

PRAWA CZŁOWIEKA A OCHRONA ŚRODOWISKA WSPÓLNE WARTOŚCI I WYZWANIA

pod redakcją Bożeny Gronowskiej, Bartosza Rakoczego,
Julii Kapelańskiej-Pręgowskiej, Karoliny Karpus, Piotra Sadowskiego



Toruń 2018

PRAWA CZŁOWIEKA A OCHRONA ŚRODOWISKA
- WSPÓLNE WARTOŚCI I WYZWANIA

PRAWA CZŁOWIEKA A OCHRONA ŚRODOWISKA - WSPÓLNE WARTOŚCI I WYZWANIA

pod redakcją

Bożeny Gronowskiej, Bartosza Rakoczego,
Julii Kapelańskiej-Pręgowskiej,
Karoliny Karpus, Piotra Sadowskiego

Toruń 2018

Recenzenci naukowci:

Professor Malgosia Fitzmaurice, LL.M PhD (Warsaw),
Queen Mary University of London

dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK
Zakład Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydawca:

Katedra Praw Człowieka
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
ul. W. Bojarskiego 8, 87-100 Toruń

ISBN 978-83-933493-4-0
ISBN 978-83-933493-5-7 (e-book)

Wydanie na licencji CC BY-NC-ND 3.0 PL
Użycie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych

Toruń 2018

Projekt okładki

dr hab. Nikodem Pręgoski
(Zakład Projektowania Graficznego, Wydział Sztuk Pięknych UMK)

Skład i łamanie:

Joanna L. Panek

SPIS TREŚCI

Od redaktorów / 9

Michał Behnke

Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / **11**

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości ekologicznej / **22**

Zbigniew Bukowski

Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka / **38**

Janina Ciechanowicz-McLean, Piotr Dembicki

Prawa człowieka do życia i do środowiska / **50**

Dorota Ferenc-Kopec

Środowisko naturalne i prawa człowieka - problem wzajemnych konwergencji. Ujęcie kulturowe / **75**

Dagmara Jaroszevska-Choraś

Prawo człowieka do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej / **91**

Tadeusz Jasudowicz

Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych / **119**

Julia Kapelańska-Pręgowska, Piotr Sadowski

Środowisko naturalne w sytuacji konfliktu zbrojnego – perspektywa prawnomiędzynarodowa / **144**

Karolina Karpus

Implementacja dyrektywy INSPIRE a prawo do informacji o środowisku i jego ochronie / **182**

Joanna Sylwia Kierzkowska

Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z „niskiej emisji” / **209**

Samanta Kowalska

Ekoterroryzm - rozważania w kontekście bezpieczeństwa i zasady zrównoważonego rozwoju. Wybrane regulacje prawa międzynarodowego / **222**

Łukasz Kułaga

Zrównoważony rozwój a prawa człowieka ze szczególnym uwzględnieniem Agendy 2030 / **246**

Filip Nawrot

Prawo do czystego środowiska a implementacja dyrektywy 2008/98/WE w Polsce i we Włoszech / **268**

Maciej Nyka

Partycypacyjne prawa w ochronie środowiska jako element podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska Morza Bałtyckiego / **281**

Joanna Rezmer

Prawo do informacji o środowisku z perspektywy organów powszechnego systemu ochrony praw człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / **302**

Diana Trzcńska

Sprawiedliwość ekologiczna w systemie prawa ochrony środowiska. Wartość czy wyzwanie dla praw człowieka? / **325**

Martyna Walas

Prawo do korzystania z lasów i jego ograniczenia w prawie polskim / **346**

Patrycja Zgoła

Deterytorializacja klimatyczna państwa a status prawny uchodźcy w aktach prawa międzynarodowego / **361**

Program IX kolokwium naukowego praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego / **375**

OD REDAKTORÓW

Do rąk Czytelnika oddajemy kolejną monografię z cyklu publikacji stanowiących owoc Kolokwium naukowych praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, organizowanych od dziewięciu lat przez Katedrę Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji UMK i Katedrę Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego Wydziału Prawa i Administracji UKSW. W ramach „toruńskich” Kolokwium ukazały się wcześniej: *„Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego”* pod red. T. Jasudowicza, M. Balcerzaka i J. Kapelańskiej-Pręgowskiej (Toruń 2009, wyd. TNOiK); *„Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny - perspektywa systemowa i orzecznicza”*, pod red. M. Balcerzaka, T. Jasudowicza i J. Kapelańskiej-Pręgowskiej (Toruń 2011, wyd. Katedra Praw Człowieka UMK) oraz *„Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego”* pod red. M. Balcerzaka i J. Kapelańskiej-Pręgowskiej (Toruń 2016, wyd. Katedra Praw Człowieka UMK).

IX edycja Kolokwium poświęcona została problematyce relacji między prawami człowieka a ochroną środowiska i zorganizowana została we współpracy Katedry Praw Człowieka UMK, Katedry Ochrony Środowiska UMK oraz Kujawsko-Pomorskiego Centrum Prawa Ochrony Środowiska. Celem organizatorów konferencji i redaktorów niniejszej publikacji było zidentyfikowanie i zbadanie wspólnych wartości i wyzwań, widzianych z perspektywy prawa międzynarodowego praw człowieka, prawa humanitarnego, prawa krajowego oraz porównawczego.

Stan środowiska ma oczywisty wpływ na kondycję człowieka i korzystanie z całego spektrum praw i wolności, jak choćby prawo do życia czy prawo do poszanowania życia prywatnego, prawo do mieszkania, etc. Zagrożenia płynące z braku właściwej ochrony środowiska są nie mniej istotne niż będące obecnie w centrum zainteresowania kwestie bezpieczeństwa, terroryzmu i masowych migracji. W ramach prezentowanych

podczas IX Kolokwium zagadnień znalazły się takie problemy jak: prawo do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska jako prawo człowieka (aspekty aksjologiczne, filozoficzne i historyczne); prawa człowieka a ochrona środowiska w działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych; prawa człowieka a ochrona środowiska w działalności Rady Europy; prawa człowieka a ochrona środowiska w działalności Unii Europejskiej; problematyka praw człowieka w kontekście zapobiegania i reagowania na katastrofy naturalne i antropogeniczne; prawo do poszukiwania i uzyskiwania informacji na temat środowiska jako prawo człowieka; prawa człowieka a konsekwencje zmian klimatycznych; wpływ standardów międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka na ochronę środowiska w Polsce; wybrane problemy prawa krajowego dotyczącego relacji praw człowieka i ochrony środowiska.

Choć niestety nie wszystkie zaprezentowane podczas IX Kolokwium referaty znalazły się w niniejszej publikacji, mamy nadzieję, że stanowić ona będzie wyjątkową w polskiej doktrynie monografię naukową, w której problematyka ochrony środowiska ujęta jest w sposób kompleksowy i szeroki. Kontynuując tradycję dwóch poprzednich publikacji i dążąc do otwartości zasobów naukowych, niniejsza monografia została wydana zarówno w formie wydrukowanej, jak również e-booka dostępnego w wolnym dostępie m.in. na platformie RUMAK UMK.

Michał Behnke*

ZANIECZYSZCZENIE ŚRODOWISKA
JAKO NARUSZENIE PRAWA DO PRYWATNOŚCI
– REFLEKSJE NA TLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Na treść prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do domu, mających swoje źródło w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej jako: EKPC), składa się zarówno prawo do dysponowania określoną przestrzenią fizyczną, jak i prawo do spokojnego korzystania z niej¹. Z tym drugim elementem koresponduje prawo do środowiska naturalnego określonej jakości, w wymiarze, w jakim może ona determinować wartość i możliwość wykonywania praw podmio-

* Kancelaria Radców Prawnych „CIC” Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. p., Gdynia.

¹ „Każdy ma prawo do domu w znaczeniu nie tylko prawa do rzeczywistej przestrzeni fizycznej, ale również do spokojnego z niej korzystania (...), naruszenia prawa do poszanowania domu nie ograniczają się jedynie do fizycznych naruszeń, jak wejście do domu bez zgody gospodarza, ale obejmują również takie, jak hałas, emisje, wyziewy lub inne formy ingerencji. W rezultacie poważne zanieczyszczenie środowiska lub niewygody mogą uniemożliwiać korzystanie z domu, wpływając negatywnie na życie prywatne i rodzinne nawet bez poważnego zagrożenia dla zdrowia. Uznaje się je za brak poszanowania domu” (cyt. za M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VI, Warszawa 2013, komentarz do art.8).

towych oraz mieć wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne i warunki życia jednostki, której służą te prawa. Z prawa do domu wypływa w konsekwencji również roszczenie o ochronę tychże dóbr przed niedozwolonymy immisjami.

Naruszenie prawa do prywatności i poszanowania domu nie ogranicza się zatem do wtargnięcia do domu czy innego naruszenia posiadania, lecz obejmuje też ingerencje² będące skutkiem rozprzestrzeniania emisji³ powodowanej działalnością osób trzecich. Odwołując się do terminologii prawa ochrony środowiska, szczególnie istotne w tym względzie jest ustalenie, czy są dotrzymanywane standardy jakości środowiska⁴, których przekroczenie decyduje o powstaniu stanu zagrożenia środowiska i zdrowia ludzi, jak też czy w wyniku oddziaływania na środowisko dochodzi do szkód, które uzasadniają wdrożenie instrumentów odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska⁵. Warto jednak zauważyć, że dla uznania naruszenia art. 8 EKPC nie jest konieczne spowodowanie poważnego zagrożenia dla zdrowia, zaś za wystarczające uznaje się stworzenie stanu dyskomfortu uniemożliwiającego korzystanie z domu⁶.

² Por. Wyrok ETPC w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom* z 2.11.2006 r., skarga nr 59909/00: „Jednostka ma prawo do domu w znaczeniu nie tylko prawa do przestrzeni fizycznej, ale również do spokojnego korzystania z niej. Naruszenie prawa do poszanowania domu to nie tylko bezprawne wtargnięcie do niego, ale także bliskie sąsiedztwo zakładu przemysłowego zatruwającego otoczenie. Obejmuje ono także: hałas, emisje, wycieki lub inne formy ingerencji.”

³ Substancje oraz energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi (art.3 pkt 4 ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2017 r., poz. 519).

⁴ Poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 34 ustawy Prawo ochrony środowiska).

⁵ „Odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach” (art. 325 ustawy Prawo ochrony środowiska).

⁶ „(...) poważne zanieczyszczenie środowiska lub niewygody mogą uniemożliwiać korzystanie z domu, wpływając negatywnie na życie prywatne i rodzinne nawet bez poważnego zagrożenia dla zdrowia.” M. Nowicki, *op.cit.*, komentarz do art.8.

Prawo do środowiska jako aspekt i emanacja prawa do domu wydaje się mieć znaczący, acz niedostrzegany i niedoceniany, potencjał dla praktyki stosowania prawa ochrony środowiska. Dotyczy to w szczególności możliwości powołania się na art. 8 EKPC jako podstawę legitymacji procesowej, w tym szczególnie legitymacji czynnej, w sprawach administracyjnych w przedmiocie ochrony i korzystania ze środowiska. Także - jako podstawę uznania danej osoby za członka „zainteresowanej społeczności”, w rozumieniu wspólnotowych przepisów w zakresie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko⁷. Gwoli przykładu - w orzecznictwie na tle statusu strony postępowania w sprawach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prezentowany jest pogląd, że „dla ustalenia stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, innych, niż wnioskodawca konieczne jest ustalenie terenu objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko”, przy czym „chodzi o każde oddziaływanie, a nie tylko takie, które przekracza określone normy. Normy i ich ewentualne przekroczenia mają znaczenie dla treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie dla posiadania przymiotu strony w rozumieniu art. 28 K.p.a.”⁸. Problemem praktyki jest w konsekwencji określenie kryteriów wyznaczania zewnętrznej granicy (obwiedni) oddziaływań związanych z przedsięwzięciem, pozostawianie pod wpływem których miałyby decydować o istnieniu interesu prawnego danej osoby (statusu „zainteresowanej społeczności”), ze wszystkimi skutkami tegoż w sprawie administracyjnej. Wydaje się, że skoro nie mają to być normy oddziaływania na środowisko i związane z nimi względy bezpieczeństwa zdrowotnego i ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości, to być może takiego kryterium granicznego można by upatrywać

⁷ „Zainteresowana społeczność” oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska (zezwolenia na przedsięwzięcia) – art.1 ust.2 lit. e dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 ze zm., str. 1).

⁸ Wyrok NSA z dnia 15.5.2013 r. sygn. II OSK 108/12.

właśnie w możliwości naruszenia prawa do domu i poszanowania życia prywatnego. Szczególnie przydatny w tym względzie wydaje się też być dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wypracowane w nim kryteria proporcjonalności, bezpośredniości czy szkodliwości ingerencji, służące ocenie naruszenia Konwencji, czy też sygnalizowana w nim konieczność dokonywania, jako warunku uznania naruszenia, odniesień do oceny ogólnego stanu środowiska, skutków rozwoju cywilizacyjnego lub poziomu i właściwej komunikacji ryzyka. Przy takim podejściu, wykluczenie możliwości naruszenia art. 8 EKPC byłoby zarazem wyznacznikiem poziomu zanieczyszczenia, doznawanego w następstwie pozostawania w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia będącego przedmiotem sprawy, który nie posiadałby znaczenia dla sfery prawnej podmiotu poddanego temu oddziaływaniu.

Przepisy dotyczące materii środowiska rozgraniczają szkodę powodowaną oddziaływaniem na środowisko, podlegającą naprawieniu na podstawie przepisów prawa cywilnego, od szkody w środowisku („szkody ekologicznej”), związanej z naruszeniem stanu lub funkcji elementów przyrodniczych (np. szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych; szkoda w potencjale lub stanie ekologicznym wód)⁹. Ponieważ szkoda ekologiczna dotyczy co do zasady środowiska jako dobra wspólnego, do jej oszacowania nie przystają kryteria służące określeniu wartości rynkowej, a do jej naprawienia – mechanizmy ustalania odszkodowania, prawo żądania remediacji tych szkód przyznane zostało Państwu¹⁰. Brak jest jednak podstawy prawnej dla twierdzenia, że walory przyrodnicze danego miejsca albo, bardziej

⁹ Art.6 pkt 11 ustawy z 13.4.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.).

¹⁰ „Bez uszczerbku dla odpowiedniego ustawodawstwa krajowego, niniejsza dyrektywa nie daje prywatnym stronom prawa do odszkodowania z powodu szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód.” - art.3 ust.3 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21.4.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143/56 z 30.04.2004, str. 56).

fachowo, usługi ekosystemów¹¹, pozostają poza przedmiotem praw rzeczowych służących jednostce. Spowodowanie szkody w środowisku może więc stanowić również naruszenie praw jednostki. Problem ten zarysowuje się szczególnie na gruncie praw człowieka, gdyż to właśnie walory przyrodnicze i dotrzymanie reżimu ich ochrony mogą definiować i mieć kluczowe znaczenie dla „spokojnego” korzystania z przestrzeni objętej tytułem prawnym danej osoby (domu). Dopuszczenie przez Państwo do szkody ekologicznej, zaniechanie działań zmierzających do remediacji, godzące w „kapitał naturalny”¹² nieruchomości, mogą więc być rozpatrywane przez pryzmat naruszenia art. 8 EKPC.

Powyższą konstatację odnieść można także do innych sytuacji, kiedy Państwo nie realizuje swoich pozytywnych obowiązków w zakresie administrowania i gospodarowania środowiskiem, naruszając konstytucyjny obowiązek zapewnienia ochrony środowiska, jeśli skutki tych zaniechań realizują się w sferze prawnej jednostki. Szczególne znaczenie będzie w tym kontekście posiadać naruszenie prawa emisyjnego (udzielania pozwoleń na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska): wadliwe ustalenie wielkości lub warunków emisji, naruszenie zasad racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska, wadliwa ocena spełnienia wymagań dotyczących stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), brak nadzoru nad wdrożeniem konkluzji BAT¹³ czy zakładami o zwiększonym lub dużym ryzyku spowodowania poważnej awarii przemysłowej (Seveso). Chodzi więc o takie zaniechania organów administracji publicznej dotyczące środowiska jako dobra wspólnego, które będą generować zanie-

¹¹ Korzyści, jakie gospodarstwa domowe, społeczności i gospodarka uzyskują dzięki środowisku; szerzej - *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC.

¹² http://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/index_pl.htm [ostatni dostęp: 26.11.2016].

¹³ Dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego BAT, przyjmowany przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji – art.3 pkt 8d ustawy Prawo ochrony środowiska.

czyszczenia lub zagrożenia, a te przenoszone na środowisko będą źródłem immisji pośrednich na nieruchomości jednostki.

Realność ochrony prawnej gwarantowanej przez art. 8 EKPC zależy oczywiście, w wymiarze procesowym, od tego, jakie są szanse na to, że takiej ochrony udzieli Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Odpowiadając na tak postawione pytanie, zastrzec należy w pierwszej kolejności, że art. 8 EKPC nie jest instrumentem ochrony środowiska jako takiego. Trybunał dał temu jednoznacznie wyraz m.in. w sprawie *Kyrtatos przeciwko Grecji*¹⁴, stwierdzając, że „ani art. 8, ani żaden inny artykuł Konwencji nie został stworzony specjalnie po to, by zapewniać ogólną ochronę środowiska naturalnego jako takiego. Służą ku temu inne międzynarodowe instrumenty prawne oraz legislacja krajowa, które lepiej regulują to konkretne zagadnienie.” W sprawie *di Sarno przeciwko Włochom*¹⁵ Trybunał stanął przy tym na stanowisku, że: „Trybunał woli powstrzymać się od korygowania krajowej polityki ochrony środowiska naturalnego. Nie byłoby słusznym, gdyby Trybunał miał przyjąć odrębne podejście w tej mierze poprzez odniesienie do szczególnego statusu ekologicznych praw człowieka. Z całą pewnością do Trybunału nie należy zastępowanie oceny organów władzy krajowej w przedmiocie tego, jaką politykę w tej trudnej sferze technicznej i społecznej można prowadzić z najlepszym skutkiem. Jest to sfera, w której Układające się Państwa cieszą się szerokim marginesem uznania.” Działania ETPC mają więc w tym względzie charakter subsydiarny.

Kardynalne znaczenie dla ustalenia naruszenia art. 8 EKPC poprzez naruszenie wymagań środowiska ma możliwość przypisania ingerencji Państwu, a gdy taka jest udziałem osób trzecich – możliwość postawienia Państwu zarzutu zaniedbania obowiązków. Odnośnie do drugiej z powyższych sytuacji, Trybunał wskazał m.in. w sprawie *Fadeyewa przeciwko Rosji*, iż pierwszoplanowe znaczenie posiada ocena „czy od Państwa można było w sposób rozsądny oczekiwać takiego działania, które mogło zapobiec zarzucanej ingerencji w prawa skarżącej lub ją zakończyć”. W sprawie

¹⁴ Wyrok ETPC w sprawie *Kyrtatos przeciwko Grecji* z 22.5.2003 r., skarga nr 41666/98.

¹⁵ Wyrok ETPC w sprawie *di Sarno przeciwko Włochom* z 10.1.2012, skarga nr 30765/08.

tej Trybunał doszedł także do wniosku, że „odpowiedzialność Państwa w sprawach dotyczących środowiska naturalnego może wynikać z uchybień przy regulacji przemysłu prywatnego. Tym samym skarga „(...) winna zostać rozpatrzona w kategoriach pozytywnego obowiązku spoczywającego na Państwie do podjęcia rozsądnych i stosownych środków w celu zabezpieczenia praw skarżącej z art. 8 ust. 1 Konwencji”¹⁶. Zanieczyszczenie środowiska będzie zatem środkiem niedozwolonej ingerencji w prawo do prywatności i domu, jeśli jest czynione przez Państwo lub jeśli Państwo do niego dopuszcza. Dotyczy to zarówno sfery regulacyjnej, jak i faktycznej.

Ponieważ *gros* przepisów prawa ochrony środowiska stanowi przejaw wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej z obszaru *environmental acquis*, za uzasadnione i użyteczne uznać należy dopuszczenie przy stosowaniu art. 8 EKPC szerokiego rozumienia Państwa, jakie utrzymało się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE na tle oceny implementacji dyrektyw z dziedziny środowiska i ochrony konsumentów. W świetle tej koncepcji, mającej swoje źródło m.in. w pojęciu usług i przedsiębiorstw interesu ogólnego¹⁷, na równi z Państwem i jego organami powinien być traktowany „podmiot, który - niezależnie od jego formy prawnej i zakresu uprawnień - na mocy środka przyjętego przez Państwo został zobowiązany do świadczenia usług o charakterze publicznym pod kontrolą Państwa i który w tym celu posiada szczególne uprawnienia”¹⁸.

Wspomniane „pozytywne obowiązki Państwa” powinny być rozumiane przede wszystkim przez pryzmat definicji legalnej ochrony środowiska¹⁹.

¹⁶ Wyrok ETPC w sprawie *Fadeyewa przeciwko Rosji* z 96.2005 r., skarga nr 55723/00.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en [ostatni dostęp 02.12.2016].

¹⁸ Por. wyrok ETS w sprawie C-188/89 *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*.

¹⁹ Ochrona środowiska – „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” - art.3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z pojęcia tego wyprowadzić można ponadto obowiązki:

- kontroli osiągania standardów jakości środowiska i podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu,
- wymuszania przestrzegania wymagań dotyczących jakości i ochrony środowiska, komunikowania ryzyk i inne obowiązki informacyjne mające znaczenie dla życia i zdrowia ludzi oraz warunków życia ludzi, ale też
- rzetelność i przejrzystość procesu decyzyjnego.

Takie ujęcie obowiązków Państwa jest zbieżne z poglądami ETPC prezentowanymi m.in. we wspomnianych już sprawach *di Sarno przeciwko Włochom* oraz *Giacomelli przeciwko Włochom*. W wyroku w pierwszej z ww. spraw Trybunał wskazuje, iż „W kontekście działań niebezpiecznych państwa mają obowiązek przyjęcia regulacji dostosowanych do szczególnych cech danej działalności, zwłaszcza w odniesieniu do stopnia potencjalnego ryzyka. Muszą one regulować wydawanie zezwoleń, formowanie, funkcjonowanie, bezpieczeństwo i nadzór nad tego typu działalnością, jak i muszą nakładać obowiązek stosowania przez osoby zainteresowane środków praktycznych dla zapewnienia skutecznej ochrony obywateli, których życie może być zagrożone przez związane z nią ryzyko.” W sprawie *Giacomelli* Trybunał dodał, że „Choć art. 8 nie zawiera wyraźnych wymagań proceduralnych, to proces podejmowania decyzji musi być rzetelny i zapewniać właściwe poszanowanie interesów jednostki chronionych przez ten przepis.”

Naruszenie przez Państwo obowiązku ochrony środowiska, skutkujące immisjami w postaci rozprzestrzeniania zanieczyszczenia, nie jest samo w sobie równoznaczne naruszeniu prawa do poszanowania prywatności i domu. Ekspozycja na takie zanieczyszczenia daje przyczynek dla zarzutu naruszenia tych praw dopiero z chwilą wykazania związku między emisją lub zanieczyszczeniem a sferą prywatną danej osoby. W sprawie *Kyrtatos przeciwko Grecji* Trybunał wskazał w tym przedmiocie, iż „Poważne zanieczyszczenie środowiska naturalnego może wpływać na dobrostan jednostek i uniemożliwiać im korzystanie ze swych mieszkań w taki sposób, iż wpływa to negatywnie na ich życie prywatne i rodzinne, nie zagrażając, jednakże, ich zdrowiu. Podstawowym elementem, który należy jednakże wziąć pod uwagę przy rozstrzygnięciu, czy w okolicznościach niniejszej spra-

wy zanieczyszczenie negatywnie wpłynęło na jedno z praw chronionych w art. 8 ust. 1, jest zaistnienie szkodliwego wpływu na sferę prywatną lub rodzinną osoby, w przeciwieństwie do zwykłego ogólnego pogorszenia się stanu środowiska naturalnego²⁰.” W sprawie *Kyrtatos przeciwko Grecji* skarżący zarzucili, że „proces urbanizacji w południowo-wschodniej części wyspy Tinos doprowadził do zniszczenia ich środowiska fizycznego i negatywnie wpłynął na ich życie prywatne. W szczególności twierdzili, że teren utracił całe swoje malownicze piękno i jego charakter zmienił się znacznie z naturalnego siedliska fauny i flory na miejsce zdominowane przez turystykę.” Trybunał orzekł, że „Nawet jeżeli przyjąć, że środowisko zostało zniszczone przez rozwój terenu to skarżący nie wykazali, że zarzucane szkody dla ptaków i innych chronionych gatunków żyjących w bagnie miały charakter bezpośrednio naruszający ich własne prawa na mocy Artykułu 8. Możliwe, że byłoby inaczej gdyby zniszczenia środowiska, na które się powoływali skarżący dotyczyły zniszczenia lasu w sąsiedztwie ich domu, sytuacja taka mogłaby bardziej bezpośrednio dotknąć ich dobrostan²¹.” Orzeczenie to jest o tyle znaczące, że Trybunał uznaje w nim za naruszenie art. 8 EKPC stan, w którym skutki naruszenia środowiska jako dobra wspólnego (a nie bezpośrednio dóbr indywidualnych) są przenoszone na lub odczuwalne w sferze prywatnej, i czyni to w wymiarze szerszym niż emisje przemysłowe i zagrożenie.

Tezy powyższej, żeby mieć ją za racjonalną podstawę roszczenia o ochronę, nie można odrywać od oceny ogólnego stanu środowiska, determinującego warunki życia, jak i wagi tego naruszenia. W sprawie *Fadeyewa przeciwko Rosji* Trybunał zauważa, że „Nie można (...) mówić o dającym się uzasadnić żądaniu na podstawie art. 8 Konwencji, gdyby zaskarżone szkodliwe działanie było nieistotne w porównaniu do zagrożeń środowiskowych wpisanych w życie w każdym nowożytnym wielkim mieście.” W konsekwencji nie każda ingerencja w prawo własności prywatnej, powodowana przez zanieczyszczenie środowiska naturalnego, musi być, w kontekście podejmowanych przez Państwa środków mających zreduko-

²⁰ Por. wyrok ETPC z 3.5.2011 r. *Apanasewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 6854/07.

²¹ Za: Sprawy dotyczące ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału; www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_POL.pdf [ostatni dostęp 05.12.2016].

wać ujemne skutki działalności przemysłowej, uznana za nieodpowiednią i nieproporcjonalną²². Co za tym idzie, za przydatne dla oceny naruszenia uznać należy cywilistyczne pojęcie „przeciętnej miary”, od przekroczenia której zależy uznanie danej immisji za niedozwoloną.

„Ujemne skutki zanieczyszczenia środowiska naturalnego muszą osiągnąć pewne minimum, ażeby wejść w zakres stosowania art. 8 Konwencji. Ocena tego minimum jest relatywna i zależy od wszystkich okoliczności sprawy, takich jak natężenie oraz długość okresu trwania działań szkodliwych dla środowiska naturalnego, ich fizyczne lub psychiczne skutki. Ogólny stan środowiska też winien być wzięty pod uwagę²³.” Na gruncie stosowania prawa ochrony środowiska odróżniane w tym względzie powinno być oddziaływanie (w tym immisja), przedmiot oddziaływania (emisja) i stan (skutki) powodowane tym oddziaływaniem (imisja)²⁴. To ostatnie z pojęć jest bowiem dopiero wymierne dla oceny zagrożenia i proporcjonalności ingerencji będącej udziałem oddziaływania. Przekładając dalej powyższą tezę Trybunału na język prawa ochrony środowiska, dla uznania naruszenia oddziaływanie musi być znaczące i negatywne, więcej niż krótkotrwałe, co do zasady – bezpośrednio i powodować co najmniej „zanieczyszczenie” lub zagrożenie szkodą, w tym „szkodą w środowisku”.

²² W sprawie *Fadeyewa przeciwko Rosji* ETPC rozpoznawał tę kwestię w odniesieniu do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji: „W ostatnich latach zanieczyszczenie środowiska naturalnego stało się kwestią rosnącego zainteresowania społecznego. W konsekwencji Państwa przyjęły różnorodne środki mające zredukować ujemne skutki działalności przemysłowej. Dokonując oceny tych środków z punktu widzenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, Trybunał przyjmuje, co do zasady, iż Państwa cieszą się szerokim marginesem uznania w sferze ochrony środowiska naturalnego. Tym samym ingerencja w prawo własności prywatnej nie musi być nieodpowiednia lub nieproporcjonalna w świetle art. 1 Protokołu nr 1.”

²³ Ibidem.

²⁴ Ilość zanieczyszczeń odbierana przez środowisko będąca zarazem miarą stopnia jego zanieczyszczenia; w odniesieniu do zanieczyszczenia powietrza, imisja definiowana jest jako stężenie zanieczyszczeń w powietrzu (wyrażane w jednostkach masy danego zanieczyszczenia, np. ditlenku siarki, na jednostkę objętości powietrza lub w ppm, ppb) oraz jako depozycja zanieczyszczeń — ilość danego zanieczyszczenia osiadającego na powierzchni ziemi - dane za <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/imisja-zanieczyszczen;3914301.html> [ostatni dostęp 03.12.2016].

Znamienne jest przy tym, że polski ustawodawca definiuje i postrzega „zanieczyszczenie” w kategorii narażenia lub ryzyka, a nie tylko skutku oddziaływań, jak zwykło się przyjmować. Przez „zanieczyszczenie” rozumie się bowiem „emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska²⁵”. Stawia to również w innym świetle powołane wcześniej poglądy prawne Trybunału dotyczące naruszenia art. 8 EKPC, otwierając w szczególności możliwość wywodzenia tego naruszenia już z samego faktu tworzenia ryzyka, przede wszystkim ryzyka niekontrolowanego, jak i z braku odpowiedniego komunikowania tego ryzyka, jako elementu prewencji czy przezorności składającej się na „poszanowanie” cudzego prawa do prywatności i domu.

Rekapitulując, prawo do środowiska jako aspekt i emanacja prawa do poszanowania prywatności i domu może posiadać istotne znaczenie dla stosowania prawa ochrony środowiska. I wzajemnie, prawo ochrony środowiska może przyczyniać się do budowania odpowiedniego aparatu pojęciowego i oceny naruszenia art. 8 EKPC. Zanieczyszczenie może stanowić podstawę zarzutu naruszenia prawa do prywatności i domu:

- gdy jest pochodną ingerencji Państwa lub ingerencji innych osób (jeśli Państwo naruszyło obowiązek pieczy i informacji o ryzyku);
- ingerencja ta jest nieodpowiednia lub nieproporcjonalna;
- gdy rzutuje bezpośrednio, szkodliwie i znacząco na sferę prywatną lub rodzinną danej osoby.

²⁵ Art. 3 pkt 49 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Tomasz Bojar-Fijałkowski*

RÓWNE PRAWO DO ŚRODOWISKA
NALEŻYTEJ JAKOŚCI W ZAŁOŻENIACH
SPRAWIEDLIWOŚCI EKOLOGICZNEJ

WSTĘP

Rozwój praw człowieka, z jakim mieliśmy do czynienia w drugiej połowie XX wieku szedł w parze z dynamicznym rozwojem prawa ochrony środowiska. Dziś nawet prawo do środowiska należytej jakości postrzegane jest jako element prawa człowieka. Warto zastanowić się więc zarówno nad wzajemnymi relacjami tych gałęzi prawa, w ujęciu *sensu largo*, jak i *sensu stricte* między innymi na płaszczyźnie relacji między zrównoważonym rozwojem oraz mniej znaną koncepcją sprawiedliwości ekologicznej.

Polska doktryna prawa dopiero niedawno doczekała się monografii poświęconej sprawiedliwości ekologicznej, w której autorzy podjęli się analizy tej koncepcji z różnych perspektyw. Stąd też warto zebrać wnioski z ich przemyśleń, w celu syntetycznej analizy równego prawa do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości ekologicznej. Celowi temu służy niniejsze opracowanie oraz jego układ.

* dr Tomasz Bojar-Fijałkowski, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

W pierwszej części opracowania zdefiniowano sprawiedliwość ekologiczną. W drugiej porównano ją do zasady zrównoważonego rozwoju. W części trzeciej, ostatniej, wskazano na ujęcie prawa do środowiska należytej jakości jako elementu sprawiedliwości ekologicznej wraz z instrumentami temu służącymi. Całość opracowania oparta jest na polskiej i międzynarodowej literaturze prawa ochrony środowiska oraz na aktach prawnych aktualnych na dzień 31 marca 2017 roku.

POJĘCIE SPRAWIEDLIWOŚCI EKOLOGICZNEJ

Oryginalny zwrot „*environmental justice*” to w dosłownym tłumaczeniu „sprawiedliwość środowiskowa”¹. Współczesne rozumienie sprawiedliwości ekologicznej powstało w wyniku działań sprzeciwiających się społecznym nierównościom i wzrostowi zagrożenia ekologicznego pochodzących z uprzemysłowienia². Zjawiska te towarzyszyły nam przez cały XX wiek, ale pojęcie sprawiedliwości ekologicznej weszło do powszechnego biegu w ostatnim jego ćwierćwieczu³. Tempa ruchowi sprawiedliwości ekologicznej nadała globalizacja⁴. We współczesnej literaturze,

¹ Zob.: N. Matthew Risdell, *Construyendo la justicia ambiental: agravios y diversidad en el movimiento ambientalista en Morelos*, Ciudad de México 2011.

² J. Byrne, C. Martinez, L. Glover, *A Brief on Environmental Justice* [w:] J. Byrne, L. Glover, C. Martinez (red.), *Environmental Justice. Discourses in International Political Economy, Energy and Environmental Policy. Volume 8*, New Brunswick-London 2009, s. 3.

³ Więcej: R.D. Bullard (red.), *Unequal protection: Environmental Justice and Communities of Color*, San Francisco 1994; R.D. Bullard, *Anatomy of Environmental Racism and Environmental Justice Movement*, [w:] R.D. Bullard (red.), *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*, Boston 1993, s. 15-39; R.D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*, Boulder 1990; B. Goldman, *Not Just Prosperity: Achieving Sustainability with Environmental Justice*, Washington 1993; C. Lee, *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Study of the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities in Hazardous Waste Sites*, New York 1987; C. Lee, *Beyond Toxic Wastes and Race*, [w:] R.D. Bullard (red.), *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*, Boston 1993, s. 41-52.

⁴ B. Bryant, *Environmental Justice: Issues, Policies and Solutions*, Covelo 1995; G. Esteva, *Development*, [w:] W. Sachs (red.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, London 1992, s. 6-25; R. Hofrichter (red.), *Toxic Struggles:*

szczególnie amerykańskiej, odnajdujemy nawet modyfikacje, uszczegółowienia czy pochodne tego pojęcia, jak „*environmental injustice*”, czyli niesprawiedliwość środowiskowa⁵, którą zaczęto łączyć z pojęciem „*environmental colonialism*”, czyli kolonializmem środowiskowym⁶ i „*ecological imperialism*”, czyli imperializmem ekologicznym⁷. Odnaleźć można nawet daleko idące rozwinięcie sprawiedliwości ekologicznej w pojęciu „*racial justice*”, czyli sprawiedliwości rasowej podobnie do pojęcia „rasizm ekologiczny”. Termin „rasizm ekologiczny” został użyty po raz pierwszy przez B. Chavis’a w odniesieniu do przypadku lokacji składowiska odpadów niebezpiecznych w sąsiedztwie dzielnicy zamieszkałej przez Afroamerykanów w Warren County w Północnej Karolinie w Stanach Zjednoczonych oraz do wydarzeń, które miały miejsce w dzielnicy Love Canal miasta Niagara Falls w stanie Nowy Jork, która została usytuowana w miejscu stanowiącym składowisko 21 tysięcy ton toksycznych odpadów⁸. Natomiast sprawa składowiska z Warren County stała się emblematem ruchu społecznego z tych względów, że doprowadziła do mobilizacji społecznej na bezprecedensową skalę⁹.

The Theory and Practice of Environmental Justice, Philadelphia 1993; M. Khor, *Economics and Environmental Justice: Rethinking North-South Relations*, [w:] R. Hofrichter, *Toxic...*, s. 219-225.

⁵ Więcej: J.B. Foster, *The Vulnerable Planet: A Short Economic History*, New York 1994.

⁶ Więcej: A.W. Crosby, *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe 900-1900*, Cambridge 1986; C. Alvares, *Science, Development and Violence: The Revolt against Modernity*, New York 1995; V. Shiva, *Conflicts of Global Ecology: Environmental Activism in a Period of Global Reach*, „Alternatives” Vol. 19, No. 2 (Spring), s. 195-207; A. Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton 1995.

⁷ J. Byrne, C. Martinez, L. Glover *A Brief...*, s. 9-12.

⁸ Więcej: M. Szwejkowska, W. Truszkowski, E. Zębek, *Sprawiedliwość ekologiczna w świetle standardów międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień Konwencji Rotterdamskiej* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 365-374.

⁹ D. Burwell, L. W. Cole, *Environmental Justice comes full circle: Warren County before and after*, „Golden Gate University Environmental Law Journal” 2007, Vol. 1, Issue 1, s. 9-32.

Sprawiedliwość ekologiczna bywa także nazywana „ekologią biednych” (his. „*ecologismo de los pobres*”), szczególnie w przypadku państw leżących na południe od Stanów Zjednoczonych¹⁰. J. M. Alier definiuje ją jako walkę „ludzi biednych” na rzecz ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego dostępu do zasobów naturalnych. Ludzie ci nie nazywają siebie samych ekologami, czy działaczami na rzecz ochrony środowiska, lecz mimo to podejmują działania w obronie środowiska oraz równego dostępu do jego zasobów, także po to, aby zabezpieczyć swoje interesy życiowe oraz sytuację innych pracowników związanych z danym sektorem wykorzystywania surowców naturalnych¹¹.

Szczególny rozwój doktryny związanej z pojęciem sprawiedliwości ekologicznej widać w Stanach Zjednoczonych oraz w krajach Ameryki Południowej, gdzie przy dużych dysproporcjach społecznych i często skrajnie wolnorynkowym ustroju gospodarczym, z czym wiąże się niezrównoważona eksploatacja złóż i surowców, trafia ono na podatny grunt¹². W Stanach Zjednoczonych Sprawiedliwość ekologiczna, jako część polityki publicznej, podkreśla wartości zdrowia człowieka i środowiska, jako dóbr przynależnych wszystkim bez względu na rasę, pochodzenie czy status ekonomiczny. Według definicji przyjętej przez United States Environmental Protection Agency, sprawiedliwość ekologiczna to doktryna ukierunkowana na uczciwe zachowanie władz, przejawiające się w znaczącym udziale wszystkich ludzi bez względu na rasę, kolor skóry, narodowość czy dochody, w rozwoju, wykonywaniu i egzekwowaniu prawa, reguł i polityki środowiskowych. Uczciwe zachowanie oznacza przy tym, że nikt nie może odczuwać negatywnych efektów zmian i działań w środowisku tylko ze względu

¹⁰ J. Martínez Alier, *Ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria 2005, s. 28.

¹¹ M. Roman, *O poszukiwaniu sprawiedliwości ekologicznej w prawie hiszpańskim i latynoamerykańskim* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 321.

¹² M.A. Contreras Nieto, *Justicia ambiental mexiquense*, Gobierno del Estado de México, Ciudad de México 2009; J.G. Valencia Hernández, *El derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia: entre la validez formal y la eficacia material*, Editorial Universidad de Caldas, Manizales 2014.

na swoją rasę, pochodzenie i status ekonomiczny. Znaczący udział oznacza, że grupy potencjalnie narażone na negatywne oddziaływanie środowiska, zmian w nim i jego eksploatacji, mają prawo udziału w podejmowaniu decyzji o działaniach mogących wyrządzić taką szkodę im, w środowisku i w zdrowiu oraz, że ich uwagi będą odpowiednio rozpatrzone¹³.

Choć brak jest, na gruncie amerykańskim, prawa federalnego o sprawiedliwości ekologicznej, regulacje takie funkcjonują na poziomie poszczególnych stanów¹⁴, na przykład w Nowym Meksyku¹⁵, New Jersey¹⁶, Maryland¹⁷, Michigan¹⁸ i Oregonie¹⁹. Stan New Jersey powołał nawet „*Environmental Justice Advisory Council*”, czyli Radę Doradczą do spraw Sprawiedliwości Ekologicznej przy władzach stanowych. Podobnie stan Oregon powołał ciało zajmujące się sprawiedliwością ekologiczną noszące nazwę „*Environmental Justice Citizens Advisory Board*”, czyli Obywatelską Radę Doradczą do spraw Sprawiedliwości Ekologicznej.

O sprawiedliwość ekologiczną, poza działaniami legislacyjnymi rządów i samorządów, zabiegają także aktywnie liczne organizacje pozarządowe, walczące o ochronę środowiska i prawa człowieka²⁰. Zdaniem doktryny amerykańskiej, sprawiedliwość ekologiczna staje się centralnym zagadnieniem ruchu „*environmentalism*” i *vice versa*²¹. To zajmowanie się środowiskowymi nierównościami, jak D. E. Newton określa sprawiedli-

¹³ B.E. Hill, *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*, Washington D.C. 2014, s. 3-4.

¹⁴ *Ibidem*, s. 277-287.

¹⁵ New Mexico's Environmental Justice Executive Order z dnia 18 listopada 2005 (numer 2005-056).

¹⁶ New Jersey's Environmental Justice Executive Order z dnia 19 stycznia 2004 (numer 2004-96) oraz z dnia 5 lutego 2009 (numer 2009-131) i z dnia 20 kwietnia 2011 (numer 2011-60).

¹⁷ Maryland's Environmental Justice Executive Order z dnia 1 stycznia 2001 (numer 01.01.2001.01).

¹⁸ Michigan's Environmental Justice Executive Order z dnia 21 listopada 2007 (numer 2007-03).

¹⁹ Oregon's Environmental Justice Executive Order z dnia 1 sierpnia 1997 (numer 97-16).

²⁰ J. Byrne, C. Martinez, L. Glover, *A Brief...*, s. 8.

²¹ *Ibidem*, s. 14.

wość ekologiczna²², często przyjmuje w praktyce formę barwnie opisywanych kazusów²³. Większość tam opisanych spraw dotyczy Stanów Zjednoczonych, ale i coraz częściej krajów z innych stron świata²⁴. Ich ujęcie może przywołać na myśl także *hard cases*, zebrane w monografii J. Zajadło²⁵.

KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI EKOLOGICZNEJ A KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Sprawiedliwość ekologiczna jest blisko związana z pojęciem zrównoważonego rozwoju, ale raczej nie tożsama. Pod pojęciem zrównoważonego rozwoju najczęściej rozumie się bowiem szerszą doktrynę polityczno-prawną, mającą na celu zabezpieczenie dobrobytu i pokoju społecznego obecnym i przyszłym pokoleniom, przy usuwaniu dysproporcji podziału dóbr, z uwzględnieniem sytuacji środowiskowej i dynamiki demograficznej. Antropocentryczny zrównoważony rozwój, utożsamiany jest z szeregiem działań. Doktryna ta mówi o rozwoju, ale gospodarczy stanowi jedynie jeden z obszarów jego realizacji przy społecznym, czy kulturowym.

²² D.E. Newton, *Environmental Justice: A Reference Handbook*, ABC-CLIO, Santa Barbara 2009, s. xviii.

²³ D. Faber, *A Revolution in Environmental Justice and Sustainable Development: The Political Ecology in Nicaragua*, [w:] J. Byrne, C. Martinez, L. Glover (red.), *A Brief...*, s. 39-70; S. Wagle, *The Long March for Livelihoods: Struggle Against the Narmada Dam in India*, [w:] J. Byrne, C. Martinez, L. Glover (red.), *A Brief...*, s. 71-96; C. Martinez, J. Poupard, *The Circle of Life: Preserving American Indian Traditions and Facing the Nuclear Challenge*, [w:] J. Byrne, C. Martinez, L. Glover (red.), *A Brief...*, s. 119-146; S. M. Hoffman, *Powering Injustice: Hydroelectric Development in Northern Manitoba*, [w:] J. Byrne, C. Martinez, L. Glover (red.), *A Brief...*, s. 147-170; A. Agarwal, S. Narain, A. Sharma, *The Global Commons and Environmental Justice – Climate Change*, [w:] J. Byrne, C. Martinez, L. Glover (red.), *A Brief...*, s. 171-202.

²⁴ D.E. Newton, *Environmental...*, takie rozdziały jak: *Mineral Extraction of Papua New Guinea*, s. 82; *Environmental Discrimination against the Roma in Central Europe*, s. 83-84; *Ecotourism and the Maasai*, s. 85.

²⁵ W tym szczególnie: J. Ciechanowicz-McLean, *Rura pod falami* [w:] J. Zajadło (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 239-246; D. Pyć, *Olej na falach* [w:] J. Zajadło (red.), *Fascynujące ścieżki...*, s. 247-259.

Jak podnosi M. Nyka²⁶, zasada zrównoważonego rozwoju, będąca zasadą zasad²⁷, czy swoistą metazasadą²⁸ ochrony środowiska uwzględnia perspektywę wewnątrzpokoleniową i perspektywę międzypokoleniową. Zasada zrównoważonego rozwoju ma także swój wymiar międzygeneracyjny²⁹. Sprawiedliwa dystrybucja dóbr środowiskowych uwzględniać musi bowiem zarówno interes jednostek tworzących obecne pokolenie, jak i jednostek potencjalnych, przyszłych³⁰. Tak pojmowany zrównoważony rozwój tworzy tym samym wspólnotę interesu pomiędzy pokoleniem teraźniejszym, funkcjonującym w ramach sprawiedliwości wewnątrzgeneracyjnej, realizowanej między innymi przez sprawiedliwość ekologiczną, a pokoleniami przyszłymi³¹.

Wątpliwości i zastrzeżenia można mieć, zdaniem M. Nyki, w obszarze realizacji zasady sprawiedliwości ekologicznej w relacjach międzypokoleniowych, gdyż działania podejmowane przez współczesnych nie ograniczają przyszłych pokoleń w realizacji ich możliwości rozwojowych³². Można więc uznać, że problemy związane z realizacją sprawiedliwości ekologicznej wynikają z niedostatecznego, niepełnego i nie zawsze prawidłowego wdra-

²⁶ M. Nyka, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa tworzącego się gospodarczego prawa środowiska* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 229.

²⁷ K. Równy, *Zasada zrównoważonego rozwoju naczelną dyrektywą i spoiwem jedności (tworzenia i stosowania) prawa światowego (międzynarodowego i wewnętrznego) oraz pokojowego współżycia i zachowania gatunku ludzkiego na Ziemi*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja*, Wrocław 2007, s. 249 i n.

²⁸ V. Lowe, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments* [w:] A. Boyle, D. Freestone (red.) *International Law and Sustainable Development*, Oxford 1999, s. 31.

²⁹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 30-32; Więcej: P. Krajewski, *Koncepcja sprawiedliwości wewnątrz i międzypokoleniowej. Pomiędzy koniecznością ochrony zasobów genetycznych a potrzebą rozwoju gospodarczego*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 167-176.

³⁰ M. Nyka, *Future Generations Rights to Natural Resources*, [w:] M. Nyka, E. Scheider, *Enacting Environmental Justice through Global Citizenship*, Oxford 2014, s. 42 i n.; M. Nyka, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 355-372.

³¹ Z. Bukowski, *Zrównoważony ...*, s. 31.

³² E. Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Michigan 1989, s. 25-26.

żania koncepcji gospodarczego prawa środowiska, jako koncepcji uwzględniającej poza efektywnością ekonomiczną, także wymogi ochrony środowiska w prowadzeniu działalności. Pełna identyfikacja podmiotowego prawa człowieka do środowiska odpowiedniej jakości, rozwój, realizowany w zgodzie z założeniami gospodarczego prawa środowiska mogą stworzyć szansę na pełniejszą realizację idei sprawiedliwości ekologicznej, zarówno w wymiarze wewnątrzpokoleniowym, jak i w wymiarze międzypokoleniowym.

Sprawiedliwość ekologiczna, która powstała w Stanach Zjednoczonych i jest tam wyraźnie bardziej akceptowaną niż zrównoważony rozwój. Zrównoważony rozwój bowiem bardziej przystaje do Europy, gdzie środowisko w znacznej mierze jest dobrem publicznym, własnością publiczną i podlega regulacjom prawa publicznego³³. Państwa europejskie reglamentują dostęp do środowiska i jego elementów, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W Stanach Zjednoczonych dominuje prywatna własność, także w dużej mierze względem części elementów środowiska, stąd znacznie mniejsza jest tam rola prawa publicznego w tym zakresie. Właściciel prywatny częściej decyduje tam o użytkowaniu i eksploatacji elementów środowiska i zdecydowanie rzadziej kieruje się przy tym założeniami zrównoważonego rozwoju. Gospodarka amerykańska, historycznie, ukierunkowana jest na efektywność i ekspansję, a nie zrównoważenie. Amerykanom bliższe niż Europejczykom są założenia sprawiedliwości ekologicznej, z elementami równości ras, klas społecznych. Obie te idee mają elementy wspólne, ale każda sprawdza się lepiej po innej stronie Atlantyku. niesprawiedliwość ekologiczna ma bowiem większe szanse powstać tam, gdzie nie ma skutecznych reguł. Wówczas to prawo ma zapewniać sprawiedliwość ekologiczną³⁴. W systemie prawa Unii Europejskiej nie da się raczej zaobserwować zbyt wielu takich obszarów i sytuacji. Ta kluczowa różnica między prawem Unii Europejskiej, a tym samym jej państw członkowskich, a tym z obu Ameryk, wpływa na potrzebę i użyteczność pojęcia sprawiedliwości ekologicznej.

³³ T. Bojar-Fijałkowski, *O trudnościach w ujęciu sprawiedliwości ekologicznej w prawie polskim* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 35.

³⁴ J. Byrne, C. Martinez, L. Glover, *A Brief...*, s. 5.

Sprawiedliwość ekologiczna współgra z zasadą zrównoważonego rozwoju w zakresie prawa do życia w środowisku dobrej jakości, partycypacji społecznej w ochronie środowiska oraz zasady prewencji³⁵. Podnosi się jednakże, iż obie wartości różnią się w odniesieniu do horyzontalnej relacji człowiek a środowisko³⁶. Wskazuje się, że zasada zrównoważonego rozwoju nie eksponuje równości w tym znaczeniu, o którym mowa w sprawie-
dliwości ekologicznej, choć K. Karpus nie w pełni zgadza się z tą tezą³⁷.

Dyskusja na temat sprawiedliwości ekologicznej, w tym jej podstaw filozoficznych, nie jest całkiem obca literaturze europejskiej³⁸. Na gruncie tym sprawiedliwość ekologiczna jest utożsamiana z prawem horyzontalnym, partycypacją społeczną w ochronie środowiska i prawem do środowiska należytej jakości, jako elementem praw człowieka³⁹. Mniej uwagi doktryna europejska poświęca na przykład równości ras, pochodzenia czy majątku w sytuacji negatywnego oddziaływania środowiska. Wpływa na to także wysoki poziom ochrony środowiska w Unii Europejskiej, ustano-

³⁵ K. Karpus, *Sprawiedliwość ekologiczna a założenia modelu odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna.*, s. 136.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Bowiem, jak przytacza K. Karpus, w treści samej tylko Deklaracji z Rio z 1992 r. można odnaleźć postanowienia, łączące szanse na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju z poprawą sytuacji grup nieuprzywilejowanych np. zasada 5 dotycząca walki z ubóstwem, zasada 6 mówiąca o potrzebach państw rozwijających się, zasada 22 traktująca o udziale ludności tubylczej i innych lokalnych wspólnot w zarządzaniu środowiskiem. Równość proporcjonalna, jakkolwiek w szczególnym ujęciu negatywnym, jest wpisana w zasadę wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za środowisko w myśl zasady 7 Deklaracji z Rio „ze względu na różny udział w zniszczeniu środowiska na Ziemi, państwa ponoszą za jego stan wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność”. Na tej tylko podstawie można więc twierdzić, że sprawiedliwość ekologiczna wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju, czy też idąc dalej stanowi jej element składowy. K. Karpus, *Sprawiedliwość...*, s. 138-139.

³⁸ P.S. Wenz, *Environmental Justice*, Albany 1988; M.H. Dixon, *Environmental Virtue Ethics: Core Concepts and Values*, [w:] D. Pavlich (red.), *Managing Environmental Justice*, Amsterdam 2010, s. 3-22.

³⁹ S. de Abreu Ferreira, *Fundamental Environmental Rights in EU Law: An Analysis of the Right to Access to Environmental Information*, [w:] D. Pavlich (red.), *Managing Environmental Justice*, Amsterdam 2010, s. 125-142.

wione przezeń standardy, wykraczające poza wymagania prawnomiędzynarodowe, historyczna troska i zainteresowanie Europejczyków środowiskiem w którym żyją, świadomość ekologiczna oraz poziom zamożności, wszakże idee środowiskowe w dużym stopniu realizowane są przez społeczeństwa na wyższym, od średniego, poziomie rozwoju gospodarczego, których podstawowe potrzeby konsumpcyjne zostały już zrealizowane⁴⁰.

PRAWO DO BEZPIECZNEGO, CZYSTEGO, ZDROWEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO ŚRODOWISKA W ZAŁOŻENIACH SPRAWIEDLIWOŚCI EKOLOGICZNEJ

We współczesnym prawie środowiskowym, czyli tym które reguluje nie samo środowisko, ale i wpływ na nie, odchodzimy od kwestii samej, ochrony konserwatorskiej na rzecz sprawiedliwej dystrybucji, ograniczania negatywnego oddziaływania, czyli w kierunku sprawiedliwego zarządzania środowiskiem. Sprawiedliwość ekologiczna mniej ma do czynienia z ochroną, a więcej z planowaniem, eksploatacją, podziałem korzyści, dostępem do elementów i samego środowiska. Sprawiedliwość ekologiczna dotyka bowiem spraw konfliktogennych o podłożu środowiskowo-gospodarczo-społecznym, związanych najczęściej z eksploatacją środowiska i jego elementów oraz negatywnym oddziaływanie.

Jak wskazuje P. Korzeniowski, sprawiedliwy dostęp do zasobów środowiska jest kształtowany w dużej mierze przez uprawnienia podmiotów korzystających z nich⁴¹. Regulatorem tych stosunków prawnych, powstających na tym tle, jest prawo ochrony środowiska. Jedną z głównych cech praw socjalnych obejmujących prawo do środowiska jest zapewnienie pewnego minimum równości szans w dostępie do zasobów środowiska oraz w ochronie przed jego zagrożeniami. Zdaniem tego autora, sprawiedliwość

⁴⁰ T. Bojar-Fijałkowski, *O trudnościach...*, s. 36.

⁴¹ P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa korzystania z zasobów środowiska – przyczynek do dyskusji* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 150.

ekologiczna uzasadnia konieczność zapewnienia człowiekowi zespołu praw związanych z korzystaniem z zasobów środowiska. Konstrukcja prawa do środowiska jest także następstwem przypisania każdemu obowiązków prawnych związanych z ochroną zasobów środowiska⁴². Zapewnienie ochrony zasobów środowiska odbywa się głównie przy pomocy prawa ochrony środowiska. W literaturze wskazuje się, że środki zmierzające do zapewnienia wykonania obowiązków ochronnych mogą być różne. Decyduje o tym wola ustawodawcy, który z możliwych teoretycznie środków wybiera jeden, czy też decyduje o stosowaniu kilku⁴³.

Założenia sprawiedliwości ekologicznej nie poruszają kwestii skali oddziaływania działań ludzkich na środowisko. Nie zajmuje się ona rozważnym użytkowaniem. Sprawiedliwość ekologiczna akceptuje działalność gospodarczą, zdawać się może, że każdą, byle jej oddziaływanie, negatywny wpływ, które przewiduje i także zdaje się akceptować, rozkładany był na społeczeństwo sprawiedliwie, czyli na przykład przy uwzględnieniu kryteriów merytorycznych, BAT, logistycznych, a nie dyskryminując określone grupy i społeczności ze względu na ich cechy pozytywne lub negatywne.

Instrumentami tak rozumianej sprawiedliwości ekologicznej są więc horyzontalne regulacje prawa ochrony środowiska, jak dostęp do informacji o środowisku⁴⁴ i udział w jego ochronie⁴⁵, ale i ogólne standardy dostępu do informacji, prawo udziału stron w postępowaniu czy transparentność działalności administracji publicznej, składające się choćby na pojęcie prawa do dobrej administracji, wraz ze standardami planowania przestrzennego i nawet prawa budowlanego. Stosunkowo łatwo zidentyfikować prawne

⁴² Ibidem, s. 152.

⁴³ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 9.

⁴⁴ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej* [w:] A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Gdańsk 2014, s. 9-35.

⁴⁵ Więcej: A. Haładaj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.

gwarancje proceduralne sprawiedliwości ekologicznej, realizowane pod postacią partycypacji, czy też całego szeregu obowiązków o charakterze materialnoprawnym redystrybuujących dobra środowiskowe⁴⁶.

Normy proceduralne odnoszące się do instrumentów partycypacyjnych starają się zapewnić sprawiedliwość proceduralną przez wprowadzenie przejrzystych kryteriów podejmowania decyzji środowiskowych, czy też poprzez odpowiedni udział podmiotów zainteresowanych w procedurze podejmowania decyzji⁴⁷. Wynika to z przekonania, że sprawiedliwość proceduralna warunkuje uzyskanie słusznych rozstrzygnięć⁴⁸.

W wymiarze materialnoprawnym sprawiedliwość ekologiczna, zdaniem M. Nyki, odnajdujemy w mechanizmach rynkowych oraz metodach bazujących na sprawiedliwości dystrybucyjnej⁴⁹. Redystrybucja w oparciu o mechanizmy ekonomiczne zakłada, że ochronę środowiska można osiągnąć za pomocą „niewidzialnej ręki rynku”⁵⁰. Jest to według, M. Nyki, częściowo prawdą, pamiętać jednak trzeba, że środki te przeznaczone mogą być często jedynie na inicjatywy o charakterze kompensacyjnym, podczas gdy we współczesnej ochronie środowiska w Europie przeważa podejście prewencyjne. Zdaniem J. Rawlsa bowiem sprawiedliwość, rozumiana jako mechanizm korygujący taką czystą grę rynkową w oparciu o wartości etyczne, przeważa nad efektywnością rynku⁵¹. Podejście to zalicza, z czym należy się zgodzić, środowisko i usługi środowiskowe do tak zwanych dóbr wspólnych, do których zastosowanie ma wymóg, aby uprawnienia wynikające ze stosowania wolnej wymiany nie pogarszały dostępu do takich dóbr wspólnych⁵².

