowiskowych, jakie mogą powodować organizmy genetycznie modyfikowane lub eksploatacja tzw. niekonwencjonalnych złóż gazu łupkowego (*unconventional gas shales*); w tej kwestii por. Scoping Materials for Initial Design of EPA Hydraulic Fracturing Research Study „Potential Relationships between Hydraulic Fracturing and Drinking Water Resources”, marzec 2010., <http://www.epa.gov>; <http://iddd.de/rys/EPAidHydrFracResStudy2010.pdf>; <http://naturalgasforeurope.com/france-shale-industry-agree-await-report.htm>.

lub oceny (m.in. z perspektywy uwarunkowań środowiskowych w skali globalnej, regionalnej lub lokalnej)²⁵. W tej sytuacji, wobec potrzeby uwzględniania każdorazowo zróżnicowanych i zmieniających się okoliczności miejsca i czasu, harmonijna realizacja konkurujących wprawdzie, ale przecież wzajemnie komplementarnych celów (ekologicznego, ekonomicznego i socjalnego), wymaga ukształtowania szczególnego etosu, którego paradygmatem jest odpowiedzialność za bezpieczeństwo możliwie najlepszych warunków życia także przyszłych pokoleń, a więc tzw. międzypokoleniowa etyka ekologiczna. Jak to sformułował R. Schmidt: „Rozsądne jest sformułowanie zasady zrównoważonego rozwoju jako autentycznej zasady prawa środowiskowego, aby tym samym uzasadnić specyfikę i samodzielność prawa środowiskowego, sprzyjać jego wewnętrznej harmonizacji i wypełniać luki jego zasobu normatywnego”²⁶.

Oznacza to więc, przyjmując podobny tok rozumowania jak J. Mittelstraß²⁷, że podczas gdy dzięki osiągnięciom nauki i techniki dowiadujemy się o tym, co obiektywnie jest możliwe z punktu widzenia ochrony środowiska (o tym, co *‘możemy’*), a obowiązujący porządek prawny określa społecznie pożądane cele w tym zakresie oraz mające służyć ich realizacji uprawnienia i obowiązki (to, co *‘powinniśmy’*), etos postępowania zgodnego z wymaganiami międzypokoleniowej etyki ekologicznej wskazuje na możliwości realizacji założonych celów przy równoczesnym poszanowaniu określonego systemu wartości (wskazuje więc, *‘jak to możemy osiągnąć’*)²⁸. Wszyscy powinniśmy być co do tego zgodni, że: z jednej strony – my jako współczesna generacja wypełniamy rolę powiernika wspólnego dobra ogółu środowiska, a więc wszechświata razem z przyrodą, który ani nie należy do nas, ani tym bardziej do poszczególnych państw, oraz że jesteśmy zobowiązani uczynić wszystko co jest możliwe, aby to bogactwo było dostępne dla wszystkich, zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i globalnej, zarówno dla współczesnych, jak i dla przyszłych pokoleń, a także uczynić je użytecznym; a z drugiej strony prawo jako instrument ochrony środowiska powinno być zależne od poznawczego postrzegania rzeczywistości, a wówczas oznacza to, że jesteśmy równocześnie zobowiązani do tego, aby rozwijać także strategię globalną oraz aby ją praktycznie i skutecznie urzeczywistniać zgodnie z ideą pomocniczości (subsydiarności) na wszystkich wymienionych wyżej płaszczyznach (globalnej, regionalnej i lokalnej).

Aby skutecznie urzeczywistniać cele ochrony środowiska, powinniśmy się więc wzorować na postępowaniu starannego pszczelarza, który w świecie

²⁵ W szczególności przedsięwzięcia, które mogą powodować zagrożenia środowiskowe w skali lokalnej (np. ocena oddziaływania planowanych projektowanych siłowni wiatrowych na szczególnie chronione obszary „Natura 2000”), regionalnej (por. np. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady sporządzone stosownie do art. 18 ust. 3 dyrektywy nr 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1 i n. – SEK/2009/415) albo nawet w skali globalnej (np. wyrąb lasów tropikalnych w Ameryce Południowej).

²⁶ R. Schmidt, op. cit., s. 1087.

²⁷ J. Mittelstraß, op. cit., s. 33-34.

²⁸ Por. w tej kwestii także: R. Schmidt, *Ethik, Recht und Umweltschutz in der Demokratie*, w: J. Isensee, H. Lecheler (red.), *Freiheit und Eigentum. Festschrift für W. Leisner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1999, s. 437 i n. (w szczególności zaś s. 444 i n.) oraz powołane tam piśmiennictwo.

pełnym obaw, niecierpliwości i ignorancji zna prawa przyrody i ich przestrzega, dlatego jego świat jest przejrzysty, pełen błyszczących kolorów, jest zapowiedzią zwiastunem arkadii...²⁹

em. prof. zw. Andrzej Wasilewski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
wasilewski@uj.edu.pl

ENVIRONMENT PROTECTION AS A DETERMINING FACTOR IN THE CONTEMPORARY PUBLIC ECONOMIC LAW

Summary

The starting point for these deliberations are the following four assumptions: (i) 'environment' is understood here as the entire universe, together with the natural environment, constituting a common good of the mankind (ii) the man himself and his activity are believed to have the greatest significance for the environment and the nature as well as the man himself and, consequently, (iii) the environmental problems must be considered not only on the micro scale (i.e. locally) but also on the macro scale (i.e. regionally, or even globally) and thus, in practice (iv), in order to facilitate effective realisation of environmental goals using legal instruments, one must first establish a certain axiological base that may be used to form an adequate legal system.

In view of this, the rule of 'sustainable development' set forth in the final Declaration of the United Nations Conference for the Environment and Development held in 1992 in Rio de Janeiro proved to be the paradigm for all contemporary environmental policies and related legal solutions in the field of environment protection on a global scale and in international law. The implementation of the rule of sustainable development can be achieved through a set of various legal instruments but its practical application each time requires using a certain 'algorithm' that enables precise presentation of any consequences, in particular those dangerous to the environment, that may be caused by a given human activity. However, harmonic realisation of goals (ecological, economic and social) that are competing and yet complementary, requires development of a special ethos that will respect the requirements of so-called multi-generation ecological ethics.

²⁹ Por. w tym kontekście także D. Czybulka (red.), *Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden. Zweiter Warnemünder Naturschutzrechtstag*, Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, t. 9, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000.

Copyright of Journal of Law, Economics and Sociology is the property of Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznan and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Właścicielem praw autorskich do „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” jest Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zawartość czasopisma nie może być kopiowana, przesyłana do innych stron internetowych bądź zamieszczana na blogach bez pisemnej zgody wydawcy. Niemniej artykuły można drukować, kopiować lub przysyłać w formie elektronicznej na własny użytek.