

*Piotr Korzeniowski\**

## **BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE JAKO DOBRO PRAWNIE CHRONIONE**

### **Wprowadzenie**

Pierwsze próby refleksji filozoficzno-prawnej nad ogólnym pojęciem bezpieczeństwa jako dobra chronionego w prawie pojawiły się na tle rozważań na temat stanu wojny, pokoju i prawa natury. Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” miały w szczególności doktryny prawa natury<sup>1</sup> 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 stanem bezpieczeństwa chronionym przez prawo. W pojęciu prawa przyrody<sup>2</sup> oraz w podstawach prawa naturalnego kryje się początkowe źródło bezpieczeństwa ekologicznego<sup>3</sup>. W bezpieczeństwie ekologicznym mieści się realizacja szeroko rozumianej idei sprawiedliwości<sup>4</sup>. Sprawiedliwość w refleksji naukowej nad prawem jawi się jako wartość wymagająca szczególnej ochrony.

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> Zagadnienia dotyczące doktryn prawa naturyzob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 15–32.

<sup>2</sup> E. Boutroux, *Pojęcie prawa przyrody w nauce i filozofii społecznej. Wykłady miane w Sorbonie w roku 1892–1893*, przeł. W. Spasowski, Warszawa 1902, s. 1–9.

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

<sup>4</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 47 i n. W tym opracowaniu przedmiot dotychczasowym moich badań nad bezpieczeństwem ekologicznym został poszerzony o pojęcie dobra prawnie chronionego.

## Wartości w prawie ochrony środowiska

W systemie prawa ochrony środowiska możemy wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak: sprawiedliwość, różnorodność biologiczna oraz zrównoważony rozwój. Prawo ochrony środowiska powinno służyć realizacji tych wartości w celu zapewnienia ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko<sup>5</sup>. Mało kto mógłby dziś powiedzieć, że zapewnienie 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 sądenia oraz osądzający coś bezstronnie<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. Przede wszystkim prawo powinno być rozumiane przez adresatów jako sprawiedliwe<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>.

Jedną z wartości w prawie 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, a tym samym do jego wartości<sup>10</sup>. Tworzenie prawa gwarantującego bezpieczeństwo ekologiczne powinno być podporządkowane realizowaniu pewnego systemu wartości, oraz celom polityki ochrony środowiska. Wyodrębnianie nowych dóbr podlegających ochronie prawnej w ramach tego systemu wymaga także refleksji nad istniejącym układem wartości, które zabezpieczają/zapewniają ich realizację.

---

<sup>5</sup> Zob. szerzej K. Kurowska, R. Rudziński, *Filozofia i wartości*, Warszawa 1981, s. 19 i n.

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 304.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Por. M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 117 i n.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>10</sup> Zob. szerzej Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 125 i n.

Wartości (normy) w prawie ochrony środowiska mogą być identyfikowane z celami regulacji 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 współczesnym i przyszłym pokoleniom zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. 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 zapewniającego bezpieczeństwo ekologiczne. Zwykle jest tak, że po wprowadzeniu wielu nowych regulacji prawnych do systemu prawa zmieniają się równocześnie wartości, które stanowią jego podstawę. 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. Ponadto wartości w prawie ochrony środowiska mogą się zmieniać w szczególności pod wpływem zaistniałych zagrożeń środowiska. 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 dobra w postaci 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;
- 11) urbanizacja oraz wytwarzanie odpadów<sup>11</sup>.

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.

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 bezpieczeństwa ekologicznego. Kluczowym zagadnieniem jest natomiast system wartości przyjęty w regulacjach prawnych określających zasady bezpieczeństwa jądrowego<sup>12</sup>.

Coraz powszechniejsza staje się świadomość, że prawo ochrony środowiska zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne powinno stwarzać warunki do skutecznego eliminowania zagrożeń środowiska. W konsekwencji zwiększa się dzięki temu poziom prewencji gwarantowanej przez prawo 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.

## **Strategiczne zasoby naturalne kraju jako dobro ogólne**

Ograniczoność dotychczas wykorzystywanych zasobów środowiska przy jednoczesnym bardzo dużym wzroście poziomu ich eksploatacji stwarza ograniczenia surowcowe, mające wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne<sup>13</sup>. Zdaniem J. Dembowskiego, z teorii zasobów wynika, że proces wyczerpywania się zasobów doprowadzi do sytuacji, w której gospodarka światowa nie będzie w stanie funkcjonować<sup>14</sup>.