⁴⁶ M. Nyka, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 226.

⁴⁷ D. Shelton, *Equity* [w:] D. Bodansky, J. Brunnee, E. Hey (red.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2008, s. 640.

⁴⁸ T. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, s. 7 i n.

⁴⁹ M. Nyka, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 227.

⁵⁰ P. Newell *The Political Economy of International Trade and the Environment*. [w:] D. Kelly, W. Grant (red.), *The Politics of International Trade in the 21st Century: Actors, Issues, and Regional Dynamics*, Basingstoke 2005 s. 108.

⁵¹ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2013, s. 359.

⁵² M. Rupniewski, *Czy rynek może być sprawiedliwy*, „Hybris” 2011, nr 13, s. 65.

Jak wskazuje A. Haładaj, wyodrębnienie instytucji sprawiedliwego rozdziału dóbr w prawie ochrony środowiska dokonuje się na drodze dedukcji, ergo wymaga przede wszystkim uzasadnienia aksjologicznego, jak i wsparcia w postaci argumentacji jurysprudencji na tle teorii i praktyki stosowania prawa⁵³. Do takich uwarunkowań przywołana Autorka zalicza koncepcję dóbr publicznych oraz koncepcję usług ekosystemowych. Stanowią one, w ocenie A. Haładaj, bazę dla wyodrębnienia instytucji sektorowych, zarówno z zakresu prawa materialnego jak i procesowego. Do zasadniczych cech kształtujących dobra publiczne należy między innymi cecha zaspokajania potrzeb zbiorowych i podleganie, w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania, regulacji prawa publicznego⁵⁴. Koncepcja usług ekosystemowych oraz traktowanie dóbr środowiskowych przez pryzmat dóbr publicznych, dostępnych dla ogółu na tych samych zasadach cechuje podejście holistyczne i antropocentryczne. Co godne podkreślenia to fakt, że koncepcja traktowania dóbr środowiskowych, jako dóbr publicznych, jest o wiele bardziej rozwinięta teoretycznie, podejście ekosystemowe zaś jest bardziej widoczne w ujęciu praktycznym, czyli procesie stanowienia i stosowania prawa. Poddanie regulacji prawnej zarówno zasad dostępu do tych usług, jak i korzystania z ich efektów, jest także jednym z elementów sprawiedliwości ekologicznej⁵⁵.

Sprawiedliwość ekologiczna według A. Habudy to taki stan, w którym łącznie muszą być spełnione trzy warunki⁵⁶. Po pierwsze przestrzegane są przepisy prawne, w tym przepisy prawa ochrony środowiska, zarówno biorąc pod uwagę ich literę, jak i to co się pod literą kryje, czyli duch prawa. Po drugie, dostęp i korzystanie z zasobów środowiska następuje według reguł, które bądź to są bezpośrednio wyrażone w przepisach prawa środowiska, bądź też dają się z nich wyprowadzić drogą logicznej interpretacji. Po trzecie

⁵³ A. Haładaj, *Instytucje...*, s. 121.

⁵⁴ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 291-294.

⁵⁵ A. Haładaj, *Instytucje...*, s. 123.

⁵⁶ A. Habuda, *Nawiązania do sprawiedliwości ekologicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zakresu ochrony przyrody* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 107.

i ostatnie, ustalenie tych reguł następuje z poszanowaniem takich pojęć i zasad prawnych, jak zasada zrównoważonego rozwoju, zasada traktowania środowiska, jako dobra wspólnego, zasada prowadzenia takiej polityki, która zapewni bezpieczeństwo ekologiczne, zasada sprawiedliwości, czy też solidarności międzypokoleniowej.

Wartości, odzwierciedlane przez sprawiedliwość ekologiczną dostarczają jednocześnie istotnych argumentów przy rozpoznawaniu uprawnień w systemie praw człowieka, jakim jest prawo do życia w środowisku dobrej jakości⁵⁷. Wskazać można, iż sprawiedliwość ekologiczna odnajduje się także w zasadzie prewencji, gdyż zapobieganie ryzyku dla środowiska na jak najwcześniejszym etapie działalności eliminuje jednocześnie w znacznym stopniu źródło napięć między poszczególnymi grupami społecznymi⁵⁸. Niewątpliwie realizacji tak rozumianej sprawiedliwości ekologicznej służą także systemy zarządzania środowiskowego, szczególnie w zakresie transparentności działań organizacji, informacji o ochronie środowiska i udziału interesariuszy w procesie decyzyjnym na różnych szczeblach⁵⁹.

ZAKOŃCZENIE

Sprawiedliwość ekologiczna powstała jako idea na gruncie doktryny społeczno-prawnej w Stanach Zjednoczonych. Jest ona szeroko dyskutowana w tamtejszej doktrynie, jak również w krajach latynoamerykańskich. Idea sprawiedliwości ekologicznej nie ugruntowała się póki co tak wyraźnie w Europie, a w Polsce poświęcono jej jedną monografię po zjeździe katedr prawa ochrony środowiska w roku 2016. Sprawiedliwość ekologiczna, przede wszystkim podkreśla walkę z dyskryminacją ekologiczną, czyli doświadczeniem określonych grup społecznych ze szczególnie dotkliwymi,

⁵⁷ T. Hayward, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford 2005, s. 198-200.

⁵⁸ K. Karpus, *Sprawiedliwość...*, s. 139.

⁵⁹ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publicznej w administracji* [w:] E. Jasiuk, G. P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, Radom 2013, s. 127-144.

negatywnymi skutkami działań gospodarczo-środowiskowych. Doktryna amerykańska wskazuje tu na przykład grupy szczególnie narażone na takie działania ze względu na ich rasę, zasobność, czy pochodzenie.

Zasada zrównoważonego rozwoju, jest szersza niż koncepcja sprawiedliwości ekologicznej zarówno w ujęciu przedmiotowym jak i podmiotowym. Obie mają pewne elementy wspólne, odnajdywane na przykład w założeniach Deklaracji z Rio de Janeiro, ale zdecydowanie akcentują inne wartości i cele. Zrównoważony rozwój jest zasadą umocowaną w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym. Sprawiedliwość ekologiczna, póki co, jedynie w prawie stanowym USA. Funkcjonowanie koncepcji sprawiedliwości ekologicznej uwzględnia już jednak powoływanie organów społeczno-doradczych monitorujących i doradzających w realizowaniu i osiągnięciu celów sprawiedliwości ekologicznej.

Fundamentem sprawiedliwości ekologicznej jest równe traktowanie użytkowników środowiska. Stąd, zakłada ona równy dostęp do środowiska należytej jakości. Instrumentami tego są, na płaszczyźnie zarówno proceduralnej jak i materialnoprawnej, szczególnie normy partycypacji w ochronie środowiska, zasada prewencji i teoria dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Tak pojmowana sprawiedliwość ekologiczna wpisuje się w szeroką koncepcję współczesnego rozumienia praw człowieka.

Zbigniew Bukowski*

KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
A PRAWA CZŁOWIEKA

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest kluczową z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego całej społeczności międzynarodowej, jak i z poziomu krajowego czy nawet lokalnego. Przez zrównoważony rozwój rozumiem, tak jak zdefiniowano to w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ – „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 lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Na tle rozwoju globalnej koncepcji zrównoważonego rozwoju² analizie podlegać będzie uwzględnienie w jej ramach problematyki praw

* dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 519.

² Pełna analiza historyczna rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju jest w tym opracowaniu niemożliwa. Patrz w tym zakresie: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23-102. Przedstawione tam wyniki badań w zakresie rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju wykorzystałem na użytek tego artykułu w zmienionej koncepcyjnie wersji.

człowieka. W związku z tym można postawić pytanie badawcze: czy prawa społeczne, gospodarcze, środowiskowe³ czy wreszcie polityczne (kategoryzowane jako prawa człowieka) są konieczne/niezbędne dla realizacji (wprowadzania w życie) zrównoważonego rozwoju?

Problematyka zrównoważonego rozwoju stanowi przedmiot zainteresowania nauki⁴, w tym nauki prawa⁵. Natomiast problematyka wzajemnych związków pomiędzy zrównoważonym rozwojem a prawami człowieka nie była szerzej do tej pory analizowana⁶.

³ Zob. *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Wrocław 1987; W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984; J. Sommer, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006; *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s.81-109; J. Trzewik, *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Tom I, J. Ślugocki (red.), Wrocław 2014, s. 527-543; J. Trzewik, *Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011, s. 149-169.

⁴ *Sterowanie ekorozwojem*, red. B. Poskrobko, Białystok 1998; *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, red. F. Piątek, Białystok 2001; *Teraźniejszość i przyszłość ekorozwoju w Polsce*, red. G. Dobrzański, Białystok 2002; *Aplikacyjne aspekty trwałego rozwoju*, red. G. Dobrzański, Białystok 2002; *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005; G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002; *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Warszawa 2008; *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. T. Borys, Warszawa–Białystok 2005; *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005; S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005; *Wybrane aspekty równoważenia rozwoju*, red. M. Czyż, Białystok 2005; *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005.

⁵ *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002; D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006; M.-C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law. Principles, Practices & Prospects*, Oxford 2004; *Sustainable Development in National and International Law*, red. H. Ch. Bugge, Ch. Voigt, Groningen 2008; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, *op.cit.*

⁶ Co prawda istnieje artykuł A. Płoszki, *Zrównoważony rozwój a prawa człowieka*, [w:] *Zrównoważony rozwój - debiut naukowy*, red. H. Kretek, T. Jemczura, Racibórz 2011, s.16-24; ale odnosi się on *de facto* do praw środowiskowych.

Punktem wyjścia dla rozważań jest rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju. Powstanie koncepcji wiązać trzeba z działalnością Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, zwanej Komisją Brundtland. W latach 90. koncepcja zrównoważonego rozwoju została najszerzej rozwinięta w ramach Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój”⁷. Konferencja odbyła się w Rio de Janeiro dniami 3-14 czerwca 1992 r. Konferencja nawiązywała do idei wypracowanych 20 lat wcześniej w Sztokholmie. Jednak wśród podstawowych różnic z Konferencją Sztokholmską wymienić trzeba: położenie podstawowego znaczenia na zależności pomiędzy ochroną środowiska a rozwojem społeczno-gospodarczym, uczestnictwo najważniejszych światowych polityków, udział organizacji pozarządowych w przygotowaniu i przebiegu samej Konferencji oraz bardzo duże zainteresowanie opinii publicznej. Z merytorycznego punktu widzenia podstawowa zmiana dotyczyła natomiast uwzględnienia problematyki zrównoważonego rozwoju i przez to odejścia od tylko wąsko pojmowanej problematyki ochrony środowiska.

W trakcie Konferencji przyjęte zostały następujące dokumenty:

1. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju,
2. Agenda 21,
3. Deklaracja zasad gospodarki leśnej,
4. Konwencja o różnorodności biologicznej,
5. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Pierwsze trzy z tych aktów nie mają charakteru prawnie wiążącego. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju była jednym z najważniejszych aktów przyjętych na Konferencji. Obejmuje ona 27 zasad nawiązujących do Deklaracji Sztokholmskiej, stanowiąc zbiór zasad w zakresie ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Podstawowym zadaniem określonym w Deklaracji jest ustanowienie nowego i sprawiedliwego światowego partnerstwa przez stworzenie nowych form współpracy między państwami, podstawowymi grupami społecznymi i narodami. Celem tego partnerstwa jest natomiast osiągnięcie zrównoważonego rozwoju

⁷ UNCED – United Nations Conference on Environment and Development.

i wyższej jakości życia (zasada 8). Zrównoważony rozwój traktowany jest więc jako docelowy element możliwy do uzyskania poprzez określone w Deklaracji działania społeczności międzynarodowej (m.in. zasady 4, 5, 8 i 9).

Najobszerniejszym, kluczowym, końcowym dokumentem Konferencji jest Agenda 21, czyli globalny program działań na rzecz współpracy w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska. Akt ten stanowi rozwinięcie zasad przyjętych w Deklaracji. Program składa się z czterech części, które obejmują 40 rozdziałów:

1. ekonomiczne i społeczne aspekty ochrony środowiska,
2. ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi,
3. wzmacnianie roli różnych grup społecznych i organizacji,
4. możliwości realizacyjne zrównoważonego rozwoju.

Z punktu widzenia uwzględnienia praw człowieka kluczowa jest część pierwsza i trzecia. Część pierwsza - ekonomiczne i społeczne aspekty ochrony środowiska obejmowała m.in. następującą tematykę:

- międzynarodowa współpraca w celu przyspieszenia trwałego i zrównoważonego rozwoju i odpowiedniej polityki wewnętrznej w krajach rozwijających się,
- walka z ubóstwem,
- zmiana modelu konsumpcji,
- problemy demograficzne,
- ochrona i promocja ludzkiego zdrowia,
- promowanie zrównoważonego rozwoju osiedli ludzkich,
- włączenie problemów środowiska i rozwoju do podejmowania decyzji.

Część trzecia - wzmacnianie roli różnych grup społecznych i organizacji, dotyczyła kobiet, dzieci i młodzieży, ludności tubylczej, organizacji pozarządowych, władz lokalnych, pracowników i związków zawodowych, biznesu i przemysłu, społeczności naukowej i technicznej, rolników.

Kolejnym wielkim międzynarodowym szczytem, który zajął się problematyką zrównoważonego rozwoju było odbyte w dniach 6-8 września 2000 r. Specjalne Milenijne Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Efektem tego spotkania stała się Deklaracja Milenijna⁸. Celem obrad była ocena stanu Ziemi na przełomie wieków oraz wyznaczenie dalszych

⁸ A/RES/55/2 z 8 września 2000 r.

kierunków działań społeczności międzynarodowej. W Deklaracji podkreślono podstawowe wartości i zasady, którymi kierują się NZ. Za największe wyzwanie uznano zapewnienie pozytywnych przejawów globalizacji dla wszystkich ludzi na świecie. Cele działania NZ określono w 7 rozdziałach odnoszących się do:

- pokoju, bezpieczeństwa i rozbrojenia,
- rozwoju i wykorzenienia ubóstwa,
- ochrony wspólnego środowiska naturalnego,
- praw człowieka, demokracji i dobrego zarządzania,
- ochrony słabszych (w tym dzieci),
- specjalnych potrzeb Afryki,
- wzmocnienia instytucji Narodów Zjednoczonych.

Za istotny cel uznano uwolnienie ludzi od niehumanitarnych warunków skrajnego ubóstwa, a jednym z istotnych warunków osiągnięcia tego celu jest dobre zarządzanie na poziomach krajowym i międzynarodowym.

Realizacja postanowień Szczytu Milenijnego stała się przedmiotem obrad kolejnego Szczytu Świata, który odbył się w dniach 14-16 września 2005 r. w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Sporo uwagi poświęcono na nim globalnym problemom gospodarczym (liberalizacja handlu światowego, problem zadłużenia) oraz społecznym (oprócz kluczowego problemu ubóstwa zajęto się także zagadnieniami ochrony zdrowia – przeciwdziałaniu malarii, HIV/AIDS i innym chorobom). Wyjątkowo mocno podkreślono też znaczenie w systemie globalnym praw człowieka, demokracji i rządów prawa.

W przyjętej rezolucji⁹ wyraźnie problematyka zrównoważonego rozwoju odgrywa ważną rolę. Wskazano, że zrównoważony rozwój w jego gospodarczych, społecznych i środowiskowych aspektach stanowi kluczowe zagadnienie w całokształcie działalności Narodów Zjednoczonych (punkt 10). Ponadto podkreślić trzeba, że po raz pierwszy na tym szczeblu za kluczowe dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju (a także przeciwdziałania ubóstwu i głodowi) uznano zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym dobre zarządzanie i rządy prawa. Wskazano w ten sposób na demokratyczne zarządzanie jako czwarty

⁹ A/RES/60/1.

filar zrównoważonego rozwoju – odnoszący się zarazem do ustrojowych podstaw tak społeczności międzynarodowej, jak i poszczególnych państw.

Istotne znaczenie w dalszym rozwoju koncepcji odegrał Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się w Johannesburgu w dniach 26 sierpnia – 4 września 2002 r. i miał na celu dokonanie dziesięcioletniego przeglądu realizacji postanowień Konferencji w Rio, zwłaszcza Agendy 21. Najobszerniejszy i najszczegółowszy dokument z Johannesburga - Plan Implementacji dotyczy dalszych działań podejmowanych w celu realizacji ustaleń z Rio, w tym Agendy 21. Jednakże w o wiele większym stopniu niż w omawianych do tej pory dokumentach międzynarodowych nawiązuje do zagadnień pozaśrodkowych, zwłaszcza społecznych i rozwojowych. Widać to w odniesieniu do głównych celów określonych w Planie, gdyż na czoło zdecydowanie wysuwa się problem ubóstwa i przeciwdziałania mu (cel o zdecydowanie społecznym charakterze). Plan jest też pierwszym uzgodnionym tekstem międzynarodowym odnoszącym się tak jednoznacznie do celów określonych w Deklaracji Milenijnej¹⁰. Plan dotyczy takich zagadnień, jak m.in.: wykorzenienie ubóstwa, zmiana niezrównoważonych modeli konsumpcji i produkcji, ochrona i zarządzanie naturalnymi zasobami dla rozwoju gospodarczego i społecznego, zrównoważony rozwój w procesach globalizacji świata, zdrowie a zrównoważony rozwój. Część z zadań w sferze socjalnej jest powtórzeniem celów określonych w Deklaracji Milenijnej ONZ.

W dwudziestolecie pierwszej Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro¹¹ odbyła się w tym samym miejscu w dniach 20-22 czerwca 2012 r. Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju Rio+20 „Przyszłość jakiej chcemy”. W kończącym konferencję dokumencie „Nasza wspólna wizja” potwierdzone zostały dotychczasowe zobowiązania realizacyjne w zakresie zrównoważonego rozwoju. Jednakże zwrócić można uwagę m.in. na:

¹⁰ L. Kimball, F. X. Perrez, J. Werksman, *The Results of the World Summit on Sustainable Development: Targets, Institutions, and Trade Implications*, „Yearbook of International Environmental Law” 2002, vol. 13, red. G. Ulfstein, J. Werksman, Oxford 2004, s. 4.

¹¹ Na temat tej Konferencji zob. S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 56-79.

- potwierdzenie poszanowania dla wszelkich praw człowieka, m.in. prawa do rozwoju i prawa do odpowiedniego standardu życia, obejmującego prawo do żywności, rządy prawa, równość płci, upodmiotowienie kobiet i ogólne zobowiązanie do zapewnienia sprawiedliwego i demokratycznego rozwoju społeczeństw (pkt 8 pierwszego rozdziału);
- potwierdzenie wagi Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych ważnych dokumentów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i prawa międzynarodowego oraz podkreślenie obowiązków wszystkich Państw, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, w zakresie poszanowania, ochrony i promowania praw człowieka i podstawowe swobody dla wszystkich, bez jakiegokolwiek rozróżnienia ze względu na rasę, kolor, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, własność, urodzenie, niesprawność lub inny aspekt statusu (pkt 9 pierwszego rozdziału);
- uznanie, że demokracja, dobre rządy prawa na szczeblu krajowym i międzynarodowym oraz korzystne warunki mają istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju, obejmującego trwałe i sprzyjający integracji społecznej wzrost gospodarczy, rozwój społeczny, ochronę środowiska oraz eliminację ubóstwa i głodu (pkt 10 pierwszego rozdziału).

Potwierdzenie takiego kierunku postrzegania zrównoważonego rozwoju znajduje się także w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ „Prze kształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”¹².

Na konieczność uwzględnienia problematyki praw człowieka w koncepcji zrównoważonego rozwoju wskazuje też nauka prawa. Szczególne znaczenie w tym względzie ma przyjęta na 70 konferencji Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju. Deklaracja przygotowana została jako wynik prac Komitetu Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego

¹² A/RES/70/1 z dnia 25 września 2015 r.

ds. prawnych aspektów zrównoważonego rozwoju¹³. W Deklaracji określono siedem zasad:

- obowiązku zapewnienia przez państwa zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych,
- sprawiedliwości i wykorzenia ubóstwa,
- wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności,
- przeczorności w podejściu do zdrowia ludzkiego, zasobów naturalnych i ekosystemów,
- udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji i wymiaru sprawiedliwości,
- dobrego rządu,
- integracji i współzależności¹⁴.

Zwrócić można uwagę, że zasady powyższe, choć znacząca ich część wywodzi się z międzynarodowego prawa ochrony środowiska, mają szerszy charakter, niż ograniczony wyłącznie do problematyki środowiskowej. Takie zawężenie odnosi się praktycznie rzecz biorąc do zasady pierwszej oraz częściowo do zasady przeczorności (choć stosujemy ją też do ochrony zdrowia ludzkiego – jej szersze zastosowanie niż do ochrony wyżej określonych dóbr nie wydaje się konieczne ani możliwe). Zasady te zostały też dość powszechnie zaakceptowane w literaturze¹⁵.

Problematyka praw człowieka podniesiona została w Deklaracji w kontekście zasady szóstej - dobrego rządu. Uznano je za zasadnicze dla dalszego rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego w zakresie zrównoważonego rozwoju. Oczywiście problematyka dobrego rządu nie odnosi się tylko do instytucji międzynarodowych, ale również do organizacji wewnętrznej państw¹⁶. Wskazano w tym zakresie na konieczność:

¹³ M. M. Kenig-Witkowska, *Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju, przyjęta na 70. Konferencji International Law Association (New Delhi, 2002 r.) (Komunikat naukowy)*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, op. cit., s. 43.

¹⁴ Szerzej: tamże, s. 44-48.

¹⁵ Zob. M.C. Cordonier Segger, A. Khalfan, op. cit., s. 98.

¹⁶ J. Jabłoński, *Good Governance: Key to the Implementation of Agenda 21*, [w:] *International Immigration and Environmental Conference*, red. T. Koźluk, Warszawa 2002, s. 221-229.

- przyjęcia demokratycznych i transparentnych procedur dotyczących podejmowania decyzji oraz finansów,
- podejmowania efektywnych środków zwalczania korupcji,
- poszanowania prawa oraz praw człowieka,
- wprowadzenia zamówień publicznych zgodnych z Kodeksem Światowej Organizacji Handlu.

W ramach tej zasady odniesiono się też do problematyki korporacyjnej społecznej odpowiedzialności oraz społecznie odpowiedzialnych inwestycji jako warunku istnienia sprawiedliwego rynku globalnego na którym następuje uczciwa dystrybucja dóbr zarówno pomiędzy społeczeństwami, jak i wewnątrz poszczególnych społeczności¹⁷.

Z punktu widzenia praw człowieka należy też zwrócić uwagę na zasadę integracji i współzależności. Wskazuje ona na konieczność uwzględnienia aspektów społecznych, gospodarczych, finansowych, środowiskowych i praw człowieka oraz istniejące współzależności pomiędzy tymi elementami. Państwa winny dążyć do rozwiązania pojawiających się w tych zakresach konfliktów. Deklaracja z Delhi odwołuje się więc także w tym miejscu do istotnego elementu samego pojęcia zrównoważonego rozwoju.

Ponadto niezmiernie istotna jest też zasada udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji i wymiaru sprawiedliwości. Także ją określono jako zasadniczą dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zasada publicznej partycypacji w ochronie środowiska, obejmuje zarówno powszechne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska¹⁸, jak i możliwość uczestniczenia przez społeczeństwo w postępowaniach, w tym w sprawach sądowych związanych z ochroną środowiska. Uprawnienia te gwarantuje Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości przyjęta w Aarhus w 1998 r.¹⁹. Problematyka ta związana jest z coraz szerszym

¹⁷ W węższym ujęciu zasada ta stanowi też element unijnej Karty Praw Podstawowych jako prawo do dobrej administracji (art. 41).

¹⁸ J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań – Wrocław 2007, s. 11.

¹⁹ Szerzej: J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999.

umożliwianiem społeczeństwom demokratycznym bezpośredniego lub pośredniego udziału w podejmowaniu kluczowych dla nich rozstrzygnięć. Dotyczy to zarówno poziomu ogólnopaństwowego, jak też regionalnego i lokalnego, najczęściej związanego z działalnością samorządów terytorialnych.

Zasada ta ma w Deklaracji o tyle szerszy charakter, że odnosi się nie tylko do problematyki ochrony środowiska, ale w ogóle do zrównoważonego rozwoju, a więc także co najmniej do problematyki gospodarczej i społecznej. W zakresie dostępu do informacji trzeba by przyjąć, że chodzi o dostęp do informacji publicznej. Natomiast w zakresie udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczy to wszelkich istotnych ze społecznego punktu widzenia działań państwa. W Deklaracji zwraca się również uwagę na dochodzenie roszczeń i odszkodowań. Wskazano też, że państwa mają zagwarantować dostęp do procedur administracyjnych i sądowych w przypadku transgranicznych szkód bądź prawdopodobieństwa ich wystąpienia przez narażone (zagrożone) jednostki na tych samych prawach, co przyjęte dla podmiotów z danego państwa.

Podsumowując kwestię zasad zawartych w Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju wskazać trzeba, że odnoszą się one do podstawowych elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju uwzględniającego potrzeby przyszłych pokoleń związane z wykorzystywaniem istniejących zasobów naturalnych, sprawiedliwością wewnątrz i międzypokoleniową, dobrym rządzeniem (jako elementem demokratyzacji życia społeczno-politycznego umożliwiającym zrównoważony rozwój, chociaż w deklaracji pojmowanym jeszcze szerzej – odnoszącym się bowiem także do zarządzania gospodarczego), integracją podstawowych systemów odpowiedzialnych za jakość życia ludzkiego. Uzupełniane są przez podstawowe czynniki towarzyszące koncepcji: konieczność wykorzenia ubóstwa jako warunek *sine qua non* zrównoważonego rozwoju; wspólna, lecz zróżnicowana względami historycznymi odpowiedzialność poszczególnych państw za stan Ziemi; przezorność; udział społeczeństwa w realizacji idei. Są to podstawowe elementy składające się na koncepcję zrównoważonego rozwoju, bez których trudno wyobrazić sobie wprowadzanie jej w życie na wszelkich możliwych

poziomach – od lokalnego po globalny (z ewentualnym różnym ich rozkładem w zależności od występujących obiektywnych uwarunkowań, np. w państwach bogatych kwestia wykorzeniania ubóstwa w kontekście lokalnym czy krajowym może odgrywać drugorzędną rolę).

Podsumowując rozważania związane z rozwojem koncepcji zrównoważonego rozwoju wskazać można na powszechnie przyjętą jej trójfilarowość obejmującą ochronę środowiska, zagadnienia społeczne oraz problematykę gospodarczą. Podejmowane są jednakże próby określenia czwartego filaru koncepcji jaką byłoby dobre/demokratyczne zarządzanie (w szczególności swoją rolę odgrywa w tym zakresie UNDP).

Z punktu widzenia teoretycznego problematyka praw człowieka jawi się jako zagadnienia istotne dla koncepcji zrównoważonego rozwoju - zarówno w ujęciu bezpośrednim, jak i pośrednim - powiązanych z konkretnymi prawami społecznymi, gospodarczymi czy środowiskowymi.

W praktyce, zwłaszcza politycznej, trzeba jednak wskazać, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju nie zawsze jest wprost wiązana z prawami człowieka. Za realizujące tę koncepcję państwa Organizacja Narodów Zjednoczonych uznaje Chiny²⁰, Arabię Saudyjską²¹, Białoruś²², Iran²³, Katar²⁴, Zimbabwe²⁵ czy Rosję²⁶. W ostatnim czasie media donoszą, że nawet Korea Północna rozpoczęła wdrażanie tej koncepcji²⁷

²⁰ *China's National Report on Sustainable Development*, www.china-un.org/eng/zt/sdrengr/P020120608816288649663.pdf; <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/china> [ostatni dostęp: 1.12.2016].

²¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/saudiArabia> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²² <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/belarus> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²³ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/iran> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/qatar> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/zimbabwe> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/russia> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

²⁷ *Green revolution? Sustainable development in North Korea*, <https://www.nknews.org/2016/10/green-revolution-sustainable-development-in-north-korea/> [ostatni dostęp: 01.12.2016].

Janina Ciechanowicz-McLean*
Piotr Dembicki*

PRAWA CZŁOWIEKA DO ŻYCIA I DO ŚRODOWISKA

WSTĘP

Po latach podziałów społeczeństw na stany oraz co najmniej tolerowania niewolnictwa, nadszedł czas na rozwój szeroko rozumianych praw człowieka. Zapoczątkowały go przemiany społeczne w drugiej połowie XVIII w., których efektem była Wielka Rewolucja Francuska, a także uchwalenie nowoczesnych konstytucji (w tym Konstytucji 3 Maja w Polsce), w których nadano realne prawa także najbiedniejszym stanom społecznym. Przemiany te obejmowały jedynie poszczególne państwa. Natomiast w społeczności międzynarodowej prawa człowieka zaczęły nabierać obecnej formy po II Wojnie Światowej. Przysługują one każdemu człowiekowi zamieszkującemu naszą planetę, niezależnie od jego przymiotów, czyli: pochodzenia, statusu społecznego, religii, rasy, koloru skóry, wieku, miejsca i narodowości.

* prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego.

* mgr inż. Piotr Dembicki, doktorant w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego.

Wartości chronione normami praw człowieka są wspólne dla całej ludzkości, niezależnie od podziałów i różnic kulturowych, politycznych, religijnych i pozostałych, także niezależnie od tego, czy prawo danego państwa lub zasady panujące w danej religii uznają prawa człowieka, czy też je negują.

Prawa człowieka wynikają nie tylko z prawodawstwa poszczególnych państw, ale także, a właściwie przede wszystkim, z wielu aktów prawa międzynarodowego (powszechnych oraz regionalnych), a katalog tych praw jest nieustannie rozwijany. Jak Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych wskazało we wstępie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC)¹, uchwalonej w 1948 r., prawa człowieka stanowią „wspólny, najwyższy cel wszystkich ludzi i wszystkich narodów”. Tym samym prawa człowieka stanowią wartość nadrzędną.

Wyróżnia się obecnie trzy tzw. generacje praw człowieka, na podstawie wspólnych cech tychże praw. Są to następujące generacje:

1. prawa i wolności polityczne oraz wolności osobiste (klasyczne prawa człowieka);
2. prawa gospodarcze, społeczne, kulturalno-oświatowe, (tzw. prawa społeczne albo socjalne);
3. „prawa solidarności”, czyli katalog praw obejmujący:
 - prawo do rozwoju,
 - prawo do pokoju,
 - prawo do środowiska,
 - prawo własności nad wspólnym dziedzictwem ludzkości,
 - prawo do komunikowania się.

Ostatnią z generacji praw człowieka można w uproszczeniu nazwać prawem do dobrego (racjonalnego) społeczeństwa, ponieważ prawa te wymagają wspólnych i solidarnych wysiłków wszystkich uczestników społeczeństwa międzynarodowego. Jednocześnie służą one realizacji dóbr i wartości o globalnym charakterze.

¹ Dostęp: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=pql>.

PRAWO CZŁOWIEKA DO ŻYCIA

Prawo do życia jest najbardziej fundamentalnym prawem człowieka, a wymóg ochrony życia jest nadrzędny względem jakichkolwiek innych regulacji prawnych. Jednoznacznie potwierdzają to regulacje prawa zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego przynajmniej większości państw. W Polsce podstawę prawnej ochrony życia stanowi art. 38 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² (Konstytucji RP), art. 2-12 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC) oraz art. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326/02 z 26.10.2012).

Prawo do życia jest absolutne i niezbywalne. Rdzeniem tego prawa jest zakaz arbitralnego (umyślnego) pozbawienia życia. Wyjątkiem jest tu kara śmierci, którą prawo niewielu państw dopuszcza. Dopuszcza ją także prawo międzynarodowe w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, chociaż zakazuje na podstawie II protokołu fakultatywnego do Paktu. Prawo międzynarodowe od 1945 r. koncentrowało się na ochronie indywidualnych praw człowieka. Później jednak więcej uwagi poświęcono różnym regulacjom dotyczącym praw zbiorowych (np. Konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa³). Niektóre prawa są czysto indywidualne, jak np. prawo do życia lub wolności słowa, a niektóre są czysto zbiorowe, jak np. prawo do samostanowienia. System Narodów Zjednoczonych stworzył wiele istotnych międzynarodowych instrumentów dotyczących standardów i norm w dziedzinie praw człowieka⁴.

Prawo do życia samo w sobie nie budzi żadnych wątpliwości, choć nie zawsze jest odpowiednio poszanowane. Wątpliwości budzi jednak dokładny zakres tego prawa oraz implikacje z nim związane. Najbardziej istotnym

² Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

³ Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Nowy Jork, 9 grudnia 1948 r. (Dz.U. 1952 Nr 2 poz. 9).

⁴ *Human rights and The Environment* [w:] P. Birnie, A. Boyle, *International Law and the Environment*, wyd. 2, Oxford 2002, s. 252-267.

problemem jest tutaj kwestia momentu początku życia ludzkiego (z uwzględnieniem szczególnego przypadku klonowania) oraz sposobu lub możliwości wyboru zakończenia życia ludzkiego, w tym eutanazji. Zagadnienia te budzą zwykle wiele kontrowersji, gdyż brak jest jednoznacznych dowodów na to, od kiedy trwa życie ludzkie i czym tak naprawdę się ono kończy – co się tak naprawdę kryje pod pojęciem śmierci. Każdy kraj musi się jednak z tymi problemami zmierzyć samodzielnie, ponieważ żadne międzynarodowe dokumenty ani *case-law* nie określają tych kwestii w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Polski Trybunał Konstytucyjny (TK) co najmniej kilkukrotnie odnosił się do prawa człowieka do życia i jednoznacznie stwierdził, iż nie jest ono prawem nadawanym przez ustawodawcę, nawet konstytucyjnego, ale może być przez niego co najwyżej potwierdzone jako niezwykle istotna wartość⁵. Ponadto w orzecznictwie TK niejednokrotnie wskazuje się na niedopuszczalność różnicowania wartości dobra chronionego w postaci życia ludzkiego, właściwie bez względu na przyczynę tego zróżnicowania⁶. Co więcej zdaniem TK „wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony (*in dubio pro vita humana*)”⁷.

EUTANAZJA

Co pewien czas na forum publicznym toczy się dyskusja na temat eutanazji. Jej dopuszczalność stanowiłaby jednak pewne osłabienie lub wręcz uszczerbek na prawie do życia. Z drugiej zaś strony jest to prawo człowieka i należałoby rozważyć, czy człowiek może z ochrony prawa do życia nie skorzystać. W różnych krajach różnie ta kwestia jest regulowana. Prawny zakaz eutanazji jest wyrazem prawa człowieka do życia i zarazem służy manifestacji znaczenia i niepodważalności tego prawa.

⁵ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt: K. 26/96; zob. także: wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt: K 14/03 (obydwa: <http://ipo.trybunal.gov.pl/>).

⁶ Ibidem.

⁷ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt: K 14/03 (<http://ipo.trybunal.gov.pl/>).

Eutanazja jest czynnym działaniem prowadzącym do śmierci chorego lub cierpiącego człowieka, pod dyktando woli zabijanego. Dlatego też wywołuje wiele kontrowersji i można wyróżnić trzy główne grupy postaw wobec dopuszczalności eutanazji – zwolenników kategorycznego zakazu eutanazji, zwolenników dosyć szerokiej dopuszczalności eutanazji, a także zwolenników bardzo ograniczonej dopuszczalności prawnej eutanazji. Poglądy te różnią się w zasadzie przyjętym zakresem ochrony prawa do życia.

Eutanazję po raz pierwszy zalegalizowano w 2002 r. w Holandii i w tym samym roku w Belgii, choć część źródeł podaje, że już w 1999 r. eutanazję zalegalizowano w Albanii. Z kolei wcześniej w niektórych krajach dopuszczano zaprzestanie podtrzymywania życia przez aparaturę. Obecnie prawo dopuszcza eutanazję także w: Stanach Zjednoczonych (stany: Oregon, Waszyngton, Colorado, Montana, Kalifornia, Vermont), Australii (Queensland), Japonii, Kolumbii, Luksemburgu i Szwajcarii. W niektórych krajach, np. w Niemczech, dopuszcza się natomiast prawo do odmowy leczenia (odłączenia od aparatury podtrzymującej życie). Jednak eutanazja od wielu lat jest przedmiotem żywego zainteresowania, wywoływanego unormowaniami prawnymi i praktyką lekarską, szczególnie w Stanach Zjednoczonych i w Holandii. Już po dwóch latach legalności eutanazji w Holandii potwierdziły się najgorsze obawy, że „miłosierne” uśmiercanie ludzi w zgodzie z prawnymi procedurami może być tylko przykrywką dla zabijania ludzi, zwłaszcza tych, którzy cierpią na depresję. Często rzeczywistą przyczyną eutanazji nie jest ból (bo ten można zwykle uśmierzyć), ale deficyt współczucia i wygoda najbliższego otoczenia. Przykładowo w 2015 r. eutanazja i wspomagane samobójstwo były przyczynami 5 516 zgonów, czyli 3,75% wszystkich zarejestrowanych zgonów, spośród których 56 pacjentów cierpiało na choroby psychiatryczne, zaś 109 na demencję⁸. Ponadto w Belgii we wrześniu 2016 r. odnotowano pierwszy na świecie przypadek poddania eutanazji nieletniego pacjenta.

⁸ <https://www.bioedge.org/bioethics/dutch-euthanasia-cases-up-by-41/11860> [ostatni dostęp: 05.03.2017 r.].

Zwolenników eutanazji, nazywa się nieraz „eutanzystami”. Niejednokrotnie nie ukrywają oni, że uśmiercanie ludzi jest dobrodziejstwem dla budżetu państwa, szczególnie gdy nadmiar ludzi starszych w społeczeństwie jest dla niego obciążeniem. Takie spojrzenie na eutanazję jest przerażające, gdyż obecne przyczyny trudności budżetowych m.in. w Polsce, Francji, Danii i Niemczech powodowane są właśnie między innymi przez starzejące się społeczeństwo, wymagające opieki socjalno-medycznej, co wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi. Istnieje zatem duże ryzyko nadużywania eutanazji, gdyby była ona legalna w szerokim zakresie. Jednocześnie przegląd wdrażania przepisów Unii Europejskiej wskazuje na to, że pełne wdrożenie tych przepisów może pozwolić na zaoszczędzenie nawet 50 mld Euro ponoszonych obecnie kosztów ochrony zdrowia i bezpośrednich kosztów ochrony środowiska, zaś pełne wdrożenie polityki gospodarowania odpadami może pozwolić na utworzenie nawet 400 000 nowych miejsc pracy i przynieść roczne korzyści w wysokości 2,8 mln Euro⁹.

Istniejącą regulację prawną w Polsce można przyjąć za dosyć daleko idącą, rygorystyczną ochronę prawa do życia, gdyż w Polsce eutanazja jest przestępstwem. Przestępstwo to może być dokonane umyślnie lub nieumyślnie. Może mieć postać eutanazji *sensu largo* i *sensu stricto*. Eutanazja *sensu largo* to wszelkie działania lub zaniechania polegające na umyślnym pozbawieniu życia człowieka pod wpływem współczucia do niego. Z kolei eutanazja *sensu stricto* polega na czynnej, świadomej interwencji lekarskiej, skracającej życie beznadziejnie cierpiącego hospitalizowanego pacjenta. Określana ona jest niekiedy mianem kryptanazji, jako potajemnego uśmiercania chorych, starych lub kalekich ludzi wbrew ich woli, a nawet bez ich wiedzy. Często przemilcza się kryptanazję, ponieważ otoczenie najczęściej wierzy w szlachetne pobudki lekarzy, którzy bez wiedzy chorych odbierają im życie¹⁰.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm [ostatni dostęp: 12.03.2017 r.].

¹⁰ S. Bejer, S. Kasprzak, *Eutanazja jako „dobra śmierć” – ocena na podstawie norm moralnych, religijnych i prawa karnego* [w:] S. Kasprzak (red.), *Problemy prawnicze i kano-niczne*, Sandomierz-Lublin 2002, s. 64.

Polski ustawodawca przewidział kryminalizację eutanazji w art. 150 § 1 Kodeksu karnego¹¹, zgodnie z którym kto zabija człowieka na jego żądanie i pod wpływem współczucia dla niego, podlega odpowiedzialności karnej. Jednocześnie w art. 151 Kodeksu karnego przewidziano karalność namawiania lub udzielania pomocy w samobójstwie. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości¹² wynika, że za „zabójstwo na żądanie”, czyli eutanazję, prawomocnie skazano od 1970 r. do 2014 r. 19 osób, a od września 1998 r. (wejścia w życie obecnego Kodeksu karnego) 7 osób. Sama Policja prowadziła od 1999 r. do 2014 r. 78 spraw dotyczących eutanazji¹³, lecz większość spraw umorzono lub odstąpiono od wymierzenia kary. Co ciekawe, odpowiedzialności karnej może podlegać również niedoszła ofiara eutanazji – na podstawie art. 18 § 2 Kodeksu karnego, za podżeganie do popełnienia przestępstwa, czyli w granicach takich samych jak za usiłowanie popełnienia przestępstwa eutanazji. Tym samym „niedoszły niesamodzielny samobójca” może podlegać karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jednakże ustawodawca przewidział również w art. 150 § 2 Kodeksu karnego, że „w wyjątkowych sytuacjach sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia”.

W tym miejscu rodzi się pytanie – czy człowiek ma „tylko” prawo żyć, czy może ma także obowiązek żyć? Na tak postawione pytanie nie sposób odpowiedzieć w ramach niniejszego artykułu, o ile w ogóle jest możliwa jednoznaczna odpowiedź na takie pytanie.

Z kwestią eutanazji w Polsce wiąże się taki paradoks, że lekarz nie ma prawa proponować pacjentowi skrócenia cierpienia przez eutanazję, choć jednocześnie wskazuje się, że pacjent ma prawo do godnej śmierci¹⁴, co wynika m.in. z art. 20 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

¹² *Prawomocne skazania osób dorosłych w latach 1946 – 2014*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2015.

¹³ <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko/63419,Eutanazja-art-150.html> [ostatni dostęp: 05.03.2017 r.].

¹⁴ D. Karkowska, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2004, s. 380-381.

Praw Pacjenta¹⁵. Stąd pojawia się pytanie, czy w szczególnych sytuacjach można moment śmierci przyspieszyć lub opóźnić. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia kwestii etycznych i prawnych. Prawne aspekty tych zagadnień zawarte zostały w regulacjach międzynarodowych, które zalecają pacjentowi prawo domagania się skutecznego leczenia przeciwbólowego. Lekarze mają obowiązek dostarczyć leki w dawkach skutecznie zwalczających ból, bez obawy, że mogą one przyspieszyć śmierć pacjenta. W Polsce wymogi te przewiduje art. 20 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Ponadto Kodeks Etyki Lekarskiej wyraźnie zabrania lekarzom (w art. 31) wyżej wskazanych działań w postaci eutanazji *sensu stricto* lub *sensu largo*, ponieważ lekarz ma obowiązek ochrony życia i zdrowia, w związku z czym nie mogą oni umyślnie pozbawić człowieka życia, zwłaszcza w ramach swej praktyki lekarskiej. D. Karkowska widzi jednak pewne niebezpieczeństwo w tym, że decyzja o zaprzestaniu reanimacji należy do lekarza i jest związana z oceną szans leczniczych, a więc o kierunku postępowania lekarskiego mają decydować względy medyczne¹⁶. Wedle niej są to stwierdzenia zbyt ogólne i pozostawiają lekarzowi zbyt dużą swobodę działania. Uważa ona za niezbędne prawne unormowanie tych kwestii, jako niewystarczających w świetle standardów międzynarodowych.

W ocenie autorów niniejszego artykułu, prawo nie może być traktowane aż tak instrumentalnie. Prawo ma bowiem stać na straży prawa człowieka do życia i zakazywać wszelkich działań mogących to prawo naruszać (poprzez jego skrócenie lub spowodowanie uciążliwym). Praktyka w tym zakresie jest natomiast kwestią wiedzy medycznej i etyki lekarskiej. Prawnik nie jest lekarzem i to nie w przepisach jest miejsce na ocenę tego, jakie działania medyczne są właściwe dla danego pacjenta, w określonym stadium rozwoju choroby i innych okolicznościach. Niejednokrotnie przecież o właściwej metodzie leczenia z trudnościami decydują konsylia złożone z wysokiej klasy autorytetów w danej specjalizacji medycznej. Zresztą medycyna należy do

¹⁵ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 186, z późn. zm.).

¹⁶ D. Karkowska, op. cit., s. 380-381.

grona szeroko rozumianych nauk przyrodniczych, a zatem reakcję opiera się na doświadczeniu i obserwacji określonych elementów środowiska, przy czym każdy przypadek musi być rozpatrywany indywidualnie. Dlatego też w medycynie nie jest możliwym spełnienie wyżej przytoczonego postulatu D. Karkowskiej, gdyż sama istota przypadków medycznych nie pozwala na ściśle określony tok postępowania, a jedynie na wskazanie pewnych ogólnych zaleceń, które każdorazowo muszą być dostosowane do cech i potrzeb pacjentów. Z uwagi na powyższe, bardziej szczegółowa regulacja prawna przypadków medycznych spowodowałaby nadmierną kazuistykę prawa, a nawet mogłaby zaszkodzić samym pacjentom.

Współautorka niniejszego artykułu wielokrotnie wskazywała w swoich wcześniejszych publikacjach na związku prawa do życia człowieka z ochroną przyrody, czy szerzej – ochroną środowiska – wskazując jednocześnie na pewien konflikt między prawami przyrody a prawami człowieka. Jedną z dyrektyw wykładni prawa: *argumentum a minori ad maius* (wnioskowanie z mniejszego na większe) polega na przyjęciu, że jeżeli mniejsze działanie jest zakazane, to tym bardziej zakazane jest działanie w szerszym zakresie. Oznacza to, że jeżeli nie wolno podejmować działań przynoszących szkody środowisku, to tym bardziej nie wolno podejmować działań przynoszących szkodę zdrowiu człowieka. Stąd tak istotną prerogatywą etyczną zarówno w edukacji ekologicznej, jak i w prawie staje się poszanowanie prawa człowieka do życia.

Ustawa o ochronie przyrody¹⁷ przewiduje ochronę świata roślinnego i zwierzęcego, a nawet przyrody nieożywionej. Ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (art. 2 ust. 1 w/w ustawy). Celem ochrony przyrody jest m.in. „zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony” (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). A co jest celem eutanazji? Skrócenie życia. A zatem prawna dopuszczalność eutanazji, która bynajmniej nie polega na „zachowaniu” życia człowieka,

¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134, z późn. zm.).

może powodować niższy standard ochrony życia ludzkiego od standardu ochrony przyrody. Ekologia z kolei nakazuje myśleć o człowieku jako o organizmie żywym, będącym częścią natury. To człowiek nadaje sens środowisku i powinien mieć zapewnioną ochronę prawną na poziomie nie niższym niż ten, który przewiduje prawo w odniesieniu do środowiska.

Ochrona przyrody jest realizowana głównie poprzez ustanawianie różnych form ochrony przyrody, o nieco odmiennych ograniczeniach, oraz poprzez uznanie określonych gatunków za chronione. Organy ochrony środowiska z reguły stawiają ochronę gatunkową ponad jakimikolwiek potrzebami człowieka. Dlatego też nadmierna konserwatorska ochrona środowiska rodzi pewne konflikty społeczne¹⁸. Jednocześnie w art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Wobec tych obszarów stosuje się zasady prawa Unii Europejskiej (UE), w szczególności zasadę przezorności w rozumieniu prawa UE, wyjaśnianą orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. wyroki: z dnia 14 czerwca 2007 r., C-127/02, pkt 56 i 59 oraz z dnia 26 października 2006 r., C-239/04, pkt 20). Wedle tamtejszych wyjaśnień określone działania mogą zostać podjęte wyłącznie, jeśli władze krajowe uzyskają pewność, iż działania te nie będą miały negatywnych skutków dla terenu, którego dotyczą. Należy jednak podkreślić, iż orzecznictwo to nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Powyższe problemy rodzą wątpliwości w kontekście zasadności utrzymywania rygorystycznej konserwatorskiej ochrony przyrody. Jednocześnie w stosunku do zdrowia i życia człowieka stosuje się znacznie łagodniejsze normy i wymaga się tylko pewnego ograniczenia tego negatywnego wpływu.

¹⁸ C. Wodzikowski, *Zrównoważony rozwój w służbie rozwiązywania konfliktów społecznych na tle konserwatorskiej polityki ochrony środowiska*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 201-214.

Prawo do życia i eutanazja obecne są również w rozważaniach religijnych. Wskazuje się bowiem, że człowiek poprzez swoją cielesność i materialność łączy się ze środowiskiem, a poprzez swoją stronę duchową ukazuje zdolność transcendencji w stosunku do niego. Człowiek jest istotą środowiskową. Egzystuje w tym środowisku, w związku z czym ma on obowiązek poszanowania swojego środowiska. Na straży tego obowiązku stoi prawo państwowe, w szczególności art. 86 Konstytucji RP.

Natomiast prawo kościelne (na przykładzie Kościoła Katolickiego) zdecydowanie stoi w obronie życia człowieka. Eutanazja jest bowiem zabójstwem, poprzez czynne spowodowanie śmierci człowieka chorego lub cierpiącego. Dlatego też dopuszczalność pozbawienia życia innego człowieka jest uzurpowaniem sobie prawa, którego nikt nie posiada. W encyklice *Evangelium vitae* Jan Paweł II wyraźnie podkreślił, że praktyka eutanazji zawiera – zależnie od okoliczności – zło cechujące samobójstwo lub zabójstwo. Wedle części poglądów, prawo do życia jest prawem niezbywalnym, zaś odebranie sobie życia jest niedopuszczalne i nie podlega dokonywaniu wolnego wyboru. Jak pisze A. Radelbach, w świetle takiego założenia eutanazja i samobójstwo naruszają prawo do życia obdarzonego nim podmiotu. W Strasburgu uznano, że eutanazja bierna (niepodjęcie działań dla ochrony życia drugiej osoby), skutkująca pozbawieniem życia, nie jest związana z naruszeniem art. 2 EKPC (Komisja: Widmem w Szwajcarii, 1992 r.). Natomiast eutanazja czynna, skutkująca śmiercią w wyniku działań pozytywnych, stanowi bezsprzecznie takie naruszenie¹⁹.

Jak wskazano powyżej, każdy człowiek ma prawo do ludzkiej (godnej) śmierci. Śmierć jest ostatnim zadaniem (elementem) w życiu człowieka. Wedle wielu poglądów tego zadania nikt nie może człowiekowi odebrać ani wypełnić za niego. Można, wręcz trzeba, pomóc człowiekowi w wypełnianiu tego zadania, aby zostało wykonane w sposób ludzki, a nie poprzez ucieczkę w samobójstwo lub eutanazję. Pomoc ta może przyjmować różne formy. Pomocą nie może być prawo (np. holenderskie), które w sposób woluntarystyczny i doraźny sprzeniewierza się międzynarodowym prawom

¹⁹ S. Kasprzak, *Normatywny wymiar ekologicznych i sozologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego*, Lublin 2003, s. 493.

człowieka, prawu ochrony środowiska oraz prawu kościelnemu, ignorując nasze prawo do życia²⁰.

Jednocześnie należy tutaj powtórzyć pytanie: czy człowiek ma prawo żyć, czy ma obowiązek żyć? Przyjmując pierwszą tezę, należy jednak w pewnym momencie postawić granicę ochrony życia ludzkiego lub karalności za powodowanie zagrożenia dla niego. Gdyby się opowiedzieć za bezwzględny prawem do życia, którego w żaden sposób nie można naruszyć (obowiązkiem życia), to należałoby wręcz karać ludzi za to, że sami siebie narażają na zagrożenie względem swego życia.

KLONOWANIE

Na przestrzeni ostatnich lat mniej uwagi poświęca się kwestii klonowania niż na początku XXI w. Wydaje się, że kwestia ta została obecnie odsunięta na bok. Mimo to, wciąż znaczne obawy budzi zasięg obecnych eksperymentów biotechnologicznych z udziałem człowieka, względnie możliwości prowadzenia tych eksperymentów. O ile odpowiednio prowadzone badania w zakresie hodowania poszczególnych tkanek ludzkich mogą przynieść jednoznacznie pozytywne efekty, to klonowanie ludzi zawsze będzie budziło kontrowersje. Oprócz zarzutów moralnych i religijnych, niepokój budzi możliwość stosowania sterowanej masowej prokreacji. Może się to wiązać z wyborem pożądanego genów lub cech, a tym samym prowadzić do zmniejszenia bioróżnorodności w obrębie gatunku ludzkiego. Konsekwencją tego może być zmniejszenie się zdolności człowieka do dostosowania się do zmian środowiska²¹, a nawet zagrożenie dla istnienia gatunku ludzkiego w razie istotnej zmiany warunków do życia.

²⁰ W. Bołoz, *Eutanazja jako wyzwanie*, [w:] M. Nakonieczny (red.), P. Migula (red.), *Problemy środowiska i jego ochrony*, cz. 9, Katowice 2001, s. 118.

²¹ A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 166-169; Zob. również: O. Nawrot, *Standardy prawne Rady Europy w dziedzinie biotechnologii i bioetyki*, [w:] L. Kondratiewa-Bryzik (red.), K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Prawa człowieka wobec rozwoju biotechnologii*, Warszawa 2013, s. 51-65; O. Nawrot, *Ludzka biogeneza w standardach bioetycznych Rady Europy*, Warszawa 2011; P. Krajewski, *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*, Olsztyn 2014; O. Nawrot, *Conscientious objection versus human rights and their philosophy* „Polish Law Review” 2015, Vol. 1, s. 11-34.

Dyskusje w kwestii klonowania ludzi zostały rozbudzone po przełomie w rozwoju biologii eksperymentalnej w postaci sklonowania dorosłych ssaków (owca Dolly). Dyskusje te toczą się chyba na wszystkich możliwych płaszczyznach: biologicznej, moralnej, politycznej, prawnej, religijnej, itp. Z punktu widzenia niniejszego artykułu najbardziej istotne są implikacje prawne w przypadku dopuszczenia klonowania, w szczególności w kontekście praw człowieka. Klonowanie nie jest bowiem naturalną prokreacją, a techniką wspomaganego rozrodu, otwierającą przed człowiekiem możliwość dysponowania ludzkim rozrodem, który może być początkiem ludzkiego życia niezależnym od natury i ewolucji. Już nawet samo zapłodnienie *in vitro* wyznaczyło w historii moment, od którego ludzie mogą ingerować w pewnym stopniu w rozród i przyszłość gatunku ludzkiego. Dlatego też sama procedura *in vitro* jest przez różne grupy ludzi niejednoznacznie oceniana, zwłaszcza moralnie.

Ocena klonowania jest dokonywana na dwóch płaszczyznach – uzyskiwanych możliwości oraz skutków pojawienia się klonów. Pierwsza kwestia jest stosunkowo obiektywna, ale obecnie pozostaje raczej w sferze *science fiction*, niż realnych możliwości. Natomiast druga z tych płaszczyzn wiąże się z mocno subiektywnym punktem widzenia. Wynika to z wątpliwości natury moralnej oraz faktu, że przynajmniej oficjalnie nie mieliśmy jeszcze do czynienia z ludzkim klonem. Autorzy, którzy jednoznacznie odrzucają klonowanie, podnoszą, że może być ono perwersyjne. Może pomieszać wszelkie relacje pokrewieństwa. Wedle nich: „Matka lub ojciec mogą być identycznym bliźniakiem lub nie pozostawać w żadnym pokrewieństwie w stosunku do dziecka. Dwoje z obecnych w rodzinie dziadków może być rzeczywistymi rodzicami dziecka. Bracia mogą nie pozostawać w żadnym pokrewieństwie”²².

Podstawowym problemem w tej materii jest to, że klon zostałby powołany do życia bez jednoznacznego ludzkiego rodowodu, przodków i pokrewieństwa. Jednocześnie coraz częściej podkreśla się prawo człowieka do znajomości swego pochodzenia, co zresztą jest najbardziej naturalne dla wszystkich ludzi. Efektem tego byłoby pozbawienie klonów społecznych

²² B. Chrynowicz (red.), *Klonowanie człowieka. Fantazje – zagrożenia – nadzieje*, Lublin 1999, s. 107-116.

korzeni ich istnienia i zniszczenie fundamentalnych relacji rodzinnych, a tym samym narażenie na niebezpieczeństwo prawdziwej tożsamości podmiotu. Ponadto, znacznie utrudnionym byłoby zabezpieczenie zakazu kazirodztwa w odniesieniu do klonów. Zakaz ten ma bowiem nie tylko wymiar regulacji stosunków rodzinnych, ale także zapobiega powstawaniu konfliktów serologicznych (łączenia genów zbyt blisko spokrewnionych osób). obrońcy klonowania skupiają się jednak zwykle na bardziej bezpośrednich implikacjach w prostych przypadkach, np. bezpłodnych par korzystających ze swoich reprodukcyjnych praw. Często też próbuje się wskazywać na prowadzenie badań laboratoryjnych wykorzystujących klony ludzkich zarodków, tworzonych wyłącznie na potrzeby badań naukowych (bez implantowania ich do macicy). Niesie to za sobą wiele wątpliwości, bez których wyjaśnienia klonowanie zarówno ludzi, jak i zarodków, które wedle części poglądów też są uznawane za ludzi, musi budzić sprzeciw. Wynika on nie tylko ze względów moralnych i politycznych, ale także racjonalnych, gdyż klony takie mogłyby zostać wykorzystane bez wiedzy osób, od których pochodził materiał do ich stworzenia. W związku z tym istnieje duże ryzyko, że komercyjne przedsięwzięcia mogą być rozwijane w tym zakresie bez jakiegokolwiek nadzoru. Z kolei skutki tych przedsięwzięć mogą być ogromne i dalekosiężne. Dotykałyby one nie tylko wyżej wskazanych kwestii, ale też codziennych spraw, jak obowiązek łożenia na utrzymanie takiego klonu (być może nawet człowieka), ponieważ z racji zaburzenia stosunków pokrewieństwa byłoby problematycznym wskazanie rodziców. Również problemem byłoby rozróżnienie klonów od „oryginałów”, a tym samym ich identyfikacja i ewentualna odpowiedzialność za swoje czyny. Dlatego też prawo może dopuszczać prowadzenie badań nad klonowaniem zwierząt, ale powinno zakazać badań nad klonowaniem człowieka. Jedynie po wykluczeniu jakichkolwiek zagrożeń wynikających z klonowania i zapewnieniu niewystępowania powyższych problemów, możliwy byłby powrót do dyskusji na temat dopuszczalności klonowania człowieka w jakichkolwiek przypadkach, choć na takie uzasadnione przypadki trudno wskazać.

Dokumenty prawa międzynarodowego również, choć pośrednio, sprzeciwiają się klonowaniu człowieka. Przykładowo art. 2 Powszechnej deklaracji o genomie ludzkim i prawach człowieka²³, przyjętej jednogłośnie przez państwa członkowskie UNESCO (ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury), przyznaje każdemu prawo do poszanowania własnej godności i praw niezależnie od praw genetycznych. Deklaracja ta konfrontuje ze sobą poszanowanie praw i podstawowych swobód człowieka z zapewnieniem wolności badań naukowych. Wedle tej deklaracji genom ludzki stanowi dziedzictwo ludzkości i nie może być źródłem zysków finansowych, a jednocześnie uznaje się za wartość niepowtarzalność ludzi. Klonowanie może naruszyć także zasady: równości wszystkich istot ludzkich i niedyskryminacji i dlatego też w art. 6 deklaracji wprowadzono zakaz dyskryminacji z uwagi na cechy genetyczne, zwłaszcza zmierzającej do naruszenia praw, podstawowych wolności lub godności człowieka. Dlatego też wolność badań naukowych powinna być podporządkowana tym prawom i można dopuścić badania oparte na genomie ludzkim, pod warunkiem zapewnienia nienaruszalności praw człowieka.

Ze względu na powyżej omówione kwestie oraz brak zindywidualizowanych przypadków, klonowanie ma znacznie mniejsze grono zwolenników niż eutanazja lub aborcja. Właściwie poza środowiskiem naukowym trudno szukać istotnych, zorganizowanych grup zwolenników klonowania. Ma ono natomiast znaczne grupy przeciwników w społeczności międzynarodowej. Z klonowaniem wiąże się szersza dyskusja o biotechnologii – regulacji w tym zakresie. Również w tej kwestii zdania są podzielone – głównie między przychylne biotechnologii środowiska naukowe (celem rozwoju nauki), a grono osób pełne obaw względem możliwych skutków. Obawy te występują w różnym zakresie i, oprócz klonowania, dotyczą zwykle zapłodnienia *in vitro* i genetycznej modyfikacji organizmów (w praktyce głównie roślin). Obawy te zwykle wynikają ze względów ochrony przyrody (i ogólnie środowiska) oraz doktryny Kościoła Kato-

²³ Powszechna deklaracja o genomie ludzkim i prawach człowieka z dnia 11 listopada 1997 r. (dostęp: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180POL.pdf>).

lickiego²⁴. O ile amerykańskie i kanadyjskie prawo dotyczące biotechnologii jest stosunkowo łagodne i pozwala na liczne prace nad organizmami genetycznie zmodyfikowanymi (GMO), to regulacje w Europie są zdecydowanie bardziej rygorystyczne²⁵. Różnice w tych regulacjach budzą obawy, które stały się widoczne wraz z pojawieniem się tematu Kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej między UE a Kanadą (CETA), przyjętej 15 lutego 2017 r. przez Parlament Europejski. Pojawiły się wówczas liczne zastrzeżenia europejskich (w tym polskich) producentów żywności. Umowa ta ułatwia znacznie dostęp kanadyjskich producentów żywności do europejskich rynków, mimo że dotychczas żywność przez nich produkowana mogła nie spełniać wymogów krajów UE. Główny zarzut dotyczył właśnie GMO, z uwagi na wyżej wskazaną różnicę między rygiorem regulacji w Europie i w krajach Ameryki Północnej.

Również przyjęta przez Radę Europy Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biotechnologii i medycyny²⁶ przyznaje prymat interesowi i dobru istoty ludzkiej względem interesu społeczeństwa i nauki²⁷. Zobowiązuje ona państwa-strony konwencji do przyjęcia w ich prawie wewnętrznym odpowiednich środków celem zapewnienia ochrony godności i tożsamości każdej istoty ludzkiej. Również inne regulacje prawa międzynarodowego i europejskiego, odnoszące się jakkolwiek do biotechnologii, opierają się raczej na „zasadzie ostrożności” niż wolności badań oraz wprowadzają lub pozwalają na wprowadzanie różnych ograniczeń przez poszczególne państwa. Przykładami

²⁴ Zob. więcej: P. Krajewski, *Prawno-kanoniczna ochrona człowieka w kontekście zagrożeń inżynierii genetycznej*, Olsztyn 2008.

²⁵ Zob. F. Fukuyama, *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*, Kraków 2004, s. 239; T. Twardowski, A. Michalska, *Dylematy współczesnej biotechnologii. Z perspektywy biotechnologa i prawnika*, Toruń 2000.

²⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biotechnologii i medycyny z dnia 4 kwietnia 1997 r. (*Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention for Human Rights and Biomedicine*), European Treaty Series 164.

²⁷ M. Zdanowicz, W. Olański, *Prawa człowieka a transplantacje. Praktyka oraz prawne regulacje w Polsce na tle konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1998, nr 1.

na to mogą być: *Codex Alimentarius* (międzynarodowa regulacja dotycząca żywności), protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym.

Najbardziej istotną wydaje się być jednak konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r., której przepisy, nakazują umiarkowane użytkowanie elementów różnorodności biologicznej oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym odpowiedni dostęp do tych zasobów i transfer stosowanych technologii oraz odpowiednie finansowanie. Ochroną objęto różnorodność gatunkową, genetyczną oraz ekosystemy i biocenozy. Państwa zobowiązały się do ochrony tych zasobów i naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymania i restytucji zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. Dopuszcza się też ochronę *ex situ* (ochronę składników różnorodności biologicznej poza ich naturalnym środowiskiem). Konwencja zobowiązuje do zapewnienia warunków dostępu do zasobów genetycznych i ich wykorzystywania (prowadzenia badań biotechnologicznych) w sposób niezagrażający środowisku. Jednocześnie przepisy regulujące biotechnologię w stosunku do człowieka są znacznie uboższe aniżeli dotyczące biotechnologii rolniczej. Właściwie można mówić tylko o regulacjach dotyczących eksperymentów na ludziach oraz dopuszczania do obrotu nowych leków. Przykładowo Kodeks norymberski stanowi, że eksperymenty medyczne na istotach ludzkich mogą odbywać się wyłącznie za zgodą zainteresowanych. Nie można jednak braków w tym zakresie uzupełnić poprzez analogię z przepisów w zakresie biotechnologii rolniczej, gdyż w odniesieniu do człowieka mają zastosowanie również kwestie etyczne związane z ludzką godnością i prawami człowieka, które nie występują w przypadku GMO. Nie można zatem wprost stosować tych przepisów do klonowania. Dlatego też dopuszczalność biotechnologii jest sprawą złożoną. Z pewnością biotechnologia jest dopuszczalna i pożądana do celów leczniczych (np. hodowanie skóry do przeszczepu po poparzeniach). Natomiast stosowanie biotechnologii w celach reprodukcyjnych budzi wiele kontrowersji. Klonowanie (być może poza bardzo nielicznymi wyjątkami) mogłoby naruszać fundamentalne zasady funkcjonowania społeczeństw, a nawet prawa człowieka. Wydaje się, że procedura *in vitro* stanowi obecnie pewną, z reguły akceptowalną, granicę

w zastosowaniu biotechnologii wobec człowieka, choć i w tym zakresie nakłada się nieraz ograniczenia, podyktowane m.in. względami etycznymi.

Czy zatem, w świetle powyżej wskazanych zagrożeń związanych z klonowaniem, w przypadku gatunku *homo sapiens* można pozwolić na klonowanie, skoro gatunki roślinne i zwierzęce chronimy w sposób szczególny poprzez tradycyjnie zachowawczo pojmowaną ochronę przyrody i wprowadzanie uregulowań prawnych dotyczących restytucji zagrożonych gatunków i populacji?

ABORCJA

W zakresie instytucjonalnej ochrony życia człowieka w ostatnich latach często dyskutuje się w Polsce o aborcji. Jest to jednak znacznie trudniejsza dyskusja aniżeli o eutanazji. Aborcja dotyczy bowiem nie tylko życia osoby poddającej się zabiegowi, ale także co najmniej może dotyczyć życia jeszcze innej osoby (innych osób) – rozwijających się lub mogących rozwinąć się płodów (dzieci), przed ich narodzeniem. Autorzy niniejszej publikacji nie będą jednak w żaden sposób rozstrzygać toczących się od wielu lat sporów w medycynie i filozofii w kwestii momentu początku życia ludzkiego. Nie neguje się zwykle tego, że mamy do czynienia z życiem ludzkim wówczas, kiedy płód jest na tyle rozwinięty, że powinien być zdolny do przeżycia poza łonem matki, przy obecnym stanie rozwoju medycyny. Wtedy właśnie należy mówić o przysługującym prawie do ochrony życia. Natomiast wcześniej, od momentu zapłodnienia, z pewnością rozwija się nowy organizm, jednakże nie ma obecnie spójnych poglądów co do tego, w którym momencie można nazwać ten organizm człowiekiem. Z kolei w kontekście aborcji należy wskazać na jeden fakt, że z reguły w ciągu pierwszych miesięcy ciąży zarodek rozwija się w sposób mocno nieprzewidywalny. W trakcie tego rozwoju np. kilku zarodków jednocześnie (ciąża mnoga) może dochodzić też do takich sytuacji, że jeden z zarodków niejako wchłania inny, co też prowadzi do powstawania ludzkich chimer – osób o złożonym materiale genetycznym. W pewnych przypadkach może się nawet narodzić hermafrodyta (człowiek o cechach obydwu płci). Od oceny

tych faktów zależy moment przyznawania przymiotu człowieczeństwa na różnych etapach rozwoju ciąży²⁸. Natomiast od tego uzależniony jest rygor ochrony życia na różnych etapach rozwoju ciąży, a tym samym prawna dopuszczalność aborcji. Ścierają się jednak przy tym ze sobą prawa człowieka pierwszej generacji: prawo do wolności i decydowania o sobie z najważniejszym prawem – prawem do życia. Są to jednak prawa odpowiednio matki (rodziców) i dziecka (przyjmując przysługujący mu już przymiot bycia człowiekiem). Należy tutaj jeszcze wskazać, że polskie prawo za pełnoprawnego człowieka uznaje dopiero dziecko po urodzeniu się żywym. Wcześniej prawa te są stopniowane. Przykładowo prawo karne przewiduje znacznie łagodniejsze zagrożenie karne w związku ze spowodowaniem śmierci nienarodzonego dziecka, nawet zdolnego już do samodzielnego życia (art. 152-154 Kodeksu karnego). Jednocześnie spotkać można w orzecznictwie TK (także przed wejściem życie Konstytucji RP), że nie można różnicować wartości dobra chronionego w postaci życia ludzkiego, także w fazie prenatalnej²⁹, choć były co do tego zgłoszone zdania odrębne w uzasadnieniu orzeczenia.

Dyskusje te na gruncie prawa polskiego wykraczają jednak daleko poza zakres niniejszego artykułu, gdyż bez dokładniejszej analizy przebiegu ciąży nie sposób jest odpowiedzieć na pytania o zakres prawa człowieka do życia na etapie powstawania tego życia.

PRAWO DO ŚRODOWISKA

W ostatnich latach jednym z powszechniej dyskutowanych praw człowieka jest prawo do środowiska. Kwestia ta zaistniała jednak w doktrynie już w latach 80. XX w.³⁰, czyli w okresie pracy Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (ang. The World Commission on Environment

²⁸ Więcej na ten temat w publikacjach L. Kostro, m.in.: L. Kostro, M. Gajewska, *Nowa antropologia rodząca się w Kościele katolickim w kontekście osiągnięć nauki*, [w:] M. Kuszyk -Bytniewska, A. Łukasik (red.), *Filozofia przyrody współcześnie*, Kraków 2010, s. 197-216.

²⁹ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt: K. 26/96 (<http://ipo.trybunal.gov.pl/>).

³⁰ Zob.: J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław -Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1987.

and Development) pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland. Obecnie nie ulega wątpliwości, że człowiekowi przysługuje pewne prawo do środowiska, lecz pojmowanie zakresu i dokładnego charakteru tego prawa jest zróżnicowane. Poglądy można podzielić przede wszystkim pod względem jednolitości tego prawa – jedni uznają je za zbiór praw podmiotowych i uprawnień, związanych z poszczególnymi elementami środowiska (jak np. prawo do czystej wody, gleby, prawo do nieskażonego otoczenia), zaś inni za jednolite prawo podmiotowe (będące syntezą tychże praw), np. jako prawo do zdrowego i niezanieczyszczonego środowiska, prawo do równowagi ekologicznej lub po prostu prawo do środowiska³¹. Niezależnie od tego prawo do środowiska uznaje się za prawo podmiotowe, którego realizacji jednostka może domagać się od władz publicznych³². Kwestią nie do końca ustaloną pozostaje jednak to, w jakiej formie, w jakim zakresie i od jakich podmiotów władzy publicznej jednostka ta może się domagać realizacji swego prawa do środowiska.

Prawo do środowiska często wywodzi się obecnie z innych praw oraz zasad prawa, w szczególności z zasad konstytucyjnych, gdyż bezpośrednio jest ono zawarte w prawie międzynarodowym w aktach tzw. prawa miękkiego (*soft law*), czyli głównie w deklaracjach i rezolucjach oraz uchwałach organizacji międzynarodowych. W pewnym stopniu prawo człowieka do środowiska staje się coraz bardziej obecne również w aktach tzw. prawa twardego (*hard law*), do których należy zaliczyć obowiązujące wprost konwencje, umowy międzynarodowe i porozumienia, które dotyczą przede wszystkim ochrony mórz, wybranych gatunków fauny i flory, usuwania szkodliwych odpadów oraz ochrony gleby, wód, powietrza, klimatu. Jednocześnie należy wskazać, że podział pomiędzy *soft law* i *hard law* w praktyce nie jest taki oczywisty, gdyż niejednokrotnie za nadrzędne uważa się akty *soft law*. Najlepszym przykładem na to może być PDPC,

³¹ Zob.: K. Drzewicki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 234.

³² B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności...*, Toruń 2006, s. 232; zob. również: K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie prywatnym międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015.

jako teoretycznie klasyczny przypadek *soft law*, a praktycznie zbiór jednych z najważniejszych zasad współczesnego świata.

Dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje pewną dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego przedmiotu, chociaż prawo człowieka do środowiska jako takie nie było przedmiotem obrad np. Konferencji Narodów Zjednoczonych „Człowiek i środowisko” (w Sztokholmie 1972 r.), ani Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (w Rio de Janeiro w 1992 r.), potocznie określanej mianem „Szczytu Ziemi” (z udziałem przedstawicieli odpowiednio 113 i 162 państw). Jednakże w zasadzie nr 1 Deklaracji Sztokholmskiej dotyczącej naturalnego środowiska człowieka ujęto wskazywaną obecnie istotę prawa podmiotowego człowieka do środowiska – prawo do korzystania ze środowiska oraz obowiązek dbania o to środowisko³³: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń”. Z kolei w zasadzie nr 1 Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju stwierdza się, że ludzie są „celem zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z naturą”. Także na podstawie innych dokumentów z tych konferencji można stwierdzić, że koncentrowały się one raczej na działaniach rządów poszczególnych państw, niż na prawach i obowiązkach jednostek.

Także raport tzw. Komisji Brundtland („Nasza wspólna przyszłość”) nawiązuje do tego, że realizacja zasady zrównoważonego (trwałego) rozwoju wymaga zaspokojenia podstawowych potrzeb, co z kolei wymaga uzyskania przez biedną część społeczeństw sprawiedliwego dostępu do zasobów koniecznych do utrzymania wzrostu gospodarczego³⁴. Zagad-

³³ Zob.: P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa prawa do korzystania z zasobów środowiska – przyczynki do dyskusji*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 149.

³⁴ *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991 (przekład: U. Grzelońska, E. Kolanowska), s. 27; dane oryginału: *Our Common Future*, Oxford – New York 1987.

nienia te znajdują też wyraz w aktach poszczególnych państw i niektórych aktach regionalnych (np. Rady Europy).

Bezpośrednio, choć nieco ograniczone, prawo do środowiska zawierał art. 71 (wprowadzony pierwotnie jako art. 60a) Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁵, który dawał obywatelom prawo do korzystania ze środowiska: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska oraz obowiązek jego ochrony”. Jednakże ówczesne władze polskie nie podjęły żadnych działań celem wdrożenia tej zasady w regulacjach ustawowych. Niektórzy autorzy³⁶ dopatrują się w obecnej Konstytucji RP co najmniej prawa do korzystania ze środowiska, aczkolwiek prawo to wywodzi się pośrednio z innych regulacji konstytucyjnych (np. z obowiązku władz dbania o środowisko).

Powyższe wskazuje na to, że coraz częściej łączy się prawo ochrony środowiska i związane z nim prawo człowieka do środowiska także z innymi elementami prawa międzynarodowego, w szczególności z prawami człowieka. Dowodem na to może być treść raportu końcowego z 1994 r. Podkomisji Narodów Zjednoczonych do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, dotyczącego praw człowieka i ochrony środowiska, opierających się na koncepcji, zgodnie z którą „prawa człowieka, ekologicznie czyste środowiska naturalne, zrównoważony rozwój oraz pokój są wzajemnie zależne i nierozzerwalne” oraz „wszyscy mają prawo do bezpiecznego, zdrowego i ekologicznie czystego środowiska naturalnego. Prawo to oraz inne prawa człowieka, w tym prawa obywatelskie, kulturalne, ekonomiczne, polityczne i społeczne, są uniwersalne, wzajemnie powiązane oraz nierozzerwalne”³⁷. Również przedmiot IX Kolokwium naukowego praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego „Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania” oraz treść referatów

³⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipcu 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, z późn. zm.).

³⁶ M.in.: R. Paczuski, *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 234-235.

³⁷ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, rozdział XV.

na nim wygłoszonych wyraźnie wskazują na konieczność postrzegania prawa człowieka do środowiska przez pryzmat praw człowieka.

O prawie człowieka do środowiska traktuje się również w ramach omawiania koncepcji sprawiedliwości ekologicznej (ang. *environmental justice*), która w pełnym uproszczeniu sprowadza się do zapewnienia sprawiedliwości w dostępie do odpowiedniej jakości środowiska³⁸. Przykładowo P. Korzeniowski wskazuje, że sprawiedliwość ekologiczna stanowi podstawę dla prawa człowieka do środowiska³⁹. Pomijając jednak relacje zależności między tymi dwiema kwestiami – prawo człowieka do środowiska bezwzględnie wiąże się ze sprawiedliwym dostępem do środowiska, wręcz z pewnym wymiarem sprawiedliwości społecznej⁴⁰. Należy jednak podkreślić wnioski wypływające z historii i m.in. dokumentów przygotowywanych w związku z powyższymi konferencjami w Sztokholmie i Rio de Janeiro, że człowiek, mimo przysługującego mu prawa do środowiska, musi być w korzystaniu z tego prawa ograniczony, gdyż w przeciwnym razie może to środowisko zniszczyć. Ograniczenia te muszą dotyczyć zwłaszcza niektórych zasobów środowiska naturalnego, z uwagi na ich wyczerpywalność lub zachowanie odpowiedniego ich stanu⁴¹. Jednakże, poza pewnymi wyjątkami, nie może to być radykalnie prowadzona konserwatorska ochrona przyrody, do której nawiązano powyżej przy omawianiu ochrony prawa do życia. Ograniczenia te muszą być nakładane w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP, i definicją zrównoważonego rozwoju zawartą w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴². Dlatego też m.in.

³⁸ Zob.: R.E. Dunlop, A.G. Merting, *American Environmentalism: The US Environmental Movement, 1970-1990*, Nowy Jork 2013, s. 4 i n.; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 143-144; J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental justice jako rodzaj sprawiedliwości*, [w:] J. Zajadło (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, „Sprawiedliwość”, Gdańsk 2016, s. 119-130.

³⁹ Zob.: P. Korzeniowski, op. cit., s. 149-152.

⁴⁰ Zob.: B. Rakoczy, *Sprawiedliwość społeczna a gradacja prawa do środowiska*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 307-317.

⁴¹ Zob.: B. Rakoczy, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 307 i n.

⁴² T.j. Dz.U., 2016, poz. 672, z późn. zm.

w przywołanym raporcie Komisji Brundtland kładzie się nacisk na udział społeczeństw w realizacji zrównoważonego rozwoju, w zakresie sprawiedliwego dostępu do środowiska, czyli właściwie w realizacji prawa człowieka do środowiska.

Istotną przeszkodą w jasnym określeniu prawa do środowiska jest możliwość podnoszenia określonych roszczeń, kierowanych głównie do władz państwowych⁴³. Wymagałoby to też nadania obywatelom uprawnień w postępowaniach administracyjnych, np. w procesie inwestycyjno-budowlanym, co z kolei mogłoby te procesy zablokować. Dlatego też bardzo ważna jest realizacja wielu uprawnień związanych ze środowiskiem poprzez podmiotowość zbiorową i inicjatywy społeczne.

Zresztą wielopodmiotowy charakter prawa do środowiska, powiązany z niepodzielnością i jednością ekosystemu, również ogranicza możliwe do przyznania jednostkom środki, mające zapewnić realizację prawa do środowiska. Albowiem prawa obywateli, w szczególności prawo do środowiska, wiążą się jednocześnie z obowiązkami władz państwowych (i organizacji międzynarodowych) oraz obowiązkiem innych obywateli przestrzegania tychże praw. Należy podkreślić, że uznanie prawa obywateli do środowiska wiąże się jednocześnie z uznaniem ich obowiązku dbania o to środowisko i jego ochronę.

⁴³ E. Reid, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from The EU Experience*, Oxford and Portland, Hart Publishing, Oregon 2015, s. 74-102.

Dorota Ferenc-Kopec^{*}

ŚRODOWISKO NATURALNE I PRAWA CZŁOWIEKA
- PROBLEM WZAJEMNYCH KONWERGENCJI.
UJĘCIE KULTUROWE

WSTĘP

Relacja pomiędzy człowiekiem a naturą charakteryzuje się nieustanną interakcją. Człowiek z jednej strony wpływa na środowisko, z drugiej natomiast jest zależny od samej natury. Korzystanie z istniejących zasobów naturalnych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb musi odbywać się z poszanowaniem innych istot żywych, praw człowieka i przyszłych pokoleń. Wybory podejmowane przez rządy i inne podmioty wywierające wpływ na środowisko lub na wyzwania związane z ochroną środowiska mają bezpośredni wpływ na realizację praw człowieka.

Kwestia ochrony środowiska naturalnego może być rozumiana jednocześnie jako prawo i obowiązek. Zdaniem E. Delise wyraża to dwumian „wolność i odpowiedzialność”¹. W tym kontekście związek pomiędzy

^{*} dr Dorota Ferenc-Kopec, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa.

¹ E. Delise, *I diritti umani e l'ambiente una panoramica generale*, „AmbienteDiritto. it. Legislazione Giurisprudenza” n. 197, 10.07.2006.

problematyką ochrony środowiska i ochrony praw człowieka jest oczywisty. Zwrócenie uwagi na ochronę środowiska oznacza nie tylko mówienie na temat obrony natury, ale także ochronę jednostki przed uszczerbkami odniesionymi za pośrednictwem środowiska. W liberalnym rozumieniu trudno odseparować wolność indywidualną jednostki od wolności wspólnoty, w której ta jednostka funkcjonuje². Ochrona człowieka i ochrona środowiska naturalnego są zatem powiązane wzajemną relacją funkcjonalności. Ochrona człowieka oznacza jednocześnie ochronę środowiska, którego jest on częścią.

ŚRODOWISKO NATURALNE W KONTEKŚCIE PRAWNYM I FILOZOFICZNYM

W systemie prawa polskiego ustawodawca zdefiniował środowisko, jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami³. W literaturze powołującej się na prace W. Brzezińskiego można wskazać na definicję środowiska naturalnego rozumianego jako ogół elementów naturalnych tzw. elementów stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub w większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego⁴. Definicja ta nie obejmuje elementów pozaprzyrodniczych, które można powiązać z działalnością człowieka⁵. Termin „środowisko” jest wieloznaczny i niejednokrotnie występuję z różnymi komponentami

² Krytyki liberalnego rozumienia praw człowieka dokonuje m. in. C. Schmitt. Zob. tego Autora, *Rzymski katolicyzm i polityczna forma* [1925], [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków – Warszawa 2000, s. 105.

³ Art. 3 pkt. 39 ustawy z dnia 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

⁴ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28-29.

⁵ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona Środowiska*, wyd. IV, Wrocław 2002, s. 52.

społecznymi. Jak zaznacza Sommer wyraziło się to w posługiwaniu się takimi terminami jak: „środowisko przyrodnicze”, „środowisko naturalne”, czy „środowisko życia człowieka”⁶.

Utworzenie definicji środowiska naturalnego jest jednym z istotnych problemów międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka⁷. O ochronie przyrody nie było mowy w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, ani w późniejszych Paktach z 1966 roku: Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁸ i Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁹. Pierwsza wzmianka o możliwości ujęcia ochrony środowiska jako prawa podmiotowego pojawiła się w 1972 r. w Deklaracji Sztokholmskiej¹⁰. Dokument ten zwraca uwagę na rolę człowieka jako wytworu i twórcy swojego środowiska. Proklamowanie prawa do środowiska nastąpiło w Zasadzie 1 Deklaracji¹¹.

Próbie wprowadzenia wytycznych dotyczących budowy globalnego systemu przestrzegania praw człowieka w kontekście m.in. ochrony środowiska podjęto podczas Szczytu Ziemi ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku. Efektem prac było opracowanie 1140-stronicowego dokumentu zwanego Agenda 21¹², opisującego szczegółowo wizję ONZ zarządzania światową

⁶ Zob. J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody* [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 72. Na temat nieostrego charakteru pojęcia „środowisko” pisało wielu Autorów, m. in.: M. Górski [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 81 i n.; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, wyd. I, Warszawa 2004, s. 15-17.

⁷ Na problem ten zwraca uwagę J. Ciechanowicz-McLean i M. Nyka. Zob. tych Autorów: *Human Rights and the Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 86.

⁸ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

¹⁰ Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z 14.6.1972, dotycząca naturalnego środowiska człowieka.

¹¹ Zasada ta brzmi: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń”.

¹² United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro,

społecznością z poszanowaniem podstawowych ludzkich praw i środowiska naturalnego. Opracowany program obejmuje osiem obszarów działania: rolnictwo, zarządzanie ekosystemami, edukację, energię i mieszkalnictwo ludności, zdrowie publiczne, recykling, transport i zrównoważony rozwój gospodarczy¹³.

Istotnym aspektem systemu międzynarodowego związanym z ochroną środowiska naturalnego jest także prawo do informacji o tym środowisku¹⁴, prawo do życia w środowisku odpowiednim dla zdrowia i pomyślności człowieka¹⁵, prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji mających wpływ na środowisko¹⁶, udział w przygotowywaniu powszechnie obowiązujących aktów normatywnych¹⁷ oraz proceduralne prawo do zaskarżania decyzji mających wpływ na środowisko¹⁸. Prawa te część autorów zalicza do kolejnej generacji praw człowieka.

Jak konstatuje W. Radecki prawo do środowiska istnieje jako nowy aspekt praw człowieka, proklamowanych w obu Międzynarodowych Paktach¹⁹. Z kolei zdaniem M. Kenig-Witkowskiej w systemie prawa międzynarodowego nie ma normy, która sformułowałaby prawo człowieka do środowiska. Można jednak przyjąć założenie, że istniejący system ochrony praw człowieka jest dostatecznie obszerny również i dla celów ochrony środowiska, w którym żyje człowiek²⁰. Autorka uznaje, że bliższe uznaniu za normę prawa zwyczajowego wydaje się być prawo do ochrony

Brazylia, 3-14 czerwca 1992.

¹³ Szerzej na ten temat: D. Ferenc-Kopeć, *Respektowanie prawa do zdrowej żywności jako wyraz społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] K. Jaremczuk (red.), *Przedsiębiorczość – perspektywą zmian*, Rzeszów 2015, s. 528-530.

¹⁴ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 25.6.1998 (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

¹⁵ Ibidem, preambuła.

¹⁶ Ibidem, art. 6.

¹⁷ Ibidem, art. 8.

¹⁸ Ibidem, art. 9.

¹⁹ W. Radecki, *Prawo do środowiska w Konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] A. Erechemla (red.), *Prawo dla środowiska*, Rzeszów 2011, s. 14.

²⁰ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 40.

i zachowania środowiska, oparte na koncepcji współpracy międzynarodowej w dziedzinie środowiska. Deklaracja Sztokholmska i Deklaracja z Rio pokazują, że związek między prawami człowieka i jego godnością a środowiskiem był widoczny od wczesnych etapów działań ONZ zmierzających do rozwiązania problemów związanych ze ochroną przyrody. Od 1989 roku Komisja Praw Człowieka zaczęła rozwiązywać problemy związane z ochroną środowiska, wydając stosowane rezolucje²¹.

Lekceważenie kwestii związanych z ochroną przyrody rodzi paradoks współczesnych czasów: posiadanie wiedzy i możliwości technicznych, z drugiej strony niewykorzystanie w pełni możliwości tej wiedzy dla ochrony środowiska. Po raz pierwszy w dziejach rozwój technologiczny osiągnął bardzo wysoki poziom, z drugiej strony miliony ludzi głodują, środowisko naturalne jest skażone a zasoby naturalne płądrowane w alarmującym tempie. Zdaniem J. D. Looriego ludzkość zagraża globalna katastrofa ekologiczna, mogąca doprowadzić do zagłady naszego gatunku, czy wręcz wszelkiego życia. „Choć tak dużo wiemy o wszechświecie i jego funkcjonowaniu, stawiamy dopiero pierwsze kroki w pojmowaniu, choćby powszechnym, tego, kim jesteśmy, czym jest nasze życie i jaki związek łączy nas z dziesięcioma tysiącami rzeczy, które składają się na istnienie świata zjawisk”²².

Powyższy paradoks może wynikać z dystansu człowieka wobec natury. Powszechnie dzieli się świat na podmiot i przedmiot, przy czym przedmiotowo traktuje się często środowisko. Jest ono tymczasem wartością *res omnium* – dziedzictwem całej ludzkości, a korzystanie z jego zasobów powinno być inspirowane poczuciem sprawiedliwości i solidarności. Jak zauważa J. Sommer, w niektórych kulturach prawnych,

²¹ W 1989 roku rezolucję w sprawie przemieszczania i usuwania toksycznych i niebezpiecznych produktów i odpadów, E/CN.4/RES/1991/47; w 1994 roku rezolucję prawa człowieka i środowisko E/CN.4/RES/1994/65, a następnie kolejne rezolucje dotyczące kwestii związanych ze środowiskiem (rezolucje E/CN.4/RES/1995/14 i E/CN.4/RES/1996/13, rezolucje związane z prawami człowieka i równoważonym rozwojem środowiska naturalnego E/CN.4/RES/2002/75, E/CN.4/RES/2003/71, E/CN.4/RES/2005/60).

²² J. D. Loori, *Teachings of the Insentient. Zen and the Environment*, Mt. Tremper, Nowy Jork 1999, s. 31.

np. w amerykańskiej, pojawiły się, wprawdzie o marginalnym znaczeniu, argumenty o konieczności upodmiotowienia przyrody. Tezy tzw. głębokiej ekologii, że należy chronić środowisko nie z punktu widzenia interesów człowieka, ale chronić je należy z punktu widzenia wartości tkwiących w samej naturze, nie spotkały się ze zrozumieniem²³. Zdaniem Autora wydaje się to ze wszech miar słuszne, gdyż wszelkie wartościowanie jest przedmiotem poznania ludzkiego i w związku z tym jest zawsze projekcją naszego, ludzkiego sposobu widzenia rzeczywistości²⁴. Jednak paradygmat myślowy, na którym opiera się współczesna cywilizacja Zachodu wymaga modyfikacji. Rozwiązaniem może być odejście od systemu krótkowzrocznego, eksploatorskiego, z którego wynika nierówny podział bogactw na świecie, a opracowanie polityki dalekowzrocznej z poszanowaniem i współdziałaniem wielu kultur.

Krytyczne podejście do wyodrębnienia człowieka od przyrody znajduje się także w pracach L. Karskiego. Zadaje on pytanie, czy aby na pewno ten fundament jest godny podkreślenia przy rozważaniu ochrony środowiska. Dalej konstatuje, że koncepcja człowieka, jako elementu przyrody jest znacznie lepszą podbudową dla zrównoważonego rozwoju²⁵. W polskiej literaturze przedmiotu na współczesny kontekst koegzystencji zwraca uwagę H. Skolimowski. „Jest całkiem jasne, że w obecnym czasie otwieramy nowy rozdział historii. Jest to rozdział ekologiczny. Domaga się go nasze poczucie odpowiedzialności. W głębszym sensie nie możemy być ludźmi, jeśli nie zawrzemy pokoju z naturą. Zatem wymiar ekologiczny musi stać się częścią naszego systemu wychowania, naszych filozofii i religii. (...). Potrzeba nam odwagi, determinacji i wizji, aby odłożyć jednowymiarowe teorie człowieka – czy to kapitalistycznej czy komunistycznej proveniencji – tam, gdzie jest ich miejsce: na półkę historii”²⁶.

²³ J. Sommer, *op. cit.*, s. 72.

²⁴ *Ibidem*, s. 73.

²⁵ L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*”, nr 4/2006, s. 312.

²⁶ H. Skolimowski, *Ocalić Ziemię. Świt filozofii ekologicznej*, Warszawa 1991, s. 31.

NIEBEZPIECZEŃSTWO OSŁABIENIA PROCESÓW
DEMOKRATYZACJI WSKUTEK BRAKU ZAANGAŻOWANIA
LUDZI NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA
JAKO DOBRA WSPÓLNEGO

Obecne czasy stanowią krytyczny etap w dziejach ludzkości. Już w 1968 roku na Konferencji w Teheranie²⁷ zwrócono uwagę, że nowe zdobycze technologiczne mogą szkodzić człowiekowi²⁸. Efektem konferencji była Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10.11.1975 roku dotycząca wykorzystywania postępu naukowego i technicznego dla dobra ludzkości. W Raporcie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) z 27.9.2013 r.²⁹ podkreślono, że wpływ człowieka na klimat jest oczywisty, a dowody na wpływ działalności człowieka są teraz mocniejsze w porównaniu z raportem z 2007 r. (AR4)³⁰. Jest niezwykle prawdopodobne, że człowiek wpłynął w sposób dominujący na obserwowane od połowy XX wieku ocieplenie. Kontynuacja emisji gazów cieplarnianych spowoduje dalsze ocieplenie oraz zmiany wszystkich elementów systemu klimatycznego. Ograniczenie zmiany klimatu będzie wymagało długotrwałej i znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych³¹. Zmiany klimatu będą

²⁷ Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968).

²⁸ Ibidem, pkt. 3.

²⁹ *Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, Szwajcaria 2013. Tekst dostępny na stronie: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/> [ostatni dostęp: 30.03.2017]. Zob. również: IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.), Cambridge and New York.

³⁰ Zob. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R. K. Pachauri and A. Reisinger, IPCC, Geneva.

³¹ *Climate Change. Synthesis Report Summary for Policymakers*, SPM. 2, s. 8. Tekst dostępny na stronie: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf [ostatni dostęp: 30.03.2017].

wzmacniać istniejące zagrożenia i stwarzać nowe zagrożenia dla systemów naturalnych i ludzkich³², a konsekwencje dotychczasowych działań utrzymają się przez stulecia.

Powstaje zatem pytanie, czy w imię ochrony środowiska naturalnego człowiek powinien wyrzec się nowoczesnych rozwiązań technologicznych? Zdaniem Papieża Franciszka nie, ale „konieczne jest spowolnienie marszu, aby obserwować rzeczywistość w inny sposób, gromadzić osiągnięcia pozytywne i zrównoważone, a jednocześnie przywrócić wartości i wielkie cele unicestwione z powodu megalomańskiego niepohamowania”³³. Obecna sytuacja, zdaniem Papieża, stawia nas w obliczu konieczności przystąpienia do śmiałej rewolucji kulturowej³⁴. Stajemy zatem przed formułowaniem nowej perspektywy, nowego widzenia świata. Ludzie są wzajemnie powiązаныmi i współzależnymi elementami wszechświata. Z tej zależności wynika obowiązek ochrony i zachowania wszystkich elementów środowiska naturalnego, niezależnie od oczekiwanych korzyści ekonomicznych. Zatem wartość życia człowieka rozciąga się także na jego otoczenie. Zdaniem R. Guardini, w dobie nowoczesnego antropocentryzmu człowiek nie postrzega już natury, jako zawsze obowiązującej normy, ani tym bardziej jako życiowego schronienia³⁵. Z punktu widzenia antropocentryzmu oświeconego³⁶ pierwszeństwo należy przyznać ochronie środowiska przed instrumentalnym działaniem człowieka. Walka

³² Ibidem, SPM 2.3.

³³ Ojciec Święty Franciszek, Encyklika *Laudato Si'*. *W trosce o wspólny dom*, Kraków 2015, pkt. 114.

³⁴ Ibidem.

³⁵ R. Guardini, *Das Ende der Neuzeit*, Rzym 2010, s. 53.

³⁶ W ujęciu R. Attfield'a, antropocentryzm wykorzystuje pojęcie „bycia dobrym”, w odniesieniu do ludzkiego życia: respekt względem natury jest częścią wysiłku, aby żyć moralnie. To, co zawiera się w pojęciu dobrego życia idzie częściowo w parze z wysiłkami podejmowanymi przez etykę środowiskową, której celem jest pobudzić człowieka do działania na rzecz ochrony świata naturalnego. Zob. tego Autora: *Environmental Ethics*, Cambridge 2003, s. 65. Na temat antropocentrycznego podejścia do środowiska naturalnego pisał m. in.: H. Hołub, *Człowiek w perspektywie bioetyki środowiskowej*, „Analecta Cracoviensia” 2005, t. XXXVII, s. 47-60. Terminem antropocentryzm „oświecony” posługuje się m. in. K. Bosselmann, który uważa, że termin ten jest daleki od bycia jedynie nową teorią filozoficzną. Zob. Tego Autora: *Un approccio ecologico ai diritti umani*, [w:] M. Greco (red.) *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000.

o prawa człowieka i walka o ochronę środowiska są w rzeczywistości zbieżne. Szkodliwe skutki zanieczyszczeń osłabiają jakość życia ludzi a degradacja środowiska jest silnym elementem dyskryminacji i niesprawiedliwości, zwłaszcza w tych miejscach na świecie, gdzie prawa biednych i słabych są marginalizowane.

C. Taylor zwraca uwagę, że brak zaangażowania na rzecz dobra wspólnego będzie stale osłabiać skuteczność procesu demokratycznego, otwierając drogę do tyranii instytucji, rywalizujących o kierownicze pozycje³⁷. Należy zatem połączyć pojmowanie życia, jako wartości osobistej, z zaangażowaniem na rzecz dobra wspólnego. Aktywny udział obywateli w decydowaniu o sprawach dotyczących m. in. środowiska naturalnego jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Partycypacja społeczna obejmuje także dostęp do informacji publicznej, w tym informacji o środowisku³⁸. Przewidziane w systemie prawa konsultacje społeczne często są zbyt emocjonalne i ukazują w pierwszej kolejności dbałość o partykularne interesy zainteresowanych osób, np. straty ekonomiczne spowodowane znacznym obniżeniem wartości działek i ograniczeniem swobody dysponowania nimi przy przeznaczeniu³⁹.

Konflikt między obrońcami środowiska a zdecydowanymi zwolennikami gospodarki wolnorynkowej występuje we wszystkich państwach. Wiele współczesnych działań wiodących do samorealizacji człowieka, ignoruje związki ze środowiskiem, a przecież efektywna gospodarka powinna funkcjonować w czystym środowisku. Szukanie drogi środka wymaga odnowienia i wzmocnienia działań na rzecz dobra wspólnego.

W latach dziewięćdziesiątych nastąpiło odrodzenie się społeczeństwa obywatelskiego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁴⁰. Poprzez

³⁷ C. Taylor, *Etyka autentyczności*, Kraków 1996.

³⁸ Zob. J. Jabłoński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 554.

³⁹ Zob. *Udział społeczeństwa w ochronie przyrody*. Projekt Natura 2000 a turystyka, wnioski końcowe, 2010. <http://natura2000.org.pl/e-szkolenia/e11-spolesczenstwo-obywatelskie-2/udzial-spolesczenstwa-w-ochronie-przyrody/> [ostatni dostęp: 30.03.2017].

⁴⁰ D. Siegel i J. Yancey do państw Europy Środkowo-Wschodniej na początku lat dziewięćdziesiątych zaliczyli: Czecho-Słowacką Republikę Federacyjną, Polskę i Węgry oraz do ich mieszkańców. Zob. *Odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój sektora*

uzyskanie określonych praw społeczeństwo to może organizować i koordynować działania za sprawą powołanych instytucji wolnych od nadzoru państwa. Istotną rolę takich instytucji jest oddziaływanie na kształt lub zmiany polityki państwa w celu m. in. ochrony środowiska naturalnego. Jak zaznacza R. Dwornik, zasięg społeczeństwa obywatelskiego zależy od nadanych swobód oraz zakresu praw przyznawanych przez rządy poszczególnych państw swoim obywatelom⁴¹. Zaangażowanie Polaków w działalność w organizacjach społecznych jest niewielka, co lokuje Polskę na końcu państw europejskich⁴². Dla porównania w Niemczech zaangażowanie to jest znacznie większe – niemal 23 miliony obywateli⁴³ tego kraju bierze odpowiedzialność za życie społeczne.

Niespotykane dotychczas możliwości natychmiastowego reagowania na bieżące wydarzenia dają elektroniczne sieci. Umożliwiają dostęp do informacji i - jak zaznacza A. Giddens - pozwalają, w ramach prowadzonych kampanii, wywierać nacisk na korporacje, rządy i ciała międzynarodowe⁴⁴. Internet daje możliwość nieskrępowanego wyrażania swoich poglądów i krytyki władz, także na poziomie lokalnym. Sprzyja tym samym komuni-

organizacji pozarządowych w Europie Środkowo-Wschodniej a rola pomocy zachodniej, Nowy Jork 1992, pkt. 11. Z wielu opracowań na temat społeczeństwa obywatelskiego zob. np. J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Warszawa 2014; D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012.

⁴¹ R. Dwornik, *Wolność, równość, wspólnota*, [w:] *Spółeczeństwo liberalne. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1996, s. 56-86.

⁴² A. Krasnowolski, *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Kancelaria Senatu. Biuro analiz i dokumentacji, Warszawa 2014, s. 23.

⁴³ Zob. *Niemcy w świetle faktów i liczb. Zaangażowane społeczeństwo obywatelskie*. Dane dostępne na stronie: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/zaangazowane-spoecenstwo-obywatelskie> [ostatni dostęp: 30.03.2017].

⁴⁴ A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 465. Dzięki mikroblogom na Weibo (oraz Weixin) można obserwować „narodziny” nowego typu społeczeństwa obywatelskiego w ChRL. Internauci doskonale zrozumieli siłę nowych mediów w wywieraniu presji na rządzących, np. w sprawie zanieczyszczenia środowiska nad Pekinem. China and the China's Internet. A Giant Cage, „The Economist” 28.08.2013, <http://www.economist.com/news/specialreport/2157462internetwasexpectedhelpdemocratisechinainsteadithasenabled> [ostatni dostęp: 30.03.2017].

kowaniu się i podjęciu inicjatywy przez osoby zatroskane stanem środowiska i poszukujące drogi wychodzącej poza hedonizm i swoistą alienację.

Z wzajemnych relacji pomiędzy prawami człowieka a ochroną środowiska wynika tendencja do uznania ponadnarodowego wymiaru ochrony tych praw, nakładającego ograniczenia kompetencji państw w ramach ich suwerenności. Można ustalić formę prawną tej korelacji na podstawie klasycznego modelu prawa podmiotowego albo na położenie akcentu na gwarantowane w systemach regionalnych, czy międzynarodowych katalogi praw człowieka. Nie chodzi tu o tworzenie nowych praw, ale o wdrożenie już istniejących. Jednak usilne wprowadzanie rządów prawa nie zda się na wiele, jeśli braknie zbiorowej woli przestrzegania tych praw. Dążenie do życia w zgodzie z naturą, z poszanowaniem godności osoby ludzkiej, to aktualne wyzwanie dla społeczeństwa obywatelskiego i środowiska naukowego.

PARADYGMATY ODMIENNE OD ZACHODNICH WZORCÓW MYŚLENIA

Spoglądając na globalizację w szerszej perspektywie można zobaczyć, co ma do zaoferowania kultura światowa jako całość. Nawet pobieżne spojrzenie na kulturę azjatycką pozwala odkryć paradygmaty uderzająco odmienne od zachodnich wzorców. Jak pisze A. Falkowska samo pojęcie przestrzeni, w której działa społeczeństwo obywatelskie, a więc przestrzeni publicznej, jest dość oczywiste i intuicyjne dla badacza z zachodniego kręgu kulturowego⁴⁵. W kulturze wschodniej pojęcie to we współczesnym rozumieniu narodziło się w ciągu ostatnich lat. Światła refleksja dotycząca środowiska naturalnego nie jest jednak wyłącznie domeną Zachodu. Należy uwzględnić potencjalny wkład innych kultur prawnych w ochronę tego środowiska.

Środowisko naturalne stanowi dziedzictwo całej ludzkości. Zatem korzystanie z zasobów naturalnych powinna być inspirowane poczuciem

⁴⁵ A. Falkowska, *Uwarunkowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Japonii*, [w:] J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), op. cit., s. 358.

sprawiedliwości i solidarności. J. Crook dostrzega, że Wschód mógłby zaoferować swego rodzaju funkcjonalną fenomenologię i subiektywny empiryzm, który nigdy nie rozwinął się w łonie myśli zachodniej, a mógłby przynieść lepszą odpowiedź na presję naszych czasów⁴⁶. W myśli konfucjańskiej, buddyjskiej i taoistycznej zauważa się holistyczne spojrzenie na umysł, ciało i przyrodę. Podczas, gdy Zachód wnosi dużo w wiedzę naukową o materii, Wschód ma zakorzeniony w tradycji głębszy wgląd w sferę umysłu⁴⁷. Połączenie jednego z drugim może zaowocować wyłonieniem się nowego sposobu myślenia, które ma szansę stać się powszechnym standardem myśli i opinii.

Korzenie kryzysu ekologicznego sięgają daleko wstecz. Próby ostrzeżenia przez środowiska badawcze i naukowe były pomijane milczeniem i szybko zapominane. Już w 1909 roku M. Gandhi pisał, że wybory dokonywane przez naszą cywilizację wskazują na głęboki kryzys duchowy i moralny i prowadzą do utraty prawdziwego celu życia – *dharmy*⁴⁸. Pół wieku później L. White opublikował esej w którym potwierdził tezę Gandhiego. Autor ten wyodrębnił metodologiczne powody redukcjonizmu naukowego i kulturowego. Uwidoczniał ideę dominacji człowieka nad naturą i utratę jej świętego charakteru⁴⁹. W podobnym tonie wypowiedział się Papież Jan Paweł II, który akcentuje, że „rozwój techniki oraz naznaczony panowaniem techniki rozwój cywilizacji współczesnej domaga się proporcjonalnego rozwoju moralności i etyki. Tymczasem ten drugi zdaje się, niestety, wciąż pozostawać w tyle”⁵⁰. Zwraca również uwagę na eksploatację dóbr natury nie tylko dla celów przemysłowych, ale także militarnych i idące w ślad za tym zjawiskiem zagrożenie dla środowiska naturalnego, alienację człowieka od przyrody⁵¹.

⁴⁶ J. Crook, *Kryzys światowy a humanizm buddyjski. Ostateczna rozgrywka: upadek albo odnowa cywilizacji*, Warszawa 2014, s. 19.

⁴⁷ Ibidem, s. 20.

⁴⁸ M. Gandhi, *Indian Home Rule*, Phoenix, Natal 1909. *Dharma* oznacza nauki i praktyki buddyzmu. Zob. J. Powers, *Wprowadzenie do buddyzmu tybetańskiego*, Kraków 2008, s. 558.

⁴⁹ Jr. White, *Le radici storico-culturali della nostra crisi ecologica*, „Il Mulino” 1973, n. 2, marzec-kwiecień, s. 251-263.

⁵⁰ Jan Paweł II, *Encyklika Redemptor hominis*, Rzym 1979, pkt. 15.

⁵¹ Ibidem.

Tak jak zachodnie wartości są powiązane z kulturą prawną chrześcijaństwa, tak wschodnie wartości wpływają w znacznym stopniu z kultur prawnych hinduizmu, buddyzmu, konfucjanizmu i taoizmu. Zgodnie z buddyjskim nauczaniem wszystko, co istnieje, jest uwarunkowane czymś innym i stale się zmienia. Wszelka materia jest energią, wszelka substancja jest ruchem⁵². Poglądy te potwierdzają, zdaniem buddystów, najnowsze osiągnięcia ekologii, pokazujące wzajemny wpływ wszystkich czynników środowiskowych i tym samym związki przyczynowo-skutkowe w środowisku naturalnym⁵³. Na rzecz sprawiedliwości ekologicznej działają różne buddyjskie ruchy ekologiczne. Najbardziej znanym przykładem jest istniejący od 1958 roku ruch Sarvodaya Shramadana⁵⁴ założony przez A. T. Ariyaratne. Sarvodaya wyróżnia dziesięć podstawowych potrzeb człowieka: czyste i piękne środowisko (otoczenie), zaopatrzenie w odpowiednią ilość wody nadającej się do picia, podstawowy ubiór, zrównoważoną dietę, prosty dom, jako miejsce zamieszkania, podstawową opiekę zdrowotną, proste możliwości komunikacji, minimum zaopatrzenia w energię oraz holistyczną edukację powiązaną z życiem (uwzględniającą potrzeby duchowe i kulturowe)⁵⁵. Działalność ruchu daje odpowiedź na pytanie o skuteczność tworzenia przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska naturalnego w regionach słabiej rozwiniętych. Programem objętych jest około 11 milionów ludzi w 34 centrach regionalnych⁵⁶. Najistotniejsza była zmiana nastawienia mieszkańców prowadząca do budowy zrównoważonego społeczeństwa i pobudzenia do działań w wy-

⁵² W buddyjskiej doktrynie istnieje pogląd, że: „Cały kosmos jest jak spółdzielnia. Słońce, Księżyc i gwiazdy żyją w symbiozie. To samo dotyczy ludzi i zwierząt, drzew i gleby. Części naszego ciała działają jak spółdzielnia. Jeśli stwierdzimy, że świat jest właśnie takim przedsięwzięciem opartym na wzajemności, że wszyscy ludzie są przyjaciółmi i w procesie narodzin, starzenia się, cierpienia i śmierci, wtedy będziemy mogli stworzyć szlachetne, a nawet niebiańskie środowisko. Jeśli nasze życie nie oprze się na tej prawdzie – zginiemy”. *Buddhadasa Indapanno* [w:] *Drogi ku sprawiedliwшему społeczeństwu*, „Weltmission heute”, nr 23, Hamburg 1996, s. 147.

⁵³ M. i U. Tworuschka, *Buddyzm*, Warszawa 2009, s. 97.

⁵⁴ Zob. Sarvodaya. *Philosophy and Approach*, <http://www.sarvodaya.org/philosophy-and-approach> [ostatni dostęp: 30.03.2017].

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

miarze jednostkowym i społecznym. Działalność ruchu powiązana jest z elementarnymi potrzebami w zakresie praw człowieka i zasadą suwerenności narodu.

Powiązania między naturą a kulturą prawną występują także w tradycji chińskiej. Chińskie uwarunkowania kulturowe ważne z punktu widzenia oddziaływania na środowisko wynikają z tradycji taoistycznej i konfucjanizmu⁵⁷. Wyznawcy taoizmu uważają, że przez refleksję i intuicję można osiągnąć harmonię ze środowiskiem zewnętrznym i ze sobą samym. Człowiek nie powinien tracić energii na zmienianie natury, ale zaakceptować ją taką, jaka jest. Aby osiągnąć harmonię, należy podążać za wartościami grupowymi, a nie indywidualnymi⁵⁸. Taoizm ukazuje perspektywę, która obejmuje cały świat natury i docenia wszystkie składające się na niego elementy. Według najwcześniejszych tekstów taoistycznych zbliżenie natury ludzkiej do reszty natury skutkuje osiągnięciem porządku i harmonii. *Tao* to przyrodzony porządek natury, z którym adept taoizmu ma się stopić w zjednoczeniu. Taoistyczne umiłowanie natury pozostaje do dziś ważnym wątkiem w buddyzmie chińskim *chan*. Związek człowieka z przyrodą podkreślany jest także w konfucjanizmie.

WNIOSKI

Środowisko naturalne wywiera wpływ na swobodny rozwój osobowości człowieka, a tym samym na jego godność. Naruszenie tej godności nie może być uzasadniane suwerennością państwa w zakresie grabieżczej eksploatacji zasobów naturalnych i niszczenia przyrody. Na podstawie wzajemnych relacji pomiędzy prawami człowieka i środowiskiem można zauważyć, że wspólna dla tych zagadnień jest tendencja do zastępowania granic państwowych i postulat uznania ich ponadnarodowego wymiaru. Skuteczna i pełna ochrona praw człowieka wymaga skutecznej ochrony

⁵⁷ Zob. R. P. Weller, *Discovering Nature: Globalization and Environmental Culture in China and Taiwan*, Cambridge 2006.

⁵⁸ K. Negacz, *wpływ rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na ochronę środowiska w republice Chińskiej (Tajwanie)* [w:] J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), op. cit., s. 388.

środowiska naturalnego przed rosnącymi zagrożeniami. Środowisko jest przestrzenią, w której żyje człowiek, a jego degradacja może znacząco wpłynąć na jakość tego życia. Jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że degradacja ekosystemu często obejmuje miejsca, w których marginalizowane są prawa biednych, słabych i potrzebujących, wówczas staje się ona silnym elementem dyskryminacji i niesprawiedliwości.

Jak pisał R. Ingarden „Człowiek żyje na granicy dwóch różnych światów; przyrody i specyficznie ludzkiego. Zmuszony jest niejako żyć na podłożu przyrody i w jej obrębie, lecz dzięki swej szczególnej istocie musi przekraczać jej granice, ale nigdy nie może w pełni zaspokoić swej wewnętrznej potrzeby bycia człowiekiem”⁵⁹. W świecie globalnym, funkcjonującym ponad kulturami tworzonymi przez poszczególne nacje, formowana jest kultura nakierowana na masowego odbiorcę, która podporządkowana prawu komercji unika trudnych pytań. Zdaniem Z. Sareło w konsekwencji dominowania tego stylu myślenia i życia, odrzucając jakąkolwiek transcendencję, człowiek nierzadko ogranicza się do doczesności i bezmyślnego konsumowania dóbr, a wśród różnych towarów oferowanych do konsumpcji często umieszcza samego siebie, niszcząc tym samym swoją godność osobową⁶⁰. Jak zauważa M. Jacyno, wprawdzie konsumpcja jest częścią naszej natury, lecz dziś zdominowała ona inne sfery nawet tak ważne jak: nauka, moralność, sztuka i religia⁶¹.

Obecnie proces edukacji stanowi wyzwanie dla demokratycznego państwa prawnego. Jak konstatuje C. Taylor należy połączyć zalety naukowego instrumentalizmu z zaangażowaniem na rzecz ochrony środowiska naturalnego⁶². Punktem wyjścia dla rozumnej polityki światowej powinno być kształcenie holistyczne. Różne tradycje kulturowe mogą odegrać wielką rolę w propagowaniu służby społecznej, jaką jest sprawowanie opieki nad środowiskiem. Normy pozaprawne mogą stanowić w tym

⁵⁹ R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1987, s. 17-18.

⁶⁰ Zob. Z. Sareło, *Postmodernistyczny styl myślenia i życia*, [w:] Z. Sareło (red.), *Postmodernizm. Wyzwanie dla chrześcijaństwa*, Poznań 1995, s. 18-19.

⁶¹ Zob. M. Jacyno, *Kultura indywidualizmu*, Warszawa 2007, s. 56.

⁶² C. Taylor, *op. cit.*

procesie dodatkowa, mocną legitymizację przepisów prawnych, co może odbyć się bez uszczerbku dla idei państwa świeckiego.

Wymagane jest aktywne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, by ochrona środowiska naturalnego nie była jedynie suchym poglądem naukowym, ale przerodziła się w styl życia, a wzrost świadomości społecznej i znajomość praw proceduralnych umożliwi ludziom monitorowanie i egzekwowanie praw w tym zakresie.

Dagmara Jaroszevska-Choraś*

PRAWO CZŁOWIEKA DO WODY PITNEJ
I INFRASTRUKTURY SANITARNEJ

WPROWADZENIE

Korzystanie z bezpiecznej wody pitnej oraz infrastruktury sanitarnej wydaje się dla społeczności zamieszkującej państwa wysoko rozwinięte czymś oczywistym. Niestety coraz większa liczba ludności ziemi odczuwa skutki braku odpowiedniej jakości wody. W rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2009 roku wyraźnie podkreślono, że zwiększa się deficyt zasobów wody pitnej, a potrzeby ludzi w tym zakresie rosną. Ponadto z uwagi na zmieniający się klimat, dochodzi do pustoszenia różnych obszarów naszej planety. Konsekwencją tego zjawiska będą narastające migracje do miejsc, w których nie brakuje wody. Dlatego też dostęp do wody musi zostać uznany za fundamentalne prawo człowieka, ponieważ „woda jest niezbędną dla życia na ziemi i stanowi wspólne dobro należące do całej ludzkości”¹.

* dr Dagmara Jaroszevska-Choraś, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

¹ Parliamentary Assembly Resolution 1693 (2009), *Water: a strategic challenge for the Mediterranean Basin*, pkt 4 i 5.