Zasoby niezbędne do funkcjonowania podstawowych procesów życiowych na Ziemi obejmują w szczególności: wodę, tlen oraz surowce kopalne. Na podstawie możliwości ich regenerowania można je podzielić na: zasoby odnawialne

---

<sup>11</sup> S. Wiąckowski, I. Wiąckowska, *Globalne zagrożenia środowiska*, Kielce 1999, s. 11–15.

<sup>12</sup> Z. Celiński, *Energetyka jądrowa a społeczeństwo*, Warszawa 1992, s. 81 i n.

<sup>13</sup> Zob. szerzej A. Szpilewicz, *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] W. Wesołowski (red.), *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 52 i n.

<sup>14</sup> J. Dembowski, *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978, s. 36.

i nieodnawialne. 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 do końca, jaki jest zakres skuteczności przeciwdziałania tym zjawiskom za pomocą instrumentów prawnych. Można więc przyjąć, że zużywanie się zasobów środowiska: 1) zmniejsza poziom bezpieczeństwa ekologicznego; 2) zwiększa zagrożenia dla środowiska. Podstawą reglamentacji prawnej w ochronie środowiska jest dysponowanie zasobami naturalnymi. 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<sup>15</sup>.

Ważnym elementem bezpieczeństwa ekologicznego jest ochrona prawna dóbr w postaci strategicznych zasobów naturalnych kraju jest ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>16</sup>.

Zasoby naturalne o strategicznym znaczeniu mają w ocenie prawodawcy „charakter dóbr publicznych, gdyż są one w znacznej mierze niepodzielne, co ogranicza regulację ich użytkowania za pomocą procesów rynkowych<sup>17</sup>. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju określa katalog zasobów naturalnych kraju wprowadzając zakaz dokonywania ich przekształceń własnościowych w przypadkach innych niż wskazane ustawami. Dla zabezpieczenia wykonania tego zakazu wprowadzony został obowiązek gospodarowania zasobami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju z jednoczesnym dopuszczeniem powszechnego korzystania z zasobów. Przepisy tego aktu prawnego odwołują się również do zasady kompensowania roszczeń osób, których prawa są ograniczone w związku z utratą własności dóbr uznanych jako strategiczne zasoby naturalne kraju, odsyłając w tym zakresie do regulacji odrębnych. Zgodnie z art. 1 powołanej wyżej ustawy, do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się:

1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieciki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*<sup>18</sup>;

2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna

---

<sup>15</sup> T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9, s. 47.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 97 poz. 1051 ze zm.

<sup>17</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju

<sup>18</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>19</sup>;

3) lasy państwowe;

4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej;

5) zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Zasoby naturalne wymienione w art. 1 ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Dla osiągnięcia celu w postaci gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi, mają obowiązek: 1) utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne, 2) użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>20</sup>.

Narodowe zasoby naturalne rozumiane są to 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 wchodzi: zasoby znajdujące się w całości poza granicami jurysdykcji państwowej. Zaliczane są one do wspólnego dziedzictwa ludzkości i chronione są prawem do wspólnego dziedzictwa ludzkości, które określa ich status, możliwość badania i eksploatacji oraz warunki ochrony. Zasoby naturalne dzielone tworzą zasoby, które stanowią naturalną biologiczną lub geofizyczną jedność. Ta ostatnia 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 literaturze rozważany jest zwłaszcza problem podmiotu prawa do dysponowania zasobami naturalnymi. Widoczne są tutaj dwa zasadnicze stanowiska: 1) uznające podmiotowość narodów<sup>21</sup>, oraz 2) podmiotowość państw<sup>22</sup>. W bezpieczeństwie ekologicznym istot-

---

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.

<sup>20</sup> Zob. też O. Bogucki, *Odtwarzanie celów i innych wartości z tekstu prawnego*, [w:] A. Chodźka, S. Czepita, *W poszukiwaniu dobra wspólnego*, Szczecin 2010, s. 196 i n.

<sup>21</sup> C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966, s. 166.

<sup>22</sup> J. Gilas, *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Kłafkowski, Warszawa 1976, s. 379–380.

ne znaczenie ma także zasada racjonalności w korzystaniu zasobów środowiska. W ewolucji treści tej zasady prawnej widoczny jest proces zmian w przyjętych dotychczas priorytetach oraz standardach gospodarczych, produkcyjnych i konsumpcyjnych.