Dostęp do infrastruktury sanitarnej oraz wody pitnej związany jest z prawem do osiągnięcia odpowiedniego standardu życia, a szerzej z samym prawem do życia oraz potrzebą zachowania godności. Jednakże możliwość korzystania z sanitariatów oraz wody należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat praw człowieka, jego godności czy też prawa do prywatności. Nie można bowiem zapominać o tym, że brak odpowiedniej infrastruktury sanitarnej ma również wpływ na stan środowiska naturalnego, może prowadzić do jego skażenia, a tym samym wpływać na szeroko pojęte zdrowie publiczne. Zanieczyszczenie środowiska będzie zatem pośrednio wpływać na prawa człowieka, przede wszystkim prawo do zdrowia oraz życia w odpowiedniej jakości środowisku naturalnym.

Każdego roku 1,4 miliona dzieci poniżej piątego roku życia umiera z powodu różnych chorób spowodowanych brakiem dostępu do czystej wody i odpowiednich sanitariatów. Zgodnie z dostępnymi danymi, w samej Afryce na choroby biegunkowe umiera więcej dzieci niż z powodu takich chorób, jak odra, HIV, AIDS czy malaria². Informacje opracowane przez organizację World Resources Institute pokazują, iż problem braku dostępu do wody o odpowiedniej jakości dotyczy nie tylko takich regionów świata, jak Bliski Wschód czy Subsaharyjska Afryka. Niektóre państwa kontynentu europejskiego stoją w obliczu nawracających niedoborów wody. Prognozuje się, iż w przeciągu najbliższych czterdziestu lat największe deficyty wody wystąpią w Hiszpanii, środkowej Francji, południowo – zachodniej i środkowej części Wielkiej Brytanii, w Grecji czy Macedonii³. W samej

² WASH United, Freshwater Action Network (FANGlobal), WaterLex (2012) *The human right to safe drinking water and sanitation in law and policy - a sourcebook*, s. 13.

³ Informacje na ten temat dostępne są na stronie internetowej: <http://www.wri.org/applications/maps/aqueduct=-atlas/#x38=95.&y32=56.&s=ws20!28!!c&t=waterrisk&wdef&g=0&i=BWS-16!WSV-4!SV-2!HFO-4!DRO-4!STOR-8!GW-8!WRI-4!ECOS-2!MC-4!WCG-8!ECOV-2!&tr=ind-1!prj-1&l=4&b=terrain&m=group>, [ostatni dostęp: 7.3.2017 r.]. Zob również, Ch. Staddon, T. Appleby, E. Grant, *Prawo do wody z perspektywy geografii i ustawodawstwa. Prawo do wody, które można wyegzekwować*, [w]: F. Sultana, A. Loftus (red.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 93.

Europie, powołując się na dane World Water Assessment Programme⁴, ponad milion osób nie ma dostępu do wody, zaś około 2% mieszkańców Unii Europejskiej jest pozbawionych dostępu do kanalizacji. W rankingu obszarów pozbawionych dostępu do wody, UE znalazła się na 7 miejscu, gdzie 2% mieszkańców jest pozbawionych dostępu do wody pitnej, a 4% dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych. Polska, obok Belgii, ma najmniejsze zasoby słodkiej wody w Europie⁵.

W 2009 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której podkreślono, że do 2030 roku około 3,9 miliarda ludzi będzie zamieszkiwała obszary dotknięte deficytem wody. W rezolucji wskazano również, że brak wody i kanalizacji powoduje 8 milionów zgonów rocznie. Prawie miliard osób nie ma łatwego dostępu do czystej, bezpiecznej wody, a około dwa i pół miliarda ludzi nie jest wyposażona w infrastrukturę sanitarną⁶.

Według danych z 2015 roku nadal 663 milionów ludzi korzysta z wody pitnej pochodzącej z niezabezpieczonych studni, niezbadanych ujęć, w tym z wód powierzchniowych. Większa część z tej populacji zamieszkuje obszary rozwijające się, w tym prawie połowa ludności korzysta z niesprawdzonych źródeł pitnej wody na terenach Subsaharyjskiej Afryki (319 milionów) oraz Południowej Azji (134 miliony)⁷.

Oczywiście te dane nie wzięły się znikąd. Problematyka dotycząca prawa dostępu człowieka do wody oraz sanitariatów była przez długie

⁴ <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2017-wastewater-the-untapped-resource/>. W dniu 22.3.2017 r. ukazał się najnowszy światowy raport na temat wody. Szczegóły zob. WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). The United Nations World Water Development Report 2017. Wastewater: The Untapped Resource. Paris, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002471/247153e.pdf> [ostatni dostęp 26.3.2017 r.].

⁵ P. Kowalczak, *Konflikty o wodę*, Przeźmierowo 2007, s. 61–63, za: F. Sultana, A. Loftus (red.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 13.

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12.3.2009 r. w sprawie wody, w perspektywie Piątego Światowego Forum Wody, które odbędzie się w Stambule w dniach od 16 do 22.3.2009 r., Dz. Urz. UE, C 87E z 1.03.2010, s. 157-162.

⁷ *Progress on sanitation and drinking water – 2015 update and MDG assessment*. Unicef and World Health Organization 2015, s. 6.

lata pomijana i stanowiła zagadnienie o niskim priorytecie. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2006 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję, w której ustanowiło - rok 2008 - rokiem dostępu do sanitariatów⁸. Był to jeden ze sposobów zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na problem związany z brakiem odpowiedniej infrastruktury sanitarnej. Już wówczas podkreślono, że prawo do dostępu do wody i prawo sanitariatów to dwa odrębne zagadnienia. Chociaż z drugiej strony pomimo pewnych różnic pomiędzy prawem do wody i prawem do sanitariatów, są one ze sobą połączone zarówno od strony normatywnej jak i praktycznej.

Podstawowym celem artykułu jest próba nakreślenia wzajemnych relacji pomiędzy prawem do wody a prawem do sanitariatów. Czy prawa powyższe należy traktować jako jedną nierozłączną kategorię czy może są one od siebie niezależne? W tym celu przeprowadzona zostanie analiza regulacji prawnych dotyczących praw człowieka, z których można wyodrębnić prawo do wody i sanitariatów. Następnie przedstawione zostaną dokumenty tzw. miękkiego prawa (*soft law*), które poświęcone są zagadnieniom związanym dostępem do wody i infrastruktury sanitarnej. Warto zaznaczyć, że dokumenty należące do kategorii *soft law* pełnią istotną rolę w upowszechnianiu praw człowieka i spełniają ważną funkcję wspomagającą i uzupełniającą wobec prawnie wiążących aktów prawa międzynarodowego. W ostatniej części artykułu dokonana zostanie analiza wybranych regulacji krajowych poświęconych prawu do wody i sanitariatów oraz przedstawione zostaną praktyczne problemy wynikające z orzecznictwa sądów krajowych.

PRAWO CZŁOWIEKA DO WODY I SANITARIATÓW NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH REGULACJI PRAWNYCH

Rozwój, kształtowanie się prawa człowieka do wody i sanitariatów ma stonkowo krótką genezę. Podczas konferencji zorganizowanej w 1977 roku

⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2006, *International Year of Sanitation, 2008*, United Nations A/RES/61/192, 6 February 2007.

w mieście Mar del Plata w Argentynie, Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) uchwaliła deklarację, w której zasadniczym priorytetem było prawo do wody analizowane w różnych kontekstach. W dokumencie tym stwierdzono, m.in. że „wszyscy ludzie niezależnie od stopnia ich rozwoju, niezależnie od warunków społecznych i ekonomicznych mają prawo dostępu do wody pitnej w ilościach i jakości potrzebnej do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb”⁹. W deklaracji z Mar del Plata podkreślono także, że lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku mają być to dekadą poświęconą prawu do wody i sanitariatów¹⁰. W 1980 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło, że znaczna część ludności na świecie nie ma dostępu do bezpiecznej i czystej wody, a jeszcze większy odsetek nie ma dostępu do odpowiedniej infrastruktury sanitarnej¹¹. Podczas międzynarodowej konferencji w sprawie wody i środowiska zorganizowanej w 1992 roku w Dublinie również zostało potwierdzone prawo do czystej wody oraz infrastruktury sanitarnej. W deklaracji przyjętej na zakończenie konferencji wskazano między innymi, że woda stanowi wartość ekonomiczną. Podkreślono, że należy w odpowiedni sposób zarządzać zasobami wodnymi, aby zapewnić sprawiedliwy dostęp do wody oraz chronić zasoby wodne¹². Warto w tym miejscu podkreślić, że część przedstawicieli świata naukowego oraz instytucji działających na rzecz praw człowieka do wody wskazuje, że wprowadzenie prawa do wody łączy się z innymi aspektami i problemami, o których nie można zapominać. Jednym z większych wyzwań jest próba znalezienia odpowiedzi na pytania, w jaki sposób przestrzegać tego prawa jednocześnie zapewniając równość,

⁹ Report of the United Nations Water Conference Mar del Plata, 14-25 March 1977, E/CONF 70/29, Rozdział II Community water supply, s. 66. Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf> [ostatni dostęp 3.3.2017].

¹⁰ *Ibidem*, rozdział I, pkt 1, s. 14.

¹¹ Resolution adopted by the General Assembly, *Proclamation of the international drinking water supply and sanitation decade*, United Nations A/RES/35/18, 10 November 1980, <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r18e.pdf> [ostatni dostęp: 3.3.2017 r.].

¹² The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 31.1.1992, pkt 4. Dokument dostępny na <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm> [ostatni dostęp: 13.3.2017].

sprawiedliwość oraz odpowiedni system zarządzania wodą? W wyniku prywatyzacji, woda stanie się towarem i nie każdego człowieka będzie na nią stać. Istotny jest także sposób dystrybuowania zasobów wodnych i wiążący się z tym wpływ instytucji prywatnych na szeroko pojęty przemysł wodny¹³.

Przez wiele lat prawo człowieka do wody było wyodrębniane z innych, podstawowych dla rozwoju praw człowieka, aktów prawa międzynarodowego. Przy czym należy zauważyć, że nie ma w tych regulacjach bezpośredniego odwołania do prawa do wody czy sanitariatów. Prawa powyższe wywodzą się z prawa do życia oraz do życia na odpowiednim poziomie. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC) z 1948 roku¹⁴, który stanowi: „każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie”. Z kolei według art. 2 Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) z 1950 roku¹⁵ „prawo każdej osoby do życia jest chronione przez ustawę (...)”, a zgodnie z art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOP)¹⁶ „każda istota ludzka ma prawo do życia”.

W Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSK) przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 roku¹⁷ prawo do wody i sanitariatów również nie zostało wyrażone wprost, ale jak podkreślają przedstawiciele doktryny, prawo każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia włączając w to wyżywienie,

¹³ F. Sultana, A. Loftus, *Prawo do wody. Perspektywy i możliwości* [w:] F. Sultana, A. Loftus (red.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 29-30.

¹⁴ Deklaracja została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10.12.1948 r. Treść przepisu pochodzi z książki: A. Przyborowska – Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2005, s. 166.

¹⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., Dz.U.1993. nr 61 poz. 284.

¹⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych został przyjęty przez Zgromadzenie ogólne ONZ w dniu 16.12.1966 r., Dz. U z 1977 r., Nr 38, poz.167.

¹⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjęty w dniu 16.12.1966 r. i otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych¹⁸ nie wyklucza istnienia takich praw jak prawo do wody czy sanitariatów¹⁹. Pośrednio prawo do wody i sanitariatów wynika także z art. 12 MPPGSK²⁰.

Chociaż przedstawione powyżej przepisy nie wymieniają *expressis verbis* prawa do wody czy sanitariatów, to jednak gwarantują odpowiedni standard życia. A dostęp do wody i infrastruktury sanitarnej jest dla człowieka niezbędny.

Warto podkreślić, że 20 stycznia 2003 roku Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (instytucja monitorująca realizację MPPGSK) opublikował Komentarz ogólny nr 15 w sprawie prawa do wody. Po raz pierwszy prawo to zostało uznane za prawo człowieka. Twórcy komentarza dokonali analizy w oparciu o przepisy zawarte w art. 11 i 12 MPPGSK. W dokumencie wyraźnie wskazano, iż „niezbędna jest odpowiednia ilość bezpiecznej wody (...) do spożycia, gotowania, zaspokojenia osobistych i domowych potrzeb”. Dostatecznego dostępu do wody nie należy rozumieć w sposób wąski, wyłącznie w odniesieniu do jej ilości czy zastosowanych technologii. Wodę powinno się traktować nie tyle jako dobro ekonomiczne, ale przede wszystkim jako dobro społeczne i kulturowe. Prawo do niej musi być ponadto stosowane w sposób zrównoważony, pozwalający na realizowanie go przez obecne i przyszłe pokolenia²¹. Warto

¹⁸ Przepisy zawarte w art. 11 MPPGSK.

¹⁹ P. Obani, J. Gupta, *The Evolution of the Right to Water and Sanitation: Differentiating the Implications*, „Review of European Community&International Environmental Law” 2015 vol. 24(1), s. 28.

²⁰ Według art. 12 „1. Państwa-Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego. 2. Kroki, jakie Państwa-Strony niniejszego Paktu powinny podjąć dla osiągnięcia pełnego wykonania tego prawa, będą obejmowały środki konieczne do:

a) zapewnienia zmniejszenia wskaźnika martwych urodzeń i śmiertelności niemowląt oraz do zapewnienia zdrowego rozwoju dziecka; b) poprawy higieny środowiska i higieny przemysłowej we wszystkich aspektach;

c) zapobiegania chorobom epidemicznym, endemicznym, zawodowymi innym oraz ich leczenia i zwalczania;

d) stworzenia warunków, które zapewniłyby wszystkim pomoc i opiekę lekarską na wypadek choroby.

²¹ United Nations Economic and Social Council, *General Comment No. 15 (2002)*,

podkreślić, że Komitet znacznie wcześniej, bo już w 1995 roku²² analizując prawa starszych osób, stwierdził, iż ludzie w podeszłym wieku muszą mieć zapewniony (...) dostęp do żywności, odpowiedniej jakości wody pitnej, opieki zdrowotnej (...).

W uchwalonej w 1989 roku Konwencji o prawach dziecka²³ również zasygnalizowano potrzebę zapewnienia dostępu do wody pitnej²⁴. Odwołanie do prawa do wody odnaleźć można także w Konwencji ONZ z 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych. Przepis zawarty w art. 28 ust. 2 lit a gwarantuje odpowiednie warunki życia oraz ochronę socjalną, w tym zapewnienia osobom niepełnosprawnym jednakowego dostępu do usług w zakresie dostarczania czystej wody oraz do odpowiednich usług, urządzeń i innego rodzaju pomocy w zaspokajaniu potrzeb związanych z niepełnosprawnością, po przystępnych cenach.

Problem niewystarczającego dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych wpływa negatywnie na każdego człowieka. Natomiast największe konsekwencje tego braku odczuwają kobiety i dziewczęta, gdyż bezpośrednio wpływa to na ich stan zdrowia, bezpieczeństwo czy też prawo do edukacji²⁵. Można zadać pytanie dlaczego tak się dzieje? Otóż

The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Distr. General E/C.12/2002/1120, January 2003, pkt. 11, s. 5.

²² United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, E/1996/22, 8 December 1995, <http://www.refworld.org/docid/4538838f11.html> [ostatni dostęp 14.3.2017].

²³ Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20.11.1989 r. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 30.4.1991, Dz. U z 1991 r., Nr 120, poz. 526.

²⁴ Zgodnie z art. 24 ust.1: Państwa-Strony uznają prawo dziecka do najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej. Państwa-Strony będą dążyły do zapewnienia, aby żadne dziecko nie było pozbawione prawa dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej.2. Państwa-Strony będą dążyły do pełnej realizacji tego prawa, a w szczególności podejmą niezbędne kroki w celu: c) zwalczania chorób i niedożywienia, w tym – w ramach podstawowej opieki zdrowotnej – przez wykorzystanie między innymi łatwo dostępnych technik oraz przez dostarczanie odpowiednich pożywnych produktów żywnościowych i wody pitnej, z uwzględnieniem niebezpieczeństwa oraz ryzyka zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

²⁵ Informacja dostępna na http://www.woda.edu.pl/artykuly/woda_a_prawa_kobiet/ [ostatni dostęp: 23.02.2017].

w większości społeczeństw na świecie to właśnie kobiety i dziewczęta zajmują się pracami domowymi. Przykładowo w jednej czwartej gospodarstw domowych z obszaru Subsaharyjskiej Afryki podróż po wodę zajmuje co najmniej pół godziny. Przy czym jak pokazują dane, w siedmiu na dziesięć gospodarstw domowych to właśnie kobiety są odpowiedzialne za dostarczenie wody²⁶.

W wielu miejscach na świecie z powodu braku dostępu do czystej, bezpiecznej wody pitnej i sanitariatów dziewczęta dużo częściej niż chłopcy opuszczają zajęcia szkolne. Kilkuletnie dziewczynki zamiast iść do szkoły poświęcają długie godziny na wyprawy po wodę. Jak podkreśla Inga Winkler, brak dostępu do sanitariatów i czystej wody w placówkach edukacyjnych prowadzi do wysokiej absencji dziewczynek w szkołach. Problem ten nasila się podczas menstruacji. Wówczas dziewczynki nie uczestniczą w zajęciach ponieważ w wielu placówkach nie ma odrębnych, bezpiecznych i czystych toalet ani możliwości umycia rąk. Taka sytuacja wywołuje u dziewcząt duży dyskomfort fizyczny i psychiczny²⁷. Potrzeby związane z zapewnieniem odpowiedniego dostępu do sanitariatów są różne u dziewcząt i chłopców, zarówno z biologicznego, jak i społecznego punktu widzenia. Niezmiernie ważne jest, aby wdrażane były inwestycje mające na celu zapewnienie odpowiednich warunków sanitarnych, szczególnie uwzględniające potrzeby kobiet i dziewcząt²⁸. Różnice kulturowe w obrębie płci prowadzą do powstawania wykluczeń - nawet w zakresie korzystania z infrastruktury sanitarnej. W niektórych gospodarstwach domowych kobiety nie mogą korzystać z toalety jedynie z powodu nakazów kulturowych dotyczących płci.

²⁶ Unicef and World Health Organization 2015, *Progress on sanitation and drinking water – 2015 update and MDG assessment*, s. 38.

²⁷ I. Winkler *The Human Right to Sanitation*, „University of Pennsylvania Journal of International Law”, Volume 37, Issue 4, Article 5, 2016, s.1339-1340; UN, Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque*, United Nations, Human Rights Council, A/HRC/12/24, 1 July 2009, pkt 51, s. 17.

²⁸ Z. Burt, K. Nelson, I. Ray, *Towards gender equality through sanitation access*, No. 12, March 2016, The UN Women discussion paper, s. 5.

Warto też podkreślić, że brak sanitariatów prowadzi do przemocy, molestowania, a nawet ataków ze strony zwierząt. Ofiarami są najczęściej kobiety²⁹.

Jedną z ważniejszych regulacji o charakterze uniwersalnym odnoszącą się do prawa dostępu do wody jest Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 roku³⁰. W dokumencie tym podkreślono, że zostaną podjęte działania mające na celu likwidację dyskryminacji kobiet w środowiskach wiejskich, po to, aby zapewnić im, na zasadzie równości z mężczyznami, udział w rozwoju środowiska wiejskiego i płynących z tego korzyści, a w szczególności korzystania z odpowiednich warunków mieszkalnych, sanitarnych, dostaw energii elektrycznej i wody, transportu i łączności³¹.

Kwestie związane z prawami kobiet, w tym przysługujące im prawo do odpowiednich warunków sanitarnych oraz dostępu do czystej wody, zostały zapewnione w przyjętej w dniu 25 września 2015 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucji - *“Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”* (Zmianowanie naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030)³². W punkcie piątym pt. „Osiągnięcie równości płci oraz wzmocnienie prawa kobiet i dziewcząt” (*Achieve gender quality and empower all women and girls*) podkreślono, iż należy zakończyć wszystkie formy dyskryminacji kobiet i dziewczynek. Trzeba wyeliminować wszystkie formy przemocy wobec kobiet i dziewczynek w sferach publicznej i prywatnej, w tym handel ludźmi oraz wykorzystywanie seksualne. Twórcy rezolucji wzywają również do wyeliminowania wszystkich szkodliwych praktyk, w tym małżeństwa dzieci, zmuszania do małżeństwa oraz okaleczania organów płciowych.

²⁹ I. Winkler, *op. cit.*, s. 1343.

³⁰ Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18.12.1979 r., Dz. U. z 1982 Nr 10 poz. 71.

³¹ Art. 14 ust. 2 lit. h Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

³² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations A/RES/70/1, 21 October 2015, Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all.

Dodatkowo zwrócono również uwagę, że należy uznawać i szanować niepłatną opiekę w domu i pracę domową poprzez udostępnienie usług publicznych, infrastruktury oraz pomocy społecznej oraz promować wspólne obowiązki w domostwach³³. Celem społeczności międzynarodowej jest również zapewnienie do 2030 roku powszechnego oraz równego dostępu do bezpiecznej i niedrogiej wody pitnej. Zwrócono również uwagę, na potrzebę zapewnienia odpowiednich i higienicznych warunków sanitarnych, uwzględniając przy tym szczególnie potrzeby kobiet, dziewcząt. W agendzie podkreślono także, iż należy wdrożyć zintegrowany system zarządzania zasobami wodnymi oraz zmniejszyć liczbę osób cierpiących z powodu niedoboru wody³⁴.

Przełomowym momentem w zakresie uznania prawa człowieka do wody było przyjęcie w dniu 28 lipca 2010 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji 64/292³⁵ uznającej prawo do wody za prawo człowieka. We wstępie potwierdzono też, że równy dostęp do bezpiecznej i czystej wody pitnej jest integralnym składnikiem realizacji wszystkich praw człowieka. W części normatywnej uznano „prawo do bezpiecznej i czystej wody oraz urządzeń sanitarnych jako prawo człowieka, które jest niezbędne do korzystania z życia i ze wszystkich praw człowieka w pełni”. Za przyjęciem rezolucji głosowały 122 państwa, nikt nie był przeciw, 41 wstrzymało się od głosu³⁶, a 29 państw było nieobecnych³⁷. Należy podkreślić, że rządy niektórych państw z tej grupy uważają, że nie muszą się

³³ W punkcie piątym rezolucji „*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”, zwrócono również uwagę na konieczność zagwarantowania pełnego i efektywnego udziału kobiet w życiu politycznym, ekonomicznym i publicznym, zapewnienia równych szans na stanowiskach kierowniczych oraz zagwarantowania powszechnego dostępu do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego.

³⁴ *Ibidem*, pkt 6.

³⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, *The human right to water and sanitation*, United Nations A/RES/64/292, 3 August 2010.

³⁶ W tym Wielka Brytania, Australia, Japonia, Kanada i Stany Zjednoczone, Polska.

³⁷ Press Release, General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right, by Recorded Vote of 122 in Favour, None against, 41 Abstentions, U.N. Press Release GA/10967 (Jul. 28, 2010), www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm [ostatni dostęp: 25.2.2017].

stosować do żadnych nowych regulacji dotyczących wody. Pojawiały się argumenty, iż prawo do wody i sanitariatów nie ma podstaw prawnych, w takim znaczeniu jak zostało to ujęte w rezolucji³⁸. Inne państwa, takie jak Australia czy Kanada kwestionowały ważność rezolucji ponieważ nie było jednomyślności w głosowaniu. Jednakże czy można zgodzić z takimi argumentami? Wśród przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego publicznego nie ma jednomyślności co do możliwości uznania np. rezolucji za źródło prawa. Jak słusznie wskazuje J. Białocerkiewicz, pojęcie źródeł prawa międzynarodowego należy do bardziej skomplikowanych zagadnień, gdyż ten porządek prawny, nie ustalił normatywnie katalogu źródeł i ich hierarchii³⁹. Szczególnie dużo wątpliwości wzbudza walor prawny rezolucji przyjmowanych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości potwierdzał jednak, że w pewnych uzasadnionych wypadkach rezolucje takie mają charakter wiążący. Co do zasady przyjmuje się, że moc wiążącą mają te rezolucje ONZ, które są aktami prawa stosowania prawa międzynarodowego albo jego interpretacji⁴⁰. Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji nr 64/292 dokonało interpretacji wcześniejszych aktów prawa międzynarodowego, z których wywodzi się prawo do wody, jak również rezolucji i komentarzy dotyczących prawa do wody i sanitariatów. W oficjalnym komunikacie ONZ stwierdzono: „prawo do wody i urządzeń sanitarnych jest takim samym prawem człowieka jak pozostałe, co oznacza, że można go dochodzić przed sądem”⁴¹.

³⁸ P. Obani, J. Gupta, *op. cit.*, s. 29.

³⁹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 54.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 99-100.

⁴¹ Komunikat prasowy Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka z 10 października 2010 roku cytowany przez Catarina de Albuquerque, wówczas niezależną ekspertkę ds. zobowiązań związanych z prawem do bezpiecznej wody pitnej i urządzeń sanitarnych (obecnie specjalną wysłanniczkę ONZ), w notatce zatytułowanej *UN united to make the right to water and sanitation legally binding*. cyt. za: M. Barlow, *Przedmowa* [w:] F. Sultana, A. Loftus (red.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 10.

W tym samym roku Rada Praw Człowieka wydała rezolucję, w której powołała się m.in. na rezolucję nr 64/292⁴² uznającą prawo człowieka do wody i sanitariatów. W dokumencie tym zdefiniowano prawo do wody jako prawo do „regularnych dostaw odpowiedniej ilości bezpiecznej, akceptowalnej, fizycznie dostępnej, osiągalnej wody pitnej oraz usług sanitarnych dobrej jakości”. Dodatkowo w rezolucji potwierdzono, że: „prawa człowieka do bezpiecznej wody pitnej i sanitariatów wywodzą się z prawa do odpowiedniego standardu poziomu życia, i są nierozzerwalnie związane z prawem do życia na odpowiednim poziomie, powiązane są z prawem do najwyższego możliwego standardu opieki zdrowotnej oraz z prawem do życia i godności⁴³. Z całą pewnością należy stwierdzić, że obie rezolucje stanowią przełom w międzynarodowych staraniach o prawo do bezpiecznej, czystej wody pitnej i urządzeń sanitarnych.

Z kolei w listopadzie 2010 roku Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych opublikował oświadczenie w sprawie prawa do urządzeń sanitarnych⁴⁴. Podkreślono w nim, iż brak dostępu do urządzeń sanitarnych może prowadzić do naruszenia godności człowieka i podważa możliwość korzystania z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Zasygnalizowano, że kwestia związana z dostępem do infrastruktury sanitarnej jest od dłuższego czasu marginalizowana i zaniedbywana⁴⁵. Śmiało można powiedzieć, że dokument ten wyznacza nowe standardy, gdyż po raz pierwszy wyodrębniono prawo do sanitariatów - niezależnie od istniejącego prawa do wody. Wyraźnie podkreślono, iż urządzenia sanitarne są istotnym elementem ludzkiej egzystencji zapewniającym zachowanie godności. Prawo do infrastruktury sanitarnej jest komponentem prawa do życia w odpowiednich warunkach, gwarantowanym w art. 11 MPPGSiK oraz prawa do życia na odpowiednim poziomie. Potwierdzono, iż prawo

⁴² UN Human Rights Council (HRC), *Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation*, (UN Doc. A/HRC/RES/15/9), 6 October 2010.

⁴³ *Ibidem*, pkt 3.

⁴⁴ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Statement on the Right to Sanitation* (UN Doc. E/C.12/2010/1, 19 November 2010) ('Sanitation Statement').

⁴⁵ *Ibidem*, pkt 1.

do sanitariatów jest także związane, między innymi z prawem do ochrony zdrowia, określonym w artykule 12 ustęp 1 i 2 (a), (b) i (c), prawem do mieszkania, w artykule 11, jak również prawem do wody, której Komitet uznał w swoim Komentarzu ogólny nr 15 w sprawie prawa do wody⁴⁶.

Od momentu przyjęcia rezolucji ONZ z 2010 roku, Rada Praw Człowieka wydała kilka rezolucji potwierdzających istnienie prawa człowieka do wody oraz sanitariatów. Jedną z nich jest dokument przyjęty przez Radę Praw Człowieka w dniu 8 kwietnia 2011 roku zatytułowany: „Prawa człowieka do bezpiecznej wody pitnej i sanitariatów”. Podkreślono w nim, iż: „z zadowoleniem przyjmuje uznanie prawa do bezpiecznej wody pitnej i sanitariatów jako prawa człowieka uznane przez ONZ oraz Komitet Praw Człowieka”⁴⁷. Następnie w 2013 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w drodze porozumienia kolejną rezolucję „*Resolution reaffirming the recognition of the human right to water and sanitation*”⁴⁸.

W 2011 roku Światowa Organizacja Zdrowia przywołała dwie rezolucje z 2010 roku (wydane przez ONZ i Radę Praw Człowieka) i ponagliła kraje, aby zapewniły, że ich narodowe strategie dotyczące zdrowia będą wspierały „postępy w realizacji prawa człowieka do wody i sanitariatów, które powinny być skierowane do każdego człowieka bez żadnej dyskryminacji, a dostęp do czystej wody i sanitariatów powinien być wystarczający, bezpieczny, akceptowalny, dostępny fizycznie, i na użycie którego ludzie mogą sobie finansowo pozwolić zarówno w celach prywatnych i domowych”⁴⁹.

W grudniu 2015 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w drodze konsensusu kolejną rezolucję, w której potwierdzono, że prawo do wody i prawo do sanitariatów to dwie odrębne kategorie praw⁵⁰. W dokumencie zwrócono również uwagę na konieczność zapewnienia odpowiedniego do-

⁴⁶ *Ibidem*, pkt 7.

⁴⁷ Resolution adopted by the Human Rights Council 16/2, *The human right to safe drinking water and sanitation*, United Nations A/HRC/RES/16/2, 8 April 2011.

⁴⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013, *The human right to safe drinking water and sanitation*, United Nations A/RES/68/157, 12 February 2014.

⁴⁹ The Sixty-fourth World Health Assembly, *Drinking-Water, Sanitation and Health*, WHA64.24 24 May 2011, pkt 1 (3), s. 3 http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64/A64_R24-en.pdf.

⁵⁰ Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015, *The human rights to safe drinking water and sanitation*, United Nations A/RES/70/169, 22 February 2016.

stępu do czystej wody i infrastruktury sanitarnej dla kobiet i dziewcząt. Podkreślono, że brak odpowiedniego zaplecza służącego zapewnieniu higieny, powoduje ograniczenia w dostępie do innych praw, jak chociażby prawa do edukacji.

POJĘCIE PRAWA DO WODY I SANITARIATÓW

Prawo do wody i sanitariatów stało się częścią praw człowieka wywodzącą się z prawa do życia na odpowiednim poziomie. Natomiast czym jest prawo do wody? W jaki sposób można zdefiniować prawo do sanitariatów? Czy jest to ta sama grupa praw? Czy można je wyodrębnić? Jak wskazuje A. Oniszczyk prawo człowieka do wody to prawo dostępu do wody o odpowiedniej jakości, umożliwiające człowiekowi zaspokojenie potrzeb bytowych (konsumpcja bezpośrednia, przygotowanie posiłków, funkcjonowanie urządzeń sanitarnych). Istnienie tego prawa uznać można za konsekwencję prawa do życia⁵¹. Źródło bezpiecznej wody pitnej zostało zdefiniowane, jako źródło chronione od zewnętrznego skażenia, szczególnie skażenia fekaliami. Bezpieczna woda pitna to, m.in.: woda doprowadzana rurociągiem do mieszkania, podwórza lub działki; publiczny kran lub wodotrysk; studnia; chroniona studnia głębinowa; zbiornik z deszczówką⁵². Prawo człowieka do sanitariatów, podobnie jak w przypadku prawa do wody, wywodzi się z prawa do życia na odpowiednim poziomie. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na definicję prawa człowieka do sanitariatów przedstawioną w raporcie z 2009 roku, przez ówczesną sprawozdawcę/ekspertkę ONZ⁵³.

⁵¹ A. Oniszczyk, *Prawo jednostki do wody jako konsekwencja prawa do życia. Możliwość realizacji prawa na przykładzie Bliskiego Wschodu*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Rocznik 2013, tom VII, s. 291.

⁵² <https://www.wssinfo.org/definitions-methods/watsan-categories/> [ostatni dostęp: 2.2.2017].

⁵³ UN, Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque*, United Nations, Human Rights Council, A/HRC/12/24, 1 July 2009, pkt 62-64, s. 20-21.

W definicji w pierwszej kolejności zwrócono uwagę, iż: „infrastruktura sanitarna to system do zbierania, transportowania, przetwarzania i pozbywania się lub ponownego wykorzystania ludzkich odchodów i związanej z tym higieny”. W raporcie podkreślono, że „kraje muszą zapewnić (bez dyskryminacji), że każdy ma fizyczny i ekonomiczny dostęp do sanitariatów we wszystkich sferach życia, i że są one bezpieczne, higieniczne, akceptowalne społecznie i kulturalnie, oraz że zapewniają one prywatność oraz godność”. Powyższa definicja została uznana między innymi przez Radę Praw Człowieka oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

PRAWO DO WODY I SANITARIATÓW W WYBRANYCH KRAJOWYCH PORZĄDKACH PRAWNYCH

Prawo do wody i sanitariatów zostało również ujęte w wielu regulacjach krajowych i coraz częściej staje się przedmiotem orzeczeń sądowych.

Problem braku dostępu do wody odpowiedniej jakości dotyczy m.in. Republiki Południowej Afryki. Pierwsze zmiany dotyczące polityki dostępu do wody i sanitariatów nastąpiły w latach 1993-1994. Warto podkreślić, że na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w RPA wystąpiły dynamiczne zmiany zarówno społeczne, jak i polityczne. Schyłek polityki apartheidu to jedna z ważniejszych przemian w tym państwie. W lipcu 1993 roku uchwalono tymczasowy projekt konstytucji, który przewidywał, m.in. trójpodział władzy oraz unitarny charakter państwa. Projekt został zaakceptowany w grudniu 1993 roku. Natomiast w dniu 29 kwietnia 1994 roku po raz pierwszy w historii RPA odbyły się powszechne i wolne wybory⁵⁴.

Po upadku apartheidu nowy rząd opublikował dokument „*The Reconstruction and Development Programme (RDP)*”. Jednym z czterech filarów programu był obszar zatytułowany „zaspokajanie podstawowych potrzeb”. Wśród nich priorytetowo potraktowano dostęp do czystej wody

⁵⁴ K. Maksymow, *Przeobrażenia polityczne i społeczne w Południowej Afryce - od apartheidu do czasów współczesnych*, „Forum Politologiczne”, Tom 13, 2012, s. 528.

oraz infrastruktury sanitarnej. Według danych statystycznych z 1994 roku, aż 14 milionów mieszkańców RPA było pozbawionych dostępu do wody o odpowiedniej jakości, natomiast 21 milionów (połowa populacji ludności w 1994 roku) była pozbawiona dostępu do infrastruktury sanitarnej⁵⁵.

W dniu 4 grudnia 1996 roku została uchwalona nowa konstytucja Republiki Południowej Afryki. Ustawa zasadnicza weszła w życie 4 lutego 1997 roku. W rozdziale II zatytułowanym „*Bill of Rights*” znajdują się m.in. przepisy regulujące kwestie prawa do wody. Zasadnicze znaczenie ma punkt 27 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo dostępu do jedzenia oraz do wody” (ust.1). Natomiast obowiązkiem państwa jest uchwalenie odpowiednich regulacji prawnych w celu realizacji tych praw (pkt 27 ust.2). Warto nadmienić, że prawodawca południowoafrykański uchwalił szczegółowe regulacje poświęcone prawu do wody i infrastruktury sanitarnej. Jednym z przykładów jest ustawa z 1997 roku „*The Water Services Act (Act 108 of 1997)*”. Ustawa zbudowana jest z 85 rozdziałów, podzielonych na 12 podrozdziałów⁵⁶. Zasadnicze cele tej regulacji to zapewnienie prawa dostępu do podstawowego zaopatrzenia w wodę oraz prawo do podstawowej infrastruktury sanitarnej, dzięki którym zostanie zapewniony dostęp do wystarczającej ilości wody, odpowiedni standard ochrony zdrowia ludzkiego oraz odpowiednia jakość środowiska naturalnego. Przepisy ustawy ustalają także sposób przygotowania i przyjęcia planów rozwoju usług wodnych przez podmioty świadczące usługi wodno-sanitarne, zasady monitorowania usług wodnych, zbierania informacji na temat zasobów wodnych w krajowym systemie informatycznym, odpowiedzialności dostawców „usług wodnych”, a także promowania metod skutecznego zarządzania i ochrony zasobów wodnych.

Dodatkowo przepisy ustawy *The Water Services Act* precyzują czym są „podstawowe warunki sanitarne” oraz „zaopatrzenie w podstawową

⁵⁵ H. Muller, *The South African Experience on Legal, Institutional and Operational Aspects of the Rights to Water and Sanitation*, „Aquatic Propedia” 2014, vol. 2, s. 36.

⁵⁶ Informacja na ten temat, jak również ustawa dostępne są na stronach: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=47386&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [ostatni dostęp: 25.02.2017].

wodę”. Zgodnie z pierwszą definicją „podstawowe warunki sanitarne” oznaczają wymóg posiadania minimalnego poziomu usług niezbędnych do zapewnienia bezpiecznych, higienicznych sposobów usuwania ludzkich odchodów, w tym utworzenie krajowych sieci kanalizacyjnych służących do usuwania nieczystości z domów. Z kolei zaopatrzenie w podstawową wodę oznacza możliwość korzystania z usług polegających na zapewnieniu w gospodarstwach domowych, jak i „nieformalnych” gospodarstwach domowych, dostępu do wody o odpowiedniej jakości pozwalającej na ochronę życia oraz utrzymanie higieny osobistej

Warto podkreślić, że minister do spraw wody i ochrony środowiska przyjął specjalny dokument „*National standards in terms of Section 9 of the Water Services Act*”⁵⁷, w którym określone zostały standardy w zakresie dostępu do czystej wody i infrastruktury sanitarnej. Ustalono w nim, że minimalne standardy w zakresie podstawowego dostępu do infrastruktury sanitarnej oznaczają dostęp do toalet, które są bezpieczne, przyjazne dla środowiska, zapewniają użytkownikowi prywatność, chronią go przed warunkami atmosferycznymi, są łatwe w utrzymaniu czystości, zapewniają dobrą wentylację oraz ochronę przed muchami i innymi szkodnikami przenoszącymi choroby. W dokumencie położony został również nacisk na zapewnienie odpowiedniego poziomu edukacji na temat opieki zdrowotnej oraz zasad higieny osobistej. Z kolei w standardach odnoszących się do „podstawowego dostępu do wody” zwrócono uwagę na zapewnienie odpowiedniego poziomu edukacji w zakresie efektywnego wykorzystywania i szanowania zasobów wodnych. Ponadto określono, że każdej osobie przysługuje 25 litrów wody dziennie, przy minimalnym natężeniu przepływu nie mniejszym niż 10 litrów na minutę w odległości, nie większej niż 200 metrów od gospodarstwa domowego.

⁵⁷ Guidelines for Compulsory National Standards Regulations under section 9 of the Water Services Act (Act 108 of 1997) and Norms and Standards for Water Services Tariffs Regulations under section 10 of the Water Services Act (Act 108 of 1997) Department of Water Affairs and Forestry, April 2002 <https://www.wqms.co.za/download/reference/general/compstds.pdf> [ostatni dostęp: 27.02.2017 r.].

Od momentu wprowadzenia w RPA przepisów dotyczących prawa do wody i infrastruktury sanitarnej minęło ponad 20 lat. W tym czasie nastąpił ogromny przyrost naturalny z 40,6 milionów w 1996 do 55,6 milionów ludzi w 2016 roku⁵⁸. W przedziale lat 1996–2016 można zauważyć również znaczną poprawę zakresie dostępu do wody. Odsetek gospodarstw domowych korzystających z wody pitnej dostarczanej za pomocą infrastruktury wodno-kanalizacyjnej wzrósł z 16,6 % w 1996 roku do 30% w 2016 roku. Obecnie mniej niż trzy czwarte gospodarstw domowych korzysta z dostępu do wody pitnej dostarczanej bezpośrednio do mieszkania⁵⁹.

Zasadniczym celem rządu jest także zapewnienie godnych warunków życia, w tym wyposażenie mieszkań w odpowiedniej jakości toalety. W 2011 roku liczba gospodarstw domowych wyposażonych w toalety mające dostęp do systemu kanalizacyjnego wynosiła 49 %. Z kolei w 2016 roku wzrosła do poziomu 60,6 %⁶⁰.

Konstytucja Ugandy 1995 z roku⁶¹ w rozdziale XIV gwarantuje obywatelom prawa podstawowe, w tym prawo do rozwoju gospodarczego, społecznego przede wszystkim poprzez zapewnienie dobrobytu socjalnego i kulturalnego, dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej, czystej i bezpiecznej wody, odzieży (...). Z kolei w rozdziale XXI zatytułowanym „Czysta i bezpieczna woda” zostało wyraźnie podkreślone, iż państwo podejmuje działania w celu promowania dobrego systemu zarządzania wodą na wszystkich poziomach.

Z kolei artykuł 47 konstytucji Urugwaju z 1967 roku zmienionej w 2004 roku⁶² dotyczy ochrony środowiska. W myśl tego przepisu ochrona środowiska dotyczy każdego. Osoby powinny powstrzymać się od jakich-

⁵⁸ Community Survey 2016, Statistical release P0301 / Statistics South Africa 2016, s. 23. Opracowanie dostępne na stronie internetowej: <http://www.statssa.gov.za/> [ostatni dostęp: 24.02.2017 r.].

⁵⁹ *Ibidem*, s. 65.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 68.

⁶¹ Constitution of the Republic of Uganda, 1995, last amended by Constitution - Amendment Act No. 2 of 2005.

⁶² Constitution of the Republic of Uruguay, 1967, as last amended 31 October 2004.

kolwiek działań powodujących poważną grabież, zniszczenie lub zanieczyszczenie środowiska (...). Woda jest naturalnym zasobem koniecznym do życia. Dostęp do wody pitnej i sanitariatów jest podstawowym prawem człowieka. Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 1 narodowe strategie dotyczące wody i sanitariatów powinny opierać się na: a) uporządkowaniu terytorium, konserwacji i ochronie środowiska oraz odbudowie przyrody, b) trwałym zarządzaniu, w solidarności z przyszłymi pokoleniami, przyszłymi zasobami wodnymi i podtrzymaniu hydrologicznego obiegu, który stanowi dobro będące interesem publicznym, c) ustanowieniu priorytetów na użycie wody przez regiony, dorzecza lub ich części, a głównym priorytetem powinno być dostarczenie wody pitnej dla całej populacji, d) zasadzie, że dostarczanie usługi wody pitnej i sanitariatów, musi być priorytetem z uwagi na porządek społeczny i ekonomiczny. Jakkolwiek regulacja, koncesja lub wydawanie zgody, które naruszają powyższe zapisy muszą zostać uznane za nieważne.

Ponadto powierzchnie wód oraz wody gruntowe (za wyjątkiem wody deszczowej) składające się na obieg hydrologiczny, stanowią jednolity zasób podlegający wspólnemu dobru, który podlega domenie państwowej jako publiczna domena hydrologiczna (art. 47 ust. 2). Natomiast publiczne usługi dotyczące infrastruktury sanitarnej i publiczne usługi dostarczania wody do odbiorców, będą podlegały wyłącznie i bezpośrednio osobom związanym z systemem państwowym (art. 47 ust. 3).

Przełomowa zmiana w zakresie uznania prawa do wody jako prawa człowieka nastąpiła w Słowenii. W dniu 17 listopada 2016 roku słoweński parlament dodał do konstytucji nowy przepis uznający prawa człowieka do wody⁶³. W myśl art. 70 lit. a ustawy zasadniczej: „Wszyscy mają prawo do wody pitnej. Zasoby wodne są dobrem publicznym zarządzanym przez państwo”. Ponadto prawodawca słoweński zwrócił uwagę na bardzo istotną kwestię - woda nie może być traktowana jak towar. Priorytetem powinno być wykorzystywanie zasobów wodnych w celu zaopatrzenia ludzi w wodę pitną do użytku domowego. Słowenia jest pierwszym państwem Unii

⁶³ As amended by the Constitutional Act Amending Chapter III of the Constitution of the Republic of Slovenia, which was adopted on 25 November 2016 and entered into force on 25 November 2016 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 75/16).

Europejskiej, które wprowadziło taki przepis do ustawy zasadniczej. Oprócz Słowenii takie postanowienia wprowadziło 15 państw na świecie⁶⁴. Kilka państw takich jak Boliwia, Ekwador, Kenia, czy Urugwaj wyodrębniły w konstytucjach prawo do sanitariatów, jako kategorię praw niezależną od prawa do wody.

PROBLEMATYKA DOTYCZĄCA BRAKU WYSTARCZAJĄCEGO DOSTĘPU DO WODY I SANITARIATÓW W WYBRANYCH ORZECZENIACH SĄDÓW KRAJOWYCH

Z punktu widzenia normatywnej treści praw człowieka do wody i sanitariatów sądy orzekają według pewnych kryteriów, zwracając uwagę przede wszystkim takie kwestie, jak potrzeba zapewnienia poczucia godności, dostęp do odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej korzystanie z wody, dostępność wody, przystępność cenową oraz bezpieczeństwo. Sądy biorą również pod uwagę zasadę równości, dostępu do informacji, zrównoważonego rozwoju oraz odpowiedzialności za korzystanie z zasobów wodnych.

W jednym ze swoich wyroków z 2010 roku francuski Sąd Najwyższy oznajmił, że pozbawianie pracowników sezonowych odpowiednich sanitariatów zaburza poczucie godności⁶⁵. Z kolei Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie orzekał w sprawach dostępu do odpowiednich sanitariatów wśród społeczności autochtonicznych i oznajmił, że brak dostępu do infrastruktury sanitarnej stanowi naruszenie prawa do życia gwarantowanego w artykule 4 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka⁶⁶.

⁶⁴ Prawo do wody zostało uregulowane w konstytucji: Meksyku, Urugwaju, Słowenii, Ugandy, Republiki Południowej Afryki, Nikaragui, Demokratycznej Republiki Kongo, Ekwadoru, Melediwów, Boliwii, Kenii, Nigru, Maroka. Szczegóły zob. P. Obani, J. Gupta, *op. cit.*, s.34.

⁶⁵ La Cour de Cassation, Chambre Criminelle [The Supreme Court, Criminal Division] Feb. 16, 2010, Laurent X, Cass. crim., 09-84.012 9 (unpublished) (Fr.), Podano za: I. Winkler, *op. cit.*, s. 1343.

⁶⁶ *Ibidem*, s.1342-1343.

W podobnym duchu wypowiedział się argentyński Sąd Najwyższy w wyroku z 18 września 2007 roku w sprawie *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Provincia del Chaco*⁶⁷. Warto zwrócić uwagę na stan faktyczny sprawy oraz uzasadnienie przedstawione w wyroku. Według badań przeprowadzonych w 2007 roku przez biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, raportów opracowanych przez Chaco Aboriginal Institute (*Instituto del Aborigen Chaqueño*), oraz danych z Ministerstwa Sprawiedliwości i Praw Człowieka, społeczności tubylcze (w większości grupy etnicznej Toba), zamieszkujące prowincje Chaco żyły w skrajnej biedzie. Większość populacji cierpiała na choroby endemiczne, takie jak niedożywienie, infekcje oddechowe, choroby płuc. Zasadniczym problemem był również brak dostępu do czystej wody, mieszkań i opieki zdrowotnej. Na skutek tego kryzysu w miesiącu przed złożeniem skarg do Sądu Najwyższego zmarło 11 osób.

We wrześniu 2007 roku Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Krajowego Sądu Najwyższego o wydanie nakazu sądowego przeciwko Argentynie i Prowincji Chaco. RPO twierdził że rząd, na poziomie krajowym, jak i lokalnym (w prowincjach), nie dopełnił swoich obowiązków wobec społeczności autochtonicznych. Nie zostało zagwarantowane prawo do odpowiedniego standardu życia, przede wszystkim: zdrowia, żywności, wody pitnej, edukacji, zakwaterowania, zatrudnienia. Przedstawiając argumenty na poparcie swoich tez, RPO powołał się zarówno na regulacje z zakresu międzynarodowego prawa praw człowieka⁶⁸, jak i przepisy zawarte w Konstytucji oraz ustawach szczegółowych. RPO domagał się pilnego dostarczenia, przez władze krajowe i lokalne, żywności, wody pitnej, ubrań, okryć, a także zapewnienia odpowiedniej opieki

⁶⁷ Wyrok *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Provincia del Chaco* [2007] Suprema Corte D.587.XLIII. Orzeczenie dostępne w dokumencie: *The human rights to water and sanitation in courts worldwide - a selection of national, regional and international case law*, Geneva 2014, s. 67-69.

⁶⁸ RPO wskazywał m.in. na przepisy zawarte w art. 1, 3, 8, 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, oraz art. 11 i 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych.

medycznej. Rzecznik podkreślił także, że wszelkie działania podjęte przez rząd na rzecz zaspokojenia potrzeb ludności, powinny zostać w odpowiedni sposób udokumentowane.

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez sąd, obowiązkiem rządu jest zapewnienie wody pitnej, jedzenia oraz pomocy zdrowotnej dla autochtonicznych społeczności będących pod jego kontrolą. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nakazał rządowi Argentyny i Prowincji Chaco, by zapewniły wodę pitną i żywność dla społeczności autochtonicznych, a także by zapewniono odpowiednie środki transportu do miejsc opieki zdrowotnej. Zgodnie z decyzją sądu przedstawiciele rządu zostali również zobowiązani do tego, aby w ciągu trzydziestu dni przekazać do sądu informację zawierającą opis podjętych środków ochrony oraz programów na rzecz zapewnienia wody pitnej, pożywienia, opieki zdrowotnej, mieszkań, dostępu do edukacji. Dodatkowo rząd miał złożyć sprawozdanie na temat alokacji środków finansowych przeznaczonych dla społeczności zamieszkującej prowincję Chaco.

W rocznym raporcie z 2007 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż rząd argentyński oraz przedstawiciele władz prowincji Chaco wdrożyli tymczasowe środki przeznaczone dla społeczności tubylczych, wypełniając tym samym decyzję sądu. Jednak już kilka lat później, w 2014 roku RPO ponownie zwrócił się do Sądu Najwyższego i przypomniał sprawę *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Provincia del Chaco*. Rzecznik miał wątpliwości czy tymczasowe środki podjęte przez stronę rządową są wystarczające, aby zagwarantować społeczności z prowincji Chaco prawo do wody oraz pożywienia⁶⁹.

Innym interesującym wyrokiem jest orzeczenie z 17 maja 2002 roku Sądu Najwyższego z Republiki Południowej Afryki.⁷⁰ W niniejszej sprawie

⁶⁹ Zob. Defensor del Pueblo, Province of Chaco, 'Pedido ante la Corte para que se cumpla la cautelar de protección a los derechos de aborígenes' <http://www.defensorchaco.gov.ar/index.php/prensa/519-pedido-ante-la-corte-para-que-se-cumpla-la-cautelar-de-proteccion-a-los-derechos-de-aborigenes> [ostatni dostęp: 29.12.2016].

⁷⁰ *Highveldridge Residents Concerned Party v Highveldridge Transitional Local Council and Others* [2002] High Court (Transvaal Provincial Division) 28521, (2002) (6) SA 66.

sąd doszedł do wniosku, iż jakiegokolwiek ewentualne straty finansowe poniesione przez firmę dostarczającą wodę, nie mogą być ważniejsze niż potrzeby ludzkie.

Problem rozpoczął się z dniem 1 lipca 2001. Wówczas państwowa firma dostarczająca wodę „Highveldridge TLC”, odłączyła dostawy wody do kilku domostw w miejscowości Lebohang. Pomimo że dwadzieścioro ósmioro mieszkańców poinformowało firmę, iż zapłaciło i wyrównało zaległe rachunki, to niestety te argumenty nie wystarczyły, aby dostawy wody zostały wznowione. Przedstawiciele firmy „Highveldridge TLC” argumentowali jednak, iż woda nie została odłączona, a możliwe zakłócenia powstały na skutek problemów z nowym zbiornikiem wody lub niesprawnym zaworem. Podkreślono także, że zgodnie z postanowieniami umowy, w sytuacji gdy konsument nie ureguje należności za korzystanie z wody, wówczas może zostać podjęta decyzja o odłączeniu wody do odbiorcy, który nie wywiązuje się z umowy.

Stowarzyszenie o nazwie „The Highveldridge Residents Concerned Party”, które reprezentowało mieszkańców Lebohang, złożyło wniosek do Sądu Najwyższego. Skarżący twierdzili, że odłączenie wody było decyzją administracyjną o bezprawnym, nieuzasadnionym i proceduralnie niesprawiedliwym charakterze. W uzasadnieniu pozwu wskazano również, żeby sąd nakazał pozwanej firmie, aby w trybie pilnym podłączyła mieszkańców do dostaw wody.

W niniejszej sprawie sąd uznał, iż skarżący byli uprawnieni, aby wnieść pozew. Sąd podkreślił również, że skarżący działali w interesie najuboższych członków społeczeństwa, których niejednokrotnie nie stać na profesjonalną pomoc prawną. Sąd uznał że niniejszą sprawę należy rozstrzygać w świetle przepisów zawartych sekcji 27⁷¹ oraz 28 (1) c i d Konstytucji Republiki

⁷¹ Zgodnie z art. 27 Konstytucji RPA: „Everyone has the right to have access to a. health care services, including reproductive health care; b sufficient food and water; and c. social security, including, if they are unable to support themselves and their dependents, appropriate social assistance. 2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights. 3. No one may be refused emergency medical treatment”. Natomiast według art. 28 (1) “Every child has the right: c. to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services;

Południowej Afryki. Zgodnie z wyrokiem sądu skarżącym została przyznana pomoc. Ponadto sąd nakazał ponowne podłączenie wody, a strona pozwana musiała ponieść koszty postępowania.

Interesujący wyrok wydał w 2005 roku indonezyjski Trybunał Konstytucyjny, który badał zgodność przepisów ustawy o zasobach wodnych z ustawą zasadniczą⁷². Trybunał orzekał w kontekście zasad związanych m.in. z dostępnością wody, odpowiednią infrastrukturą oraz przystępnością cenową. W niniejszej sprawie organizacje pozarządowe zaskarżyły przepisy ustawy z 2004 roku o zasobach wodnych zarzucając, iż są one niezgodne z konstytucją. W szczególności podważano przepisy dotyczące prywatyzacji usług „wodnych”. Warto podkreślić, że zaskarżona ustawa została uchwalona przez indonezyjski parlament 19 lutego 2004 roku. Wcześniej obowiązywała ustawa z 1974 roku, która zawierała jedynie siedemnaście artykułów⁷³. Jednak już w 1998 roku rząd zakończył prace nad programem reform sektora wodnego. Nowa ustawa o zasobach wodnych jest rozbudowanym aktem prawnym, składa się ze stu artykułów i w szczególności reguluje takie obszary, jak zasady ochrony zasobów wodnych, infrastruktura wodna oraz zarządzanie⁷⁴.

Wracając do meritum sprawy z 2005 roku - Trybunał odrzucił skargę i uznał ustawę o zasobach wodnych za warunkowo zgodną z konstytucją. Jak zaznaczył Trybunał, gdyby ten warunek nie został spełniony, ustawa po raz kolejny byłaby zbadana w przedmiocie zgodności z ustawą zasadniczą. Sędziowie sformułowali bardzo ważny wniosek, a mianowicie, że dostęp do wody jest jednym z praw człowieka. Sąd powołał się przy tym na szereg międzynarodowych regulacji prawnych, między innymi artykuł 25

d. to be protected from maltreatment, neglect, abuse or degradation”.

⁷² *Judicial Review of the Law of the Republic of Indonesia no 7 Year 2004 regarding Water Resources* [2005] Constitutional Court 058-, 059-, 060- and 063/PUU-II/2004, and 008/PUU-III/2005. Orzeczenie dostępne w dokumencie: *The human rights to water and sanitation in courts worldwide - a selection of national, regional and international case law*, Geneva 2014, s. 172-174.

⁷³ Indonesia, Law No. 11 Year 1974 Concerning Irrigation, „State Gazette” Year 1974 No. 65; Supplementary to the State Gazette No. 3046.

⁷⁴ M. Mova Al’Afghani, *Constitutional Court’s Review and the Future of Water Law in Indonesia*, „Law, Environment and Development Journal” 2006, vol. 2/1, s. 4.

Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, artykuł 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 24 Konwencji o prawach dziecka, oraz dwa komentarze nr 14 i 15 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ dotyczące prawa do wody i zdrowia. W wyroku podkreślono również, że państwo ma obowiązek zapewnienia, poszanowania oraz ochrony prawa człowieka do wody. Sąd zauważył, że obowiązki rządu wymienione w ustawie o zasobach wodnych muszą być interpretowane w świetle prawa do wody. Ponadto, zdaniem Trybunału art. 28 h (1) indonezyjskiej konstytucji⁷⁵, który gwarantuje prawo do życia oraz „dobrostanu dla ciała i umysłu”, daje podstawy do uznania prawa do wody.

Orzeczenie zawiera rozległe rozważania o naturze wody. Sąd uznał wodę za *res commune*. Trybunał zauważył jednocześnie, że woda wymaga istnienia odpowiednich kanałów dystrybucji, które powinny być dostępne dla każdego. Państwo jest zobowiązane do stworzenia systemu dostarczania wody w taki sposób, aby woda była dostępna dla obywateli. Ponadto Trybunał uznał, że za dostarczanie i przetwarzanie wody może być pobierana opłata, jednak koszty zużycia wody nie powinny być wysokie. Z kolei taryfy za wodę powinny być transparentne, a ich ustalanie powinno się odbywać z udziałem przedstawicieli lokalnych społeczności. W odniesieniu do ilości wody, Trybunał argumentował, że „dzienna ilość wody odpowiadająca podstawowym potrzebom powinna zostać ustalona na podstawie ogólnie zastosowanych standardów dotyczących minimalnej ilości wody potrzebnej do zapewnienia podstawowych dziennych potrzeb”. Sąd podkreślił także że konieczne i priorytetowe jest włączenie i udział społeczności lokalnych w zarządzanie wodą⁷⁶.

⁷⁵ The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, art. 28 H (1) „*Every person shall have the right to live in physical and spiritual prosperity, to have a home and to enjoy a good and healthy environment, and shall have the right to obtain medical care*”. Tekst ustawy zasadniczej dostępny na stronie http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf [ostatni dostęp: 24.02.2017].

⁷⁶ *The human rights to water and sanitation in courts worldwide - a selection of national, regional and international case law*, Geneva 2014, s. 172-174.

PODSUMOWANIE

Przez wiele lat prawo do wody i infrastruktury sanitarnej były marginalizowane, jednak problem związany z brakiem dostępu do bezpiecznej wody i sanitariatów zaczął się nasilać. Pojawiła się pilna potrzeba zmian. Pierwsze symptomy walki o uznanie, czy też raczej wyodrębnienie nowej kategorii praw przyniósł 2003 rok, kiedy Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych opublikował Komentarz ogólny nr 15 w sprawie prawa do wody. Jednak prawdziwy przełom w zakresie postrzegania prawa do wody i sanitariatów nastąpił kilka lat później. Rezolucje ONZ i Komitetu Praw Człowieka z 2010 roku stanowią bowiem punkt zwrotny w międzynarodowej walce o prawo do bezpiecznej wody pitnej i infrastruktury sanitarnej. Należy jednak zaznaczyć, że nadal nie można postawić znaku równości pomiędzy prawem do wody a prawem do sanitariatów. Istnieje dysproporcja w rozwoju tych dwóch kategorii praw. Przez wiele lat silniej akcentowany był rozwój prawodawstwa w zakresie prawa do wody. Wystarczy wspomnieć, że do tej pory nie powstał dokument o takiej randze, jak chociażby komentarz nr 15 w sprawie prawa do wody. Wydaje się zatem, że istnieje potrzeba wyodrębniania prawa do sanitariatów, gdyż „brak dostępu do takiej infrastruktury godzi w nieodłączne i wrodzone wartości człowieka i nie może być tolerowany w żadnym społeczeństwie”⁷⁷. Może być również postrzegany jako nieludzkie i poniżające traktowanie (...)”⁷⁸.

Walka o uznanie prawa do wody jako prawa człowieka była długa i wymagająca. Wcześniej podejmowane próby były blokowane przez prywatne firmy, które w wodzie widzą przede wszystkim towar. Uznanie prawa do wody i prawa do sanitariatów za prawa człowieka stwarza możliwość podejmowania interwencji w sytuacjach, gdy jednostka zostanie

⁷⁷ UN, Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque*, United Nations, Human Rights Council, A/HRC/12/24, 1 July 2009, pkt 57, s. 19.

⁷⁸ *Ibidem*, pkt 45, s. 15.

pozbawiona dostępu do takiej infrastruktury. Dzięki istnieniu odpowiednich regulacji prawnych zarówno międzynarodowych, jak i krajowych powstaje realna szansa na walkę o te prawa w ramach postępowań sądowych. Niektóre przedstawione w niniejszym opracowaniu wyroki są na to najlepszym przykładem. Z całą pewnością można stwierdzić, że rezolucje z 2010 roku otworzyły nowy rozdział w dziedzinie praw człowieka, bowiem ONZ uznała nową kategorię praw. Nie można jednak zapominać o tym, że kwestia dostępu do czystej wody pitnej oraz sanitariatów stanowi wielowątkowe zagadnienie. Ich brak jest dla ludzkości ogromnym problemem, który jak pokazują badania będzie się nasilał. Dodatkowo podlega wpływom sektora prywatnego i jednocześnie ma wymiar polityczny. Dlatego też biorąc pod uwagę złożoność tej materii, rezolucje z 2010 roku należy uznać za dokumenty o strategicznym znaczeniu, które zapoczątkowały nowy wymiar walki na rzecz sprawiedliwości i równości w dostępie do bezpiecznej wody i infrastruktury sanitarnej dla wszystkich ludzi.

Tadeusz Jasudowicz*

PRAWA CZŁOWIEKA A OCHRONA ŚRODOWISKA
W UJĘCIU EUROPEJSKIEGO KOMITETU
PRAW SOCJALNYCH

CZŁOWIEK I JEGO PRAWA A ŚRODOWISKO

Przyznaję na wstępie, że problemy ochrony środowiska nie należą do obszaru mojej specjalizacji i kompetencji naukowej. Zdarzyło mi się jednak jeszcze w PRL-owskiej przeszłości zająć się problemami środowiska, a to w związku z opracowywaniem raportu PAN na temat środowiska¹, a potem w związku z badaniami rządowymi dotyczącymi odrzańskiej sieci wodnej²

* prof. zw. dr hab., Katedra Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ T. Jasudowicz, *Działalność i współpraca organizacji międzynarodowych w dziedzinie ochrony naturalnego środowiska człowieka*, 1974 (nie publ.).

² T. Jasudowicz, *Analiza efektywności ukształtowanych do 1980 r. zasad i norm międzynarodowej współpracy na Odrze pomiędzy PRL, CSRS i NRD w dziedzinie zapobiegania i zwalczania zanieczyszczenia środowiska wodnego*, Opole 1982; *Analiza efektywności ukształtowanych do 1980 r. zasad i norm międzynarodowej współpracy pomiędzy PRL, CSRS i NRD w dziedzinie ochrony wielkości przepływów Odrzańskiej Sieci Wodnej*, Opole 1984.

i w artykule naukowym dotyczącym ochrony środowiska morskiego³. Potem, już w czasie III RP – na zaproszenie Pana Wójta Wielkich Jezior na VII Sympozjum Ekologiczne – wygłosiłem wykład inauguracyjny⁴, w którym nakreśliłem moje pryncypialne stanowisko na temat środowiska oraz relacji między ochroną środowiska a prawami człowieka. W zasadzie stanowiska tego po dziś dzień nie zmieniłem.

Punktem wyjścia jest aksjologia: po pierwsze, człowiek jako wartość⁵, i to wartość najwyższa; po drugie, prawa człowieka i podstawowe wolności jako „wartości instrumentalne”, bo składające się na „instrumentarium”, służące pełnej i swobodnej samorealizacji osoby ludzkiej jako wartości docelowej⁶; po trzecie, środowisko postrzegane w obszarze prawa międzynarodowego praw człowieka nie jako wąski składnik katalogu praw chronionych, nie jako autonomiczne „prawo do środowiska”, lecz „w postaci właśnie wszechobejmującej potrzeby: z jednej strony, warunkującej realizację wielu praw człowieka (zwłaszcza prawa do życia, prawa do zdrowia, prawa do odpowiedniego poziomu życia, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz domu itd.); z drugiej strony – przeciwnie – temperującej dążności do nadużywającego korzystania z praw człowieka (zwłaszcza z prawa do niezakłóconego korzystania ze swojej własności)”⁷.

³ T. Jasudowicz, *Prawne problemy ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzenia lądowego*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” (numer jubileuszowy ku czci Profesora Remigiusza Zaorskiego) 1981, nr 1; *International Legal Problems of the Fighting against Land-based Pollution of the Marine Environment*, „Polish Yearbook of International Law” 1983.

⁴ T. Jasudowicz, *Środowisko jako wartość europejska*. Zamówienie dotyczyło tematu „Edukacja ekologiczna w krajach Unii Europejskiej”. Za zgodą organizatorów temat mojego wystąpienia zmieniłem. Było lokalnie publikowane; niestety, umknęło to mojej pamięci.

⁵ W ust. 2 Preambuły Karty Narodów Zjednoczonych nie przypadkowo stwierdza się: „przywrócić wiarę (...) w godność i wartość osoby ludzkiej (...)”.

⁶ Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 30; tenże [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski; R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, wyd.II, Toruń 2010, s. 23-37.

⁷ T. Jasudowicz, *Środowisko...*, s. 5.

Można by raczej mówić o „zasadzie poszanowania środowiska” jako ogólnej zasadzie prawa międzynarodowego praw człowieka, bo – przyjmując koncepcję „człowieka środowiskowego” – skoro „postrzegamy środowisko jako konieczną i nieuniknioną sferę samej realizacji człowieczeństwa, tedy w przełożeniu na język prawny ta sfera urzeczywistniania praw człowieka z konieczności jawi się jako swoiste *ius necessarium*, a więc też jako generalna wskazówka interpretacyjna w dziedzinie korzystania z praw człowieka”⁸. To „wartość uniwersalna” „antropocentrycznie uwarunkowana”; dzięki temu „uzyskujemy więc nie osłabienie, lecz raczej zdecydowane umocnienie – w płaszczyźnie prawa międzynarodowego prawa człowieka – dobrze rozumianych interesów środowiska, właśnie jako nie przeciwstawianych człowiekowi, lecz współgrających z jego prawami, aczkolwiek potrafiących postawić tamę nadużywającemu korzystaniu z nich na przekór wymaganiom środowiska”⁹. Można więc postawić „tezę o „środowiskowym uwikłaniu” praw człowieka, z racji którego wymagania środowiska – przekładane na język wymagań praw człowieka – z konieczności wchodzą w grę i praktycznie są uwzględniane”¹⁰.

Już dawno temu K. Kocot mówił o „centralnym miejscu praw człowieka w zakresie ochrony środowiska” i uznawał, że „Deklaracja Sztokholmska (...) w swoim pierwszym naczelnym punkcie wiąże bezpośrednio koncepcję ochrony środowiska z zadaniami ochrony podstawowych praw człowieka i jego dobrobytu”¹¹. Na tle Zasady I Deklaracji dodawał: „Tak pojęte środowisko obejmuje komponenty naturalne i będące wytworem człowieka. Obydwa te aspekty środowiska są istotne dla dobrobytu człowieka, korzystania z praw człowieka, łącznie z prawem do życia”¹². Z kolei J. Ciechanowicz bardzo silny akcent kładzie na edukację ekologiczną, formalną i nieformalną, w tym samoedukację indywidualną

⁸ *Ibidem*, s. 6.

⁹ Zwłaszcza korzystaniu z prawa własności – por. *ibidem*, s. 7-8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 8.

¹¹ K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Wrocław 1977, s. 62 i 65.

¹² *Ibidem*, s. 77.

i grupową¹³, a w jej ramach na „kluczową kwestię” odpowiedzialności, czyli „potrzebę preferowania, jak i kształtowania postawy odpowiedzialności wobec siebie samych, wobec innych i wobec środowiska”¹⁴.

Toteż nie ma nic dziwnego w tym, że prawa człowieka spotykają się z problemami środowiska, co znajduje wyraz w orzecznictwie organów traktatowych, w tym również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Okazję po temu stwarzają w pierwszym rzędzie sprawy dotyczące braku poszanowania ze względów środowiskowych życia prywatnego i rodzinnego, jak również domu, a to w kontekście ochrony przed: nadmiernym i szkodliwym hałasem¹⁵, szkodami powodowanymi przez zakład przetwarzania odpadów i oczyszczania ścieków z garbarni¹⁶, zanieczyszczeń przemysłowych szkodliwie oddziałujących na życie i zdrowie okolicznej ludności zamieszkującej strefy zagrożone¹⁷, szkodami dla środowiska przyrodniczego i piękna krajobrazowego wynikającymi z rozwoju urbanistycznego¹⁸, a także szkodami powodowanymi przez eksploatację kopalni złota przez cyjankowanie¹⁹.

Trybunał niejednokrotnie podkreślał wzrastające znaczenie ochrony środowiska²⁰, ale nie posuwał się do kreowania odrębnego prawa człowieka

¹³ J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 63.

¹⁴ *Ibidem*, s. 72-73. Ucieka się autorka do „argumentum a minori ad maius – jeżeli nie wolno podejmować działań przynoszących szkody środowisku, to tym bardziej nie wolno podejmować działań przynoszących szkodę zdrowiu człowieka”.

¹⁵ Powodowanym przez samoloty na lotnisku Heathrow – por. *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, wyrok ETPC z 21 lutego 1990 r.; *Hatton and Others v. the United Kingdom*, wyrok ETPC z 8 lipca 2003 r., bądź też przez klub nocny – por. *Moreno Gomez v. Spain*, wyrok ETPC z 16 listopada 2004 r.

¹⁶ *Lopez Ostra v. Spain*, wyrok ETPC z 9 grudnia 1994 r. Szerzej na ten temat: P. T. Przybysz, *Sprawa Lopez Ostra przeciwko Hiszpanii a prawo człowieka do środowiska na ile art.8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1996, z. 3, s. 143-152.

¹⁷ Por. *Fadeyeva v. Russia*, wyrok ETPC z 9 czerwca 2005; *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina v. Russia*, wyrok z 26 października 2006; *Dubetska and Others v. Ukraine*, wyrok ETPC z 10 lutego 2011.

¹⁸ *Kyrtatos v. Greece*, wyrok ETPC z 22 maja 2003.

¹⁹ *Taskin and Others v. Turkey*, wyrok ETPC z 10 listopada 2004.

²⁰ Tak np. *Fredin*, wyrok ETPC z 18 lutego 1991, pkt 48. Por.: *Pialopoulos and Others v. Greece*, wyrok ETPC z 15 lutego 2001, pkt 58; *Fadeyeva*, pkt 103.

do zdrowego środowiska. W sprawie *Kyrtatos* stwierdził: „Ani art. 8, ani żaden inny artykuł Konwencji nie są specjalnie przeznaczone dla zapewniania ogólnej ochrony środowiska jako takiego. W tym celu inne dokumenty międzynarodowe i ustawodawstwo krajowe bardziej się nadają do zajmowania się tym szczególnym aspektem”²¹.

W sprawie *Powell i Rayner* Trybunał uznał, że „aczkolwiek w wielce różnym stopniu, jakość życia prywatnego skarżącego oraz zakres korzystania z dobrodziejstw jego domu zostały szkodliwie dotknięte przez hałas generowany samolotami korzystającymi z Lotniska Heathrow”²². Podobnie, w sprawie *Lopez Ostra* – tym razem jednak stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji – Trybunał stwierdził, że „poważne zanieczyszczenie środowiska może ugodzić w dobrobyt jednostek i uniemożliwić im korzystanie z ich domów w taki sposób, że ugodzi to szkodliwie w ich życie prywatne i rodzinne, nawet jeśli nie zagrozi to poważnie ich zdrowiu”²³. Szkoda dla zdrowia człowieka stanowi jedno z możliwych kryteriów odpowiedzialności państwa; nie jest to jednak kryterium konieczne, bo – nawet jeśli nie ma poważnej szkody dla zdrowia – państwo ponosi odpowiedzialność za szkody dla poszanowania domu oraz życia prywatnego lub rodzinnego skarżących.

Te szkody są konieczną przesłanką odpowiedzialności. W sprawie *Kyrtatos* Trybunał wyraźnie podkreślił: „Fundamentalnym elementem, który musi zaistnieć przy rozstrzygnięciu, czy w danych okolicznościach sprawy zanieczyszczenie środowiska szkodliwie ugodziło w prawa gwarantowane przez art. 8 ust. 1, jest istnienie szkodliwego oddziaływania

²¹ *Kyrtatos*, pkt 52 *in fine*. Por. *Hatton and Others*, pkt 96; *Dubetska*, pkt 105.

²² *Powell and Rayner*, pkt 40. Trybunał zarazem przyznał, że „funkcjonowanie wielkiego lotniska międzynarodowego kieruje się celem prawowitym”, a „wynikające stąd negatywne oddziaływanie na środowisko nie może być całkowicie wyeliminowane” – pkt 42 *in fine*. Wobec tego „nie da się powiedzieć, iżby rząd Zjednoczonego Królestwa przekroczył przyznawany mu margines oceny albo zniweczył słuszną równowagę, której osiągnięcie wymagane jest na podstawie art. 8” – pkt 45.

²³ *Lopez Ostra*, pkt 51. Por. *Guerra and Others v. Italy*, wyrok ETPC z 19 lutego 1998, pkt 57-58; *Hatton and Others*, pkt 96; *Taskin and Others*, pkt 113; *Moreno Gomez*, pkt 54-55, 57 i 62; *Fadeyeva*, pkt 68-70; *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina*, pkt 101; *Dubetska*, pkt 140.

na sferę prywatną lub rodzinną osoby, a nie po prostu pogorszenie stanu środowiska²⁴. Zwrócił przy tym uwagę, że „skarżący nie wysunęli żadnych przekonujących argumentów wykazujących, iż rzekoma szkoda dla ptaków oraz innych chronionych gatunków żyjących na bagnach miała taki charakter, by bezpośrednio godzić w ich własne prawa opierane na art. 8 ust. 1 Konwencji”; zatem „nie może zaakceptować tego, jakoby ingerencja w warunki życia zwierząt na bagnach stanowiła zamach na życie prywatne lub rodzinne skarżących²⁵”.

Już poczynając od sprawy *Powell i Rayner* Trybunał uwzględniał dwa podejścia do rozstrzygnięcia o odpowiedzialności państwa na podstawie art. 8 Konwencji: pierwsze – z perspektywy zobowiązań pozytywnych państwa wynikających z tego artykułu; drugie – z perspektywy ingerencji władz publicznych zgodnie z ust. 2²⁶, podkreślając przy tym, że przy obu podejściach stosujące się zasady są podobne, a obejmują obowiązek zapewniania słusznej równowagi między doznającymi szwanku prawami jednostki a interesem wspólnoty, z pozostawieniem państwu „szerokiego marginesu oceny²⁷”.

Moim zdaniem, takie równoprawne traktowanie tych dwu podejść nie jest słuszne; drugie bowiem odpowiadałoby jakiejś etatystycznej koncepcji praw człowieka kierującej się racją państwa, podczas gdy pierwsze odzwierciedlałoby koncepcję prawnocząłowieczą państwa w służbie społeczeństwa i realizacji praw człowieka. Tym bardziej, że w konkretnych kontekstach rozstrzyganych spraw wymagania środowiska wcale nie jawiły się jako cele prawowite uzasadniające ingerencję władz publicznych, lecz – wprost przeciwnie – naruszenia wymogów środowiska oznaczały zarazem naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego, życia rodzinnego i domu.

²⁴ *Kyrtatos*, pkt 52.

²⁵ *Ibidem*, pkt 53. Zastrzegł przy tym: „Byłoby inaczej, gdyby np. zarzucana szkoda środowiskowa polegała na zniszczeniu obszaru leśnego w sąsiedztwie domu skarżących, która to sytuacja bardziej bezpośrednio godziłaby we własny dobrobyt skarżących”.

²⁶ *Powell and Rayner*, pkt 41. Por.: *Lopez Ostra*, pkt 51; *Hatton and Others*, pkt 98; *Moreno Gomez*, pkt 55; *Dubetska and Others*, pkt 140.

²⁷ Por.: *Powell and Rayner*, pkt 44-45; *Lopez Ostra*, pkt 51; *Hatton and Others*, pkt 100; *Fadeyeva*, pkt 104.

Toteż słusznie w sprawie *Guerra i inni* Trybunał wskazał: „nie można powiedzieć o Włoszech, iżby „ingerowały” w życie prywatne czy rodzinne skarżących; zarzucali oni nie działanie państwa, lecz brak jego działania, przypominając zarazem, że w art. 8 „mogą wchodzić w grę zobowiązania pozytywne inherentne w efektywnym poszanowaniu życia prywatnego lub rodzinnego”²⁸. Z biegiem czasu Trybunał coraz więcej doszukiwał się takich zobowiązań pozytywnych, wobec czego ów szeroki margines oceny bardzo poważnie się zawężył, a podkreślanie go przez Trybunał traciło realną wartość.

Owe zobowiązania pozytywne obejmują obowiązek stworzenia stosownych ram prawno-administracyjnych, w tym ukształtowania standardów ustawodawczych²⁹, m.in. związanych z ochroną środowiska i unormowaniem funkcjonowania przemysłu, także prywatnego³⁰, ustanowienia minimalnych norm zanieczyszczenia środowiska, zapewnienia w praktyce rzeczywistego przestrzegania takich norm³¹, systematycznego prowadzenia właściwych pomiarów i gromadzenia zbiorów danych³², wraz z obowiązkiem monitoringu i nadzoru³³, a także stosownymi gwarancjami proceduralnymi³⁴, w tym prawem do sądu³⁵.

Takie szerokie spektrum obowiązków pozytywnych wyznacza ramy odpowiedzialności państwa, obejmujące odpowiedzialność za działania wszelkich władz publicznych, w tym regionalnych i lokalnych, jak również odpowiedzialność za szkody w korzystaniu z praw człowieka powodowane

²⁸ *Guerra and Others*, pkt 58.

²⁹ Por. np. *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina*, pkt 102.

³⁰ Por. m.in.: *Ibidem*, pkt 109; *Hatton and Others*, pkt 119; *Fadeyeva*, pkt 89; *Dubetska and Others*, pkt 114.

³¹ *Moreno Gomez*, pkt 61 Trybunał przy okazji przypomniał, że “Konwencja ma na celu ochronę praw skutecznych, a nie iluzorycznych”. Por. *Dubetska and Others*, pkt 144.

³² Por. m.in.: *Taskin and Others*, pkt 118 i 121; *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina*, pkt 99-100; *Moreno Gomez*, pkt 59; *Fadeyeva*, pkt 83; *Dubetska and Others*, pkt 107, 111 i 143.

³³ Por. *Hatton and Others*, pkt 125 i 128.

³⁴ Por. *ibidem*, pkt 101 i 104; *Taskin and Others*, pkt 113, 115 i 118-119; *Dubetska and Others*, pkt 142.

³⁵ Por. *Fadeyeva*, pkt 86; *Taskin and Others*, pkt 119, 124-125.

przez podmioty prywatne, a to z tytułu braku ustanowienia norm ustawowych i przepisów administracyjnych, braku wymaganych kryteriów i pomiarów, braku stosownej kontroli i nadzoru czy też braku ukształtowania właściwych gwarancji proceduralnych, niezbędnych dla zapewnienia efektywności obowiązujących norm i standardów³⁶.

Jak widać z powyższego, środowiskowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wiązało się zazwyczaj z zarzutami naruszenia art. 8 Konwencji. Zdarzało się jednak, że kojarzyło się ono z problemami niezakłóconego korzystania ze swojej własności; mianowicie, interes ochrony środowiska stanowił jeden z przykładów owego „interesu publicznego” czy „interesu powszechnego” usprawiedliwiającego reglamentację korzystania z własności, pozbawienie własności czy inne ograniczenia w korzystaniu z niej, stosownie do norm trzeciej, drugiej i pierwszej w art.1 Protokołu I, odpowiednio³⁷.

W sprawie *Guerra i inni* w istocie w związku z brakiem niezbędnej dla nich informacji środowiskowej zarzucali naruszenie art.10 Konwencji. Trybunał jednak jako mistrz charakteryzacji prawnej” – wcale nie pomniejszając znaczenia dostępu do informacji w dziedzinie środowiska - uznał, że sprawę trzeba rozstrzygać na podstawie art. 8³⁸.

³⁶ Por. m.in.: *Lopez Ostra*, pkt 52-58; *Fadeyeva*, pkt 89-93; *Dubetska and Others*, pkt 108-111, 120-123, 140-155.

³⁷ Nawiązał do tego prawa Trybunał w wyroku *Fadeyeva*, pkt 103.

³⁸ *Guerra and Others*, pkt 47, w zw. z pkt 53-55. Warto wskazać, że Komisja badała tę sprawę na podstawie art.10 – *ibidem*, pkt 36. Zagrożenia środowiskowe mogą skojarzyć się nawet z korzystaniem z prawa do życia. I tak, w badanych sprawach rosyjskich Trybunał brał pod uwagę wzrost skali śmiertelności mieszkańców stref zagrożenia zanieczyszczeniami przemysłowymi huty stali. - por. *Fadeyeva*, pkt 85; *Ledyayeva, Dobrokhovtova, Zolotareva and Romashina*, pkt 94. W sprawie *Dubetska i Inni*, pkt 112-113 Trybunał skupia się na kwestii jakości życia.

DOROBEK ŚRODOWISKOWY EUROPEJSKIEGO KOMITETU PRAW SOCJALNYCH

1. Uwagi wstępne

Pisząc o dorobku Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych, mam na myśli: po pierwsze, zarówno dorobek Komitetu Niezależnych Ekspertów Europejskiej Karty Socjalnej (KNE EKS), bo pod taką nazwą występował traktatowy organ kontrolny Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r., jak i dorobek obecnego Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych (EKPS) funkcjonującego od 1998 r.³⁹; po drugie, zarówno dorobek gromadzony w trybie sprawozdawczym w postaci „Conclusions” KNE EKS i EKPS⁴⁰, jak i jego „Decisions” wypracowywane w trybie rozstrzygnięcia skarg zbiorowych⁴¹.

Wcześniejsze rozważania w niniejszym opracowaniu, stanowiące jakby preludeum do badania dorobku orzeczniczego Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych, uzasadnione są tym, że Komitet wcale się nie zamykał w sztywnych granicach własnego systemu ochronnego EKS, lecz ochoczo się otwierał na zobowiązania państw-stron „zaciągnięte wobec Unii

³⁹ W art. 25 EKS 1961 mówi się po prostu o „Komitecie Ekspertów”, w art. 3-9 Protokołu dodatkowego ustanawiającego system skarg zbiorowych o „Komitecie Niezależnych Ekspertów” (teksty polskie [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, oprac. M. Balcerzak, Toruń 2007, II-A/9 i II-A/11, odpowiednio. W praktyce Komitet od początku swej działalności określał się jako „Comite d'experts independants de la Charte Sociale Europeenne”/”Committee of Independent Experts on the European Social Charter”.

⁴⁰ Sam KNE EKS określał swoje „Conclusions”, obejmujące ogólne wnioski interpretacyjne na tle poszczególnych praw EKS, jak też konkretne uwagi pod adresem poszczególnych państw-stron jako swoje „case-law”. Por. T. Jasudowicz, *Słowo wstępne*, /w:/ *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w systemie Europejskiej Karty Socjalnej. Orzecznictwo Komitetu Niezależnych Ekspertów*, tłum. i oprac. T. Jasudowicz, Toruń 2009, s.12. Por. też: L. Samuel, *Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter*, Strasbourg 1997.

⁴¹ Obejmuje to w pierwszym rzędzie właściwe merytoryczne decyzje jako rozstrzygnięcia skarg zbiorowych, ale także wstępne decyzje w sprawie dopuszczalności danej skargi, jak również – w razie potrzeby - decyzje w sprawie środków tymczasowych.

Europejskiej i Narodów Zjednoczonych”⁴², a nawet uwzględnił orzecznictwo Międzypamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów⁴³.

W kontekście systemu ONZ warto wskazać, że w treści art.12 ust.2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, umocowującego prawo do optymalnego stanu zdrowia, *expressis verbis* uwzględniona jest „higiena środowiska”. Toteż kontrolny organ traktatowy Paktu, przyjmując Komentarz ogólny do art.12, nie omieszczał podkreślić, że „wyraźne sformułowanie art.12.2. stanowi wyraz uznania tego, iż prawo do zdrowia ogarnia szeroka gamę czynników społeczno-ekonomicznych promujących warunki, w których ludzie mogą prowadzić zdrowe życie, obejmujące determinanty zdrowia, takie jak (...) zdrowe środowisko”⁴⁴.

Jeśli chodzi o system UE, na płynące zeń zobowiązania wskazywał EKPS nie tylko w swoich „Decyzjach”, ale także w swoich „Wnioskach”⁴⁵. Uwzględnił przy tym nie tylko dyrektywy UE, lecz również wyroki Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich⁴⁶. W szczególności, w samej decyzji *FIDH przeciwko Grecji* Komitet wziął pod uwagę fakt, że „w 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że Grecja nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z szeregu postanowień Dyrektywy 2000/60/EC w sprawie ustanowienia akcji wspólnotowej w dziedzinie polityki wodnej”⁴⁷. W jedenastym cyklu kontrolnym KNE

⁴² Por. *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, sk. 30/2005, decyzja EKPS z 6 grudnia 2006, pkt 204; *Federation Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) v. Greece*, sk. 72/2011, decyzja EKPS z 23 stycznia 2013, pkt 138.

⁴³Por.: *MFHR v. Greece*, pkt 196. Dokonując oceny wykonywania przez Grecję decyzji w sprawie MFHR, Komitet zwrócił uwagę na „nowe bardziej wymagające limity emisji polutantów gazowych(...) ustalone przez nową Dyrektywę Europejską 2010/75 EU w sprawie emisji przemysłowych”.

⁴⁴ *General Comment by CESCR No.14(2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 11 May 2000, E/C.12/2000/4, pkt 4 *in fine* oraz pkt 15: *Prawo do zdrowego środowiska naturalnego i środowiska pracy*. Specyficzny problem zdrowia i środowiska był też dostrzeżony w kontekście ochrony praw ludów tubylczych – *ibidem*, pkt 27.

⁴⁵ Uwagi pod adresem Włoch na tle art. 11 ust. 3 EKS – *Conclusions XV-2*, s. 307 i nast.

⁴⁶ Por. *MFHR v. Greece*, pkt 196; *FIDH*, pkt 139.

⁴⁷ *FIDH v. Greece*, pkt 139.

EKS bardzo silnie podkreślał potrzebę współpracy międzynarodowej, wskazywał jej konkretne przykłady, a generalnie wskazał jako „pożądane, by Umawiające się państwa nie będące członkami Wspólnoty Europejskiej, starały się o osiągnięcie poziomu ochrony środowiska przynajmniej równy z normami wspólnotowymi”⁴⁸.

Jako system szczególnie bliski postrzegał, oczywiście, Komitet system Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W swych Conclusions 2005 bardzo solidnie to potwierdził: „Prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – jak są one interpretowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – poprzez nałożenie szeregu zobowiązań pozytywnych mających zapewnić skuteczne zeń korzystanie”⁴⁹. Jego zdaniem, zawarte w obydwu traktatach prawa odnoszące się do zdrowia są nierozzerwalnie powiązane, ponieważ „godność ludzka stanowi wartość fundamentalną i sam rdzeń pozytywnego prawa europejskiego praw człowieka – czy to na podstawie Europejskiej Karty Socjalnej, czy też na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – zaś opieka zdrowotna stanowi przesłankę zachowania godności ludzkiej”⁵⁰.

Poza potwierdzeniem więzi art. 11 Karty z art. 2 i 3 EKPC, Komitet w sprawie *FIDH przeciwko Grecji* wskazał dodatkowo, że „prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia także art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”⁵¹. Przypomnijmy jednak, że zagrożenie zdrowia z powodów środowiskowych w kontekście art. 8 EKPC nie jest konieczną przesłanką

⁴⁸ Por. *Conclusions XI-2*, pkt 5.11, s. 44. Por. też: *Conclusions XII-1*, pkt 5.9., s. 6-37.

⁴⁹ *ECSR Conclusions 2005. Statement of Interpretation on Article 11*, pkt 5. Przypomniał to Komitet w decyzji *FIDH v. Greece*, pkt 50.

⁵⁰ Por. *FIDH v. France*, sk. 14/2003, decyzja EKPS z 3 listopada 2004, pkt 31. Szerzej na ten temat: T. Jasudowicz, *Miejsce i rola kategorii godności osoby ludzkiej w systemie Europejskiej Karty Socjalnej*, „Prawo i Więź” 2015, nr 1/11, s.18-34.

⁵¹ *FIDH v. Greece*, pkt 51. Wskazał przy tym na wyżej omawiane sprawy strasburskie: *Lopez Ostra v. Spain*, *Guerra i Inni v. Italy* oraz *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva i Romashina v. Russia*.

odpowiedzialności państwa; może ona wchodzić w grę także tam, gdzie do zagrożenia zdrowia nie doszło, a jednak zaistniał brak wymaganego poszanowania domu czy życia prywatnego lub rodzinnego.

2. Dorobek EKPS w trybie badania sprawozdań państw-stron

Już w I cyklu kontrolnym EKPS, poza spostrzeżeniami pod adresem poszczególnych państw-stron, sformułował znaczące „Uwagi ogólne”, uznając w nich za kryterium wypełnienia zobowiązań z art. 11 EKS m.in. środki na rzecz „zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza i wody, ochrony przed substancjami radioaktywnymi, zwalczania hałasu, kontroli żywności, higieny środowiska (...)”, jak również „system edukacji zdrowotnej”⁵². Jak widać, przyjął podejście pragmatyczne i detaliczne, zajmując się oceną szczegółowych środków służących ochronie przed równie konkretnymi rodzajami zanieczyszczeń. W IV cyklu kontrolnym zwrócił uwagę na wzrastające zagrożenia wynikające dla zdrowia z zanieczyszczenia środowiska postrzegane w świetle zobowiązań zaciągniętych na podstawie art. 11 Karty, na znaczenie specyficznych zobowiązań państw w dziedzinie środowiska oraz na „swoją chęć uczestnictwa w kontroli ich wypełniania”⁵³.

W kolejnym cyklu kontrolnym EKPS ogólnie stwierdził: „jeśli chodzi o ochronę środowiska na podstawie art. 11, najbardziej uderzającym faktem niewątpliwie jest świadomość rządów i społeczeństw co do potrzeb coraz bardziej kompletnej i rozległej ochrony środowiska naturalnego we wszystkich jego formach. W różnych państwach podjęto istotne środki dla zwalczania zanieczyszczenia wody (zarówno powierzchniowej, jak i gruntowej), wody morskiej i atmosfery, jak też dla urzeczywistnienia polityki zarządzania odpadami. Te wysiłki trzeba wzmóc i poszerzyć, w szczególności jeśli chodzi o ustanowienie jakościowych standardów

⁵² Por. CEI CSE, *Conclusions I*, Strasbourg 1969-1970, s. 59, pkt 3-4. Zaakcentował potem niedostatki „edukacji sanitarnej” – *ibidem*, s. 60, pkt 4. Por. L. Samuel, *op.cit.*, s. 283.

⁵³ CIE ESC, *Conclusions IV*, Strasbourg 1975, s. XVI-XVII, pkt 18. Por. L. Samuel, *op.cit.*, s. 285.

powietrza, wody w jej różnych wykorzystaniach (konsumpcja ludzka, hodowla ryb, hodowla bydła, pływanie) oraz hałasu⁵⁴.

W VI cyklu kontrolnym Komitet wykroczył poza ramy art. 11 Karty i nawiązał do jej art. 3 (Prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy), kładąc akcent na „odpowiedzialność pracodawców tak za bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu zatrudnienia, jak i za środowisko zewnętrzne”, jak również „za wzrost współdziałania pracowników we wszystkich sprawach dotyczących poprawy tych warunków”; a wszystko to „w związku z urzeczywistnieniem wspólnego celu, a mianowicie ochrony jakości życia”⁵⁵.

W cyklu VIII z kolei EKPS podkreślił, że zobowiązania wynikające z art. 11 Karty wymagają od państw-stron uruchomienia w rozmaitych dziedzinach „szeregu ważnych środków ustanawiających rzeczywistą politykę zdrowia, ukierunkowaną zarówno na prewencję, jak i na opiekę”⁵⁶. Będąc też świadom „decydującej roli, jaką jakość środowiska odgrywa dla zdrowia ludności”, oczekiwał stosownej polityki środowiskowej; Odnotował przy tym znaczące postępy w dziedzinie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, zwracając jednak uwagę na „znaczenie efektywnego stosowania norm i sprawowania wymagającej kontroli w stosunku do niektórych przedsiębiorstw (przemysłu petrochemicznego, rafinerii, central termicznych itp.) wydzielających istotne ilości zanieczyszczeń wywołujących „kwaśne deszcze”⁵⁷. Podobnie wypowiedział się w IX cyklu kontrolnym; zwracając uwagę – poza postępującą walką z zanieczyszczeniem powietrza – na wprowadzenie nowych norm jakości wód i dbałości o ochronę przed hałasem, m.in. w środowisku pracy⁵⁸.

Pod wpływem nowego doświadczenia w wyniku katastrofy nuklearnej w Czernobylu, kolejny cykl kontrolny przyniósł pozytywną ocenę reakcji państw-stron Karty, zwłaszcza środków podjętych przez Austrię, Francję,

⁵⁴ CIE ESC, *Conclusions V*, Strasbourg 1977, s. XVIII, pkt 18.

⁵⁵ CIE ESC, *Conclusions VI*, Strasbourg 1979, s. XIII, pkt 18.

⁵⁶ CEI CSE, *Conclusions VIII*, Strasbourg 1984, s. 12.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 12-13. Zwrócił przy tym uwagę, że „Wzrost kwasoty powietrza jest szkodliwy dla zdrowia i stanowi w niektórych regionach europejskich jedną z głównych przyczyn odczuwalnej degradacji lasów oraz zaniku fauny jezior”.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 13. CEI CSE, *Conclusions IX*, Strasbourg 1985, s. 17.

Niemcy i Hiszpanię⁵⁹. Zwraca uwagę fakt, że także w kontekście ochrony powietrza i wód Komitet optuje na rzecz metody szczegółowej, wskazując konkretne strony osiągające satysfakcjonujące rezultaty⁶⁰. Metoda taka poniekąd dominowała również w cyklu XI⁶¹, ale Komitet podniósł także kilka kwestii ogólnych. Po pierwsze, zwrócił uwagę na to, że – chociaż rządy przeznaczają coraz większe fundusze na ochronę środowiska – „zanieczyszczenie stanowi wzrastające zagrożenie dla zdrowia i dobrobytu ludności”⁶². Po drugie, po raz pierwszy EKPS z taką mocą podkreślił, że „problemy zanieczyszczenia mają charakter międzynarodowy, a ich rozwiązywanie z konieczności następuje w trybie współpracy państw”, wskazał na kierowanie się członków WE dyrektywami środowiskowymi EWG i „wyraził życzenie, by Umawiające się państwa nie będące członkami Wspólnoty Europejskiej starały się osiągać poziomy ochrony środowiska, przynajmniej ekwiwalentne z normami wspólnotowymi”⁶³.

Do problemu zanieczyszczenia radioaktywnego powrócił Komitet w XII cyklu kontrolnym, na tyle doceniając jego „możliwe implikacje zdrowotne”, że postanowił postawić wszystkim Umawiającym się Stronom na podstawie art. 11 ust. 1 Karty kwestię generalną dotyczącą „informacji o środkach podjętych przez nie dla ochrony zdrowia ludności mieszkającej w pobliżu bądź pracującej w elektrowniach jądrowych oraz dla ochrony ludności jako całości na wypadek wypadków jądrowych”⁶⁴. Odnotował też „wzrastającą publiczną świadomość zwłaszcza zagrożeń dla zdrowia ze szkód

⁵⁹ CEI CSE, *Conclusions X-2*, Strasbourg 1988, s. 29, pkt 86.

⁶⁰ *Ibidem*, pkt 84 (co do powietrza – ze wskazaniem na Niemcy, Austrię i Francję) oraz pkt 85 (co do wód - ze wskazaniem na Hiszpanię i Niemcy).

⁶¹ CEI CSE, *Conclusions XI-2*, Strasbourg 1991, s. 43 (ze wskazaniem na Austrię – zmiany w kodeksie karnym w związku z odpowiedzialnością środowiskową i subwencjonowaniem inwestycji służących ochronie środowiska oraz na Włochy – w kontekście zarządzania odpadami).

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, s. 44. To „ukierunkowanie wspólnotowe” pozostało aktualnym także w kolejnym cyklu kontrolnym; dodał jednak Komitet konieczność uwzględnienia „we wspólnym działaniu (...) krajów Europy środkowej i wschodniej” – por. *Conclusions XII-1*, s. 36.

⁶⁴ CIE ESC, *Conclusions XII-1*, Strasbourg 1992, s. 36, pkt 5.9. Treść owej kwestii w części szczegółowej poświęconej art. 11 Karty – *ibidem*, s. 174 i nast.

środowiskowych oraz podejmowanie przez rządy coraz bardziej zdecydowanych środków”; pomimo to, „pozostaje koniecznością zapobieganie zanieczyszczeniu we wszystkich jego formach”⁶⁵.

Jeśli chodzi o te rozmaite formy zanieczyszczeń, Komitet – jak już wynika z powyższego – generalnie i pod adresem poszczególnych państw-stron, wskazywał na potrzeby: ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza⁶⁶, wody⁶⁷, z akcentem na wody powierzchniowe i gruntowe⁶⁸, zanieczyszczeniem radioaktywnym⁶⁹, hałasem⁷⁰, eliminowania azbestu⁷¹. Istotnym obiektem zainteresowania EKPS była też gospodarka odpadami⁷².

Jeśli chodzi o środki, których podjęcia oczekuje się czy wręcz wymaga się od państwa-strony na podstawie art. 11 Karty, w pierwszym rzędzie wchodzi w grę odpowiednie regulacje, w tym unormowania ustawowe, dotyczące m.in. uregulowania funkcjonowania przemysłu⁷³, wraz z akcentem na ich przestrzeganie w praktyce. Do tego dochodzą obowiązki: ustanowienia kryteriów, norm i standardów jakości środowiska (zwłaszcza

⁶⁵*Ibidem*.

⁶⁶ Por. *Conclusions IV*, s. XVI, 18, 75; *Conclusions V*, s. 75; *Conclusions VI*, s. 77; *Conclusions VIII*, s. 149-150; *Conclusions IX*, s. 17, 77; *Conclusions X-2*, s. 111-112; *Conclusions XI-2*, s. 43; *Conclusions XVI-2*, s.51-52 (co do Polski); *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

⁶⁷ Por.: *Conclusions V*, s. XVIII; *Conclusions VIII*, s. 13, 77; *Conclusions IX*, s. 17; *Conclusions X-2*, s. 29, 111; *Conclusions XI-2*, s. 113, 114; *Conclusions XII-1*, s. 36; *Conclusions XVI-2* (co do Polski); *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

⁶⁸ *Conclusions V*, s. XVIII; *Conclusions X-2*, s. 111.

⁶⁹ *Conclusions X-2*, s. 29, 111; *Conclusions XII-1*, s. 36, 174; *Conclusions XV-2* (co do Francji i Danii); *Conclusions XVI-2* (co do Polski); *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

⁷⁰ *Conclusions V*, s. XVIII; *Conclusions VIII*, s. 13; *Conclusions IX*, s. 17; *Conclusions X-2*, s. 111; *Conclusions XI-2*, s.114; *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

⁷¹ *Conclusions XVI-2* (co do Polski); *Conclusions XVII-2* (co do Portugalii i Łotwy); *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy). Por. wyrok ETPC w sprawie *Brincat and Others v. Malta* z 24 lipca 2014 r. dotyczący odpowiedzialności za szkody, w tym śmierć, wynikające ze stosowania azbestu, zwł. pkt 83, 87.

⁷² Por. *Conclusions V*, s. XVIII; *Conclusions XI-2*, s. 43, 111; *Conclusions XII-1*, s. 36; *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

⁷³ Por. np. *Conclusions VI*, s. XIII, 18; *Conclusions XI-2*, s. 43. Por. też: *Conclusions 2005*; *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

powietrza i wód)⁷⁴, dokonywanie regularnych pomiarów, a także monitorowanie, nadzór i skuteczna kontrola⁷⁵.

Dość dziwne jest to, że w oświadczeniu interpretacyjnym dotyczącym art. 11 Karty Komitet w 2005 w ogóle nie zaakcentował zobowiązań środowiskowych⁷⁶. Dwa lata później w stosunku do Albanii EKPS przypomniał, że „na podstawie art.11 Zrewidowanej Karty na państwach ciąży ogólny obowiązek przyjęcia w tym przedmiocie wystarczająco zaawansowanego i szczegółowego ustawodawstwa oraz przeznaczania rozsądnej proporcji ich budżetu na ochronę środowiskową. Poza tym obowiązkiem ogólnym, państwa muszą przyjmować regulacje i podejmować właściwe środki w dziedzinie zapobiegania i ochrony przed specyficznymi ryzykami i zagrożeniami”⁷⁷.

Podsumowując tryb sprawozdawczy działania Komitetu, trzeba by stwierdzić, że – poza wskazaniem na więź art. 11 EKS z art. 2 i 3 EKPC i wskazaniem na rolę godności ludzkiej – nie ma w tym zakresie jakichś ujęć pryncypialnych czy konceptualnych. Komitet pragmatycznie podchodzi do konkretnych rozmaitych rodzajów zagrożeń, najczęściej w uwagach dotyczących równie konkretnych państw-stron, wyrażając przy tym bądź satysfakcję z podjętych kroków i osiągniętego poziomu ochrony, bądź też cierpliwie wytykając istniejące niedostatki i wymagając wzmożenia wysiłków naprawczych. Daje to obraz dynamicznego stopniowego, mozolnego, ale i w miarę skutecznego kołatania o większe starania i większe fundusze, a zatem i większe efekty. Moim zdaniem, pozostawia to uczucie pewnego „niedosytu środowiskowego”. Tym bardziej warto więc przyjrzeć się dorobkowi środowiskowemu Komitetu w trybie badania i rozstrzygnięcia skarg zbiorowych.

⁷⁴ *Conclusions V*, s. XVIII.

⁷⁵ *Conclusions VIII*, s. 12-13; *Conclusions XV-2* (co do Włoch); *Conclusions XVII-2* (co do Łotwy).

⁷⁶ *Conclusions 2005. Interpretative Statement on Article 11 of the Charter*, s. 2.

⁷⁷ *Conclusions 2007* (co do Albanii). Por. *Conclusions XV-2*, s. 201i nast. (co do Słowacji).

3. Dorobek EKPS w trybie rozstrzygania skarg zbiorowych

Ilościowo rzecz ujmując, skarg, w których Komitet zobligowany był do zajęcia stanowiska w kwestii środowiskowych zagrożeń dla zdrowia, było bardzo niewiele, bo zaledwie dwie. Obie były skierowane przeciwko temu samemu państwu-stronie, mianowicie przeciwko Grecji. Jedna z nich wniesiona została przez krajową organizację pozarządową – MFHR⁷⁸, druga – przez międzynarodową organizację pozarządową – FIDH⁷⁹.

W pierwszej z nich skarżąca organizacja zarzucała, że Grecja nie dopełniła „zgodnie z art. 11 ust. 1 Karty, swojego obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed zanieczyszczeniem powietrza”, dopuszczając do uruchomienia kopalni węgla brunatnego i elektrowni zasilanych węglem brunatnym, nie uwzględniając przy tym wystarczająco ich oddziaływania środowiskowego i nie podejmując kroków koniecznych dla zredukowania takiego oddziaływania⁸⁰.

W drugiej ze spraw organizacja skarżąca zarzucała, że wynikające ze spuszczenia ścieków przemysłowych poważne zanieczyszczenie wód, tak powierzchniowych, jak i podziemnych, w rzece Asopos oraz w całym jej zlewiszku i w przemysłowym regionie Oinofyta wywierało szkodliwy wpływ na zdrowie ludności i oznaczało naruszenie przez Grecję art. 11 Karty, tym bardziej, że władze greckie nie podjęły wystarczających kroków dla wyeliminowania czy choćby zredukowania szkodliwego oddziaływania tego zanieczyszczenia na zdrowie mieszkańców regionu Oinofyta i zapewnienia im możliwości pełnego korzystania z ich prawa do ochrony zdrowia⁸¹.

W obu sprawach aktualizował się problem jurysdykcji Komitetu *ratione temporis*; po pierwsze, dlatego, że szkodliwe oddziaływanie środowiskowe (zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie wód) rozpoczęło się jeszcze

⁷⁸ *Marangopoulos Foundation for Human Rights*.

⁷⁹ *Federation Internationale des Droits de l'Homme / International League of Human Rights*.

⁸⁰ *MFHR*, pkt 11.

⁸¹ *FIDH*, pkt 7.

przed związaniem się Grecji stosownymi zobowiązaniami z systemu Europejskiej Karty Socjalnej⁸², po drugie, chodziło o samą długotrwałość szkodliwego oddziaływania środowiskowego. Jest rzeczą znamionną, że w każdej ze spraw Komitet odwołał się do art. 14 Artykułów KPM ONZ w sprawie odpowiedzialności międzynarodowej państw⁸³. Na tej podstawie potwierdził też swoją kompetencję *ratione temporis*, stwierdzając „naruszenie zobowiązania międzynarodowego wymagającego od państwa zapobiegania zaistnieniu takiego zdarzenia, gdy zdarzenie to następuje i rozciąga się na cały okres, podczas którego zdarzenie trwa i pozostaje w sprzeczności z tym, co jest tym zobowiązaniem wymagane”⁸⁴. Co więcej, w sprawie zanieczyszczenia wód Komitet podkreślił, że „dochodzi do naruszenia zobowiązania dotyczącego zapobiegania szkodzie wynikającej z zanieczyszczenia wody, jak długo zanieczyszczenie trwa, przy czym naruszenie może podlegać nawet progresywnemu wzmaganiu, jeśli nie są podejmowane środki dla położenia mu kresu”⁸⁵.

W obu sprawach wyłonił się problem odpowiedzialności państwa greckiego, przy czym w sprawie zanieczyszczenia powietrza chodziło o to, że odpowiedzialne konsorcjum miało „charakter prywatno-prawny”, podczas gdy w sprawie zanieczyszczenia wód aktualizowała się sprawa odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych.

Uznając w pierwszej ze spraw odpowiedzialność Grecji, Komitet brał pod uwagę fakt, że DEH dopiero w 2001 r. zostało sprywatyzowane i to

⁸² Grecja ratyfikowała Kartę w jej pierwotnej wersji z 1961 r. w 1984 r., zaś Protokołem w sprawie skarg zbiorowych zbindowała się w 1998 r. – por. *ibidem*, pkt 46.

⁸³ Por. *MFHR*, pkt 193; *FIDH*, pkt 47. Polski tekst w: M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013, Aneks: *Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne*, s. 289 i nast., na s. 294 (Art. 14: Rozciągnięcie w czasie naruszenia zobowiązania międzynarodowego).

⁸⁴ Por. *MFHR*, pkt 193 *in fine*; *FIDH*, pkt 47 *in fine*. W obu też orzeczeniach Komitet akcentował długotrwałość szkodliwych zanieczyszczeń, w powiązaniu z biernością kompetentnych władz greckich i nadmiernymi zwłokami w podejmowaniu stosownych środków zapobiegawczych i zaradczych – por. *MFHR*, pkt 197; *FIDH*, pkt 128 i 130.

⁸⁵ *FIDH*, pkt 48.

tylko częściowo; że od Grecji jako strony Karty „wymaga się zapewnienia zgodności z jej postanowieniami, bez względu na status aktorów gospodarczych, których postępowanie wchodzi w grę”; że działania DEH podlegają greckiemu ustawodawstwu środowiskowemu, a od rządu greckiego wymaga się nadzoru nad tymi działaniami; że wreszcie to państwo dzierży większość akcji DEH⁸⁶.

Z kolei w sprawie zanieczyszczenia wód zlewiska Asopos chodziło o to, że poniekąd głównymi aktorami braku wypełnienia zobowiązań były władze regionalne i lokalne zlewiska rzeki Asopos i regionu Oinofita. Komitet przyjął za punkt wyjścia „nadzorczą odpowiedzialność za urzeczywistnianie Karty” i uznał, że „zarzuty dotyczące naruszenia Karty w rezultacie działań/zaniechań władz regionalnych i/lub lokalnych, z konieczności muszą wchodzić w zakres odpowiedzialności państwa, jako że „państwo greckie – jako państwo-strona Karty – musi zapewnić, by zobowiązania wynikające z Karty były przez te władze przestrzegane”⁸⁷.

Uderzającym jest wielowątkowe wzorowanie się EKPS na systemie EKPC w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. I tak, podobnie jak ETPC w stosunku do EKPC, Komitet w decyzji *MFHR* stwierdza, że „Karta jest instrumentem żywym, którego celem jest ochrona praw nie tylko teoretycznie, ale też faktycznie”, wobec czego „interpretuje on prawa i wolności umocowane w Karcie w świetle aktualnych warunków”⁸⁸. Zważywszy na niezwykle dynamikę problemu środowiskowego, przyjęcie takiego założenia ma niebagatelne znaczenie, służąc ciągłej aktualizacji niezbędnych ocen i rozstrzygnięć.

Co z punktu widzenia przedmiotu niniejszych badań jest bardzo istotne, Komitet ze swojego dorobku wywodzi „wzrastający związek, jaki państwa-strony Karty i inne organy międzynarodowe widzą obecnie

⁸⁶ *MFHR*, pkt 192.

⁸⁷ *FIDH*, pkt 52. Szerzej na ten temat: T. Jasudowicz, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej Karty Socjalnej w świetle dorobku Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych*, [w:] *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, pod red. M. Balcerzaka i J. Kapełańskiej-Pręgoskiej, Toruń 2016, s. 49 i nast.

⁸⁸ *MFHR*, pkt 194.

pomiędzy ochroną zdrowia a zdrowym środowiskiem”, co umożliwia mu interpretować art. 11 Karty „jako obejmujący prawo do zdrowego środowiska”⁸⁹. Przystępuje więc w decyzji *MFHR* do „swojej interpretacji prawa do zdrowego środowiska”, z nawiązaniem m.in. do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który – jak wyżej wskazywałem – takiego prawa w EKPC nie konstruował.

Idzie zatem EKPS pod tym względem dalej niż ETPC i czyni to konsekwentnie, skoro w kolejnej sprawie również bierze pod uwagę „prawo do zdrowego środowiska”. W decyzji *FIDH* także stwierdza, że „Prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”⁹⁰; „przypomina” o tym, mogąc już skorzystać ze swojego „Oświadczenia interpretacyjnego” z 2005 r. Stawia nawet krok dalej, bo uznaje, że „prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia także art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”⁹¹.

Ze swej strony, EKPS formułuje kryteria dla oceny sytuacji: „powaga zanieczyszczenia oraz związane z nim ryzyka i konsekwencje dla zdrowia, liczba wchodzącej w grę ludności i interesy, rozmaite szczeble zaangażowanej administracji publicznej oraz zasoby potrzebne dla usuwania przyczyn zachorowań i zapobiegania chorobom”⁹².

W decyzji *MFHR* syntetycznie ujmuje zobowiązania władz krajowych w kontekście szkodliwego oddziaływania środowiska na zdrowie ludności:

⁸⁹ *Ibidem*, pkt 195.

⁹⁰ *FIDH*, pkt 50. Por. *MFHR*, pkt 202, co do komplementarności między art. 11 Karty a art. 2 EKPC.

⁹¹ *FIDH*, pkt 51. Dodaje przy tym – wskazując na wyżej badane sprawy *Lopez Ostra*, *Guerra i Inni* oraz *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva i Romashina* – że „poważne zanieczyszczenie środowiskowe może (...) zatem stanowić naruszenie art. 8”, że „państwo musi podejmować właściwe środki regulacyjne, jak też prowadzić monitoring dla zapewnienia przestrzegania unormowań”, że „gdzie istnieją ryzyka dla zdrowia wynikające z zanieczyszczenia środowiskowego, osoby tym dotknięte mają prawo do uzyskania od kompetentnych władz informacji o tych ryzykach”.

⁹² *Ibidem*, pkt 127.

- rozwijać i regularnie uaktualniać wystarczająco wyczerpujące ustawodawstwo i unormowania środowiskowe (Conclusions XV-2, Addendum, Słowacja, s. 201-205);
- podejmować specyficzne kroki, takie jak modyfikacja wyposażenia, wprowadzanie granicznych wartości emisji i pomiarów jakości powietrza dla zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza na szczeblu lokalnym oraz rozwijać jego redukowanie w skali globalnej (Conclusions 2005, Mołdawia, art. 11 ust. 3, s. 452-457);
- zapewniać właściwe mechanizmy nadzoru (por. *mutatis mutandis*, *ICJ v. Portugal*, pkt 33);
- informować i edukować społeczeństwo, w tym uczniów i studentów w szkołach, zarówno o generalnych, jak i lokalnych problemach środowiskowych (Conclusions 2005, Mołdawia, art. 11 ust. 2, s. 450-452);
- oceniać ryzyka dla zdrowia poprzez monitoring epidemiologiczny odnośnych grup⁹³.

Komitet jest świadom złożoności i trudności problemu środowiskowego. Dodaje zatem: „Przewyciężenie zanieczyszczenia jest przypuszczalnie celem, który można osiągnąć jedynie stopniowo. Państwa-strony muszą jednak dążyć do osiągnięcia tego celu w rozsądnym czasie, wykazując mierzalny postęp i zapewniając najlepsze wykorzystanie stojących do ich dyspozycji zasobów”⁹⁴.

W decyzji *FIDH* zajął się Komitet ponadto kolejnymi konkretnymi niedociągnięciami ze strony Grecji. Zwrócił uwagę na „zwłokę, z jaką władze greckie uznały powagę zanieczyszczenia rzeki Asopos i jego negatywnych skutków dla zdrowia ludności, oraz zaczęły podejmować inicjatywy dla zaradzenia wynikającym stąd problemom”; zwłoka ta „wzmogła przyczyny zachorowań i przeszkodziła zapobieganiu chorobom w regionie Oinofita”⁹⁵.

⁹³ *MFHR*, pkt 203.

⁹⁴ *Ibidem*, pkt 204. Por. *FIDH*, pkt 129, z akcentem również na „narzędzia praktycznego pomiaru oddziaływania podejmowanych środków” i „ustalenie rozsądnych terminów, które biorą pod uwagę nie tylko konieczności administracyjne, ale i wymagania grup należących do kategorii naglącej”.

⁹⁵ *FIDH*, pkt 130.

Odnotowując przyjęcie w 2010 r. „standardów jakości środowiskowej dla rzeki Asopos oraz granicznych wartości emisji ścieków przemysłowych do zlewiska Asopos”, EKPS wytyka Grecji brak urzeczywistnienia tego dokumentu, w tym przedłużanie się „procedury przydziału nowych wskaźników środowiskowych: i brak ustanowienia Biura Inspektora Środowiskowego⁹⁶. Wobec tego, przypomina Grecji, że: po pierwsze, „urzeczywistnianie Karty wymaga od państw-stron nie tylko działań prawnych, ale także udostępnienia zasobów i wprowadzania procedur operacyjnych niezbędnych do nadania pełnego efektu wskazanym w niej prawom”; po drugie, zapewnienia „za pośrednictwem właściwego mechanizmu nadzoru (...), by standardy i normy środowiskowe były właściwie stosowane w praktyce”⁹⁷.

W efekcie, w sprawie *MFHR* Komitet stosunkiem głosów 9:1 uznał naruszenie art.11 ust.1-3, jako że, „nawet uwzględniając margines oceny przyznawany w takich sprawach władzom krajowym”, „Grecja nie zapewniła dążenia do rozsądnej równowagi między interesami osób żyjących na obszarze kopalń węgla brunatnego, a interesem powszechnym”⁹⁸. Wcześniej Komitet słusznie uznał, że „użycie węgla brunatnego i dalsze wydobywanie tego paliwa jest usprawiedliwione interesem powszechnym w sensie niezależności energetycznej, dostępu całej ludności za rozsądnym kosztem do elektryczności oraz wzrostu gospodarczego Grecji i jej przemysłowego rozwoju na poziomie porównywalnym z innymi krajami Unii Europejskiej”, a były to – jego zdaniem – „niewątpliwie cele prawowite w rozumieniu Karty”⁹⁹.