Racjonalne użytkowanie z punktu widzenia 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<sup>23</sup>. Według J. Stelmacha „Fundamentalne znaczenie [...] ma rozróżnienie pomiędzy sprawiedliwością materialną a proceduralną”<sup>24</sup>. 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 na problematykę sprawiedliwości w ujęciu teorii prawa zwraca uwagę Z. Ziemiński, który twierdzi, że „podstawowym elementem różnych sposobów pojmowania sprawiedliwości jest przyjęcie jakichś zasad rozdzielania czy wzajemnego świadczenia”<sup>25</sup>. M. Ossowska w pojęciu sprawiedliwości dostrzega dwie główne instytucje: 1) uprawnienia oraz 2) uzasadnionego roszczenia powiązane z obowiązywaniem pewnej normy<sup>26</sup>. W analizie pojęcia sprawiedliwości autorka zwraca uwagę również na koncepcję sprawiedliwości związanej z podziałem dóbr, czy rozdziałem ciężarów<sup>27</sup>. Na gruncie teorii prawa podkreśla się, że przedmiotem podziału bądź odbioru są „dobra”. Według G. Radbrucha takie znaczenie terminu „sprawiedliwość” można odnosić do ludzi<sup>28</sup>.

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”<sup>29</sup>. Dobra te dzielone są na: wolne i ekonomiczne.

---

<sup>23</sup> K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 30.

<sup>24</sup> J. Stelmach, *Prawo wobec wartości*, [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 188–189.

<sup>25</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 64, zob. szerzej na temat wartości tenże, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.

<sup>26</sup> M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1985, s. 139.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>28</sup> G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938, s. 42.

<sup>29</sup> 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*

W tym rozróżnieniu dóbr środowiskowych nie uznaje się „zatem z punktu widzenia kryterium rzadkości za dobra wolne”<sup>30</sup>. 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 jakiegokolwiek innego potencjalnego użytkownika do wymienionego dobra<sup>31</sup>.

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 możliwość wykluczenia z konsumpcji jakiegokolwiek podmiotu nią zainteresowanego;
- 4) podaż nie powinna być w jakikolwiek sposób racjonowana;
- 5) konsumpcja powinna mieć nierywalizacyjny charakter<sup>32</sup>.

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”<sup>33</sup>.

## Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość

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<sup>34</sup>. Norma wyznacza więc pewien sposób zachowania się jej adresata zgodny z pewnymi wartościami<sup>35</sup>. 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

---

*naturalnych*, Warszawa 2002, s. 51.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>33</sup> T. Gadowski, *Prawo do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 71.

<sup>34</sup> K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 10.

<sup>35</sup> Interdyscyplinarną analizę instytucji z uwzględnieniem szczególnego znaczenia norm przeprowadza: S. Ehrlich, *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 156 i n.



i społeczeństwo, a co za tym idzie współwarunkują postawy<sup>36</sup>. Autor rozumie przez nie „gotowość intelektualną i emocjonalną do mniej lub bardziej określonego zachowania wobec procesów zachodzących w środowisku przyrodniczym i społecznym<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup>. Wartości praktyczne ustalają cele osiągalne w przybliżonym szacunkowo przedziale czasu oraz środki, jakie temu służą. Cechy wartości praktycznych sprawiają, że utożsamiane są one z celami<sup>39</sup>.

Dobre prawo pod względem jakościowymi i ilościowym powinno opierać się na pewnym wyznaczonym przez prawodawcę systemie wartości i zasad<sup>40</sup>. 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 prawnokonstytucyjnych. 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<sup>41</sup>. Teksty prawa obowiązującego, prawoznawstwo oraz ideologie sądowego stosowania prawa powołują się na rozmaite wartości<sup>42</sup>. 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<sup>43</sup>. 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 wydzwiciem formułowania celów prawa albo są formułowane na bardzo wysokim szczeblu abstrakcji<sup>44</sup>. Cytowany autor uważa ponadto, że warunkiem poprawnej klasyfikacji merytorycznej systemu wartości „musiałyby być jakieś ustalenia aksjologii, która by wyodrębniła rodzaje i gatunki

---

<sup>36</sup> S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995, s. 25.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> W.J. Wołpiuk, *Zasady oraz wartości a jakość Konstytucji*, [w:] *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996, s. 93–94.

<sup>42</sup> J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 45.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 46.

podstawowych wartości<sup>45</sup>. K. Ajdukiewicz proponuje oznaczyć 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<sup>46</sup>. 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”<sup>47</sup>.

Przedmiotem sprawiedliwego podziału lub odbioru są określone dobra. Zasady sprawiedliwości mogą wyznaczać metody reglamentacji dotyczące „dóbr wspólnych”<sup>48</sup> lub dóbr o charakterze publicznym<sup>49</sup>. Arystoteles uważa, że dobro wspólnoty powinno kierować życiem jednostek, jest to bowiem wyższe lub bardziej „święte” dobro aniżeli dobra partykularne poszczególnych osób<sup>50</sup>. W katolickiej 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 stonki 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 woła zaangażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich<sup>51</sup>.

Sprawiedliwość może być też związana z rozdzielaniem (reglamentacją) pewnych ciężarów oraz dóbr<sup>52</sup>. Można mówić w ramach sprawiedliwości o rozdziale korzyści traktowanych jako „wartość rzeczy”<sup>53</sup>. 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<sup>54</sup>.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>46</sup> K. Ajdukiewicz, *O sprawiedliwości*, [w:] K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. 1, Warszawa 1985, s. 368 i n.

<sup>47</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 330.

<sup>48</sup> J. Pieper, *O sprawiedliwości*, Londyn 1967, s. 61.

<sup>49</sup> W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 70.

<sup>50</sup> Arystoteles, *Etyka Nikomachejska 1094b*, przeł. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 5–6.

<sup>51</sup> Jan Paweł II, *Encyklika Sollicitudo rei socialis*, nr 38, Wrocław 1988, s. 80.

<sup>52</sup> H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 216.

<sup>53</sup> T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 1954, s. 132.

<sup>54</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu...*, s. 64.

Można 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<sup>55</sup>. Według H. Perelmana pojęcie sprawiedliwości należy do najważniejszych i najbardziej mglistych pojęć analizy logicznej<sup>56</sup>. Cz. Znamierowski do sprawności zalicza sprawiedliwość jako cechę formalną indywidualności, która przejawia się w różnych postawach emocjonalnych<sup>57</sup>. J. Rawls w *Teorii sprawiedliwości* zaprezentował obszerną analizę idei sprawiedliwości<sup>58</sup>. Autor omawia wiele zagadnień związanych z prymatem sprawiedliwości, m.in. rozważa rolę zasad sprawiedliwości. Jego zdaniem sprawiedliwość jest pierwszą cnotą społecznych instytucji<sup>59</sup>. Jego zdaniem „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”<sup>60</sup>. Sprawiedliwość w ocenie Cz. Strzeszewskiego wynika z potrzeb ludzkich, jedności natury człowieka i przetwarzania przyrody za pomocą pracy<sup>61</sup>. Jego zdaniem, „Jako czynność ludzka nie traci ona nigdy swej wartości humanistycznej, wartości moralnej”<sup>62</sup>.

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 wypowiedaniu świadczy o związku sprawiedliwości i odpowiedzialności z jedną z najważniejszych, przynależnych człowiekowi potrzeb, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa”<sup>63</sup>. 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”<sup>64</sup>. Stwierdza przy tym, że istniejące

---

<sup>55</sup> S. Olejnik, *Moralność życia społecznego*, Warszawa 1970, s. 235.

<sup>56</sup> Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 19.

<sup>57</sup> Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 571.

<sup>58</sup> J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2009.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>61</sup> Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka zagadnienia społeczno-moralne*, Lublin 1978, s. 21.

<sup>62</sup> *Ibidem*, 23.

<sup>63</sup> B. Hołyst, *Przedmowa*, [w:] A. Peyrefitte, *Wymiar sprawiedliwości między ideałem a rzeczywistością*, red. B. Hołysz, przeł. J.M. Padlewska, Warszawa 1987, s. 6.

<sup>64</sup> J. Rawls, *op. cit.*, s. 31.

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”<sup>65</sup>.

Olbrzymie znaczenie sprawiedliwości ekologicznej polega więc na tym, że może ona zmniejszać lub zwiększać poziom bezpieczeństwa ekologicznego. Można postawić pytanie: 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, dla którego niezbędną bazą jest bezpieczeństwo ekologiczne. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego musi być podporządkowane wzrostowi dobrobytu człowieka. Oznacza to konieczność przewyższania 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. Celem prawa jest utrzymanie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego dla realizacji zrównoważonego rozwoju zgodnie z zasadą sprawiedliwości.