⁹⁶ *Ibidem*, pkt 131-132.

⁹⁷ *Ibidem*, pkt 133. Por. dalsze szczegółowe wskazania Komitetu w pkt 134-146.

⁹⁸ *MFHR*, pkt 221, w zw. z pkt 240. Gdy w 2005 r. Komitet oceniał podjęte przez rząd grecki kroki dla wykonania tej decyzji, odnotował „*a real progres*”, ale zarazem wskazał na brakujące wyjaśnienia czy informacje co do: wszystkich przedsiębiorstw produkujących węgiel brunatny; wzrostu miejsc zatrudnienia w specjalnym inspektoracie środowiskowym dla północnej Grecji, grzywnien o charakterze odstrasającym; praktycznego sprawowania nadzoru licencyjnego; stosowania w praktyce ustawodawstwa informacyjnego; konsultacji z ludnością narażoną na ryzyka środowiskowe; środowiskowej edukacji zdrowotnej w szkołach podstawowych i średnich; a także organizacji badań epidemiologicznych – por. *Assessment of the follow-up: MFHR v. Greece*, 2005, s. 2.

⁹⁹ *Ibidem*, pkt 198. Por. jednak zastrzeżenia Komitetu w pkt 199-200.

Podobnie w sprawie *FIDH* Komitet jednomyślnie uznał naruszenie przez Grecję prawa do zdrowia gwarantowanego przez art. 11 Karty, jako że „państwo greckie nie podjęło właściwych środków dla usunięcia, na ile to tylko możliwe, przyczyn zachorowań oraz zapobiegania, na ile to tylko możliwe, chorobom”¹⁰⁰. Brał przy tym pod uwagę: zaistniałą zwłokę, niedostatki w urzeczywistnianiu istniejących unormowań i programów, trudności w koordynacji działań administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, złe gospodarowanie zasobami wodnymi i odpadami, jak również braki w kontroli emisji przemysłowych¹⁰¹.

Stwierdził też EKPS dodatkowo naruszenie art. 11 ust. 2 Karty, zwracając uwagę, że „inicjatywy w sferze informacji publicznej nie tylko że były wszczynane za późno, ale też w większości przypadków były sporadyczne i niewystarczająco skoordynowane”; tymczasem „skala zanieczyszczenia regionu Oinofyta i jego skutki dla zdrowia ludzkiego... powinny wymagać zaprojektowania i urzeczywistnienia programu systematycznej informacji i podnoszenia świadomości zainteresowanej ludności, wraz z aktywnym i regularnym wkładem wszystkich instytucji administracyjnych”¹⁰².

Przypomnijmy, że to już od I cyklu kontrolnego w trybie sprawozdawczym zwracał Komitet uwagę na znaczenie edukacji zdrowotnej i polityki informacyjnej państwa, do czego parokrotnie nawiązywał w swoich dalszych *Conclusions*¹⁰³. W decyzji *FIDH* jednomyślnie stwierdził naruszenie art. 11 ust. 2, ponieważ władze greckie „nie podjęły właściwych środków dla zapewnienia placówek doradczych i edukacyjnych dla celów promocji zdrowia”¹⁰⁴.

¹⁰⁰ *FIDH*, pkt 153-154, w zw. z *Conclusions*. W sprawie tej doszło do przyjęcia 16 października 2013 r. rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy, potwierdzającej fakt naruszenia przez Grecję art. 11 ust. 1-3 i domagającej się od Grecji przy okazji kolejnego sprawozdania „informacji o wszelkim nowym rozwoju dotyczącym urzeczywistniania Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej” – por. *Resolution CM/ResChS(2013)15: Collective Complaint No.72/2011: FIDH v. Greece*.

¹⁰¹ *Ibidem*, pkt 153.

¹⁰² *Ibidem*, pkt 157.

¹⁰³ Por. *ibidem*, s. 9-10. Por. też: *Conclusions I*, s. 59 pkt 4, 60 pkt 4; *Conclusions VI*, s. XIII, 18; *Conclusions X-2*, s. 112 (co do Francji); *Conclusions XVI-2*, s. 18 (co do Polski); *Conclusions XVIII-2* (co do Łotwy).

¹⁰⁴ *FIDH*, pkt 159-160.

Przedtem¹⁰⁵ wskazał na swoje wcześniejsze ustalenia:

- „Informowanie społeczeństwa, zwłaszcza poprzez kampanie podnoszenia świadomości, musi być priorytetem polityki zdrowia publicznego”¹⁰⁶;
- „Państwa konkretnymi środkami muszą wykazywać, że urzeczywistniają politykę edukacyjną zdrowia publicznego na rzecz grup ludności dotkniętych specyficznymi problemami”¹⁰⁷.

PODSUMOWANIE

Z powyższego wynika, że Europejski Komitet Praw Socjalnych w ramach kontroli przestrzegania przez państwa-strony zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Socjalnej z całą powagą podchodzi do zagadnień stwarzanych w dziedzinie korzystania z praw człowieka gwarantowanych w Karcie przez zanieczyszczenia środowiska. Kojarzy to – ściśle rzecz ujmując – z korzystaniem z prawa do zdrowia gwarantowanego w art. 11 Karty, w którego substancji rekonstruuje także prawo do zdrowego środowiska.

O naruszeniu prawa do zdrowia mogą przesądzać rozmaite rodzaje zanieczyszczeń, w tym: zanieczyszczenie powietrza, m.in. zjawisko „kwaśnych deszczów”; zanieczyszczenie wód powierzchniowych lub gruntowych, m.in. ściekami przemysłowymi; promieniowanie jonizujące i skażenie radioaktywne, zwłaszcza w kontekście katastrof reaktorów jądrowych, hałas, w środowisku pracy i nie tylko; szkodliwy wpływ substancji niebezpiecznych, w tym azbestu itd.

Komitet z uznaniem i poszanowaniem podchodzi do prawa środowiska, krajowego i międzynarodowego. Mało tego, nastaje na to, by państwa-strony wiązały się zobowiązaniami międzynarodowymi i ich przestrzegały. W szczególności oczekuje, by państwa-strony podnosiły ochronę środowiska na poziom wyznaczany prawem Unii Europejskiej.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pkt 158.

¹⁰⁶ Por. *Conclusions XV-2* (co do Belgii).

¹⁰⁷ Por. *MFHR*, pkt 216 i 219.

Oczekuje od nich wzajemnego współdziałania, a na płaszczyźnie krajowej wymaga: stanowienia i uaktualniania odpowiednich ustaw środowiskowych, uzupełniania ich precyzyjnymi regulacjami administracyjnymi, wraz z ustanawianiem standardów jakości poszczególnych sfer środowiska, kryteriów i metod pomiarów, granicznych emisji zanieczyszczeń itd., z dbałością o przestrzeganie ich w praktyce, dzięki systemom monitoringu, nadzoru i kontroli.

Zwraca uwagę stosowanie przez Komitet metod interpretacji Karty analogicznych do metod przyjmowanych przez ETPC w związku z interpretacją Konwencji, w tym: dynamicznej interpretacji Karty w świetle aktualnych warunków, koncepcji praw nie iluzorycznych, ale praktycznych i skutecznych; koncepcji marginesu oceny służącego państwu-stronie; jak również koncepcji typowych dla badania przez ETPC przypadków ingerencji władzy publicznej w ramach mechanizmu limitacji korzystania z praw człowieka, w tym koncepcji słusznej równowagi między interesem ochrony konkretnych praw człowieka, służącym zainteresowanym jednostkom a interesem publicznym czy powszechnym społeczeństwa czy wspólnoty jako całości.

Podczas gdy stanowisko Komitetu w ramach trybu sprawozdawczego – nie licząc „Uwag ogólnych” i „Oświadczeń interpretacyjnych” – tchnie kazuistyką i nie daje jasnego obrazu, w trybie badania skarg zbiorowych – przeciwnie – Komitet zdobywa się na uwagi aksjologiczne i pozycje pryncypialne, bardzo starannie dbając o równowagę z orzecznictwem strasburskim ETPC, ale też zdobywając się na konieczną precyzję w określaniu obowiązków i niedociągnięć danego państwa-strony. W sumie, środowiskowy dorobek Komitetu można ocenić nader pozytywnie.

Julia Kapelańska-Pręgowska*
Piotr Sadowski**

ŚRODOWISKO NATURALNE
W SYTUACJI KONFLIKTU ZBROJNEGO
– PERSPEKTYWA PRAWNOMIĘDZYNARODOWA

WPROWADZENIE

O tym, że środowisko jest cichą ofiarą działań wojennych można było przekonać się wielokrotnie – potwierdzają to bowiem m.in. skutki użycia broni atomowej w Hiroszynie i Nagasaki, toksycznych herbicydów przez wojska amerykańskie w trakcie wojny w Wietnamie¹, czy też palenia szybów naftowych w trakcie wojny w Zatoce Perskiej². Również w trakcie dominu-

* dr, adiunkt w Katedrze Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

** dr, asystent w Katedrze Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ Więcej przykładów w: G. Bartolini, M. Pertile, *The work of the ILC on the environment and armed conflicts: Enhancing protection for the „silent victim of warfare”*, „QIL Zoom-in” 2016/34, s. 1-2.

² C. York, *International Law and the Collateral Effects of War on the Environment: The Persian Gulf*, 7 „SAJHR” 1991/269; S. Freeland, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment during Warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia 2015, s. 5.

jących w XX i XXI wieku konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym dochodziło do poważnych naruszeń środowiska naturalnego, skażenia wody żywności, a w konsekwencji zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi³. Nie dziwi więc, iż temat ten jest w coraz większym stopniu przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych i przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego⁴. Doświadczenia degradacji środowiska na skutek konfliktów zbrojnych doprowadziły również do przyjęcia szeregu norm prawa międzynarodowego dotyczących prób ograniczenia i eliminacji niektórych rodzajów uzbrojenia⁵ oraz standardów w zakresie ochrony środowiska w związku z działaniami prowadzonymi przez wojsko, m.in. przez NATO/OTAN⁶. Słusznie bowiem zauważa

³ Zob. raporty United Nations Environmental Program (UNEP): 'Côte d'Ivoire: Post-Conflict Environmental Assessment' (UNEP, Nairobi, 2015); UNEP, 'Lebanon: Post-Conflict Environmental Assessment' (UNEP, Nairobi, 2007), UNEP, Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment (UNEP, Nairobi 2007); UNEP, 'Environmental Assessment of the Gaza Strip following the escalation of hostilities in December 2008 – January 2009' (UNEP, Nairobi, 2009).

⁴ Por. m.in. I. Lechimiakyté, *Preservation of Environment in Times of Non-International Armed Conflict. Legal Framework, its Sufficiency and Suggestions*, „Jurisprudencija” 2013/2, s. 569-590; C. Thomas, *Advancing the Legal Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict: Protocol I's Threshold of Impermissible Environmental Damage and Alternatives*, „Nordic Journal of International Law” 2013/82, s. 83-101; M. N. Schmitt, *Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict*, „Yale Journal of International Law” 1997/22, Issue 1, s. 1 i n.; R. Rayfuse (red.), *War and the Environment: New Approaches to Protecting the Environment in Relation to Armed Conflict*, Leiden-Boston 2014, passim.

⁵ O środkach zabronionych w czasie wojny i o zasadach Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy w: P. Durys, *Broń „niehumanitarna” – nowe wyzwania dla prawa międzynarodowego i praktyki* [w:] B. Janusz-Pawletta (red.), *Konwencje genewskie 60 lat później... Nowe wyzwania dla międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2010, s. 109-111 oraz J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 517-521.

⁶ Szerzej: NATO/OTAN, *Environment – NATO's stake*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91048.htm# [ostatni dostęp: 20.2.2017]. Zob. także NATO Wales Summit Declaration (2014), para 110: „Key environmental and resource constraints, including health risks, climate change, water scarcity, and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning and operations”.

M. Marcinko, że „nie wszystkie działania zbrojne, zmierzające do wyrządzenia szkody nieprzyjacielowi są prawnie dopuszczalne, nawet gdy są wykonywane przez siły zbrojne i ich członków i niezależnie od tego, czy chodzi o konflikt międzynarodowy, czy wewnętrzny”⁷. Z uwagi na to, powodowanie zniszczeń w środowisku naturalnym jest obecnie rzadko celową metodą prowadzenia działań zbrojnych, choć np. taktyka „spalonej ziemi” – znana już od starożytności – i polegająca m.in. na niszczeniu zbiorów i pól uprawnych, wykorzystywana była jeszcze w czasie II wojny światowej⁸. Problemem, z którym z kolei spotkać się można w sytuacji niemal każdego konfliktu (nawet w sytuacji legalnych środków prowadzenia działań zbrojnych) są tzw. straty uboczne/pośrednie w środowisku naturalnym (ang. *environmental collateral damage*). Oceniając tego rodzaju straty spowodowane atakami bombowymi prowadzonymi przez wojska NATO (od marca do czerwca 1999 r.) w trakcie kampanii na terytorium byłej Jugosławii, powołany do tego celu przez Międzynarodowy Trybunał Karny ds Zbrodni w Byłej Jugosławii (MTKJ) specjalny Komitet potwierdził, iż „(...) nawet gdy atakuje się cele o bezsprzecznie wojskowym charakterze, należy unikać nadmiernych i długotrwałych szkód dla infrastruktury ekonomicznej i środowiska naturalnego, które z kolei mogą mieć negatywne skutki dla ludności cywilnej”⁹. Komitet uznał ponadto, iż „trudno jest ocenić relatywną wartość mającej zostać osiągniętej korzyści wojskowej i szkody dla środowiska naturalnego, a stosowanie zasady proporcjonalności jest łatwiejsze w teorii niż w praktyce”¹⁰. Powyższe stwierdzenie odnosi się do jednego z istotniejszych dylematów międzynarodowego prawa humanitarnego, który zostanie rozwinięty w dalszej części artykułu.

⁷ M. Marcinko, *Konwencje genewskie a akty terroryzmu wojennego* [w:] B. Janusz-Pawletta (red.), op. cit., s. 95.

⁸ M.in. z rozkazu Józefa Stalina w trakcie ucieczki ludności cywilnej przed armią III Rzeszy, która realizowała Plan Barbarossa.

⁹ ICTY, Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, (June 13, 2000), par. 18; <http://www.icty.org/en/press/final-report-prosecutor-committee-established-review-nato-bombing-campaign-against-federal> [ostatni dostęp: 15.3.2017].

¹⁰ Ibidem, par. 19.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest przegląd instrumentów prawnomiędzynarodowych i zaprezentowanie podstaw ochrony środowiska naturalnego w sytuacji konfliktu zbrojnego. Szczegółowo omówione zostaną m.in. prace Komisji Prawa Międzynarodowego i raporty Specjalnej Sprawozdawczynie M. Jacobsson. Ponadto zarysowany zostanie problem odpowiedzialności państw i jednostek w związku ze szkodami środowiskowymi spowodowanymi działaniami zbrojnymi. Analiza tytułowego zagadnienia wymagać będzie przyjrzenia się relacjom różnych reżimów prawnych i znaczeniu środowiska na poszczególnych etapach konfliktu zbrojnego (przed – zapobieganie, w trakcie – ochrona, po – odpowiedzialność i odbudowa).

Wybrany przez nas temat wpisuje się w obserwowaną od pewnego czasu tendencję polegającą na holistycznym spojrzeniu na człowieka i środowisko. Współzależność między stanem środowiska naturalnego a dobrostanem człowieka i możliwością korzystania przez niego ze swoich praw jest oczywista i coraz częściej podkreślana – nie tylko przez aktywistów, społeczeństwo obywatelskie, organizacje międzynarodowe i ich organy¹¹, lecz również w nauce prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego¹².

¹¹ Por. wykaz najważniejszych inicjatyw dotyczących środowiska naturalnego, podjętych przez ONZ - B. G. Ramcharan, *United Nations Protection of Humanity and Its Habitat. A New International Law of Security and Protection*, Leiden/Boston 2016, s. 154-162. Por także Uwagi Ogólne nr 15 „Prawo do wody (art. 11 i 12 MPPGSiK)” Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych OZN, E/C.12/2002/11, 20.01.2003, par. 2. Komitet uznał, że prawo do wody gwarantowane w art. 11 i 12 MPPGSiK zawiera w sobie zobowiązanie państw do powstrzymania się od „nielegalnego uszczuplenia zapasów albo zanieczyszczenia wody, będącego skutkiem np. użycia lub testowania broni”. Z kolei Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zauważył, iż „środowisko nie jest tworem abstrakcyjnym i reprezentuje żyjącą przestrzeń, jakość życia i zdrowia istot ludzkich, włącznie z nienarodzonymi pokoleniami” (Opinia doradcza w sprawie legalności użycia lub groźby użycia broni jądrowej, ICJ Reports 1996, 226, 241, par. 29).

¹² Zob. m.in.: D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to the Environment*, „Stanford Journal of International Law” 1991/28, s. 103-117; A. Boyle, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment* [w:] A. Boyle, M. Anderson (red.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, s. 49-57; A. Grear, L. J. Kotze (red.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Elgar Publishing 2015, passim; K. Hulme, *International Environmental Law and Human Rights* [w:] S. Sheeran, N. Rodley (red.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge Publishing 2013.

Choć w kontekście praw człowieka o relacji tej mówi się najczęściej w odniesieniu do prawa do czystego i zdrowego środowiska (będącego prawem solidarnościowym, czyli prawem III generacji)¹³, istotniejszy jest fakt bezpośredniego wpływu stanu środowiska na korzystanie z wielu praw I i II generacji¹⁴. Takie ujęcie otwiera problemy środowiskowe na mechanizmy proceduralne dostępne w ramach międzynarodowych systemów praw człowieka i pozwala do pewnego stopnia na „obejście” problemu braku skutecznych metod egzekwowania praw III generacji.

OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO W MIĘDZYNARODOWYM PRAWIE HUMANITARNYM

1. Ochrona ogólna

Międzynarodowe prawo humanitarne (dalej: MPH) jest rzeczą jasną podstawowym reżimem prawnym, od którego należy rozpocząć analizę zagadnienia ochrony środowiska w czasie konfliktu zbrojnego. Środowisko korzysta z ogólnej ochrony, którą objęte są obiekty cywilne, choć jako takie nie zostało *expressis verbis* zdefiniowane¹⁵. W konsekwencji powszechnie uznaje się, że inne ogólne zasady MPH również będą miały do niego zastosowanie. Wśród nich wymienia się przede wszystkim reguły dotyczące ochrony mienia strony przeciwnej przed nieuzasadnionym zniszcze-

¹³ Prawo do czystego i zdrowego środowiska ujęte zostało *expressis verbis* w niektórych traktatach praw człowieka: Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów w art. 24, Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w art. 12, Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. w art. 11, Protokole z San Salvador do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka w art. 11, Konwencji o Prawach Dziecka w art. 24 ust. 2 lit. C.

¹⁴ Podkreślał to m.in. Sędzia Christopher Weeramantry w opinii odrębnej do orzeczenia MTS w sprawie Projektu Gabčíkovo-Nagymaros (Węgry v. Słowacja), 1997 I.C.J. 6, par. 91 opinii - „*protection of the environment in international law is a sine qua non for numerous human rights such as the right to health and the right to life itself*”.

¹⁵ Taki pogląd prezentuje większość doktryny, choć zdarzają się również opinie wskazujące na pewne kontrowersje w tym zakresie – zob. C. Droege, M-T. Tougas, *The Protection of the Natural Environment in Armed Conflict – Existing Rules and Need for Further Legal Protection* (w:) R. Rayfuse (red.), op. cit., s. 13-29.

niem (ang: *wanton destruction*), zakaz grabieży, reguły dotyczące ochrony obiektów niezbędnych do przetrwania ludności cywilnej i zasady regulujące użycie broni w czasie konfliktu zbrojnego¹⁶. Z zasad ogólnych wynika zatem, iż ochrona jest aktualna dopóty, dopóki środowisko nie zostanie uznane za cel wojskowy¹⁷. W związku z tym, że pojęcie „środowiska naturalnego” jest definiowane szeroko i odnosi się zarówno do biosfery (fauny i flory)¹⁸, klimatu, hydrosfery, litosfery, atmosfery i przestrzeni kosmicznej¹⁹, sytuację gdy staje się ono celem wojskowym ilustruje np. atak na fragment lasu tropikalnego, w którym ukryte zostały bazy wojskowe. Jednak zgodnie z wcześniej poczynionym spostrzeżeniem, środowisko uznawane jest z reguły za cel cywilny, który musi być chroniony nie tylko przed bezpośrednim atakiem, lecz również przed stratami ubocznymi²⁰. Oznacza to, że podstawowe zasady regulujące prowadzenie działań wojennych, tj.: rozróżnienia²¹, proporcjonalności²² i podejmowania nie-

¹⁶ J-M. Henckaerts, D. Constantin, *Protection of the Natural Environment* (w:) A. Clapham, P. Gaeta, T. Haeck, A. Priddy (red.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford: OUP 2014, s. 471-478.

¹⁷ Zob. art. 52(2) I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich.

¹⁸ Por. komentarz do art. 55 I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich w: Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (red.), *Commentary on the Additional Protocols* (ICRC, Geneva, 1987) par. 2126

¹⁹ Zob. art. II Konwencji o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich z 18 maja 1977 r. (dalej: ENMOD), Dz.U. z 1978 r., nr 31, poz. 132, załącznik.

²⁰ W odniesieniu do drugiej ze wspomnianych sytuacji Erik T. Jensen proponuje stosowanie pojęcia „*passive environmental warfare*” - Idem, *The International Law of Environmental Warfare: Active and Passive Damage During Armed Conflict*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2005/38, s. 145.

²¹ Szerzej na ten temat w: C. Droege, M-T. Tougas, *The Protection of the Natural Environment in Armed Conflict – Existing Rules and Need for Further Legal Protection* (w:) R. Rayfuse (red.), op. cit., s. 17-19.

²² Aktualność zasady proporcjonalności w odniesieniu do środowiska potwierdził MTS w opinii doradczej w sprawie legalności użycia lub groźby użycia broni jądrowej: „*States must take environmental considerations into account when assessing what is necessary and proportionate in the pursuit of legitimate military objectives. Respect for the environment is one of the elements that go into assessing whether an action is in conformity with the principles of proportionality*”.

zbędnych środków ostrożności (ang. *precaution*)²³ muszą być przestrzegane przez strony konfliktu.

Już we wprowadzeniu do niniejszego artykułu zasygnalizowane zostało, iż zasada proporcjonalności ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy zniszczenie lub zaatakowanie obiektu wojskowego będzie prawdopodobnie niosło ze sobą negatywne skutki dla środowiska naturalnego (np. wysadzenie budynku w którym przechowywane są substancje chemiczne oznaczało będzie przedostanie się ich do gleby i wody). W takiej sytuacji kładzie się coraz częściej nacisk na potrzebę przeprowadzenia uprzedniej oceny skutków ekologicznych (środowiskowych), która powinna uwzględnić m.in. rodzaj broni i amunicji, która ma zostać użyta do przeprowadzenia ataku²⁴. Należy w tym miejscu postawić pytanie, do jakiego stopnia ocena taka będzie (albo powinna być) precyzyjna. Jej wiarygodność będzie bowiem uzależniona nie tylko od analizy działań własnych lecz również innych okoliczności, co może wymagać specjalistycznej i dokładnej wiedzy np. na temat rodzaju i ilości składowanych chemikaliów, rozłożenia wód gruntowych, etc. Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwe trudności w ocenie i możliwości przewidzenia skutków, które mogą ujawnić się po dłuższym czasie, albo które mają bardziej skomplikowany i pośredni charakter²⁵.

²³ Zasada ta wymaga od osób planujących atak lub podejmujących decyzję o ataku, aby dopełniły staranności przy kwalifikowaniu celów jako wojskowe lub cywilne oraz ocenianiu jego skutków (zob. art. 57(2)(a)(i) I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich oraz zasadę 16 Studium Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK) nt. zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego.

²⁴ Zob. Joint NATO Doctrine for Environmental Protection During NATO Led Military Activities (STANAG 7141, Edition 6, 15.05.2014) oraz Environmental Management System in NATO Military Activities (STANAG 2583, Edition 2, 03.05.2017). Wspomniana doktryna zakłada planowanie środowiskowe, zarządzanie ryzykiem środowiskowym i szkolenie w tym zakresie. Wymienione działania uznane zostały za postawę do minimalizowania skutków działań wojsk NATO przed, w trakcie i po zakończeniu misji.

²⁵ C. Droege, M-T.Tougas, op. cit., s. 21. Problem ten doskonale ilustruje sytuacja Parku Narodowego Virunga w Demokratycznej Republice Konga - szerzej na ten temat: B. Sjöstedt, *The Role of Multilateral Environmental Agreements in Armed Conflict: 'Green-keeping' in Virunga Park. Applying the UNESCO World Heritage Convention in the Armed Conflict of the Democratic Republic of the Congo* (w:) R. Rayfuse (red.), op. cit., s. 180-184.

Antycypując późniejsze rozważania na temat norm traktatowego i zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego, które wprost odnoszą się do środowiska naturalnego warto w tym miejscu dodać, że proporcjonalność nie oznacza znalezienia matematycznie rozumianej równowagi między ważonymi interesami i celami. Nie powinna być mechanicznie rozumiana w ten sposób, że im większa korzyść wojskowa, tym większe straty uboczne są dopuszczalne. Zasada proporcjonalności powinna działać na korzyść środowiska w sytuacji, gdy spodziewany atak na cel wojskowy (nawet gdyby miał przynieść konkretną i bezpośrednią korzyść wojskową) miałby spowodować nadmierną szkodę w środowisku naturalnym. Wskazuje się nawet, że zakaz nadmiernej straty ubocznej dla środowiska (ang. *prohibition on excessive collateral damage to the environment*) może być uznawany obecnie za normę zwyczajową²⁶.

2. Ochrona szczególna

Poza ochroną ogólną międzynarodowe prawo humanitarne przewiduje również ochronę środowiska w przepisach szczególnych. Pierwsze regulacje tego rodzaju przyjęte zostały w latach 60. XX wieku, po czym nastąpił powolny rozwój regulacji w tym zakresie²⁷.

Żadna z czterech konwencji genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny, stanowiących podstawowe instrumenty prawne MPH, nie wspomina o środowisku naturalnym jako przedmiocie ochrony w trakcie działań zbrojnych. Tę ewidentną lukę wypełniły dopiero postanowienia I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. (dalej: I Protokół albo I PD)²⁸.

²⁶ Zob. Zasada 43 Studium MKCK. Zob. także E. V. Koppe, *Use of nuclear weapons and protection of the environment during international armed conflict* (w:) G. Nystuen, S. Casey-Maslen, A. Golden Bersagel (red.), *Nuclear Weapons under International Law*, Cambridge: CUP 2014, s. 260-261.

²⁷ Specjalna Sprawozdawczyni M. Jacobsson wyodrębnia trzy etapy tego procesu - Idem, *Protection of the Environment in relation to armed conflicts*, Report of ILC 2011 UN Doc A/66/10, Annex E, s. 351.

²⁸ Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

W Artykule 35 (Zasady podstawowe) I Protokołu zabrania „stosowania metod i środków prowadzenia wojny, których celem jest wywoływanie rozległych, długotrwałych i poważnych szkód w środowisku naturalnym lub po których można oczekiwać, że takie szkody wywołają (podkr. J. K-P.)”. Ponadto w art. 55 (Ochrona środowiska naturalnego) przewiduje, iż „Podczas działań wojennych należy troszczyć się o ochronę środowiska naturalnego przed szkodami rozległymi, długotrwałymi i poważnymi. Ochrona obejmuje zakaz stosowania metod lub środków walki, które zmierzają albo które mogą zmierzać do wywołania takich szkód w środowisku naturalnym i przez to zagrozić zdrowiu lub przetrwaniu ludności (podkr. J. K-P.)” Ataki przeciwko środowisku naturalnemu z tytułu represaliów są również zabronione (ust. 2 art. 55).

Już *prima facie* widać, iż pojęcia którymi posługuje się I Protokół są nieprecyzyjne i nieostre. W szczególności chodzi o trzy kryteria („rozległa”, „długotrwała” i „poważna”) charakteryzujące szkodę środowiskową, od których uzależniona jest legalność stosowanych metod i środków prowadzenia wojny. Pojęcia te nie tylko nie zostały zdefiniowane w samym Protokole, nie zostały rozwinięte również w oficjalnych *travaux preparatoires*. Jedynie w czasie negocjacji niektórzy z delegatów wskazywali, że sformułowanie „długotrwałe” interpretują jako odnoszące się do okresu mierzonego w dekadach, niemniej żadne oficjalne stanowisko nie zostało w tym zakresie przyjęte²⁹. Nie ma natomiast wątpliwości, że wymienione w art. 35 I PD kryteria muszą wystąpić łącznie³⁰, co oznacza, że wymagany próg szkód dla środowiska ustalony został bardzo wysoko. W literaturze przedmiotu określa się nawet go jako „ekobójstwo” (ang. *ecocide*)³¹. W naszej ocenie interpretacja omawianych kryteriów ma fundamentalne znaczenie, bowiem powyżej ustalonego progu nie będą miały zastosowania ogólne reguły MPH, czyli zasada konieczności, proporcjonalności i rozróżnienia.

²⁹ Zob. C. Thomas, op. cit., s. 88.

³⁰ Zob. UNEP, *Protecting the Environment During Armed Conflict. An Inventory and Analysis of International Law*, Nairobi 2009, s. 11.

³¹ Zob. Raport MKCK „*Strengthening legal protection for victims of armed conflicts*”, 31IC/11/5.1.1, Geneva 10.2011, s. 15. Raport przygotowany został na potrzeby 31 Międzynarodowej Konferencji Komitetu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy.

Oznacza to, że nawet w sytuacji bardzo znaczącej korzyści atak wojskowej na cel wojskowy jest zakazany, bowiem zakaz ten ma charakter absolutny³².

Mimo słabości analizowanych postanowień Protokołu, jego istotnym walorem jest to, że obejmuje nie tylko sytuacje celowego atakowania środowiska, lecz także szkód ubocznych (ang. *collateral damage*), bowiem wymaga przewidywania możliwych szkód wywołanych nawet legalnie prowadzonymi działaniami zbrojnymi. Na przykład, jeżeli wojsko atakuje pozycje nieprzyjaciela, które znajdują się w pobliżu fabryki produkującej toksyczne chemikalia albo elektrowni atomowej, „można oczekiwać”, że wykorzystanie broni której rażenie ma charakter nieprecyzyjny, doprowadzi do „rozległych, poważnych i długotrwałych szkód w środowisku naturalnym”.

Niestety w związku z tym, że I Protokół dodatkowy odnosi się jedynie do konfliktów międzynarodowych, jego praktyczne zastosowanie jest ograniczone. Postanowienia II Protokołu dodatkowego (dalej: II PD) nie zawierają analogicznych postanowień dotyczących ochrony środowiska³³. Jedynym przepisem, który mógłby zostać wykorzystany do ochrony środowiska jest art. 14 II PD, który przewiduje ochronę dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej. Stanowi on, iż „Zabrania się stosowania wobec ludności cywilnej głodu jako środka walki. Z tego powodu zabronione jest atakowanie, niszczenie, zabieranie lub czynienie niezdatnymi do użytku dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej, takich jak zapasy żywności, obszary rolnicze, które ją wytwarzają, zbiory, bydło, urządzenia dostarczające wody do picia i jej zapasy oraz urządzenia nawadniające”. Jego zakres jest jednak ograniczony do obszarów rolniczych, nie obejmuje np. lasów i innych terenów zielonych, a przede wszystkim źródeł wody *per se* (jezior, rzek, wód podziemnych, etc). Ochroną objęte są jedynie zapasy wody oraz infrastruktura dostarczająca wodę ludności i na potrzeby rolnictwa.

Pamiętając o tym, że zdecydowana większość konfliktów mających miejsce w ostatnich dziesięcioleciach ma charakter wewnętrzny, istotne

³² Por. interpretacja zasady 45 zwyczajowego MPH przez MKCK - https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule45 [ostatni dostęp: 02.03.2017].

³³ Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

znaczenie mają opracowane przez MKCK „Zasady międzynarodowego prawa humanitarnego posiadające charakter norm zwyczajowych (2005)” (dalej: Studium MKCK), które mogą odnosić się zarówno do konfliktów międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych³⁴. Należy jednak dodać, że nie oznacza to całkowitego automatyzmu i – jak to zostało zaznaczone przez MKCK – w odniesieniu do niektórych zasad nie ma pewności, czy obejmują również konflikty niemiędzynarodowe³⁵.

Zgodnie z zasadą 43 (Ogólne zasady dotyczące prowadzenia działań zbrojnych mają zastosowanie w stosunku do środowiska naturalnego):

1. Zabronione jest atakowanie jakiegokolwiek składnika środowiska naturalnego, chyba że stanowi cel wojskowy.
2. Zabronione jest niszczenie jakiegokolwiek składnika środowiska naturalnego, chyba że wymaga tego w sposób katagoryczny konieczność wojskowa.
3. Zabronione jest rozpoczynanie ataku przeciwko celowi wojskowemu, co do którego można przypuszczać, że wywoła niezamierzone straty w środowisku naturalnym, których rozmiary byłyby nadmierne [podkr. J. K-P.] w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej.

Kolejna zasada (nr 44) przewiduje, iż metody i środki prowadzenia działań zbrojnych powinny być stosowane z uwzględnieniem potrzeby ochrony i zachowania środowiska naturalnego. W czasie prowadzenia działań zbrojnych należy przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, niezamierzonych strat w środowisku. Brak przekonujących dowodów naukowych odnośnie do wpływu na środowisko określonych

³⁴ Zob. J.-M. Henckaerts, *Studium poświęcone zwyczajowemu międzynarodowemu prawu humanitarnemu: wkład w zrozumienie i poszanowanie zasad dotyczących konfliktu zbrojnego* (tłum. M. Sajkowski, wstęp prof. dr hab. K. Wolfke), Wyd. Ośrodek Upowszechniania Międzynarodowego Prawa Humanitarnego przy Zarządzie Głównym Polskiego Czerwonego Krzyża. Zob. także aktualizowaną na bieżąco bazę zasad na: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul [ostatni dostęp: 02.03.2017].

³⁵ Zasada 43 znajduje zastosowanie do wszystkich rodzajów konfliktów, natomiast zasady 44 i 45 do konfliktów międzynarodowych i prawdopodobnie niemiędzynarodowych.

działań zbrojnych nie zwalnia strony konfliktu z obowiązku przedsięwzięcia takich środków ostrożności.

Zgodnie z zasadą 45 zakazane jest stosowanie metod lub środków prowadzenia wojny, które zmierzają albo które mogą zmierzać do wywołania rozległych, długotrwałych i poważnych szkód w środowisku naturalnym. Niszczenie środowiska naturalnego nie może być wykorzystywane jako instrument prowadzenia wojny.

Podobnie do postanowień I Protokołu, treść Zasad zwyczajowego MPH również wymaga dalszego doprecyzowania. Po pierwsze, prawo zwyczajowe nie definiuje w sposób wyraźny progu zabronionego szkodenia środowisku – innymi słowy nie ma pewności co do interpretacji rozległości, długotrwałości i powagi szkód. Po drugie, nie jest całkowicie jasna relacja dwóch zasad odnoszących się do niezamierzonych (ubocznych) strat, bowiem stosują one odmienne kryteria i pojęcia. W zasadzie 43 lit. C wspomina się o niezamierzonych stratach, których rozmiary są „nadmierne” w stosunku do konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej, natomiast zasada 45 posługuje się takimi samymi pojęciami jak Protokół I (wymóg trzech kryteriów). Nasuwa się więc pytanie, czy szkody „nadmierne w stosunku do konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej” to szkody „rozległe, długotrwałe i poważne”? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest negatywna, gdyż powodowanie strat przekraczających próg I Protokołu jest bezwzględnie zabronione i nie będą miały zastosowania zasady korzyści wojskowej oraz proporcjonalności. Oznacza to, że zasada 43 lit. C odnosić się będzie do szkód istotnych, niemniej nieprzekraczających progu wyznaczonego przez zasadę 45. Po trzecie, wiele niejasności pozostawia zasada nr 44, która ma bardzo ogólnikowy charakter i *prima facie* nakazuje stronom konfliktu podejmowanie działań zapobiegawczych w odniesieniu do wszelkich „niezamierzonych strat w środowisku”. Wydaje się, że zasada ta została sformułowana zbyt szeroko i nierealistycznie, bowiem nie ma konfliktów zbrojnych całkowicie wolnych od nawet niewielkich strat środowiskowych.

Wątpliwości dotyczące treści, zakresu oraz egzekwowania analizowanych zasad wywołały różnorodne postulaty ze strony doktryny oraz

MKCK. Pośród nich pojawił się nawet postulat przyjęcia odrębnej konwencji (piątej konwencji genewskiej), poświęconej w całości kwestii ochrony środowiska w trakcie konfliktów zarówno międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych³⁶. Z kolei MKCK stoi na stanowisku, że obecne normy są wystarczające i należy je jedynie doprecyzować i wzmocnić ich efektywność.

Poza omówionymi normami traktatowymi i zwyczajowymi istotne znacznie w kontekście ochrony środowiska w konflikcie zbrojnym ma Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich (Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, dalej: ENMOD)³⁷. Obecnie stronami Konwencji jest 77 państw, jej sygnatariuszami kolejnych 48. Polska ratyfikowała ENMOD 8 czerwca 1978 r.³⁸. W preambule Konwencji zaznaczono, iż Państwa świadome są zagrożeń płynących z wykorzystania nowoczesnych środków technicznych w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich dla dobrobytu człowieka i środowiska naturalnego. Państwa zobowiązały się do niewykorzystywania w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich technicznych środków oddziaływania na środowisko, powodujących rozległe, trwałe lub poważne następstwa, jako sposób powodowania zniszczeń, wyrządzania szkód lub strat jakimkolwiek innemu państwu będącemu Stroną. Zakres oddziaływania Konwencji jest jednak ograniczony ze względu na wąsko sformułowaną definicję terminu „techniczny środek oddziaływania na środowisko”, który w myśl art. II oznacza „każdy środek mający na celu - poprzez rozmyślnie kierowanie procesami naturalnymi - dokonywanie zmian w dynamice, składzie lub strukturze Ziemi, włączając w to jej biosferę, litosferę, hydrosferę i atmosferę lub przestrzeń kosmiczną”. Zatem, o ile celem art. 35(3) I Protokołu jest ochrona środowiska naturalnego

³⁶ Zob. E. T. Jensen, op. cit., s.182-183.

³⁷ Przyjęta rezolucją 31/72 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10.12.1976. Otwarta do podpisu 18.05.1977 r.

³⁸ Dz.U. z 1978 r., nr 31, poz. 132, załącznik.

per se, ENMOD zakazuje jedynie stosowania technik pozwalających na przekształcenie elementów środowiska w broń, co określane jest mianem „*geophysical warfare*”³⁹. Jako przykłady takich działań podaje się m.in. celowe wywoływanie trzęsienia ziemi, tsunami, zmian czynników klimatycznych jak np. zachmurzenia, tornad, cyklonów, czy też zmian stanu jonosfery⁴⁰. Należy dodać, że wprowadzone w 2001 r. zmiany w treści art. 1 Konwencji rozszerzyły zakres jej zastosowania również do konfliktów niemiędzynarodowych.

Poza ENMOD, znaczenie dla ochrony środowiska mają niektóre konwencje zakazujące lub ograniczające stosowanie pewnych rodzajów broni. Choć z reguły nie odnoszą się one *expressis verbis* do środowiska, wprowadzone przez nie zakazy mogą chronić nie tylko ludzi (kombatantów i ludność cywilną) lecz także pośrednio ich otoczenie⁴¹. W szczególności wymienić w tym miejscu należy Konwencję o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki z 10 października 1980 r.⁴². W preambule Konwencji przypomina się, iż zabronione jest stosowanie metod lub środków prowadzenia wojny, które mają na celu lub mogą spowodować rozległe, długotrwałe i poważne szkody w środowisku naturalnym.

ROZWÓJ *SOFT LAW* ONZ

Szczegółowa analiza stosunkowo bogatego *soft law* dotyczącego ochrony środowiska w sytuacji konfliktu zbrojnego nie jest konieczne, niemniej

³⁹ Raport UNEP 2009, op. cit., s. 14.

⁴⁰ Zob. Wyjaśnienia do ENMOD stanowiące podsumowanie (ang. Understandings). Dostępne na: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=A951B510E9491F56C12563CD0051FC40>.

⁴¹ Jako przykład wymienić można choćby Konwencję o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów z 13 stycznia 1993 r. Szczegółowy wykaz konwencji - zob. Raport UNEP 2009, op. cit., s. 13-20.

⁴² Dz.U. z 1984r., nr 23, poz. 104.

warto zwrócić uwagę na kilka dokumentów które wywarły największy wpływ na rozwój MPH w tym zakresie⁴³. Już w przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1982 r. Światowej Karcie Przyrody (*World Charter of Nature*) odnajdujemy stwierdzenie, iż „natura powinna być chroniona przed degradacją wywołaną działaniami zbrojnymi lub innymi wrogimi działaniami”⁴⁴. Temat został nieco zapomniany przez kolejnych kilka lat, aż do momentu zanieczyszczenia środowiska w trakcie wojny w Zatoce Perskiej. Początek lat 90. XX wieku obfitował w rezolucje i deklaracje odwołujące się do konieczności ochrony środowiska w czasie konfliktu zbrojnego. I tak, w Zasadzie 24 Deklaracji z Rio z 1992 r. czytamy, iż „Działania wojenne są nieodłącznie związane z niszczeniem warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju. Dlatego też państwa powinny respektować międzynarodowe prawo, które zapewnia ochronę środowiska w czasie zbrojnego konfliktu, oraz powinny współpracować przy jego dalszym rozwoju tam, gdzie to jest konieczne”⁴⁵. Natomiast pierwszą rezolucją ZO ONZ poświęconą w całości omawianemu zagadnieniu była Rezolucja 47/37 „Ochrona środowiska w czasie konfliktu zbrojnego”, również przyjęta w 1992 r.⁴⁶. W ślad za nią MKCK przygotował wytyczne, które miały przez kraje zostać włączone w ramy podręczników wojskowych⁴⁷.

Poza rezolucjami odnoszącymi się do potrzeb ochrony środowiska w sposób ogólny, warto zwrócić uwagę na dwie rezolucje z 2007 i 2009 r., których przedmiotem jest wykorzystywanie w produkcji broni

⁴³ Wyczerpujące zestawienie znajduje się w Raporcie UNEP 2009, op. cit., s. 23 i n.

⁴⁴ United Nations General Assembly, World Charter for Nature, UN Doc. A RES/37/7, 28 October 1982, para. 5.

⁴⁵ Rio Declaration on Environment and Development, U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (June 14,1992). Polskie tłumaczenie dostępne w: *Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”: Szczyt Ziemi: Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r.*, Inst. Ochrony Środowiska.

⁴⁶ United Nations General Assembly, Protection of the Environment in Times of Armed Conflict, U.N. Doc. A/Res/47/37, 9 February 1992.

⁴⁷ Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict, w: The Secretary-General, *Report of the Secretary General, delivered to the General Assembly*, Annex, U.N. Doc. A/49/323 (Aug. 19, 1994).

zubożonego uranu, którego negatywny wpływ na człowieka i środowisko naturalne jest oczywisty⁴⁸.

O ile problem szkód w środowisku naturalnym spowodowanych konfliktem zbrojnym jest przedmiotem dość licznych dokumentów Zgromadzenia Ogólnego, Rada Bezpieczeństwa bardzo rzadko podnosi go w swoich rezolucjach. Jednym z niewielu przykładów jest Rezolucja 1856 w sprawie sytuacji w Republice Demokratycznej Konga z 22 grudnia 2008 r., która dotyczy *de facto* problemu pokrewnego, mianowicie nielegalnej i grabieżczej eksploatacji dóbr naturalnych⁴⁹. W treści rezolucji Rada Bezpieczeństwa jednoznacznie zauważyła istnienie „związku między nielegalną eksploatacją dóbr naturalnych, nielegalnym handlem takimi dobrami a proliferacją handlu bronią, który jest jednym z głównych czynników podsycających konflikty w regionie wielkich jezior afrykańskich (...)”. Choć zagadnienie eksploatacji dóbr naturalnych i roli jaką odgrywają w kontekście konfliktów zbrojnych (zarówno jako czynnika generującego konflikt jak i mogącego pomóc go zażegnać⁵⁰) jest bardzo istotne, jego szczegółowa analiza wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Na zakończenie tej części artykułu chcielibyśmy zwrócić uwagę na Rezolucję 2/15 United Nations Environmental Assembly (UNEA) z 25.05.2016 „Ochrona środowiska na obszarach dotkniętych konfliktem zbrojnym”⁵¹. Tym, co odróżnia, ją od pozostałych przywoływanych instrumentów jest szerokie spojrzenie na wzajemny wpływ stanu środowiska naturalnego i konfliktów zbrojnych i ich długofalowe skutki tychże. W rezolucji podkreślono, że wpływ ów jest dwukierunkowy. Z jednej strony, zdrowe ekosystemy i prawidłowo zarządzane zasoby naturalne mogą

⁴⁸ Rezolucja 62/30 z grudnia 2007 r. I Rezolucja 63/54 ze stycznia 2009 r. - zob. Raport UNEP 2009, op. cit., s. 22.

⁴⁹ S/RES/1856 (2008).

⁵⁰ Raport UNEP i UNDP, *Role of Natural Resources in Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): Addressing Risks and Seizing Opportunities*, dostępny na: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/the-role-of-natural-resources-in-disarmament--demobilization--an.html>.

⁵¹ Tekst rezolucji dostępny w: Report of the second session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme - <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/cmm/k1606792-unea-report.pdf>, s. 44.

mieć znaczący wpływ na redukcję ryzyka napięć i konfliktów zbrojnych. Z drugiej strony, konflikt zbrojny oraz brak odpowiedniego systemu naprawczego po jego zakończeniu może spowodować degradację środowiska i masowe przesiedlenia ludności. Tego rodzaju holistyczne i szerokie podejście jest niewątpliwie słusznym kierunkiem rozwoju regulacji, szczególnie z uwagi na konsekwencje szkód dla środowiska naturalnego nawet po zakończeniu działań zbrojnych.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTW I JEDNOSTEK ZA STRATY DLA ŚRODOWISKA NATURALNEGO

1. Iluzoryczność odpowiedzialności państwa?

Wspomniane wcześniej możliwe istotne konsekwencje i zagrożenia dla środowiska, a także życia i zdrowia ludności uzasadniają potrzebę poszukiwania i badania możliwych istniejących (a także przyszłych) mechanizmów i procedur, które mogą być wykorzystane w sytuacji zaistnienia takiej szkody. Poniżej przedstawione zostaną różne podstawy i modele odpowiedzialności.

Jeśli do szkody środowiskowej dojdzie w wyniku naruszenia norm MPH w sytuacji międzynarodowego konfliktu zbrojnego, odpowiedzialne za nią państwo będzie zobowiązane do jej naprawienia⁵². Podobnego obowiązku odszkodowania za szkody środowiskowe nie odnajdziemy natomiast w kontekście konfliktów niemiędzynarodowych. Rodzi to pytanie o możliwą podstawę roszczenia odszkodowawczego przeciwko państwu, gdy konflikt wewnętrzny prowadzony jest w sposób poważnie zagrażający środowisku naturalnemu państwa ościennego (np. dochodzi do skażenia rzeki przepływającej przez obydwa kraje, która jest podstawowym

⁵² Art. 3 IV Konwencji haskiej; art. 91 I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich, art. 31 Artykułów o odpowiedzialności państw KPM z 2001 r. Szerzej na temat charakteru odpowiedzialności państwa za szkody środowiskowe (w czasie konfliktu zbrojnego, ale nie tylko) - J. D. van der Vyver, *The Environment: State Sovereignty, Human Rights and Armed Conflict*, „Emory International Law Review” 2009, vol. 23.

źródłem wody w danym kraju). Choć MTS uznał, iż „ogólny obowiązek Państw zapewnienia, aby działania mające miejsce w ich jurysdykcji albo kontroli prowadzone były z poszanowaniem środowiska innych Państw lub terytoriów poza ich kontrolą, stanowi obecnie część prawa międzynarodowego dotyczącego środowiska”, z obowiązku tego nie wynika jednoznacznie konieczność naprawienia powstałej szkody⁵³.

Możliwość dochodzenia odszkodowania nawet w przypadku konfliktów międzynarodowych ma jednak charakter bardziej teoretyczny (a jej praktyczna realizacja napotykać może przeszkody natury ekonomicznej albo politycznej), a jedynym przykładem współczesnych „reparacji środowiskowych” nadal pozostaje działalność United Nations Compensation Commission, która powołana została w celu orzekania w sprawie skarg odszkodowawczych w związku z wojną w Zatoce Perskiej (1990-1991)⁵⁴. Warto też zauważyć, że choć w Rezolucji 687 Rady Bezpieczeństwa ONZ stwierdzono, iż „Irak jest odpowiedzialny na podstawie prawa międzynarodowego za wszelkie [...] straty, włączywszy w to straty środowiskowe i uszczerpienie dóbr naturalnych”⁵⁵. Odpowiedzialność Iraku nie została jednak powiązana z naruszeniem międzynarodowego prawa humanitarnego lub międzynarodowego prawa środowiska *per se*, lecz naruszeniem art. 2(4) Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), a więc sprzecznym z prawem międzynarodowym użyciem siły⁵⁶.

Kolejną rozważaną w doktrynie możliwością jest pociągnięcie państwa do odpowiedzialności karnej, którą przewidywał projekt artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM) o odpowiedzialności państw z 1996 r. w związku z „(...) poważnym naruszeniem zobowiązania międzynarodowego o szczególnym znaczeniu dla zabezpieczenia i zachowania środowiska człowieka, jak na przykład zakaz rozległego zanieczysz-

⁵³ Cyt. za opinią doradczą w sprawie legalności użycia lub groźby użycia broni jądrowej (1996), s. 242, par. 29.

⁵⁴ Komisja zasądziła z tytułu odszkodowań 47.8 billionów dolarów - zob. <http://www.uncc.ch>.

⁵⁵ Rezolucja przyjęta 03.04.1991 r., S/RES/687 (1991), par. 16.

⁵⁶ Zob. Ibidem oraz rezolucja RB ONS 692 z 20.05.1991, S/RES/692 (1991).

czania atmosfery lub mórz⁵⁷. W Artykułach KMP z 2001 ten przepis został jednak pominięty.

Podstaw odpowiedzialności państwa można poszukiwać nie tylko w międzynarodowym prawie humanitarnym, lecz również w międzynarodowym prawie środowiska. Podstawowym problemem rozważanym w doktrynie w tym kontekście jest kwestia obowiązywania traktatów międzynarodowego prawa środowiska (dalej: MPŚ) oraz norm zwyczajowych MPŚ *in bello*. Takiej sytuacji nie można ani wykluczyć, ani uznać *en block*⁵⁸, a odpowiedzi należy poszukiwać w treści poszczególnych traktatów⁵⁹ oraz charakterze konfliktu zbrojnego⁶⁰. Stanowisko to wydaje się potwierdzać fakt, iż tylko nieliczne traktaty z zakresu MPŚ zawierają wyraźne postanowienie o ich stosowaniu w czasie wojny⁶¹, pozostałe zaś wprost przewidują zawieszenie obowiązywania⁶², inne zaś milczą na ten temat. Niemniej, brak takiego postanowienia nie musi przesądzać o zawieszeniu stosowania

⁵⁷ Draft Articles on State Responsibility, art. 19(3)(d). „(...) *serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas*”.

⁵⁸ Co do zasady, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez KMP w *Projekcie Artykułów o Wpływie Konfliktów Zbrojnych na Traktaty*, zaistnienie konfliktu zbrojnego niekoniecznie oznacza zakończenie albo zawieszenie obowiązywania traktatów - zob. Draft Articles on the Effects of Armed Conflict on Treaties, with Commentaries, adopted at the 63rd session of the ILC (2011).

⁵⁹ *Ibidem*, art. 6 (a): „*The nature of the treaty, in particular its subject matter, its object and purpose, its content and the number of parties to the treaty*”. Por. także: S. Freeland, *op. cit.*, s. 105-111.

⁶⁰ *Ibidem*, Art. 6 (b).

⁶¹ Zob. zestawienie traktatów w Raporcie UNEP z 2009 r., *op. cit.*, s. 37 i n. Por także wykaz traktatów które: 1) wprost przewidują swoje obowiązywanie w czasie konfliktu, 2) przewidują zwieszenie obowiązywania, 3) milczą na ten temat, w: J-M. Hencckaerts, D. Constantin, *Protection of the Natural Environment*, (w:) A. Clapham, P. Gaeta, T. Haeck, A. Priddy (red.), *op. cit.*, s. 482-484.

⁶² Na przykład Konwencja Rady Europy z Lugano (Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkodę powstałą w wyniku działalności niebezpiecznej dla środowiska z 1993 r., ETS No.150), wprost wyłącza odpowiedzialność za szkodę „spowodowaną działaniami wojennymi lub wrogimi, wojną domową, powstaniem albo na skutek działania zjawiska przyrodniczego o wyjątkowym, nieuchronnym i gwałtownym charakterze”. Na marginesie można dodać, że do dnia dzisiejszego Konwencja nie weszła w życie, gdyż nie uzyskała minimalnego proggu trzech ratyfikacji.

umowy, gdyż może ono również zostać wywiedzione w procesie wykładni traktatu. Dla osiągnięcia większej przejrzystości co do stosowania MPŚ w czasie wojny postuluje się stworzenie wykazu (a następnie jego aktualizowanie) odpowiednich traktatów i innych dokumentów międzynarodowych⁶³. Oczywiście w sytuacji konfliktu wewnętrznego (nie- międzynarodowego) państwo pozostaje związane traktatami MPŚ, którymi związało się w trakcie pokoju. Jeśli chodzi o obowiązywanie norm zwyczajowych, zdaniem większości komentatorów, obowiązywać będą bez względu na rodzaj konfliktu⁶⁴.

Podstaw odpowiedzialności państwa można upatrywać także w prawie międzynarodowym praw człowieka (dalej: PMPCz). Choć prawo do czystego i zdrowego środowiska⁶⁵ jako prawo o charakterze kolektywnym (prawo trzeciej generacji) nie jest skorelowane z bezpośrednim i egzekwowalnym zobowiązaniem państwa, coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja do poszukiwania zależności między praw indywidualnymi a otoczeniem człowieka i środowiskiem naturalnym. W sytuacji, gdy zanieczyszczenie środowiska i inne szkody tego typu zagrażają, uniemożliwiają albo utrudniają korzystanie z praw człowieka, w zależności od rodzaju i powagi zagrożenia podnosi się najczęściej naruszenie prawa do życia, wolności od tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania albo prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁶⁶.

⁶³ Postulat wysuwany przez D. Fleck, *The Protection of the Environment in Armed Conflict: Legal Obligations in the Absence of Specific Rules* (w:) R. Rayfuse (red.), op. cit., s. 53.

⁶⁴ Zob. Raport UNEP z 2009 r., op. cit., s. 46-47.

⁶⁵ Zob. K. Drzewicki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 10/1985.

⁶⁶ Zagadnienie to nie zostanie przez nas rozwinięte. W tym zakresie odsyłamy do opracowań zawartych w niniejszej monografii oraz do innych publikacji z tego zakresu: Z. Galicki, *Prawa człowieka i ochrona środowiska* [w:] Z. Galicki, A. Gubrynowicz (red.), *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, Warszawa 2013; B. Gronowska, *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksja na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 1/2014; H. Machińska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka jako instrument ochrony praw jednostki w związku z zanieczyszczeniem środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 1/2014.

Do tej pory organy międzynarodowej ochrony praw człowieka nie rozpatrywały skarg związanych z naruszeniem praw i wolności jednostki na skutek szkód środowiskowych wywołanych działaniami zbrojnymi. Takiej sytuacji nie można jednak wykluczyć w przyszłości. Należy przy tym podkreślić, że taka skarga mogłaby dotyczyć zarówno sytuacji konfliktu wewnętrznego oraz międzynarodowego (gdyż panuje raczej powszechna zgoda co do tego, iż PMPCz obowiązuje *in bello*). W zależności od konkretnych okoliczności, skarżący prawdopodobnie napotkałby jednak istotne problemy w postaci wykazania efektywnej (skutecznej) kontroli państwa pozwanego oraz innych elementów koniecznych do przypisania państwu odpowiedzialności⁶⁷.

2. Odpowiedzialność karnomiędzynarodowa jednostki za zbrodnie przeciwko środowisku

Odpowiedzialność karną jednostki w związku ze stosowaniem „metod i środków prowadzenia wojny nie uzasadnionych koniecznością wojskową, z zamiarem spowodowania rozległych, długotrwałych i poważnych strat w środowisku naturalnym, a tym samym znacząco pogarszających zdrowie lub możliwość przetrwania populacji” przewidywał przygotowywany przez Komisję Prawa Międzynarodowego Projekt kodeksu zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości (*Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*)⁶⁸. Prac nad kodeksem nie dokończono, ponieważ został on zastąpiony Statutem Międzynarodowego Trybunału Karnego.

W Statucie Rzymskim powodowanie szkód w środowisku naturalnym umieszczone zostało w art. 8 (2) (b) (iv) i sklasyfikowane jako zbrodnia

⁶⁷ Zob. M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa – strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, TNOiK, Toruń 2013.

⁶⁸ ILC Report, A/51/10, 1996, Art. 20 (g). Treść dostępna na: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_4_1996.pdf&lang=EF [ostatni dostęp: 12.01.2017].

wojenna⁶⁹. W świetle tego przepisu, zbrodnią jest „(...) zamierzone przeprowadzenie ataku ze świadomością iż atak ten spowoduje przypadkową utratę życia lub zranienie osób cywilnych lub szkód w obiektach cywilnych, lub rozległą, długotrwałą i poważną szkodę w środowisku naturalnym, które byłyby wyraźnie nadmierne w stosunku do konkretnej, bezpośredniej i całkowitej spodziewanej korzyści wojskowej”. Ponownie uwagę zwraca wysoki próg przewidywanych strat - nie wystarczy, aby szkoda była „nadmierna”, musi być „wyraźnie nadmierna”, ponadto „rozległa”, „długotrwała” i „poważna”. Statut powtarza więc trzelementowy test, który pojawił się już w I Protokole do Konwencji genewskich (w art. 35 ust. 3 i art. 55 ust. 1) oraz w preambule do Konwencji o broniach konwencjonalnych z 1980 r. oraz w Konwencji ENMOD.

Dodatkowym problemem jest brak definicji wymienionych pojęć w Statucie Rzymskim. Choć identyczne zwroty pojawiły się również w Konwencji ENMOD i zostały na jej potrzeby zdefiniowane⁷⁰ (szkoda „rozległa” obejmuje teren kilkuset kilometrów kwadratowych, „długotrwała” oznacza trwanie przez okres liczony w miesiącach albo obejmującą sezon (porę roku), natomiast „poważna” oznacza istotne lub znaczące zakłócenie lub szkodę dla życia człowieka, natury, dóbr ekonomicznych lub innych zasobów), należy zgodzić się z opinią, iż są to definicje stworzone na potrzeby ENMOD i nie powinny być automatycznie stosowane do innych traktatów – w tym Statutu Rzymskiego⁷¹.

Przy ustalaniu odpowiedzialności karnomiędzynarodowej jednostki (bez względu na to, czy jej źródło znajduje się w prawie stanowionym

⁶⁹ Analogiczne rozwiązanie przyjęte zostało w statucie Irackiego Wysokiego Sądu Karnego (Iraqi Higher Criminal Court) w art. 13 lit E oraz w Rozporządzeniu UNTAET/2000/15 ustanawiającym Specjalne Panele Sądzące Poważne Zbrodnie w Timorze Wschodnim (Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences in East Timor) w części 6.1(b) (iv).

⁷⁰ Wyjaśnienia do ENMOD, dostępne na: <https://ihl.databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=A951B510E9491F56C-12563CD0051FC40>. Wyjaśnienia (ang. *Understandings*) stanowią materiał pomocny w interpretacji Konwencji i zostały przygotowane przez jej twórców. Nie są jednak częścią Konwencji i nie należy ich traktować jako prawnie wiążących.

⁷¹ Zob. S. Freeland, op. cit., s. 208.

czy zwyczajowym) kluczowe znaczenie mają podstawowe zasady MPH: konieczności wojskowej, rozróżnienia⁷² i proporcjonalności⁷³, które w praktyce w znaczący sposób mogą wpływać na ocenę prowadzonych działań zbrojnych i ewentualnej odpowiedzialności karnej⁷⁴. Ponadto, kolejne ograniczenie stanowić będzie art. 30 Statutu (standard *mens rea*), zgodnie z którym warunkiem odpowiedzialności jest łącznie zamiar i świadomość. Szczególnie drugi z wymienionych elementów może w praktyce wykluczyć odpowiedzialność, gdyż wymagałoby to udowodnienia świadomości potencjalnych szkód dla środowiska i posiadania określonej wiedzy. Problem z oceną tego elementu w praktyce ilustruje sprawa przed MTKJ dotycząca bombardowania NATO w b. Jugosławii, gdzie padło stwierdzenie, iż *“It would be necessary to know the extent of the knowledge possessed by NATO as to the nature of Serbian military-industrial targets (and thus the likelihood of environmental damage flowing from their destruction), the extent to which NATO could reasonably have anticipated such environmental damage”*⁷⁵.

Wymienione wątpliwości oraz fakt, iż art. 8 (2) (b) (iv) Statutu Rzymskiego nie ma zastosowania do konfliktów międzynarodowych (a MTK nie miał jak dotąd okazji rozważać innej podstawy odpowiedzialności w sytuacji konfliktu wewnętrznego), prowadzą do wniosku,

⁷² Norma ilustrująca odniesienie tej zasady do środowiska naturalnego zawarta została w art. 2(4) Protokołu III do CCW w sprawie zakazów lub ograniczeń użycia broni zapalających z 10.10.1980 r., w którym „Zabrania się czynienia przedmiotem ataku za pomocą broni zapalających lasów i innej roślinności, chyba że te składniki środowiska naturalnego są wykorzystywane do ukrycia, zakrycia lub maskowania żołnierzy albo obiektów wojskowych bądź same stanowią obiekty wojskowe”.

⁷³ Zob. Raport końcowy Komitetu powołanego w celu oceny kampanii powietrznej NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii, 13.06.2002, par. 22: *“In order to satisfy the requirement of proportionality, attacks against military targets which are known or can reasonably be assumed to cause grave environmental harm may need to confer a very substantial military advantage in order to be considered legitimate. At a minimum, actions resulting in massive environmental destruction, especially when they do not serve a clear and important military purpose, would be questionable. The targeting by NATO of Serbian petrochemical industries may well have served a clear and important military purpose.”*

⁷⁴ Zob. S. Freeland, op. cit., s. 119-176, 209 oraz Raport UNEP z 2009 r., op. cit., s. 13.

⁷⁵ Cyt. za: Raport końcowy Komitetu..., op. cit., par. 24.

iż w praktyce znaczenie tego przepisu jest i będzie marginalne⁷⁶. Zarzut szkodenia środowisku naturalnemu (w szczególności poprzez zatrucie źródeł wody) podniesiony został jedynie raz – w sprawie przeciwko Prezydentowi Sudanu Omarowi Al-Bashirowi. Jednak zarzut ten nie miał charakteru samoistnego, lecz rozpatrywany był w kontekście szerszego oskarżenia o popełnienie zbrodni ludobójstwa.

PRACE KOMISJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Dopiero w 2011 r., czyli dwa lata po raporcie Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷⁷, Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM)⁷⁸ zdecydowała o włączeniu tematu „Ochrona środowiska w związku z konfliktem zbrojnym” (ang. „*Protection of the environment in relation to armed conflicts*”) do swojego programu wieloletniego⁷⁹. Rozpoczęto wówczas nieformalne konsultacje, które ujawniły jednogłośne zainteresowanie państw tym tematem⁸⁰. Odnotowano to w Rezolucji 66/98, przyjętej 9.12.2011 r. podczas 66. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁸¹.

⁷⁶ Do takiej konkluzji dochodzi S. Freeland, op. cit., s. 212-213. Autor ten formuluje ponadto postulat *de lege ferenda* wprowadzenia do Statutu *sui generis* zbrodni przeciwko środowisku - idem, s. 219 i n

⁷⁷ Raport UNEP z 2009 r., op. cit., *passim*.

⁷⁸ Komisję powołano na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 174 (II) z dnia 21 listopada 1947 r. w sprawie powołania Komisji Prawa Międzynarodowego, dostępna na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/81/IMG/NR003881.pdf?OpenElement> [ostatni dostęp: 31.3.2017]. Celem działania Komisji jest promocja rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego (głównie publicznego).

⁷⁹ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-fifth session (6 May–7 June and 8 July–9 August 2013)*, General Assembly Official Records Sixty-eighth session Supplement No. 10 (A/68/10), pkt 131. Przedmiotem prac komisji nie był zatem konflikt spowodowany zmianami klimatu. Tak też: P.-M. Dupuy, J.E. Vijiñales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2015, s. 363.

⁸⁰ International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session (Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2014) – Preliminary report on the protection of the environment in relation to armed conflicts. Submitted by Marie G. Jacobsson, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/674 of 30 May 2014, pkt 10.

⁸¹ Dokument A/RES/66/98 z dnia 13 stycznia 2012 r., dostępny na: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/98 [ostatni dostęp: 31.3.2017].

Nieformalną dyskusję kontynuowano w 2012 r. podczas 64. sesji KPM. Podjęto wówczas próbę doprecyzowania celu i ogólnej metodologii dalszych prac⁸², a temat włączono do szczegółowego programu prac Komisji. Wyznaczono także Specjalną Sprawozdawczynię, którą została M.G. Jacobsson⁸³. Zobowiązano ją do corocznego informowania Komisji o postępach prac, a także do przygotowania ostatecznego raportu w ciągu 3 lat⁸⁴. Dyskusyjny był jednak oczekiwany efekt końcowy działań Komisji w tej sprawie. W ocenie Specjalnej Sprawozdawczynie bardziej zasadne byłoby przygotowanie projektu zestawu niewiążących wskazówek, a nie projektu konwencji⁸⁵. Państwa odroczyły jednak podjęcie decyzji dotyczącej tej kwestii⁸⁶.

1. Raporty Specjalnej Sprawozdawczynie M.G. Jacobsson

Projektowane zasady mają zwiększyć poziom ochrony środowiska w związku z konfliktem, a nie tylko w trakcie konfliktu. Komisja odniosła się zatem do działań: poprzedzających konflikt, realizowanych w trakcie konfliktu i podejmowanych po konflikcie. Takie podejście zasługuje niewątpliwie na poparcie, gdyż państwa, które dysponują znaczną siłą militarną (np. USA, Indie, Pakistan, Turcja, Izrael) nie są stroną Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12.8.1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) z dnia 8.6.1977 r⁸⁷.

Specjalna Sprawozdawczynie przygotowała trzy raporty, które poddano dyskusji w trakcie kolejnych sesji Komisji. Podczas 66. sesji Komisji zaprezentowano pierwszy raport, odnoszący się głównie do fazy „przed”

⁸² Obejmowało to m.in. próbę określenia ramowego harmonogramu prac. International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, pkt 11.

⁸³ Ibidem, pkt 9.

⁸⁴ Ibidem, pkt 11.

⁸⁵ Poparła tym samym stanowisko Indii, Singapuru i Włoch. Hiszpania i USA uważały, że tematyka ta nie powinna być przedmiotem projektu konwencji. Ibidem, pkt 15.

⁸⁶ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-fifth...*, pkt 143.

⁸⁷ Dz.U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175, z późn. zm.

konfliktem, czyli do prawa i praktyki państw, w tym do interpretacji prawa międzynarodowego dotyczącego międzynarodowych i niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych⁸⁸. Skąpe informacje przekazane przez państwa nie pozwoliły jednak na ustalenie generalnej i uniwersalnej praktyki w tym zakresie⁸⁹.

Drugi raport⁹⁰, podsumowujący pierwszy etap dyskusji, odnoszący się do istniejących zasad dotyczących ochrony środowiska w związku z konfliktem zbrojnym oraz zawierający wstępny projekt zasad, poddano debacie podczas 67. sesji Komisji, która odbyła się w 2016 r.

Trzeci raport, zawierający projekt 9 zasad wraz z komentarzem, Specjalna Sprawozdawczyni przedstawiła w 2016 r.⁹¹. Podsumowywał on dyskusję, która odbyła się w 2015 r. (dotyczyła reguł adekwatnych w fazie „po” konflikcie) i był przedmiotem debaty podczas 68. sesji Komisji, wzbudzając duże zainteresowanie państw – odniosły się do niego: Austria, Belgia, Kuba, Czechy, Finlandia (reprezentująca: Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię i Szwecję), Francja, Grecja, Węgry, Indie, Indonezja, Iran, Irlandia, Włochy, Japonia, Malezja, Meksyk, Peru, Portugalia, Rumunia, Rosja, Singapur, Słowenia, RPA, Hiszpania, Szwajcaria, Wielka Brytania i USA⁹².

Większość państw poparła ideę, aby *ratione temporis* projektowanych zasad obejmował wszystkie fazy konfliktu („przed”, „w trakcie” i „po” konflikcie)⁹³. Specjalna Sprawozdawczyni chciała jednak skoncentrować

⁸⁸ International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, *passim*.

⁸⁹ Ibidem, pkt 47.

⁹⁰ International Law Commission, *Second report of the International Law Commission on the work of its Sixty-seventh session (4 May-5 June and 6 July-7 August 2015) – Second report on the protection of the environment in relation to armed conflicts Submitted by Marie G. Jacobsson, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/685 of 28 May 2015, *passim*.

⁹¹ International Law Commission, *Third report of the International Law Commission on the work of its Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016) – Third report on the protection of the environment in relation to armed conflicts Submitted by Marie G. Jacobsson, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/700 of 3 June 2016, *passim*.

⁹² International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, pkt 13.

⁹³ International Law Commission, *Second report*, *op. cit.*, pkt 23.

się na pierwszej i ostatniej fazie⁹⁴, co spotkało się z przychylną oceną doktryny, w której słusznie akcentowano, że dotychczas zagadnienia te nie były przedmiotem pogłębionych studiów⁹⁵. Dyskusja nad zakresem temporalnym ujawniła jednak rozbieżność opinii zainteresowanych państw⁹⁶. Akcentowano bowiem, że niektóre zasady mogą być stosowane w kilku fazach konfliktu, uznając, że zaproponowany podział nie będzie miał wystarczająco ostrego charakteru⁹⁷. Założono m.in., że środki zaradcze powinny być podjęte zarówno „przed” (np. analiza możliwych ograniczeń negatywnego wpływu na środowisko użytych broni) jak i „podczas” konfliktu (zgodnie z zasadą proporcjonalności, która będzie omówiona w dalszej części tekstu) a środki naprawcze – „po” konflikcie.

Kontrowersje wywołała również kwestia terminologii użytej w zasadach⁹⁸. Nie powinno to jednak być zaskoczeniem, biorąc pod uwagę, iż już wcześniej definicje terminów „konflikt zbrojny” i „wojna” była przedmiotem dyskursu⁹⁹. Stąd też użyte w projekcie zasad definicje takich pojęć jak „konflikt zbrojny” i „środowisko” mają jedynie roboczy charakter¹⁰⁰.

⁹⁴ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-fifth...*, pkt 136.

⁹⁵ P.-M. Dupuy, J. E. Vijñuales, op. cit., s. 363.

⁹⁶ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-fifth...*, pkt 137 oraz International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, pkt 14.

⁹⁷ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-fifth...*, pkt 137.

⁹⁸ International Law Commission, *Third report*, op. cit., pkt 27. O dylematach, przed jakimi stanęła Komisja i Specjalna Sprawozdawczyni w: International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, pkt 69-78.

⁹⁹ Szerzej w: C. Mik, *Obowiązywanie i stosowanie traktatów chroniących prawa człowieka w czasie wojny* [w:] B. Sitek, T. Jasudowicz, M. Seroka (red.), *Fides et bellum. Księga poświęcona Pamięci Księdza Biskupa, Profesora, Generała śp. Tadeusza Płoskiego*, t. 1, Olsztyn 2012, s. 317 i n.

¹⁰⁰ International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session*, op. cit., pkt 68. O problemie ze zdefiniowaniem terminu „środowisko” w celu określenia zasad odpowiedzialności związanych z konfliktem zbrojnym m.in. w: M. Halpern, *Protecting vulnerable environments in armed conflict: deficiencies in international humanitarian law*, „Stanford Journal of International Law” 2015, Vol. 2, s. 122-123.

Pierwszy ze wspomnianych terminów ma podkreślić, że ich zakres jest szerszy niż prawo humanitarne, gdyż obejmuje także prawo dotyczące okupacji i neutralności¹⁰¹, odnosząc się do konfliktów wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Termin ten pozwala więc na zaakcentowanie charakteru współczesnych konfliktów. Od zakończenia II wojny światowej większość konfliktów zbrojnych stanowiły konflikty niemiędzynarodowe, lecz część z nich – na skutek zewnętrznej interwencji czy działań podejmowanych przez strony – umiędzynarodowiła się.

Taka postawa Komisji jest tym bardziej zasadna, że już w trakcie prac, które doprowadziły do przyjęcia Rezolucji z 28.8.1985 r. pt. „Skutki konfliktów zbrojnych w odniesieniu do traktatów”¹⁰² uznano, że termin „konflikt zbrojny” powinien obejmować zarówno konflikt międzynarodowy, jak i niemiędzynarodowy¹⁰³. Konflikty wewnętrzne mogą bowiem zostać umiędzynarodowione, a – dodatkowo – istnieje możliwość równoczesnego współistnienia konfliktu wewnętrznego i zewnętrznego. C. Mik słusznie więc wskazuje, że linia podziału między różnymi rodzajami konfliktu jest trudna do wyznaczenia¹⁰⁴.

Mimo to, deliberując nad znaczeniem ochrony środowiska w związku z konfliktem zbrojnym podkreślano, że niektóre z regulacji nie powinny być stosowane do konfliktów wewnętrznych¹⁰⁵. Podstawą takiej argumentacji było przeświadczenie, że w konflikcie wewnętrznym jedna ze stron konfliktu może „zniknąć”, a – dodatkowo – przypisanie uczestnikowi konfliktu wewnętrznego takich samych zobowiązań, jak państwu mogłoby sugerować, że jego status jest legitymizowany. Należy jednak krytycznie podejść do drugiego ze wspomnianych zastrzeżeń, gdyż np. art. 3 konwencji genewskiej

¹⁰¹ Zob. komentarz do projektu zasady II-1.2 w dalszej części analizy.

¹⁰² Dostępna na: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/1985_hel_03_en.PDF [ostatni dostęp: 28.3.2017].

¹⁰³ Więcej o definicji terminu „konflikt zbrojny” w: C. Mik, op. cit., s. 330 i n. oraz J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 499-503.

¹⁰⁴ C. Mik, op. cit., s. 318.

¹⁰⁵ International Law Commission, *Second report...*, pkt 6. Włączenie konfliktów wewnętrznych do problematyki podjętej przez Komisję *explicite* poparły Austria, RPA i Szwajcaria. International Law Commission, *International Law Commission on the work of its Sixty-sixth session...*, pkt 14.

z 12.8.1949 r. o ochronie ofiar wojny¹⁰⁶ jasno odnosi się do „każdej ze Stron w konflikcie” nieposiadającym charakteru międzynarodowego. Włączenie konfliktów niemiedzynarodowych do definicji terminu „konflikt zbrojny” nie spowoduje więc zmiany sytuacji prawnej podmiotów niepaństwowych zaangażowanych w konflikt, choć sprawi, iż także one będą zobowiązane do respektowania norm międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁰⁷.

2. Omówienie najważniejszych aspektów wskazanych w projektowanych zasadach

Treść zasady II-1.2 powiela brzmienie art. 55 Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskiej z 12.8.1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych¹⁰⁸. Przypomina więc, że w czasie konfliktu zbrojnego środowisko powinno być traktowane w ten sam sposób, jak obiekty cywilne¹⁰⁹. Założenie to ma zasadnicze znaczenie w kontekście interpretacji analizowanych reguł. Odwołuje się bowiem do zasady rozróżnienia, wskazującej, że zaangażowani w konflikt muszą odróżniać cele cywilne (w tym osoby cywilne) od wojskowych (w tym kombatantów)¹¹⁰. Znaczenie tej zasady wielokrotnie akcentował także Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii m.in. w wyroku z dnia 23.11.2006 r. w sprawie *Prokurator przeciwko Tihomir Blaskic*¹¹¹. Należy zatem podkreślić, że ani

¹⁰⁶ Dz.U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171.

¹⁰⁷ Tak też. B. Wołodkiewicz, *Grupy zbrojne w międzynarodowym prawie humanitarnym* [w:] *Selektywna eliminacja i rozkaz wojskowy*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne”, t. 4, Gdynia 2013, s. 304.

¹⁰⁸ Dz.U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175, z późn. zm.

¹⁰⁹ O doniosłości tej zasady i historii Protokołu m.in. w: J. Rabkin, *Proportionality in Perspective: Historical Light on the Law of Armed Conflict*, „San Diego International Law Journal” 2015, No. 2, Vol. 16, s. 301-317 i s. 338.

¹¹⁰ M. Sassòli, A.A. Bouvier (in cooperation with L.M. Olson, N.A. Drupic, L. Milner), *How does the law protect in war. Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law*, Geneva 1999, s. 117. Zob. wyrok MTS z 05.12.2003 r. w sprawie *Prokurator przeciwko S. Galiciowi*, dostępny na: www.icty.org/case/galic/4 [ostatni dostęp: 31.3.2017].

¹¹¹ Wyrok IT-95-14-R. Dostępny na: <http://www.icty.org/x/cases/blaskic/acdec/en/061123.pdf> [ostatni dostęp: 28.3.2017]. Więcej w: A. Szpak, *Bezprawne ataki na osoby*

zasada II-1.2, ani art. 55 Protokołu dodatkowego nie ustanawia absolutnego zakazu degradacji środowiska w związku z konfliktem zbrojnym. Dopuszcza bowiem podjęcie działań, które doprowadzą do takich skutków, jeśli będzie to potrzebne i proporcjonalne do osiągnięcia prawowitych celów wojskowych¹¹². Stąd też zasada II-2 doprecyzowuje, że atak na cel wojskowy, który będzie miał negatywne skutki dla środowiska, będzie uzasadniony tylko wówczas, gdy jest potrzebny do osiągnięcia określonych celów militarnych¹¹³.

Nie może jednak zostać przeprowadzony z użyciem metod i środków wojskowych, których celem lub spodziewanym rezultatem jest zakrojone na szeroką skalę długoterminowe i poważne zniszczenie środowiska. Właściwa ocena (dokonywana „przed” i „w trakcie” konfliktu) oraz udowodnienie spełnienia kryterium proporcjonalności („po” konflikcie¹¹⁴) będą zatem wymagać zgromadzenia wiarygodnych informacji o wpływie działań zbrojnych na środowisko¹¹⁵.

Projekt zasady II-1.2 ma również przypominać, że w czasie wojny prawo konfliktów zbrojnych ma charakter *lex specialis*, a zatem nie uchyla obowiązku respektowania innych przepisów prawa międzynarodowego,

cywilne w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii [w:] B. Sitek, T. Jasudowicz, M. Seroka (red.), *Fides et bellum. Księga poświęcona Pamięci Księdza Biskupa, Profesora, Generała śp. Tadeusza Płoskiego*, tom 2, Olsztyn 2012, s. 55 i n.

¹¹² J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 499. Jest to zgodne ze stanowiskiem wskazanym w opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 8 lipca 1996 r. w sprawie *legalności groźby użycia lub użycia broni jądrowej*. Zob. International Court of Justice, *Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons*, I.C.J. Reports 1996, s. 226 i n., dostępny na: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> [ostatni dostęp: 31.3.2017].

¹¹³ O problemach z interpretacją terminu „konieczne do osiągnięcia celów militarnych” w: M. N. Schmitt, op. cit., s. 51 i n. oraz A. Szpak, op. cit., s. 74-75.

¹¹⁴ Zob. B. Clarke, *Contemporary Legal Doctrine on Proportionality in Armed Conflicts: A Select Review*, „Journal of International Humanitarian Legal Studies” 2013, No. 2, Vol. 3, s. 391 i n. Tam też o wpływie uprzedzeń dowódców (i o racjonalności podejmowanych przez nich decyzji) na ocenę spełniania testu proporcjonalności w trakcie realizacji działań wojennych. O nowych wyzwaniach związanych ze stosowaniem zasady proporcjonalności w: C. P. Trumbull IV, *Re-Thinking the Principle of Proportionality Outside of Hot Battlefields*, „Virginia Journal of International Law” 2015, No. 3, Vol. 55, s. 521 i n.

¹¹⁵ International Law Commission, *Third report*, op. cit., pkt 135-143. O problemie z gromadzeniem danych w: B. Clarke, op. cit., s. 395 i n.

które nadal obowiązują¹¹⁶. Komisja potwierdziła więc swoje wcześniejsze ustalenia¹¹⁷, gdy uznała, że „jest to ogólnie akceptowana technika wykładni i rozwiązywania konfliktów normatywnych w prawie międzynarodowym (...) [a] wskazane relacje mogą zachodzić między normami należącymi do różnych działów prawa międzynarodowego”¹¹⁸. W kontekście ochrony środowiska w związku z konfliktem zbrojnym istota zasady II-1.2 przypomina zatem Zasadę 24, o której mowa w Deklaracji z 1992 r. z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju¹¹⁹.

Jednak prawo międzynarodowe nie zawsze wyraźnie wskazuje, że jego postanowienia stosowane są wyłącznie w czasie pokoju, a czasami przewiduje możliwość zawieszenia jego obowiązywania w czasie wojny¹²⁰. Trudno wówczas ustalić zakres odpowiedzialności uczestników konfliktu za szkody powstałe w wyniku konfliktu.

Projektowana regulacja II-1.2 ma więc podkreślić, że zasady głęboko zakorzenione w prawie wojny (a taki charakter ma – z całą pewnością – zasada proporcjonalności) są szczególnie adekwatne w kontekście ochrony środowiska w związku z konfliktem zbrojnym¹²¹. Nakłada zatem na strony konfliktu obowiązek podejmowania niezbędne środków ostrożności w zakresie planowania ataku i jego przeprowadzania. Zaangażowane w działania zbrojne strony muszą więc brać pod uwagę wszelkie możliwe

¹¹⁶ Podobną zasadę wprowadzono do art. 2 Rezolucji Instytutu Prawa Międzynarodowego z 1985 r. w sprawie skutków konfliktów zbrojnych dla traktatów, dostępna na: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/1985_hel_03_en.PDF [ostatni dostęp: 31.3.2017]. Więcej w: C. Mik, op. cit., s. 330 i n. Jest ona również zgodna z Opinią doradcą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie *konsekwencji budowy muru na palestyńskich terytoriach okupowanych*. Zob. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall on the Occupied Palestinian Territory*, I.C.J. Reports 2004, dostępna na: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf> [ostatni dostęp: 31.3.2017], p. 136 i n. Tak też C. Thomas, op. cit., s. 87.

¹¹⁷ Zob. International Law Commission, *Report of the sixty-third session (2011)* i rezolucja Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie z 9.12.2011 r., A/RES/66/99. Oba dokumenty cytowane za: C. Mik, op. cit., s. 329.

¹¹⁸ C. Mik, op. cit., s. 340.

¹¹⁹ Dostępna na: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163> [ostatni dostęp: 22.2.2017].

¹²⁰ International Law Commission, *Third report...*, pkt 110-114.

¹²¹ Tak też C. Thomas, op. cit., s. 91.

albo dające się przedsięwziąć środki ostrożności, aby unikać lub minimalizować potencjalne zniszczenia w środowisku naturalnym, na co z kolei wskazuje zasada II-3. Dokonując wspomnianej oceny należy zatem uwzględniać wiedzę o aktualnym wpływie użytych środków na środowisko oraz o środowisku i o ekosystemie¹²².

A. Borucka i B. Mikosz słusznie więc wskazują, że „wszystkie postanowienia prawne stawiają przed dowódcami zadania wynikające z planowania ochrony środowiska oraz zarządzania ryzykiem ekologicznym na równi z zadaniami wojskowymi. Wytyczne dotyczące planowania ochrony środowiska to określenie potencjalnych czynników i zagrożeń wynikających z rodzaju działań taktycznych oraz określenie takich elementów, które mogą niekorzystnie oddziaływać na środowisko. (...) Konieczne jest zrównoważenie zasad ochrony środowiska zarówno z planowaniem działań, jak i ich realizacją. Wyjątkiem – zgodnie z zapisami w ustawach – mogą być tylko sytuacje nadzwyczajne, które zagrażają ludzkiemu zdrowiu lub bezpieczeństwu państwa”¹²³.

Dyskusja dotycząca ustalenia treści zasady II-4 ujawniła brak spójnej postawy państw wobec relacji między środowiskiem a działaniami odwetowymi. Wskazywano, że państwa, które nie ratyfikowały drugiego Protokołu dodatkowego mogą odebrać projektowaną zasadę, jako próbę narzucenia im wiążącego standardu, ustanawiającego zakaz podejmowania takich ataków także w przypadku konfliktów wewnętrznych (a nie tylko międzynarodowych)¹²⁴.

Kolejnym zagadnieniem, do jakiego musiała się odnieść Komisja była dopuszczalność zgłaszania zastrzeżeń i deklaracji do art. 55 Protokołu

¹²² Ocena musi zatem obejmować zakaz używania substancji lub technicznych środków oddziaływania i nakaz stosowania najlepszej (najbezpieczniejszej dla środowiska) dostępnej technologii. International Law Commission, *International Law Commission*, op. cit., pkt 139. Akcentują to także: A. Borucka, B. Mikosz, *Działalność jednostek wojskowych w obliczu wymagań ochrony środowiska*, „Górnictwo i Środowisko” 2008, nr 3, s. 6.

¹²³ A. Borucka, B. Mikosz, op. cit., s. 7-8.

¹²⁴ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10), pkt 7-8 Komentarza do projektowanego artykułu II-4.

dotatkowego. Uznano jednak¹²⁵, że nawet jeśli zasada II-4 tworzy nową podstawę prawną, to zakaz ten jest zgodny z definicją przyjętą przez Międzynarodowy Trybunał Karny ds. byłej Jugosławii w § 70 wyroku z dnia 2 października 1995 r. w sprawie *Prokurator przeciwko Tadić a/k/a „Dule”*¹²⁶. Trybunał podkreślił bowiem, że zakaz działań odwetowych skierowanych na cele cywilne (a zatem także na środowisko) znajduje zastosowanie w każdym konflikcie zbrojnym.

W projektowanych zasadach przewidziano również możliwość określenia w drodze szeroko rozumianego porozumienia stron (dopuszczającego także milczącą zgodę) obszaru terytorium, na którym nie prowadzi się działań wojskowych. Reguła ta odzwierciedla zasadę stosowaną w przypadku stref zdemilitaryzowanych, przypominając nieco zakaz niszczenia mienia uznanego za dziedzictwo kulturowe¹²⁷. Umieszczenie celów wojskowych lub rozpoczęcie działań wojennych może bowiem sprawić, że obszar ten może utracić status terytorium, na którym zobowiązano się nie prowadzić działań wojskowych¹²⁸.

Dyskusję wśród państw wywołało również odniesienie się w projektowanych zasadach do problematyki „rdzennych” mieszkańców. Specjalna Sprawozdawczyni wyjaśniała, że wartości wyznawane przez „rdzennych” mieszkańców i ich tradycje są ściśle powiązane ze środowiskiem, w którym mieszkają, warunkując możliwość ich przetrwania fizycznego

¹²⁵ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10), pkt 7-8 Komentarza do projektowanego artykułu II-4.

¹²⁶ Wyrok nr IT-94-1-A72. Dostępny na: <http://www.icty.org/case/tadic/4> [ostatni dostęp: 31.3.2017].

¹²⁷ Por. np. art. 5 Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. z 1976 r., Nr 32 poz. 190. Analizę ochrony dóbr kultury w związku z konfliktem wyłączone jednak z tematyki prac Komisji

¹²⁸ J. Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, Poznań 2011, s. 61-66.

i kulturalnego¹²⁹. Na poparcie swej tezy M.G. Jacobsson przywołała liczne konwencje międzynarodowe oraz liczne wyroki Międzypamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, w których akcentowano konieczność zapewnienia ochrony ziem i terytoriów „rdzennej” ludności, niezależnie od tego, kto jest właścicielem tego obszaru¹³⁰.

Odnosząc się do obowiązku gromadzenia i wymiany informacji o zagrożeniu dla środowiska Specjalna Sprawozdawczyni akcentowała, że zobowiązania te wynikają z obowiązku współpracy, który jest głęboko zakorzeniony w prawie międzynarodowym publicznym¹³¹. Regulacje te nakładają już bowiem na państwa liczne obowiązki gromadzenia informacji w trakcie konfliktu zbrojnego i przekazywania ich po zakończeniu konfliktu (dotyczy to np. informacji o rozmieszczeniu min).

W projekcie odniesiono się również do statusu wojsk obcych przebywających – za zgodą państwa przyjmującego – na jego terytorium. Specjalna Sprawozdawczyni przekonywała, że choć problematyka ta nie jest związana z konfliktem zbrojnym *per se*, to może dotyczyć m.in. zanieczyszczeń w opuszczanej przez wojsko bazie¹³². Tymczasem kwestie dotyczące ochrony środowiska rzadko są przedmiotem umów o stacjonowaniu wojsk. Były już jednak przedmiotem pogłębionych analiz prowadzonych przez przedstawicieli doktryny¹³³.

¹²⁹ Ibidem, pkt 164-166. Była to odpowiedź Specjalnej Sprawozdawczyni na zarzuty państw, które podnosiły brak przekonywującego związku między ich prawami a konfliktem zbrojnym.

¹³⁰ International Law Commission, *Third report...*, pkt 125.

¹³¹ Ibidem, pkt 130 i n.

¹³² Ibidem, pkt 161.

¹³³ Tak np. M.L. Boyer, *Thinking Green Near the Red Zone: a Comparative Study of Adherence to Environmental Policies and Guidance During Contingency Operations by Military Personnel and Civilian Contractors*, „Air Force Law Review” 2016, nr 75, s.48 i n. Zagadnienia te poddawano analizie także w kontekście polskich regulacji. Zob. M. Gręzicki, D. Krupnik, *Zabezpieczenie logistyczne utrzymania sprzętu wojskowego w eksploatacji w aspekcie gospodarowania odpadami*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2016, nr 44, s. 117 i n.

3. Podsumowanie dotychczasowych prac Komisji

Mimo, że Specjalna Sprawozdawczyni podejmowała starania w celu wyjaśnienia wątpliwości zgłaszanych podczas dyskusji nad kolejnymi raportami projektowanym zasadom nie nadano jeszcze ostatecznego kształtu. Komisja wielokrotnie akcentowała więc, że obecne brzmienie projektu nie jest idealne, ale lepszego nie udało się jak dotąd wypracować.

Prac analitycznych nie ułatwiał innowacyjny obszar badań, potwierdzający wielopłaszczyznowy charakter problematyki ochrony środowiska w związku z konfliktem zbrojnym. Należy zatem pozytywnie odnieść się do ambitnych działań Komisji¹³⁴, tym bardziej, że *ratione materiae* zasad cechuje znaczna różnorodność regulacji prawnych. Analizę komplikuje również fakt, że prawo międzynarodowe, które odnosi się do związków konfliktu zbrojnego z ochroną środowiska, jest niejasne¹³⁵. Nie jest więc zaskoczeniem, że w tak krótkim czasie nie odniesiono się do wszystkich aspektów dotyczących badanej problematyki m.in. do okupacji terytorium.

Na pochwałę zasługuje dążenie do zachowania racjonalnego podejścia zarówno do określenia zakresu prac Komisji, jak i do treści projektowanych zasad. Wydaje się bowiem, że Specjalna Sprawozdawczyni starała się nie nakreślać zbyt wygórowanych (nierealistycznych) celów. Taka postawa doprowadziła jednak do stosunkowo daleko idącego „rozmycia” zasad i akcentowania zastosowania zasady proporcjonalności. Mimo to, wydaje się, iż Specjalna Sprawozdawczyni słusznie przyjęła, że ustalenie zasad, których respektowaniem państwa będą rzeczywiście zainteresowane, zwiększy prawdopodobieństwo ich respektowania.

¹³⁴ Tak też: I. Lechtimiakyté, op. cit., s. 570.

¹³⁵ Na niejasność obecnych regulacji wskazywała też: A. Alexander, *A Short History of International Humanitarian Law*, „European Journal of International Law” 2015, No. 1, Vol. 26, s. 109.

PODSUMOWANIE

Zagadnienie ochrony środowiska naturalnego w sytuacji konfliktu zbrojnego niewątpliwie zyskuje coraz większą uwagę ze strony organizacji międzynarodowych, pozarządowych i naukowców. Negatywny wpływ konfliktów zbrojnych na środowisko naturalne, a tym samym dobrostan, zdrowie i życie ludzi jest oczywisty. Eksploatacja dóbr naturalnych lub zły stan środowiska mogą z kolei doprowadzić do wybuchu lub eskalacji konfliktu, masowych migracji, itd. Na te inne problemy wskazują m.in. UNEP, MKCK i Komisja Prawa Międzynarodowego.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, podstawowym problemem jest brak wystarczająco szczegółowych i jasnych norm mających zastosowanie do konfliktów niemiędzynarodowych¹³⁶. Kolejną słabością międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa karnego jest ustanowienie bardzo wysokiego progu zakazanych strat w środowisku naturalnym (trójelementowy standard szkód rozległych, długotrwałych i poważnych), który nie podlega ważeniu z perspektywy zasady konieczności wojskowej i proporcjonalności. W zasadzie wszystkie sytuacje poza „oczekiwanym” czy „możliwym” ekobójstwem znajdą się poza tym standardem. Oznacza to, że ocena skutków środowiskowych użycia konkretnych metod i środków prowadzenia działań zbrojnych i w konsekwencji ocena jej legalności, jest całkowicie uzależniona od wiedzy i standardów osób tę walkę prowadzących. Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż nie wszystkie kraje naszego globu są stronami I Protokołu do Konwencji genewskich¹³⁷, a niektóre (np. Stany Zjednoczone) kwestionują istnienie normy zwyczajowej opisanej w Zasadzie 45 Studium MKCK.

Analiza regulacji mających na celu ochronę środowiska w sytuacji konfliktu zbrojnego prowadzi do wniosku, iż najskuteczniejszymi

¹³⁶ Nie ma pewności, czy analizowane w niniejszym artykule Zasady zwyczajowego MPH wypracowane przez MKCK odnoszą się również do konfliktów niemiędzynarodowych.

¹³⁷ Obecnie stronami I Protokołu do KG są 174 państwa.

narzędziami pozwalającym ten cel osiągnąć (przynajmniej w pewnym stopniu) są traktaty zakazujące albo ograniczające produkcję lub stosowanie określonych rodzajów broni oraz metod prowadzenia działań zbrojnych. W tym kontekście zagadnieniem, które wymagałoby odrębnego studium jest ocena legalności użycia broni jądrowej.

Niemniej, „szkody uboczne” w postaci strat środowiskowych mogą być także efektem wykorzystania legalnych środków i metod prowadzenia walki. W tej sytuacji wracamy do punktu wyjścia, czyli zasad rozróżnienia, konieczności i proporcjonalności. To natomiast koncentrować powinno naszą uwagę na kwestii odpowiedzialności.

Karolina Karpus*

IMPLEMENTACJA DYREKTYWY *INSPIRE*
A PRAWO DO INFORMACJI
O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

UWAGI WSTĘPNE

Partycypacja społeczna w ochronie środowiska stanowi jeden z fundamentalnych wątków zasady zrównoważonego rozwoju, głęboko osadzony w prawie. Łączy ona w sobie szereg celów szczegółowych, do których zaliczyć należy w pierwszej kolejności dostarczenie członkom społeczeństwa instytucji prawnych umożliwiających realne zaangażowanie się w proces kształtowania polityki, a następnie prawa we wszystkich tych jego aspektach, które dotyczą dobra wspólnego – środowiska¹. Z celem tym łączy się rów-

* dr Karolina Karpus, Katedra Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ W rozumieniu art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.; dalej cyt.: UPOŚ), w myśl którego „środowisko” to „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

noległe cel nawiązujący do samej istoty demokracji, którym jest zapewnienie zewnętrznej kontroli społecznej w przedmiocie wykonywania przez państwo zadania publicznego, jakim jest ochrona środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ponadto, partycypacja ta pozostaje w bezpośrednim związku z prawem do życia środowisku dobrej jakości², jak również z koncepcją sprawiedliwości ekologicznej. W obu przypadkach jej instytucje prawne dostarczają wiedzę o stanie faktycznym, stanowiącą punkt wyjścia dla ewentualnej dalszej aktywności w interesie środowiska i jego ochrony. Niekiedy zaś stanowią podstawową formalnoprawną możliwość korzystania z prawa do życia w środowisku dobrej jakości, czy też osiągnięcia celów sprawiedliwości ekologicznej³.

Prawo do życia w środowisku dobrej jakości stanowi wspólny przedmiot badań nauki prawa ochrony środowiska i prawa praw człowieka⁴.

² J. Lee, *The Underlying Legal Theory to Support a Well-Defined Human Right to a Healthy Environment as a Principle of Customary International Law*, "Columbia Journal of Environmental Law" 2000, nr 2, s. 305; S. Giorgetta, *The right to a healthy environment, human rights and sustainable development*, "International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics" 2002, nr 2, s. 174-182; F. Francioni, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, "European Journal of International Law" 2010, nr 1, s. 42-47; A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, "European Journal of International Law" 2012, nr 3, s. 613-617.

³ J. W. Nickel, *The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification*, "Yale Journal Of International Law" 1993, nr 1, s. 289-290; W. Truszkowski, M. Szwejkowska, *Prawo do środowiska a narastające zagrożenia ekologiczne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 25, s. 214-217; A. Boyle, op.cit., s. 621-626; O. W. Pedersen, *Environmental Principles and Environmental Justice*, "Environmental Law Review" 2010, nr 1, s. 27-28.

⁴ O. W. Pedersen, *The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, "European Public Law" 2010, nr 4, s. 579-581; Ch. Schall, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?*, "Journal of Environmental Law" 2008, vol. 20, s. 432-444; K. Hectors, *The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right*, "European Energy and Environmental Law Review" 2008, nr 3, s. 172-175; K. E. MacDonald, *A Right to a Healthful Environment - Humans and Habitats: Re-thinking Rights in an Age of Climate Change*, "European Energy and Environmental Law Review" 2008, nr 4, s. 218-220, 225-226; W. Radecki, *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska*, [w:] J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź

Można napotkać zróżnicowane czy też nawet wzajemnie przeciwstawne próby uzasadnienia tego związku. Z jednej strony twierdzi się więc m.in., że wynika on z faktu, iż celem ochrony środowiska jest poprawa jakości życia człowieka. Z drugiej strony wskazuje się, że człowiek stanowi tylko jeden z wielu elementów złożonego, globalnego ekosystemu, który należy zachować jako całość, stąd też w tym ujęciu prawa człowieka winny być podporządkowane temu głównemu celowi. Z kolei po trzecie, dostrzega się, że ochrona środowiska i prawa człowieka odzwierciedlają różne, ale ząbębające się społeczne cele i wartości. W tym ujęciu akcentowany jest zarówno aspekt pozytywny (synergia obu reżimów prawnych służąca wzmocnieniu ochrony tychże wartości), jak i aspekty negatywne (istniejące ryzyko konfliktu między prawem do życia w środowisku dobrej jakości a innymi prawami człowieka)⁵.

Zauważyć można, że dla obu tych nauk rozpoznanie natury i granic tego prawa nadal stanowi istotne wyzwanie, zarówno w systemie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego⁶. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r.⁷ prawo to nie zostało wyrażone *expressis verbis*. Podejmowane są jednakże próby jego wywodzenia poprzez odwołanie się do artykułów Konstytucji RP bezpośrednio dotyczących środowiska i jego ochrony⁸. Można też wskazać

1987, s. 31; K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015, s. 53.

⁵ D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, "Stanford Journal of International Law" 1991, nr 1, s. 104-105; B. Gronowska, *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszych orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 181-182; E. Desmet, *Balancing Conflicting Goods. The European Human Rights Jurisprudence on Environmental Protection*, "Journal for European Environmental and Planning Law" 2010, nr 3, s. 303-323.

⁶ D. R. Boyd, *The Implicit Constitutional Right to Live in a Healthy Environment*, "Review of European Community and International Environmental Law" 2011, nr 2, s. 171-172; J. W. Nickel, op. cit., s. 284-288.

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej cyt.: Konstytucja RP.

⁸ Zob.: art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji RP; por.: B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

na posługiwanie się pojęciem „prawo do środowiska”, rozumianym jako „kompleks praw”, do których zaliczyć można m.in. prawo do innego niż gospodarcze korzystanie ze środowiska, prawo do informacji o środowisku, prawo do uczestniczenia w postępowaniach dotyczących spraw środowiskowych, prawo do życia w środowisku zapewniającym zdrowie psychiczne i fizyczne⁹. Także z perspektywy nauki prawa praw człowieka podejmowane są próby definiowania prawa do życia w środowisku dobrej jakości, polegające na formułowaniu katalogu uprawnień, objętych zakresem przedmiotowym tego prawa. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) prawo do informacji o środowisku i jego ochronie w widoczny sposób łączone jest przede wszystkim z art. 2 EKPC¹⁰ (prawo do życia) i art. 8 EKPC¹¹ (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego)¹², gdy wiedza na temat stanu środowiska oraz rodzaju i skali negatywnego oddziaływania na środowisko jest konieczna dla zabezpieczenia dóbr chronionych tymi artykułami. Wymagany EKPC standard w tym zakresie odzwierciedla następujące stanowisko Trybunału: „obowiązek państwa, by zabezpieczyć życie osób znajdujących się pod jego jurysdykcją został zinterpretowany tak, aby obejmował zarówno aspekty materialne jak i proceduralne, a mianowicie pozytywny obowiązek, by podjąć środki regulacyjne oraz stosownie poinformować społeczeństwo o wszelkich sytuacjach kryzysowych stanowiących zagrożenie dla życia, a także zapewnić, by każdy przypadek śmierci, który nastąpił w wyniku takiej sytuacji kryzysowej, został poddany dochodzeniu sądowemu”¹³.

⁹ L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, s. 312-313, 323.

¹⁰ Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej cyt.: EKPC.

¹¹ Wyrok ETPC w sprawie *Taskin i inni przeciwko Turcji* z 10.11.2004 r., nr sprawy 46117/99, §119.

¹² Conseil de l'Europe, *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, Editions du Conseil de l'Europe 2012, s. 83-85.

¹³ Wyrok ETPC w sprawie *Budayeva i inni przeciwko Rosji* z 20.03.2008 r., nr sprawy 15339/02, §131; wyrok ETPC w sprawie *Öneryildiz przeciwko Turcji* z 18.06.2002 r., nr sprawy 48939/99, §89-118.

Próby rekonstrukcji zakresu prawa do życia w środowisku dobrej jakości, prowadzone z perspektywy dwóch nauk prowadzą więc do wspólnego wniosku, iż w jego zakresie przedmiotowym mieści się prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. W prawie ochrony środowiska prawo to stanowi przedmiot samodzielnych rozwiązań prawnych i badań, podczas gdy w prawie praw człowieka nie udało się dotąd w podobny sposób wyeksponować tego zagadnienia¹⁴.

Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie istniejące w prawodawstwie państw europejskich kształtowane jest bez wątpienia w największym stopniu pod wpływem aktu, jakim jest konwencja z Aarhus¹⁵. W ostatnich dwóch dekadach prawo to konfrontowane jest z wyzwaniem nowych technologii informatycznych sprawiających, że partycypacja społeczna w ochronie środowiska służąca osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju i wynikające z niej zadania dla administracji publicznej zyskują nowe odsłony w związku ze zjawiskami informatyzacji i cyfryzacji. Zjawiska te eksponują elektroniczną formę aktów i czynności prawnych, jak również teleinformatyczny dostęp do informacji i usług. Z punktu widzenia udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie dynamika tych zmian wzmocniona została dodatkowo pojawieniem się technologii informatycznych służących obrazowaniu przestrzeni, generujących elektroniczną formę szczególną, jaką jest informacja przestrzenna. Zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczące budowy infrastruktury informacji przestrzennej ustanawia dyrektywa *INSPIRE*¹⁶. Wprowadzony tym aktem dostęp do informacji przestrzennej

¹⁴ B. Gronowska, *op.cit.*, s. 186-187.

¹⁵ Konwencja EKG ONZ z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.; dalej cyt.: konwencja z Aarhus.

¹⁶ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14.03.2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (*INSPIRE*), Dz. Urz. UE L 108 z 25.4.2007, s. 1-14 ze zm.; *INSPIRE - Infrastructure for Spatial Information in the European Community*; weszła w życie w dniu 15.05.2007 r., termin implementacji upłynął w dniu 14.05.2009 r.; dalej cyt.: dyrektywa *INSPIRE*.

jako instytucja prawna wymusza nowe spojrzenie na dotychczasowe ramy prawne udostępniania informacji o środowisku, a więc pośrednio na formę realizacji partycypacji społecznej w ochronie środowiska i prawa do życia w środowisku dobrej jakości.

KONWENCJA Z AARHUS I ELEKTRONICZNA FORMA INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

Aktem o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju partycypacji społecznej w ochronie środowiska w Europie jest konwencja z Aarhus, licząca obecnie 47 stron (46 państw i Unia Europejska). W preambule konwencji wskazano m.in., że „każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń”. Konsekwentnie więc przyjęto, iż „aby być zdolnym do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”. W świetle tak więc rozumianego podstawowego celu konwencji z Aarhus ukształtowane zostały jej trzy filary: 1) prawo do informacji dotyczących środowiska (art. 4-5), 2) prawo udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących środowiska (art. 6-8), 3) dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska (art. 9).

W myśl art. 2 ust. 3 konwencji z Aarhus „informacja dotycząca środowiska”¹⁷ to „każda informacja w pisemnej, wizualnej, słownej, elektro-

¹⁷ Z uwagi na różne nazewnictwo przy analizie konwencji z Aarhus używam pojęcia „informacja dotycząca środowiska”, którego odpowiednikiem jest pojęcie „informacja o środowisku i jego ochronie” z ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.; dalej cyt: UOIŚ); zob. też szerzej: K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko: komentarz*, Wrocław 2009; B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu*

nicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie, dotycząca: (a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami; (b) czynników takich jak substancje, energia, hałas i promieniowanie, a także działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska w zakresie określonym powyżej pod lit. (a), oraz rachunków zysków i strat i innych ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska; (c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych, w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub, za pośrednictwem tych elementów, czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. (b)”.

Na szczególną uwagę w świetle analizowanego zagadnienia zasługuje elektroniczna forma tej informacji. Brak wprowadzie jej samodzielnej odrębnej charakterystyki, jednakże możliwe jest zrekonstruowanie minimalnych wymaganych konwencją standardów technicznych dla tej formy, ujętych zwłaszcza w jej art. 5. W pierwszej jednak kolejności należy przypomnieć, że prawo do „informacji dotyczących środowiska” ukształtowane zostało w konwencji z Aarhus w podziale na tzw. czynne informowanie o środowisku (art. 5) i bierne informowanie o środowisku (art. 4)¹⁸. Koncepcja czynnego informowania o środowisku odzwierciedla w swojej logice podstawowe czynności, które muszą być podejmowane

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko: komentarz, Warszawa 2010.

¹⁸ S. de Abreu Ferreira, *Passive Access to Environmental Information in the EU - An Analysis of Recent Legal Developments*, “European Energy and Environmental Law Review” 2008, nr 4, s. 186-198; R. Hallo, *Access to Environmental Information. The Reciprocal Influences of EU Law and the Aarhus Convention*, [w:] M. Pallemmaerts (red.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen 2011, s. 63-65.

przez zobowiązanego (władze państwa strony), by możliwa była następnie prawidłowa realizacja indywidualnego prawa podmiotowego członków społeczeństwa. W świetle art. 5 konwencji z Aarhus do tych czynności zaliczyć należy gromadzenie, organizowanie i uaktualnianie oraz rozpowszechnianie „informacji dotyczących środowiska”. Przykładowo można przywołać tylko jedno z tych zobowiązań, dotyczące stworzenia „obowiązkowego systemu zapewniającego odpowiedni dopływ do władzy publicznej informacji o planowanych i prowadzonych działaniach mogących znacząco wpływać na środowisko” (art. 5 ust. 1 lit b)¹⁹.

Bezpośrednio do elektronicznej formy „informacji dotyczącej środowiska” zastosowanie znajduje ust. 3 art. 5 konwencji z Aarhus, w pierwszej części którego ustanawiano generalne zobowiązanie by informacje te „sukcesywnie stawały się dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne”. Druga część tego ustępu zawiera wskazówki co do standardu wymaganego od stron konwencji, który wydaje się jednakże zbyt wąsko zarysowany w stosunku do istniejących możliwości i potrzeb w dostępie do informacji w formie elektronicznej. Sposób ujęcia katalogu przedmiotowego²⁰ sugeruje jego zamknięty charakter, z następującym dodatkowym i negatywnym w swojej naturze wskazaniem o konieczności zapewnienia formy elektronicznej: „o ile takie informacje istnieją już w formie elektronicznej”. Niekonsekwencja ta jest tym jaskrawsza gdy spojrzeć na ust. 9 tego samego artykułu, w którym pomimo powyższego katalogu równo-

¹⁹ W Polsce jednym z najważniejszych takich systemów jest państwowy monitoring środowiska (PMS), koordynowany przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, stanowiący „system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku” (art. 25 ust. 2 UPOŚ).

²⁰ Zob. art. 5 ust. 3 konwencji z Aarhus – katalog ten obejmuje: (a) krajowe raporty o stanie środowiska (zawierające informacje o jakości środowiska i informacje o oddziaływaniach na środowisko); (b) teksty aktów prawnych dotyczących lub mających znaczenie dla środowiska; (c) gdy ma to zastosowanie - wytyczne polityki, plany i programy dotyczące lub mające znaczenie dla środowiska, a także porozumienia dotyczące ochrony środowiska; (d) inne informacje w zakresie, w jakim dostępność takich informacji w tej formie mogłaby ułatwiać stosowanie postanowień prawa krajowego mających na celu wykonywanie niniejszej konwencji.

legle wskazano na elektroniczną formę szczególną w postaci „publicznie dostępnej skomputeryzowanej bazy danych zestawionych na podstawie ujednoczonych sprawozdań”, wymaganą dla innych kategorii „informacji dotyczących środowiska”, to jest wykazów lub rejestrów obejmujących „wprowadzanie, uwalnianie i przemieszczanie się określonego rodzaju substancji i produktów, wliczając w to wodę, energię i wykorzystane zasoby, z określonych rodzajów działalności do elementów środowiska i do miejsc ich oczyszczania lub składowania na danym terenie lub poza nim”.

To ostatnie zobowiązanie stron konwencji z Aarhus znalazło swoje rozwinięcie w przyjętym do niej protokole kijowskim z dnia 21.05.2003 r. w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń²¹, którego celem jest rozszerzenie dostępu społeczeństwa do informacji poprzez utworzenie spójnych, zintegrowanych, ogólnokrajowych rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR)²², co ma ułatwiać udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska, jak również przyczynić się do zapobiegania i redukcji zanieczyszczenia środowiska (art. 1). W protokole kijowskim formie elektronicznej gromadzenia i udostępniania tych rodzajów informacji nie poświęcono szczególnej uwagi w zakresie proponowanej technologii informatycznej, poza wskazaniem w jego art. 4 („Kluczowe elementy systemu rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń”), iż system ten ma być „spójny i tak skonstruowany, aby był łatwy w obsłudze i publicznie dostępny, w tym w formie elektronicznej” (art. 4 lit. h) oraz ma istnieć „w postaci usystematyzowanej komputerowej bazy danych lub w postaci kilku połączonych baz danych prowadzonych przez organ właściwy” (art. 4 lit. j). Pomocny wydaje się tu także art. 5 ust.

²¹ Protokół z dnia 21.05.2003 r. w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2012 r., poz. 1300.

²² Zob. też: rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18.01.2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 33 z 4.2.2006, s. 1-17 ze zm.) oraz Tytuł III Dział IVA („Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń”) UPOŚ.

4 protokołu, wymagający by „rejestr jest skonstruowany w taki sposób, aby publiczny dostęp do niego za pomocą środków elektronicznych, takich jak Internet, był maksymalnie ułatwiony. Konstrukcja rejestru ma pozwolić, aby, w normalnych warunkach, informacje zawarte w nim były stale i natychmiast dostępne za pomocą środków elektronicznych”. Postanowienie to koresponduje w aspekcie udostępniania informacji z art. 11 protokołu („Publiczny dostęp do informacji”), w którego ustępie 1 przyjęto jako zasadę, że strona „zapewnia publiczny dostęp do informacji zawartych w prowadzonym przez nią rejestrze uwalniania i transferu zanieczyszczeń, bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu i zgodnie z postanowieniami niniejszego Protokołu, w pierwszym rzędzie przez zapewnienie bezpośredniego elektronicznego dostępu do rejestru za pomocą publicznych sieci telekomunikacyjnych”.

Podsumowując wskazać można, że konwencja z Aarhus – podpisana w 1998 r. – a więc w początkach ery dynamicznej informatyzacji życia społecznego, obejmuje już zobowiązania do realizacji partycypacji społecznej w drodze udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w formie elektronicznej, jednakże są one sformułowane w nazbyt ogólnikowy sposób. Późniejszy akt, jakim jest protokół kijowski poszerza wymagania dotyczące formy elektronicznej informacji, lecz z uwagi na wąski zakres przedmiotowy samego protokołu jego postanowienia w tym zakresie mają tym samym ograniczoną siłę oddziaływania. W okresie po wejściu w życie konwencji, prace nad elektroniczną formą „informacji dotyczącej środowiska” kontynuowane są w ramach Grupy Zadaniowej Konwencji ds. Narzędzi Elektronicznej Informacji (z nową nazwą od 2011 r. – ds. Dostępu do Informacji). Grupa ta sporządziła m.in. projekt rekomendacji dotyczących narzędzi elektronicznej informacji i mechanizmu wymiany informacji, zatwierdzonych następnie w 2005 r. przez Spotkanie Stron (MOP) konwencji z Aarhus decyzją II/3²³. Aktualnie

²³ Decision II/3 on electronic information tools and the clearing house mechanism, adopted at the second meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision making and Access to Justice in Environmental Matters held in Almaty, Kazakhstan, on 25 27 May 2005 [ostatni dostęp: 15.03.2017].

Grupa jest odpowiedzialna za nadzorowanie implementacji tego aktu. Zagadnienie technologii informatycznej w pracach Grupy jest obecne, jednakże brak bezpośredniego odniesienia do szczególnej formy elektronicznej informacji o środowisku i jego ochronie, jaką stanowi informacja przestrzenna. Jedyne nawiązania znaleźć można głównie w ramach analiz przypadków, zgłaszanych przez strony konwencji i publikowanych przez Grupę (m.in. też i polskich)²⁴.

Reasumując, ujęte w konwencji z Aarhus i protokole kijowskim postanowienia odnoszące się do elektronicznej formy „informacji dotyczącej środowiska” w pierwszej kolejności znajdują zastosowanie do tej części obowiązków władzy publicznej w ramach filaru I w systemie Aarhus (prawo do informacji o środowisku), którą określa się jako tzw. czynne informowanie o środowisku. Nie ulega jednak wątpliwości, że uwagi i oceny prawne sformułowane w tym zakresie można bezpośrednio odnieść do tzw. biernego informowania o środowisku (na wniosek), w ramach którego informacja co do zasady jest udostępniana w żądanej formie (a więc i elektronicznej), chyba że uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie lub informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie (art. 4 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus). Można tu jedynie dodać, że istnieje wynikowa zależność między popularyzacją wykorzystania elektronicznej formy przy czynnym informowaniu o środowisku a realną możliwością wyboru (w perspektywie obecnej i w przyszłości) formy żądanej informacji przez wnioskodawcę w ramach biernego udostępniania informacji o środowisku. Wynikająca z konwencji z Aarhus i protokołu kijowskiego charakterystyka podstaw prawnych elektronicznej formy „informacji dotyczącej środowiska” jest reprezentatywna w swojej znaczącej części dla analizy tego zagadnienia z poziomu prawa Unii Europejskiej²⁵.

²⁴ https://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfai/case_studies.html [ostatni dostęp: 15.03.2017].