Dyskusja wokół pojęcia i zasady sprawiedliwości ujawnia bogaty spłot nieporozumień wynikających przede wszystkim z dowolności interpretacji. 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 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”<sup>66</sup>. Jeżeli zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego uznamy za prawo podmiotowe, natkniemy się na dodatkowe trudności związane z ustaleniem relacji pomiędzy sprawiedliwością ekologiczną a bezpieczeństwem ekologicznym. 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<sup>67</sup>. Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość norm prawa ochrony środowiska wyznacza treść i granice zasadzie reglamentacji.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>66</sup> Cz. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 9.

<sup>67</sup> J. Grzesica, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka – problem teologiczno-moralny*, Katowice 1983, s. 153.

## Zakres pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne”

Bezpieczeństwo ekologiczne z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, a więc w ramach dziedziny wiedzy zajmującej się głównie badaniem zestawu obowiązków i praw składających się na administracyjnoprawną ochronę środowiska, 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 w ramach prawa administracyjnego. Jest to zachowanie nakazywane lub zakazywane. Z drugiej strony bezpieczeństwo ekologiczne może być definiowane jako element zastosowania przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających publiczne podmiotowe prawo do środowiska. To samo działanie może być więc elementem obowiązku i prawa wynikającego z prawa administracyjnego. Z drugiej strony może być także elementem zakresu regulacji prawnych gwarantujących zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego np. przez organy administracji do spraw ochrony środowiska. Z bezpieczeństwa ekologicznego wynika także określona więź uprawnień stanowiących podstawę dla zapewnienia realizacji publicznego podmiotowego prawa do środowiska.

W nazwie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” oprócz analizowanego wcześniej terminu „bezpieczeństwo” zawiera się także słowo „ekologiczne”. 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” konkurowała jego zdaniem z innymi terminami, takimi jak np. „mesologia” (teoria środowiska)<sup>68</sup>.

Jedna z pierwszych definicji bezpieczeństwa ekologicznego w nauce polskiej została sformułowana podczas Kongresu Intelktualistów, który odbył się 16–19 stycznia 1986 r. w Warszawie<sup>69</sup>. Podczas tego spotkania W. Michajłow przedstawił daleko idącą propozycję posługiwania się terminem „bezpieczeństwo ekologiczne” zamiast nieprecyzyjnych jego zdaniem i nieadekwatnych problemowo określeń „ochrona środowiska” i „ochrona środowiska naturalnego”<sup>70</sup>. 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

<sup>68</sup> S. Zięba, *Historia myśli ekologicznej*, Lublin 2004, s. 227.

<sup>69</sup> Zob. W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelktualistów w Warszawie*, „Nauka Polska” 1986, nr 1–2, s. 161, 164.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 162.

atmosfery), ogromnie się na ziemi skurczyły<sup>71</sup>. 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”<sup>72</sup>. Podobnie wygląda jego zdaniem sprawa w odniesieniu do poszczególnych kontynentów i krajów<sup>73</sup>.

Uczestniczący w dyskusji prowadzonej podczas Kongresu Intelktualistów 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.

W doktrynie prawa ochrony środowiska J. Ciechanowicz-MacLean 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”<sup>74</sup>. T. Bojar-Fijałkowski dostrzega w bezpieczeństwie ekologicznym dwa ważne elementy w postaci ochrony naturalnych ekosystemów i siedlisk<sup>75</sup>. 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<sup>76</sup>. G. Grabowska w kategorii bezpieczeństwa ekologicznego widzi trzy przesłanki szczegółowe bezpieczeństwa: 1) bezpieczeństwo chemiczne, którego celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z stosowaniem substancji chemicznych; 2) bezpieczeństwo biologiczne, związane z rozwojem biotechno-

---

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Zob. też S. Kozłowski, *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 212.

<sup>74</sup> J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 46–47.

<sup>75</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] *Administracja, biznes, bezpieczeństwo w zmieniającej się Europie*, Gdynia 2007, s. 161.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

logii 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<sup>77</sup>. 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<sup>78</sup>. 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”<sup>79</sup>. J. Sommer zauważa, że „bezpieczeństwo ekologiczne” jest terminem prawnym niedookreślonym. Jego znaczenie będzie dynamicznie dookreślane odpowiednio do powiększania się wiedzy na temat zagrożeń środowiska i metod im przeciwdziałania czy ich ograniczania<sup>80</sup>. Według J. Ciechanowicz-McLean bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem szerokim i wielopłaszczyznowym o bardziej politologicznym niż prawnym charakterze<sup>81</sup>. Jej zdaniem „bezpieczeństwo ekologiczne dotyczy zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju, zachowania środowiska przyrodniczego człowieka na poziomie koniecznym do przetrwania i rozwoju ludzkości”<sup>82</sup>. 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”<sup>83</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego R. Paczuski.

---

<sup>77</sup> G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 189–190.

<sup>78</sup> Z. Bukowski, *Konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego a zrównoważony rozwój*, OŚPiP 2003, nr 2, s. 45.

<sup>79</sup> R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 120–121.

<sup>80</sup> J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *ibidem*, s. 87–88.

<sup>81</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] H. Lisiecka (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, Wrocław 2007, s. 161.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>83</sup> J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 134.

uważa za jedno z podstawowych zadań realizacji polityki ochrony środowiska<sup>84</sup>. 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 rozważań. 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 należytyim 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<sup>85</sup>.

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 badaniach prawniczych stanowią one niejako połączenie wyników osiągniętych w innych naukach humanistycznych.

Teoretyczne znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” w szerokim ujęciu może być rozumiane jako samoistne dobro. W takim znaczeniu może to być dobro 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.

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.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 72–78.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 73.

<sup>86</sup> OTK-A 2006/6/62, LEX 197885, zob. także głosę aprobowaną B Rakoczego, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 130 i n.



Jest to ważne orzeczenie głównie z tego powodu, że TK przedstawił w nim 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. Bocię 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 instytucję prawną ochrony środowiska. Oczywiście, wskazanie konkretnych ram takiej instytucji jest tak samo trudne jak określenie granic samego bezpieczeństwa ekologicznego. 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 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. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza stan stabilnego i niezakłóconego współistnienia człowieka i środowiska, związany z realizacją jego podstawowych potrzeb życiowych oraz daje gwarancję poszanowania jego praw podmiotowych wynikających z prawa do środowiska. Podkreślałem na wstępie wieloznaczność terminu „bezpieczeństwo ekologiczne”. Różnice w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego nie dotyczą jednak jego istoty. Brak jasności w sprawie 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,

[...] „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<sup>87</sup>.

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.

Przytoczone przykłady treści orzeczeń TK potwierdzają w pełni wypowiedzi tych przedstawicieli doktryny, którzy wykazują, że określenie „bezpieczeństwo ekologiczne” jest nieprecyzyjne i wieloznaczne. Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego do systemu prawa polskiego wprowadziła *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r.<sup>88</sup> Przed jej wejściem w życie podstawowe regulacje prawne nie odwoływały się do nazwy „bezpieczeństwo ekologiczne”.

Bezpieczeństwo ekologiczne w Konstytucji jest elementem takich pojęć, jak: „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. W podstawach politycznych

---

<sup>87</sup> OTK-A 2009, z. 5, poz. 66.

<sup>88</sup> Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

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 niebezpieczeństwach związanych z ich rozwojem. Państwo bezpieczeństwa socjalnego zdaniem tego autora nie jest znaczeniowo tożsame z państwem opiekuńczym lub socjalnym<sup>89</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest pojęciem szerokim<sup>90</sup>. Oznacza ono 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 wpływ na środowisko<sup>91</sup>. 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 ludzi 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 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.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest częścią obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa stanowiącego naturalną potrzebę 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”<sup>92</sup>.

W ramach 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

---

<sup>89</sup> N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 19.

<sup>90</sup> Zob. Z. Bukowski, *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, OŚPiP 2003, nr 2, s. 26–28.

<sup>91</sup> Zob. w tej kwestii, M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 6–50.

<sup>92</sup> E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 56.

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.

## **Wnioski końcowe**

Jeżeli uznamy bezpieczeństwo ekologiczne za dobro, które jest chronione 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 zakres pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” wpisany jest w sposób naturalny obowiązek. W ramach tego obowiązku państwo jest zobowiązane do określonych świadczeń oraz do wydawania odpowiednich regulacji prawnych.

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. 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.