²⁵ Zob. np. art. 4 „Gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska” rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty

Implementacja wskazanych zobowiązań międzynarodowych i unijnych państwa polskiego ma miejsce w akcie, jakim jest UOIŚ. Elektronicznej formie informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca polski poświęca szerszą uwagę w rozdziale 3 działu II tej ustawy („Publicznie dostępne wykazy oraz upowszechnianie informacji drogą elektroniczną”), przedstawiając wymagania dla dwóch prowadzonych w tej formie narzędzi – tzw. publicznie dostępnych wykazów danych (art. 21-23) oraz elektronicznych baz danych dla wybranych rodzajów informacji o środowisku (art. 24), udostępnianych jednocześnie poprzez Biuletyn Informacji Publicznej. Niezależnie od tych obowiązków, w BIP muszą być również dostępne imiennie wyliczone w art. 25 UOIŚ akty normatywne, decyzje administracyjne, plany i programy, raporty, oceny stanu bezpieczeństwa, rejestry, bazy danych. Bliższe określenie wymagań w zakresie technologii informatycznej dla elektronicznej formy informacji o środowisku i jego ochronie następuje przy elektronicznych bazach danych, gdyż w myśl §2 rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23.11.2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku²⁶ informacje, o których mowa w art. 24 ust. 1 UOIŚ udostępnia się w postaci elektronicznej, w szczególności w postaci baz danych, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w rozumieniu ustawy z dnia 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁷. W pozostałej natomiast części – a więc tej dotyczącej samego BIP – wymagania w zakresie technologii informatycznej wynikają głównie z przepisów art. 8-9 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁸ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej²⁹.

(Dz. Urz. UE L 264 z 25.9.2006, s. 13-19); art. 7 „Rozpowszechnianie informacji o środowisku” dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003, s. 26-32).

²⁶ Dz. U. Nr 227, poz. 1485.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 570 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 68

Oceniając wynikającą z UOIŚ relację między czynnym i biernym informowaniem o środowisku w kontekście swobody wyboru formy informacji przez wnioskodawcę zauważyć można, że została ona nieco inaczej ukształtowana w porównaniu do art. 4 ust 1 lit. b konwencji z Aarhus. W myśl art. 15 ust. 1 UOIŚ udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponują władze publiczne, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Brak tu więc zastrzeżenia odnoszącego się do możliwości wyjścia poza granice wniosku do co formy informacji, gdy „informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie”.

Korzystanie z prawa do informacji o środowisku i jego ochronie w formie elektronicznej stanowi przedmiot regulacji prawnych, które w swej treści nie w pełni odpowiadają wyzwaniom XXI wieku, wynikającym z postępującej informacji życia społecznego, wymuszającej informatyzację działalności administracji publicznej na poziomie odpowiadającym istniejącym potrzebom. W omawianych aktach normatywnych widoczna jest już preferencja dla elektronicznej formy informacji o środowisku i jego ochronie, jednakże jest ona osłabiana poprzez trudności związane z formułowaniem jednoznacznych wymagań co do technologii informatycznych. Nie bez wpływu jest tu także ciężar finansowy i organizacyjny towarzyszący zarówno wprowadzaniu przez administrację publiczną nowych rozwiązań informatycznych, jak i ujednocnieniu i rozwijaniu systemów już istniejących. Przykładem obrazującym skalę tych wyzwań, w tym i prawnych, jest informacja przestrzenna, którą można zakwalifikować jako elektroniczną formę szczególną informacji o środowisku i jego ochronie.

Gromadzenie i udostępnianie przez władze publiczne informacji przestrzennych uwypukla ponadto drugi z wskazanych powyżej wątków – relację między czynnym i biernym udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie. Rodzi ona pytanie o obowiązujący dziś administrację publiczną zakres rozpowszechniania takiej informacji w elektronicznej formie szczególnej w formule otwartego i bezpłatnego dostępu użytkowników systemów teleinformatycznych, a więc tym samym – o granice

dopuszczalnego wyłączenia tej informacji z dostępu otwartego i/lub bezpłatnego i ich właściwe uzasadnienie w świetle wartości, jaką stanowi partycypacja społeczna w ochronie środowiska oraz w świetle realiów ery społeczeństwa cyfrowego.

INFORMACJA PRZESTRZENNA JAKO ELEKTRONICZNA FORMA SZCZEGÓLNA INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

Informacja przestrzenna to zagadnienie badawcze, które można powiązać z trzema zasadniczymi obszarami tematycznymi: naukami o Ziemi (geografia, geologia), naukami technicznymi (informatyka, geodezja i kartografia) i naukami prawnymi (prawo, nauki o administracji). W obszarze nauk pozaprawnych podejmowane są próby klasyfikacji i opisu tego zagadnienia, czego owocem jest chociażby propozycja, by posługiwać się w tym zakresie pojęciem „geoinformacji”, obejmującym w ogólnym ujęciu problematykę obrazowania danych przestrzennych z wykorzystaniem technologii informatycznych (inaczej też: „cyfrowych technik obrazowania”)³⁰. Innymi nazwami stosowanymi są pojęcia „geomatyka” czy też „geoinformatyka”³¹. Systemy informacji geograficznej³² jako programy informatyczne służące do „pozyskiwania, gromadzenia, integrowania, analizowania, weryfikowania, transferowania i udostępniania danych przestrzennych (geoprzestrzennych) opisujących otoczenie i zachodzące w nim zjawiska”³³ powstają i są wykorzystywane jako oprogramowanie oferowane

³⁰ A. Buczek, M. Marmol, *Spór o kartografię – blaski i cienie geoinformacji*, „Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji” 2007, vol. 17a, s. 105-107; autorzy łączą geoinformację z kartografią cyfrową, w tym kartografią internetową.

³¹ J. Gaździcki, *Zakres tematyczny dziedziny geoinformacji jako nauki i technologii*, „Roczniki Geomatyki” 2006, z. 2, s. 15-16; M. Baranowski, *Infrastruktura informacji przestrzennej w ujęciu systemowym*, Instytut Geodezji i Kartografii. Seria monograficzna nr 15, Warszawa 2012, s. 10-16.

³² GIS - *Geographic Information System*.

³³ L. Litwin, G. Myrda, *Systemy informacji geograficznej: zarządzanie danymi przestrzennymi w GIS, SIP, SIT, LIS*, Gliwice 2005, s. 25.

na zasadach komercyjnych użytkownikom sektora prywatnego i publicznego, przy równolegle rozwijanej inicjatywie wolnego oprogramowania GIS³⁴. Ich rozwój był pierwotnie niezależny od uwarunkowań prawnych związanych z zadaniami administracji publicznej. Ścisłe powiązanie sfery prawnej i pozaprawnej tej problematyki nastąpiło stosunkowo niedawno i przebiega w zróżnicowany sposób w poszczególnych państwach. W przypadku Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej momentem zwrotnym było w tym przypadku przyjęcie dyrektywy INSPIRE. W ujęciu prawnym więc informacja przestrzenna podlega obecnie przede wszystkim regulacji przepisów implementujących tę dyrektywę.

Dyrektywa INSPIRE przyjęta została na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie jest to art. 192 ust. 1 TFUE³⁵), co ma istotne znaczenie dla oceny zakresu jej zastosowania, a co za tym idzie – zakresu obowiązków państwa członkowskiego przy jej implementacji, zaś następnie – prawidłowej interpretacji tych przepisów prawa krajowego, w tym m.in. w zakresie dostępu do informacji przestrzennej. Wskazany artykuł Traktatu stanowi podstawę przyjmowania aktów prawa pochodnego w ramach polityki Unii w dziedzinie środowiska, ukierunkowanej na zachowanie, ochroną i poprawę jakości środowiska, ochronę zdrowia ludzkiego, ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu (art. 191 ust. 1 TFUE). W preambule dyrektywy (punkt 2) prawodawca unijny jednoznacznie więc podkreśla, że realizacja programów środowiskowych UE (obecnie jest to

³⁴ Przykładowo wskazać można na działalność Open Source Geospatial Foundation (<http://www.osgeo.org/>), jak również na inicjatywę Laboratoria Wolnego Oprogramowania (Open Source Geospatial Laboratories and Research Centres) – jako forum współpracy między Fundacją OsGeo a Międzynarodową Asocjacją Kartograficzną, którym w Polsce jest Centrum UNEP/GRID (Global Resource Information Database)-Warszawa (<http://www.gridw.pl/opensourcegeolab>).

³⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.; dalej cyt.: TFUE.

już siódmy program³⁶) „wymaga zwrócenia pełnej uwagi na zapewnienie, by tworzenie wspólnotowej polityki ochrony środowiska odbywało się w sposób zintegrowany, z uwzględnieniem różnic regionalnych i lokalnych. Istnieje szereg problemów dotyczących możliwości uzyskania, jakości, organizacji, dostępności i wspólnego korzystania z informacji przestrzennej potrzebnej do osiągnięcia celów wyznaczonych w tym programie”.

„Środowiskowa” traktatowa podstawa prawna dyrektywy INSPIRE służy więc jako główny argument na rzecz umiejscowienia dostępu do informacji przestrzennej w pierwszej kolejności w obrębie tego instrumentu partycypacji społecznej w ochronie środowiska, jakim jest prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, a nie prawa pokrewnego, jakim jest prawo do informacji publicznej. Zauważyć można bowiem próby łączenia informacji przestrzennej przede wszystkim z zagadnieniem informacji publicznej i dostępu do niej³⁷, lecz uznać należy takie stanowisko za nietrafne. Z uwagi na przyjęty sposób definiowania pojęcia „informacja przestrzenna” z wykorzystaniem tematów danych wprost wyliczonych w katalogu ujętym w dyrektywie INSPIRE, „środowiskowa” kwalifikacja podstawy prawnej tego aktu w istotny sposób oddziałuje na kierunki interpretacji prawa dostępu do tej informacji jako prawa podmiotowego, preferujące bardziej korzystne dla uprawnionego rozwiązanie wynikające z I filaru Aarhus (prawo do informacji o środowisku i jego ochronie).

Ustawodawca polski przenosząc postanowienia dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego posłużył się ustawą szczególną, którą jest ustawa z dnia 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej³⁸. W myśl art. 3 pkt 2 UIIP pod pojęciem „infrastruktury informacji przestrzennej” (IIP), stanowiącym podstawowy sposób definiowania przedmiotu tej ustawy, rozumieć należy „opisane metadanymi zbiory danych przestrzennych

³⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20.11.2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171-200.

³⁷ G. Szpor, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Roczniki Geomatyki” 2009, nr 6, s. 94-96.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1382 ze zm.; dalej cyt.: UIIP.

oraz dotyczące ich usługi, środki techniczne, procesy i procedury, które są stosowane i udostępniane przez współtworzące infrastrukturę informacji przestrzennej organy wiodące, inne organy administracji oraz osoby trzecie”. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 2 UIIP przedmiotem regulacji są zasady tworzenia oraz użytkowania IIP dotyczące: 1) danych przestrzennych i metadanych IIP; 2) usług danych przestrzennych; 3) interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych i usług danych przestrzennych; 4) wspólnego korzystania z danych przestrzennych; 5) współdziałania i koordynacji w zakresie IIP.

Co ciekawe, w samej ustawie pojęcie „informacja przestrzenna” nie zostało zdefiniowane samodzielnie, konieczna jest tu rekonstrukcja w oparciu nie tylko o samą definicję IIP, lecz także o pojęcie „danych przestrzennych” (danych odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego – art. 3 pkt 1 UIIP), czy też o pojęcie „zbioru danych przestrzennych” (to jest rozpoznawalnego ze względu na wspólne cechy zestawu danych przestrzennych – art. 3 pkt 11 UIIP) oraz „metadanych IIP” (to jest informacji, które opisują zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych i umożliwiają odnalezienie, inwentaryzację i używanie tych danych i usług – art. 3 pkt 4 UIIP). W rezultacie, w odwołaniu do art. 4 ust. 1 UIIP (określającego granice IIP) przyjąć można, że „informacja przestrzenna” to „zbiory danych przestrzennych: 1) odnoszące się do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub z nim powiązane; 2) występujące w postaci elektronicznej; 3) utrzymywane przez: a) organ administracji lub w jego imieniu, które zgodnie z jego zadaniami publicznymi są tworzone, aktualizowane i udostępniane, b) osobę trzecią, której umożliwiono włączenie się do infrastruktury; 4) należące co najmniej do jednego z tematów danych przestrzennych określonych w załączniku do ustawy”.

Powyższa definicja obejmuje dwa podstawowe wątki: informatyczno-organizacyjny oraz merytoryczno-wykonawczy. W ramach drugiego z nich ma miejsce określenie wprost tematycznych kategorii informacji wyjściowych znajdujących się w gestii organów władzy publicznej, które muszą zostać przekształcone (zobrazowane) do postaci informacji przes-

trzennej. Rozpoczęcie prac na budowę IIP wiązało się więc z natury rzeczy z koniecznością uprzedniego uporządkowania rejestrów publicznych i innych baz danych, do których prowadzenia zobowiązanych jest szereg organów administracji publicznej realizujących zadania administracyjne w różnych obszarach, w zakres których wpisywały się tematy danych przestrzennych³⁹. Zadanie tworzenia, utrzymywania i rozwijania IIP jest koordynowane przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, w czym wspiera go Główny Geodeta Kraju (art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 2 UIIP). Minister jest jednocześnie obecnie organem odpowiedzialnym za tworzenie i utrzymanie geoportalu IIP jako centralnego punktu dostępu do usług danych przestrzennych pełnym zakresem tematycznym i terytorialnym infrastruktury (art. 13 ust.1 UIIP).

Przedstawiona powyżej próba zarysowania definicji pojęcia „informacji przestrzennej” otwiera możliwość analizy kluczowej z punktu

³⁹ Przykładowe tematy danych przestrzennych: grupa 1 (systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, rozumiane jako systemy do jednoznacznego przestrzennego odnoszenia informacji przestrzennej za pomocą współrzędnych x, y, z lub za pomocą szerokości i długości geograficznej oraz wysokości na podstawie geodezyjnego poziomego i pionowego układu odniesienia; systemy siatek georeferencyjnych, rozumiane jako systemy tworzone na podstawie zharmonizowanej wielorozdzielczej siatki o znormalizowanym położeniu i wielkości oczek oraz wspólnym punkcie początkowym; nazwy geograficzne, rozumiane jako nazwy obszarów, regionów, miejscowości, miast, przedmieść lub osiedli, a także nazwy innych obiektów geograficznych lub topograficznych o znaczeniu publicznym lub historycznym); grupa 2 (ukształtowanie terenu, rozumiane jako cyfrowe modele wysokościowe powierzchni terenu, obejmujące również batymetrię oraz linię brzegową; użytkowanie ziemi, rozumiane jako fizyczne i biologiczne użytkowanie powierzchni ziemi, włączając w to powierzchnie naturalne i sztuczne, obszary rolnicze, lasy, tereny podmokłe, akweny; ortoobrazy, rozumiane jako dane obrazowe powierzchni ziemi mające odniesienie przestrzenne, pochodzące z rejestracji lotniczej lub satelitarnej; geologia, rozumiana jako informacja dotycząca skał i osadów, w tym informacja o ich składzie, strukturze i genezie, a także dotycząca struktur wodonośnych i wód podziemnych w nich występujących, w tym jednolite części wód podziemnych); grupa 3 (jednostki statystyczne, rozumiane jako jednostki służące do rozpowszechniania lub wykorzystywania informacji statystycznych; budynki, rozumiane jako informacje o lokalizacji przestrzennej budynków; gleba, rozumiana jako gleby i podglebie charakteryzowane na podstawie głębokości, tekstury, struktury i zawartości cząstek oraz materiału organicznego, kamienistości, erozji, a w odpowiednich przypadkach na podstawie przeciętnego nachylenia oraz przewidywanej zdolności zatrzymywania wody).

widzenia omawianego tematu instytucji prawnej, to jest usług danych przestrzennych, a więc „operacji, które mogą być wykonywane przy użyciu oprogramowania komputerowego na danych zawartych w zbiorach danych przestrzennych lub na powiązanych z nimi metadanych” (art. 3 pkt 10 UIIP). Z uwagi bowiem na elektroniczną formę szczególną charakteryzującą informację przestrzenną prawo dostępu do niej przybiera w aspekcie informatycznym postać operacji na danych przy użyciu oprogramowania komputerowego, udostępnionego przez organ administracji publicznej użytkownikowi w systemie teleinformatycznym (np. poprzez Geoportal). W myśl art. 11 ust. 1 dyrektywy INSPIRE, a w następnie art. 9 ust. 1 UIIP sieć usług dotyczących zbiorów i usług danych przestrzennych obejmuje pięć usług: 1) wyszukiwania (umożliwiająca wyszukiwanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych oraz umożliwiającą wyświetlanie zawartości metadanych); 2) przeglądania (umożliwiająca co najmniej: wyświetlanie, nawigowanie, powiększanie i pomniejszanie, przesuwanie lub nakładanie na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych); 3) pobierania (umożliwiająca pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów); 4) przekształcania (umożliwiająca przekształcenie zbiorów w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych); 5) umożliwiającą uruchamianie usług danych przestrzennych („metausługa”)⁴⁰.

Prawo dostępu do informacji przestrzennej obejmujące wskazane pięć usług zostało przez ustawodawcę polskiego poddane w UIIP gradacji z uwagi na dwa kryteria – powszechności dostępu oraz odpłatności. Co do zasady więc, zgodnie z ust. 2 art. 9 UIIP wszystkie wymienione usługi danych przestrzennych są powszechnie dostępne za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wyjątki w zakresie powszechnego dostępu wskazane zostały w art. 11 ust. 1 UIIP, w myśl którego ograniczenia w dostępie do wszystkich pięciu usług mogą wynikać z międzynarodowych

⁴⁰ K. Felchner, M. Jankowska, *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 9.

zobowiązań państwa polskiego lub być motywowane bezpieczeństwem publicznym lub bezpieczeństwem państwa. Ponadto w ust. 2 tego artykułu ujęty został katalog innych rodzajów wartości, których ochrona może wymagać ograniczenia dostępu do usług danych przestrzennych, przy czym w tym przypadku ograniczeniu nie może podlegać dostęp do usługi „wyszukiwanie”. Odnośnie odpłatności za dostęp do tych usług przyjęta została zasada, w myśl której bezpłatny dostęp przysługuje użytkownikom tylko do dwóch usług: „wyszukiwania” i „przeglądania” (art. 12 ust. 1 UIIP), natomiast w odniesieniu do usług „pobierania”, „przekształcania” i „metausługi” odpłatność może mieć miejsce na podstawie przepisów szczególnych (art. 12 ust. 3-4 UIIP).

DOSTĘP DO USŁUG DANYCH PRZESTRZENNYCH A GWARANCJE I FILARU AARHUS

Tak ukształtowany dostęp do usług danych przestrzennych wymaga oceny w świetle gwarancji wynikających dla użytkownika jako podmiotu indywidualnego z I filaru konwencji z Aarhus oraz działu II UOIŚ, a więc ustalenia, czy w wymaganym tymi aktami stopniu zasady dostępu do tych usług odpowiadają zasadom dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Biorąc bowiem pod uwagę cele partycypacji społecznej w ochronie środowiska, wzmocnione optyką prawa do życia w środowisku dobrej jakości, trudno byłoby zgodzić się z tezą, że szczególna elektroniczna forma charakteryzująca informację przestrzenną stanowi wystarczający argument do odebrania lub ograniczenia podmiotom uprawnionym posiadanych już w tym zakresie gwarancji prawnych w ramach czynnego i biernego informowania o środowisku. Konsekwentnie więc stojąc na tym stanowisku należałoby się spodziewać, że wszystkie informacje o środowisku i jego ochronie, podlegające według UOIŚ tzw. czynnemu udostępnianiu, a objęte jednocześnie tematami danych przestrzenne dyrektywy INSPIRE i UIIP, na etapie wizualizacji jako informacje przestrzenne muszą być dostępne dla użytkowników powszechnie i nieodpłatnie nie poprzez dwie lecz poprzez trzy usługi: „wyszukiwania”,

„przeglądania” i „pobierania”. Natomiast w przypadku informacji o środowisku i jego ochronie podlegających udostępnianiu na wnioski (bierne informowanie o środowisku), występujących w formie danych przestrzennych podlegających dyrektywie *INSPIRE*, w zakresie odpłatności zastosowanie w pierwszej kolejności powinny mieć zasady z I filaru konwencji z Aarhus (nakaz ograniczenia barier finansowych w dostępie do informacji) i przepisy rozdziału 4 działu II UOIŚ („Opłaty”). Sam ustawodawca zadeklarował przecież w art. 2 UIIP, że akt ten nie narusza praw przysługujących na podstawie przepisów dotyczących udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

Tymczasem wydaje się, że sygnalizowane powyżej trudności związane z lakonicznością regulacji odnoszących się do elektronicznej formy informacji o środowisku i jego ochronie, dostrzegalne w konwencji z Aarhus i powielone w aktach ją implementujących, zaistniały z tego samego powodu w odniesieniu do informacji przestrzennej. Implementacja dyrektywy *INSPIRE* nie wymusiła szerszej refleksji pozwalającej na harmonijne połączenie tej nowej elektronicznej formy szczególnej informacji z celami partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Wyróżnić można dwie grupy problemów wynikających z powyższych nie w pełni przezwyciężonych trudności – pozaprawne i prawne.

Do pozaprawnych problemów zaliczyć można m.in. wspomnianą już wcześniej możliwość wykorzystania systemów geinformatycznych w tematach nieujętych w dyrektywie *INSPIRE*, w którym to przypadku ocena obowiązków administracji publicznej związanych z udostępnianiem tej części informacji przestrzennych może przebiegać inaczej aniżeli przez pryzmat partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Ponadto, informatyzacja zadań publicznych sama w sobie rodzi szereg nowych wyzwań (w tym zwłaszcza dematerializacja aktów i dokumentów), do których nie w pełni przystaje praktyka ukształtowana w realiach klasycznego („papierowego”) obrotu prawnego. Wykorzystanie technologii informatycznych zmienia perspektywę kontroli nad posiadaniem zasobem danych, ich rozpowszechnianiem i uaktualnianiem. W ramach prac związanych z budowa IIP

z konieczności dominuje więc wątek informatyczny (harmonizacja zbiorów danych, standaryzacja, interoperacyjność, uruchomienie usług danych przestrzennych itd.) i będzie nadal dominował, gdyż zgodnie z programem budowy IIP dopiero w listopadzie 2017 roku upływa ostateczny termin przygotowania zharmonizowanych zbiorów wraz z towarzyszącymi im usługami i opisującymi je metadanymi – w zakresie I grupy tematycznej, podczas gdy ostateczne zakończenie tych prac zaplanowane jest na rok 2020 (osiągnięcie pełnej zdolności operacyjnej)⁴¹.

Wskazane aspekty pozaprawne bezpośrednio lub pośrednio odsłaniają idące z nimi w parze problemy prawne. W pierwszej kolejności, w korespondencji z dychotomią ścieżek wprowadzania systemów geoinformacyjnych – w ramach dyrektywy INSPIRE (obligatoryjnie) i poza nią (fakultatywnie) – pojawia się problem reżimu dostępu, to jest konkurencji między omawianym aspektem dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (I filar konwencji z Aarhus) a dostępem do informacji publicznej. Problem ten przenoszony jest do samej dyrektywy INSPIRE przy ocenie charakteru informacji objętych poszczególnymi tematami każdej z 3 grup tematycznych. W tym akurat przypadku pomocny może być przy wyborze właściwego reżimu prawnego, jak omówiono powyżej, argument o „środowiskowej” traktatowej podstawie prawnej dyrektywy INSPIRE i konsekwentnie „środowiskowej” kwalifikacji tych informacji. Do zagadnienia konkurencji tych dwóch reżimów dołączyć można problem pokrewny, to jest tzw. ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego⁴², który również w określonych okolicznościach oddziałuje na udostępnianie informacji przestrzennej.

⁴¹ *Program budowy infrastruktury informacji przestrzennej (IIP) w etapie obejmującym lata 2016-2017*, Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej 2016, http://www.radaiiip.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/34602/ProgramBudowyIIPv1_0.pdf [ostatni dostęp: 15.03.2017], s. 20, 29.

⁴² Ustawa z dnia 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz. U. z 2016 r., poz. 352 ze zm. – zgodnie z jej art. 2 ust. 2 przez „ponowne wykorzystywanie” należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji sektora publicznego, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona.

Z kolei dematerializacja aktów i dokumentów, skutkująca powstaniem elektronicznych zasobów danych, które dodatkowo mogą podlegać jeszcze obrazowaniu przestrzennemu, wymaga odświeżonego spojrzenia z punktu widzenia prawa własności intelektualnej. Problem ten w dyrektywie *INSPIRE* i ustawie IIP został dostrzeżony, czego dowodem jest instytucja prawna „metadanych”, które zgodnie z art. 5 ust. 2 UIIP obejmują w szczególności informacje na temat: 1) zgodności zbiorów z obowiązującymi przepisami, dotyczącymi tematów danych przestrzennych określonych w załączniku do ustawy; 2) warunków uzyskania dostępu do zbiorów i ich wykorzystania, usług danych przestrzennych oraz wysokości opłat, jeżeli są pobierane; 3) jakości i ważności zbiorów w rozumieniu ust. 2 w części A załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1205/2008 z dnia 3.12.2008 r. w sprawie wykonania dyrektywy nr 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metadanych⁴³; 4) organów administracji odpowiedzialnych za tworzenie, aktualizację i udostępnianie zbiorów oraz usług danych przestrzennych; 5) ograniczeń powszechnego dostępu do zbiorów i usług danych przestrzennych oraz przyczyn tych ograniczeń. Tym niemniej, sama możliwość wykorzystania opisu zbioru danych w formie metadanych m.in. dla celów prawa własności intelektualnej to tylko następczy aspekt podstawowego zadania, stojącego przed administracją publiczną, jakim jest konieczność uwzględnienia na etapie pozyskiwania i organizowania danych z zewnętrznych źródeł podlegających ochronie praw autorskich tej okoliczności, że utwór może podlegać digitalizacji (i wizualizacji) oraz rozpowszechnianiu w związku z wymogami np. partycypacji społecznej w ochronie środowiska, w tym i dyrektywy *INSPIRE*. W samej ustawie o IIP ustawodawca polski nie zaproponował modelowych rozwiązań odnoszących się do pozyskiwania informacji przestrzennej w kontekście ewentualnej ochrony praw autorskich, które mogłyby stanowić pomoc dla organów uczestniczących w budowie IIP, zazaczył jedynie, że akt ten nie narusza praw przysługujących na podstawie przepisów dotyczących ochrony praw własności intelektualnej (art. 2 UIIP).

⁴³ Dz. Urz. UE L 326 z 04.12.2008, s. 12 i n.

W związku z instytucją „metadanych” ukazać można jeszcze jeden problem prawny, dostrzegalny dla punktu widzenia użytkowników, który zilustrować można przez przytoczenie następującego komunikatu Geoportalu: „Prezentowana w naszym serwisie internetowa mapa ma charakter wyłącznie poglądowy i w żadnym razie nie może być traktowana jako dokument oficjalny. Nie może też być podstawą jakichkolwiek czynności administracyjnych czy urzędowych. Mapa ani żadna jej część bez pisemnej zgody nie może być wykorzystana w systemach odtwarzalnych bądź reprodukowana jakimkolwiek sposobem: fotograficznym, mechanicznym lub innym”⁴⁴. W świetle uwag dotyczących czynnego i biernego udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, w tym i w formie zobrazowanej w postaci informacji przestrzennej, powyższy komunikat (kierowany przecież do zwykłego użytkownika korzystającego z aplikacji zgodnie z jej przeznaczeniem, a nie informatyka profesjonalisty będącego w stanie pozyskać dane źródłowe w sposób przełamujący zabezpieczenia tej aplikacji) budzi podstawowe pytania o sposób rozumienia treści prawa do takiej informacji przez organ odpowiedzialny za prowadzenie danego systemu geoinformacji.

Rozumiejąc, że organ taki działa w skomplikowanym stanie prawnym (jak choćby wspomniana konkurencja reżimów prawnych), przypomnieć jednak należy, że co do zasady od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie (niezależnie od formy tej informacji) nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 13 UOIŚ), zaś przesłanki odmowy udostępnienia ujęte zostały w katalogu zamkniętym (art. 16 ust. 1-2 UOIŚ). W związku z tym próba narzucania dalszych warunków dostępu, w tym także co do późniejszego posługiwania się uzyskaną informacją (dopóki jest ona wykorzystywana zgodnie z pierwotnym publicznym celem, dla którego została wytworzona), jest bezpodstawna i sprzeczna z założeniami partycypacji społecznej w ochronie środowiska i podstawowymi celami dyrektywy INSPIRE, przyświecającymi budowie IIP w państwach członkowskich UE. Sama dyrektywa poza katalogiem

⁴⁴ <http://mapy.geoportal.gov.pl/imap/?gmap=gp3> [ostatni dostęp: 15.03.2017].

dopuszczalnych ograniczeń ujętych w jej art. 13 ust. 1⁴⁵, uwzględnia dodatkowo jedynie kwestię ponownego wykorzystania informacji sektora publicznej. Ponadto, tego rodzaju komunikaty jak wyżej cytowany mają prawdopodobnie na celu, obok próby poszerzenia samej kontroli wykorzystania zasobu danych, również ograniczenie odpowiedzialności prawnej organu prowadzącego dany system geoinformacji oraz organów współpracujących w zakresie harmonizowania zbiorów danych. Wydaje się jednakże, że tego rodzaju prewencyjne odstraszenie użytkowników jest zbędne, zważywszy na to, że bazy danych podlegające dyrektywie *INSPIRE* w swojej znaczącej części posiadają samodzielne podstawy prawne określające obowiązki organu prowadzącego co do aktualizacji/modernizacji, których prawidłowe wypełnienie chroni organ przed podobnym ryzykiem. Natomiast już w ramach samej infrastruktury informacji przestrzennej opis w formie metadanych ma także odnosić się do aktualności udostępnianych danych, co wydaje się wystarczającą ochroną wobec roszczeń użytkownika, który dysponując tym wskazaniem samodzielnie zdecyduje o przydatności uzyskanej informacji przestrzennej.

PODSUMOWANIE

Implementacja dyrektywy *INSPIRE* niesie ze sobą wiele wyzwań prawno-administracyjnych i organizacyjnych. Innym przykładem, obok analizowanego dostępu do informacji przestrzennej, może być problem braku rozwiązań prawnych, zapewniających konieczną spójność między wymogami infrastruktury informacji przestrzennej a zagospodarowaniem i planowaniem przestrzennym w Polsce, co stanowi istotną przeszkodę w pro-

⁴⁵ Katalog ten w myśl ust. 2 art. 13 dyrektywy *INSPIRE* ma być interpretowany następująco: „Podstawy ograniczania dostępu przewidziane w ust. 1 interpretuje się ściśle, biorąc pod uwagę w konkretnym przypadku interes publiczny, któremu służyłoby udzielenie dostępu. W każdym konkretnym przypadku interes publiczny, któremu służyłoby ujawnienie informacji wyważa się z interesem publicznym, któremu służyłoby ograniczenie dostępu lub obwarowanie go warunkami. Państwa członkowskie nie mogą, na podstawie ust. 1 lit. a), d), f), g) oraz h), ograniczać dostępu do informacji dotyczących emisji do środowiska”.

cesie cyfryzacji planów zagospodarowania przestrzennego⁴⁶. Prowadzona w oparciu o dyrektywę INSPIRE i akty ją implementujące budowa IIP odsłania niedostatki istniejące w zakresie podstaw prawnych udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w elektronicznej formie, na przykładzie informacji przestrzennej.

Przyczyny tej sytuacji są zróżnicowane, tym niemniej wydaje się, iż w drugiej dekadzie XXI wieku postulat dotyczący opracowania spójnego modelu prawnego udostępniania tych informacji w formie elektronicznej, łączącego aspekty prawa ochrony środowiska, prawa własności intelektualnej, problematykę ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego i zagadnienie informatyzacji działalności administracji publicznej, winien spotykać się z większym zainteresowaniem ustawodawcy polskiego aniżeli ma to obecnie miejsce. Bez spełnienia tego postulatu olbrzymi wysiłek organizacyjno-finansowy wkładany w budowę IIP nie przyniesie spodziewanych owoców – to jest upowszechnienia wykorzystania instytucji prawnej jaką jest informacja przestrzenna w jej zakładanych funkcjach przez organy administracji publicznej (w tym zwłaszcza dla celów polityki ochrony środowiska) i indywidualnych użytkowników. W tym drugim przypadku taki negatywny efekt można oceniać jako godzący w podstawowe cele partycypacji społecznej w ochronie środowiska, kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju oraz niepożądane ograniczenie prawa do życia w środowisku dobrej jakości, dla wykonywania którego dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie stanowi podstawową gwarancję prawną.

⁴⁶ J. Jaroszewicz, L. Piotrowska, *Implementation of the INSPIRE directive in Poland in the scope of spatial data 'land use' theme*, "Geomatics, Land management and Landscape" 2016, nr 4, s. 153-154.

Joanna Sylwia Kierzkowska*

PRAWO DO POWIETRZA WOLNEGO
OD ZANIECZYSZCZEŃ Z „NISKIEJ EMISJI”

WSTĘP

Celem głównym opracowania jest analiza prawa do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z „niskiej emisji”. Kontekst analityczny w pierwszej fazie skupiony jest na próbie odpowiedzi na pytanie, czy prawo człowieka do życia w czystym powietrzu może być traktowane jak element ogólnej koncepcji praw człowieka? Dalsze pytania badawcze obejmują jedynie wybrane problemy prawnośrodowiskowe związane z „niską emisją”. Dlatego analiza prawna skupia się na poszukaniu odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jakie przepisy prawne obowiązują w zakresie „niskiej emisji”?
2. Na ile nielegalne spalanie odpadów komunalnych możliwe jest do sankcjonowania?
3. Jakie nowe narzędzia prawne służą ochronie prawa do życia w niezanieczyszczonym powietrzu?

* dr Joanna Sylwia Kierzkowska, Gdańska Szkoła Wyższa.

Realizacji powyższych celów i uzyskaniu odpowiedzi na zadane pytania służyć będzie zaprezentowany poniżej układ treści, którego zwieńczeniem są wnioski końcowe.

PRAWO DO CZYSTEGO POWIETRZA - PRAWEM CZŁOWIEKA?

Prawa człowieka stanowiące koncepcję pozwalającą na godne funkcjonowanie człowiekowi stanowią trzon tego funkcjonowania. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r.¹ nakazując uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej z założenia stoi na straży wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Jednak głębsza wartość Deklaracji, odnosząca się do powszechności jej stosowania, przyrodzoności tych praw i ich niezbywalności oraz nienaruszalności skłania do zastanowienia się nad ich uniwersalnością i aktualnością. Pamiętając, iż ich naturalność w założeniu powinna istnieć nawet bez konieczności potwierdzenia ich przez odpowiednie władze. Z kolei niepodzielny charakter tych praw, świadczący o integralności wszystkich celów jakie zakłada wskazywany akt, musi skłaniać do spojrzenia znacznie szerszego niż zakładano w momencie tworzenia tych koncepcji. Przyrodzoność tych praw świadczy o ich nieograniczoności czasowej, czyli dotyczy całego życia człowieka. Niektóre koncepcje interpretacyjne odnoszą się do koncepcji moralnych a odstępstwo od nich jest niedopuszczalne. Utarta koncepcja klasyfikacyjna tych praw zasadniczo dzieli je na prawa osobiste, prawa i wolności polityczne oraz prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Skoro w dokumencie deklarowane jest prawo do ochrony zdrowia to jego brak należy uznać za łamanie tych praw.

Koncepcja ta łączy się z art. 2 konwencji z dnia 4.11.1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności², wskazującym „prawo do życia”, które powinno być chronione także z punktu widzenia środowiskowego.

¹ Tekst dostępny na: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, [ostatni dostęp: 7.11.2016].

² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej cyt.: EKCP.

Należy podkreślić, że prawo do odpowiednich warunków środowiskowych jest niezbędnym prawem, bowiem bez odpowiednio chronionej przyrody i odpowiedniego jej stanu, życie ludzkie jest zagrożone. Protokół Nr 12 z 4.11.2000 r. dodaje gwarancję ogólnego zakazu dyskryminacji, którą należy rozumieć na gruncie koncepcyjnym jako niedyskryminowanie także w zakresie środowiskowym³. Stąd też prawo do odpowiednich warunków życia w środowisku przyrodniczym powinno być bezdyskusyjnym gwarantowanym prawem osobistym, zaś koncepcje i spory w zakresie krytyki praw człowieka nie powinny dopuszczać negacji prawa do życia w odpowiednich warunkach środowiskowych. Dodatkowo należy wskazać na Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.⁴, który gwarantuje prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz ochrony zdrowia. Wskazuje on zatem w jasny sposób, iż życie to ma toczyć się w zdrowiu oraz na wysokim poziomie, którego gwarancją jest odpowiednie środowisko w tym także odpowiednio czyste powietrze.

Wskazując na Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁵, potwierdzenie „prawa człowieka” jako gwarantowanego prawa osobistego do odpowiednio czystego powietrza daje analiza art. 38, gwarantującego „ochronę życia”, którą trzeba też rozumieć jako zakaz niszczenia tego życia, także poprzez niespełniające norm środowiskowych powietrze⁶. Skoro art. 52 „każdemu zapewnia wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu” to należy założyć, że na całym terytorium kraju powinny być odpowiednie warunki do tego zamieszkiwania. Czy „godność” jako prawo przyrodzone z art. 30 ustawy zasadniczej może oznaczać także „godne warunki życia”?

³ Tekst wraz ze zmianami dokonanyimi kolejnymi protokołami dostępny na https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/convention_pol.pdf, [ostatni dostęp: 7.11.2016].

⁴ Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Rozważania na temat praw człowieka w zakresie pojęcia i istoty godności zob. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 28-29.

Czy naruszaniem godności osobistej jest zamieszkiwanie w obszarze gdzie wartości emisyjne są wielokrotnie przekraczane? Odpowiedź twierdząca na oba pytania pozwala na sformułowanie wyraźnego prawa do „godnego” życia, czyli takiego w którym swoboda poruszania się pozwala na korzystanie w pełni ze wszystkich obszarów kraju we wszystkich okresach roku. Zatem, „prawo do czystego powietrza” należy uznać za jedno ze współcześnie koniecznych praw człowieka, bowiem życie w smogu jest życiem „niegodnym” w XXI wieku. Pamiętając o art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej trzeba podkreślić, że sam ustawodawca „ochronę środowiska” i „ochronę zdrowia” stawia na piedestale wartości najwyższych dla których możliwe jest nawet ograniczenie pozostałych „wolności i praw”.

Nie tylko teoria prawa dowodzi, iż prawo do życia w czystym powietrzu powinno być jednym z praw fundamentalnych uznawanych za prawo osobiste. Sami mieszkańcy zaczynają dostrzegać konieczność jego respektowania przez władzę. Robią to przez swoich przedstawicieli, jak ma to miejsce w Krakowie⁷, gdzie radni podjęli decyzję o wprowadzeniu określonych ograniczeń w sezonie grzewczym. Z kolei mieszkaniec Rybnika złożył pozew przeciwko państwu polskiemu o prawo do życia w czystym powietrzu⁸.

PROBLEMATYKA PRAWNOŚRODOWISKOWA W ZAKRESIE „NISKIEJ EMISJI” NA TLE SPALANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH Z UWZGLĘDNIENIEM SANKCJONOWANIA

W grudniu 2015 r. w Paryżu, podczas Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21) 195

⁷ Por. uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15.01.2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r., poz. 812.

⁸ Informacja z emitowanego programu telewizyjnego w TVP INFO dnia 24 października 2016 r. o godz. 17.50.

krajów przyjęło porozumienie klimatyczne⁹. Głównym jego celem jest zatrzymanie globalnego ocieplenia. Porozumienie wzywa do redukcji emisji gazów cieplarnianych tak szybko, jak to tylko możliwe, uznając, że będzie to trwało dłużej w przypadku krajów rozwijających się. Działania zmniejszające emisję CO₂ będą podejmowane przez wszystkie strony umowy, z poszanowaniem ich specyfiki i możliwości społeczno-gospodarczych. Porozumienie paryskie wyznacza cel utrzymania wzrostu globalnej temperatury jak podaje większość źródeł poniżej 2° C do końca wieku. Jednak w art. 2 zapisano, że ma to być dążenie do 1,5° C. Wskazuje się, że „przed szczytem i w jego trakcie państwa składały krajowe plany działań na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (tzw. kontrybucje). Ostatecznie zostało złożonych 188 kontrybucji, w tym największych gospodarek światowych, takich jak: Stany Zjednoczone, Chiny, Brazylia, Indie oraz Arabia Saudyjska. Rządy zgodziły się także co 5 lat wyznaczać ambitniejsze cele i raportować, jak te dotychczasowe są realizowane”¹⁰. Dodać należy, iż liczne programy środowiskowe oraz związane z ochroną środowiska, przyjmowane także na gruncie unijnym, wyznaczają „cele” ochrony środowiska. Kluczowym celem jest zawsze ograniczenie emisji. Obecnie w UE realizowany jest już Siódmy Program Środowiskowy (na lata 2013-2020) zawierający wizję na rok 2050, w którym to roku „obywatele mają się cieszyć dobrą jakością życia”¹¹.

Pojęcie „niskiej emisji” w prawie nie jest określone w formie definicji legalnej. Przyjmuje się, że chodzi o emisję głównie ze spalin samochodowych i spalin z pieców centralnego ogrzewania, czyli do 30 metrów nad powierzchnią. Natomiast „wysoka emisja” dotyczy emitowania niebezpiecznych substancji przez wysokie kominy fabryczne. W zakresie „wysokiej

⁹ Porozumienie paryskie z dnia 12.12.2015 r. do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 36.

¹⁰ Źródło: <https://www.mos.gov.pl/> [ostatni dostęp: 5.09.2016]; Polska była gospodarzem szczytu klimatycznego dwa razy, czyli w latach 2008 i 2013.

¹¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20.11.2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171.

emisji” w ostatnich latach wprowadzono dość restrykcyjne przepisy prawne wprowadzając tzw. „pakiety emisyjne”¹² i pod względem zanieczyszczenia z fabryk w dużych miastach sytuacja się poprawiła.

Za największy problem w całej Polsce należy uznać spalanie odpadów w przydomowych piecach. Działanie takie narusza wiele przepisów prawa, począwszy od unormowań konstytucyjnych, gdyż zgodnie art. 5 ustawy zasadniczej w Polsce zapewniona ma być „ochrona środowiska” nie wykluczając ochrony jakości powietrza. Z kolei art. 74 ustawy zasadniczej zapewnia „każdemu” prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, co oznacza iż każdy ma możliwość sprawdzenia, czy okolica w której zamieszkuje posiada czyste powietrze¹³. Możliwość dostępu do informacji środowiskowych jest spełnieniem obowiązków, kierowanych do „władzy publicznej” wynikających z ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴. A w związku z tym, że „władza publiczna” została zobowiązana do „zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego” i jej obowiązkiem jest ochrona środowiska, to musi takich informacji udzielać¹⁵.

Niestety, największym problemem są sami mieszkańcy, którzy zapominają o zakresie ich środowiskowych obowiązków, począwszy od art. 86 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. Należy podkreślić, iż spalanie odpadów jest czynnikiem, który znacząco wpływa na pogorszenia jakości powietrza.

¹² Zob. ustawę z dnia 17.07. 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 286 ze zm.; oraz ustawę z dnia 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 568 ze zm.

¹³ Dla przykładu w gminach nie stanowi to problemu, bowiem większość z nich posiada stosowne informacje na własnych stronach internetowych lub na stronach BIP.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

¹⁵ Dane dotyczące ochrony środowiska, w tym powietrza można uzyskać z różnych źródeł począwszy od stron resortowych do strony GIOŚ. Poza tym, ustawą z dnia 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1688 ze zm.) w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska został utworzony „Państwowy Monitoring Środowiska”.

Trzeba dodać, że osoba fizyczna wytwarzająca odpady nie ma prawa ich spalać w piecu. Odpady komunalne muszą być umieszczane w pojemniku albo worku na odpady komunalne. Inne działania są nielegalne, bo trzeba je traktować jak termiczne przekształcanie odpadów, na które wymagane jest zezwolenie. Stąd też osoby spalające odpady komunalne naruszają przepisy w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami. Tu w grę wchodzi zarówno przepisy ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach¹⁶ jak i znowelizowanej w tym roku ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷. Zgodnie z art. 10 ostatniego z wymienionych aktów, odpowiednie organy za nieprawidłowe gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą nałożyć grzywnę. Należy podkreślić, iż przepis ma charakter otwarty i „przepisy karne” zawarte we wspomnianym artykule dotyczą wszystkich podmiotów, które ich nie respektują, a nie tylko przedsiębiorców. Należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca poza grzywną przewiduje też karę aresztu. Co za tym idzie, w grę poza postępowaniem mandatowym, może wchodzić nawet postępowanie sądowe. Możliwe jest także zastosowanie art. 24§1 Kodeksu wykroczeń¹⁸, gdzie karę także może wymierzyć sąd. Przy zastosowaniu powyższego przepisu, kara może wynosić nawet do 5.000 zł. Z kolei, przy zastosowaniu postępowania mandatowego zgodnie z art. 96§1 ustawy z dnia 24.08.2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁹, zasadniczo „grzywna w wysokości do 500 zł”. Analiza zakresu sankcjonowania jest niezbędnym elementem niniejszego opracowania, bowiem „sankcja” jest niezmiernie istotna w zakresie prawidłowej realizacji obowiązków przez podmioty dla których normy zostały ustanowione.

Palenie i rozpalanie w piecu kartonami, starymi gazetami, starymi meblami, zużytymi oponami nie mieści się w zakresie dozwolonego działania z art. 27 ust. 8 ustawy o odpadach, mówiącego o wykorzystaniu odpadów na potrzeby własne. Spalanie odpadów w przydomowych

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 ze zm.

kotłowniach ma charakter „przetwarzania odpadów”, co wymaga zgody na mocy art. 41 i następnych ustawy o odpadach. Termiczne przekształcanie odpadów np. w celu uzyskiwania energii cieplnej dozwolone jest tylko w specjalnie przygotowanych do tego celu spalarniach lub współspalarniach odpadów²⁰ o czym stanowi art. 155 tego samego aktu. Poza tym, spalanie odpadów oprócz powyższych unormowań prawnych narusza przepisy o nielegalnym termicznym przekształcaniu odpadów. W tym przypadku, zgodnie z art. 191 ustawy o odpadach naruszający ten przepis podlega także karze aresztu lub grzywny. W związku z tym, dla realizacji koncepcji praw człowieka nie tylko należy ganić w zakresie zaniedbań władzę publiczną, ale także społeczeństwo. Jednym ze sposobów przeciwdziałania tej sytuacji jest uświadamianie o zagrożeniach jakie niesie spalanie odpadów dla ludzi i środowiska.

Niektóre gminy przy łamaniu zakazu spalania odpadów decydują się na stosowanie administracyjnej kary pieniężnej. Korzystają w tym przypadku z możliwości zastosowania art. 194 ust.1 pkt. 4 ustawy o odpadach, na mocy którego można ukarać każdy podmiot przetwarzający odpady bez wymaganego zezwolenia. Trzeba pamiętać, że „administracyjna kara pieniężna” w obecnym stanie prawnym wynosi „nie mniej niż 1000 zł”, a górna jej granica sięga aż 1 miliona złotych. Może ją „decyzją administracyjną” nałożyć np. wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Ponadto, od niedawna możliwe jest aby gminy korzystały z przepisów w zakresie ochrony powietrza na mocy ustawy z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska²¹.

Nowe przepisy pozwalają aby w gminach czasowo lub w wybranych okresach zakazywano palenia określonym rodzajem paliwa np. węglem lub drewnem. Na mocy art. 87 ustawy Prawo ochrony środowiska ochrona powietrza kontrolowana jest w określonych „strefach”. Zgodnie z art. 96 wskazywanego aktu uchwałą sejmiku województwa (opiniowaną przez organy gmin i powiatów) może być regulowany też okres zakazu wykorzy-

²⁰ Więcej na ten temat zob. M. Górski, *Spalanie i współspalanie odpadów komunalnych z prawnego punktu widzenia*, [w:] Z. Grabowski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Termiczne metody odzysku odpadów komunalnych*, Poznań 2009.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

stywania określonego rodzaju paliwa grzewczego na danym obszarze. Pozwoli to na redukcję szkodliwej „niskiej emisji”, czyli emisji pochodzącej głównie z przestarzałych domowych technologii grzewczych.

Mieszkańcy krajów zachodnich korzystają z odnawialnych źródeł energii, walczą o zdrowe powietrze we własnych gminach. Dlaczego w Polsce mieszkańcy swoich małych ojczyzn pozwalają na to, by sąsiedzi wzajemnie zabijali się substancjami niebezpiecznymi powstającymi w wyniku spalania odpadów? Za łamanie praw człowieka, którym jak wykazano wcześniej jest także łamanie prawa do czystego powietrza, odpowiada zatem ten kto dopuszcza się nielegalnego spalania odpadów i truje okolicznych mieszkańców, pozbawiając innych prawa do życia w godnych warunkach środowiskowych.

Wejście w życie ustawy o odpadach, spowodowało tzw. „rewolucję śmieciową”. Co oznacza, iż od 1 lipca 2013 r. można oddać nieograniczona ilość odpadów przedsiębiorstwu gospodarującym nimi na danym terenie²². Poza więc czynnikiem mentalnym, nie ma już konieczności ich spalania. Wartość energetyczna odpadów spalanych w kotłowniach domowych jest bardzo niska. Dużą uciążliwością jest zapach i smog powstający w wyniku ogrzewania niedozwolonym paliwem. Niesie to za sobą nieodwracalne konsekwencje zdrowotne. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy zasadniczej „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”. Ochrona ta obejmuje w szczególności miejsce zamieszkania. Z kolei wspomniany już art. 86 Konstytucji wprowadza wobec wszystkich, bez wyjątków podmiotowych, obowiązek stania na straży prawa do odpowiedniego stanu środowiska, w tym powietrza.

Do analizy rozbudowanych norm prawa polskiego w zakresie „niskiej emisji” należy włączyć szerzej przepisy wskazywanej wyżej ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepisy te ukierunkowane są bowiem na ograniczenie ilości substancji szkodliwych w powietrzu. Ich respektowanie i właściwa realizacja powinna dać zatem pożądaną efekt w postaci uzyskania czystego powietrza. W myśl tych regulacji „poziom substancji w powietrzu” oznacza

²² Więcej na ten temat zob. M. Górski, *Przebudowa systemu polskich regulacji prawnych dotyczących postępowania z odpadami*, [w:] T. Marcinkowski (red.), *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2011.

„stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji w odniesieniu do ustalonego czasu i powierzchni”²³. Osiągnięcie celu długoterminowego wyłącza sytuacja „gdy nie może być osiągnięty za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych”²⁴. W art. 3 pkt 31a tej ustawy wprowadza się pojęcie „pułapu stężenia ekspozycji”, który obok „poziomu dopuszczalnego” jest „standardem jakości powietrza”, wyznaczanym na podstawie wartości „krajowego wskaźnika średniego natężenia” substancji. Przepisy prawne w zakresie ochrony powietrza wyznaczają też pewne „standardy emisyjne”, czyli „dopuszczalne wielkości emisji”.

Z punktu widzenia gospodarowania odpadami, istotna jest powiązana z powyższymi pojęciami definicja „wielkości emisji”, bowiem oznacza „(...) rodzaj i ilość wprowadzanych substancji lub energii w określonym czasie(...)” w szczególności we „wprowadzanych ściekach oraz wytwarzanych odpadach”. Ochrona powietrza kontrolowana jest w określonych art. 87 ustawy Prawo ochrony środowiska „strefach”.

„NISKA EMISJA” A POMYSŁY W ZAKRESIE „USTAWIANIA” AKCYZY

„Niska emisja” z transportu samochodowego także stanowi problem. Zwłaszcza transport samochodów osobowych w dużych skupiskach ludzkich jest uciążliwy, gdyż prowadzi do powstawania znaczącego zanieczyszczenia powietrza. Próba ratowania sytuacji są cykliczne akcje „dzień bez samochodu” albo wprowadzanie stref płatnego parkowania.

W zakresie systemowym władza publiczna próbuje obecnie wprowadzić mniej lub bardziej udane próby ograniczenia ilości sprowadzanych do Polski starych samochodów. Ostatnim pomysłem jest podniesienie akcyzy na starsze roczniki pojazdów i obniżenie jej dla aut małolitrażowych. Co warte podkreślenia jednocześnie procedowany jest projekt senacki

²³ Art. 3 pkt 28 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴ Art. 3 pkt 28 lit. c ustawy Prawo ochrony środowiska.

aktu, który obniża akcyzę od aut powyżej 2000 cm³ pojemności. Projekt obniża podstawę opodatkowania akcyzą z 18,6% do 4,6%. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk Nr 107²⁵) wskazuje się, że w 2008 r. kiedy wprowadzono tak wysoką akcyzę „zastosowano wątpliwą technicznie diagnozę, że mniejszy silnik to mniejsze zanieczyszczenie środowiska naturalnego”. W uzasadnieniu wskazuje się, że „wpływ na zatrucie środowiska naturalnego przez samochody osobowe jest znaczący i kwestii tej nie można pomijać”, ale zdaniem projektodawcy trują tylko pojazdy z silnikiem Diesla (zwłaszcza 1,9 oraz 2,0), a już 5,0 zasilany benzyną bezołowiową „nie degraduje środowiska substancjami toksycznymi”.

Z dalszym poglądem należy się zgodzić, że niewielki wzrost pojemności do 2,1 przy gabarytach pojazdu o dużej masie, w którym to jest potrzebny silniejszy silnik, powoduje znaczące podniesienie akcyzy. Efektem jest to, iż dla przykładu dobrze dopracowany pod względem technicznym, energooszczędny i przyjazny środowisku model silnika diesla CDI o pojemności 2148 cm³ marki Mercedes-Benz na polskim rynku stał się mało atrakcyjny²⁶. Poza tym, podnoszenie akcyzy poprzez uzależnienie jej wysokości jedynie od pojemności silnika jest niedorzeczne, bowiem przy zakupie starych aut z zagranicy, polską „specjalnością” jest zaniżanie ich wartości stanowiącej podstawę naliczeń²⁷.

W kontekście realizacji praw człowieka oraz równości wobec prawa dostrzec można znaczącą dyskryminację właścicieli samochodów o silniejszych silnikach. Głosy oburzenia dochodzą także ze środowisk pasjo-

²⁵ <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,14.html>, [ostatni dostęp: 8.11. 2016].

²⁶ Na podstawie druku Nr 107 dostępnego na <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,14.html> [ostatni dostęp: 7.11.2016]. Efektem wysokiej akcyzy w Polsce jest rejestrowanie firm polskich w Czechach. Dlatego też w ostatnim czasie dostrzega się w polskich miastach coraz częściej samochody z czeskimi rejestracjami, gdyż Polaków nie stać na kolejne obciążenie podatkowe.

²⁷ Projekt w październiku 2016 r. był w fazie procedowania w Komisji Infrastruktury oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Do dnia 31.10.2016 r. wskazano czas do przygotowania sprawozdania. W dniu 9 listopada 2016 – brak dalszych informacji na stronie Senackiej co do treści sprawozdania.

natów i kolekcjonerów aut zabytkowych oraz youngtimerów, bo chyba nie chodzi o to aby „zalać rynek” koreańską i chińską produkcją specjalizującą się w naśladowaniu rynku zachodniego.

WNIOSKI

Podsumowując należy uznać, iż powyższa analiza potwierdza, że prawo człowieka do życia w czystym powietrzu może być traktowana jak element ogólnej koncepcji praw człowieka. Zanieczyszczenia środowiskowe, w tym pochodzące z „niskiej emisji” muszą być zatem traktowane jak łamanie tego prawa. Prawo do czystego powietrza jest prawem człowieka, które klasyfikacyjnie należy zaliczyć do praw o charakterze osobistym. Tu bowiem klasyfikowana jest także „godność człowieka” jako prawo przyrodzone, a w badanym kontekście należy dodać, że obecnie prawo i doktryna prawa zalicza tu także życie w godnych warunkach, w tym i środowiskowych, czyli w warunkach, w których powietrze nie zagraża życiu człowieka.

W zakresie „niskiej emisji” istnieje cały system aktów prawnych z ustawą zasadniczą i ustawą Prawo ochrony środowiska na czele oraz liczne akty sektorowe. Sankcjonowanie spalania odpadów jako głównego źródła zanieczyszczeń pochodzących z „niskiej emisji” jest dość trudne. „Gąszcz” przepisów powoduje, że „sankcje” są w praktyce słabym źródłem przeciwdziałania nielegalnemu spalaniu odpadów. Obecnie bowiem przeciwdziałanie spalaniu odpadów w domach oparte jest na założeniach prewencyjnych. Nie należy ich pomijać, jednak sankcjonowanie staje się namacalną dolegliwością, która w swej sile oddziaływania jest doskonałym narzędziem służącym także przyszłej prewencji. Możliwość sankcjonowania w zakresie przyczyniania się do powstawania „niskiej emisji” w obecnym stanie prawnym jest wystarczająca. Nowe narzędzia prawne służące ochronie prawa do życia w niezanieczyszczonym powietrzu pozwalają na wprowadzenie przez organy administracyjne określonych ograniczeń emisyjnych. Władza publiczna wszystkich szczebli dostrzega konieczność

ochrony powietrza szukając różnych rozwiązań. W zakresie „niskiej emisji” z domowych kominów wprowadzono przepisy dające nowe możliwości organom stanowiącym w gminach. Z kolei władza centralna próbuje naprawiać zanieczyszczone powietrze poprzez regulacje wysokości akcyzy. Pośród wielu przepisów stoi podmiot, mogący upominać się o swoje prawa, co czyni coraz odważniej, także wkraczając na drogę sądową.

Samanta Kowalska*

EKOTERRORYZM
– ROZWAŻANIA W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA
I ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU.
WYBRANE REGULACJE
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Zapewnianie wolności i bezpieczeństwa powinno być rozważane w odniesieniu do naturalnego środowiska życia człowieka. Ziemia – nasz „dom” – jest pięknym klejnotem we wszechświecie, ale wymaga ochrony i pielęgnacji.

W Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 roku¹ wskazano, iż środowisko powinno być chronione z myślą o obecnych i przyszłych pokoleniach. W tym celu należy wdrażać odpowiedzialne i perspektywiczne planowanie, zarządzanie oraz monitoring. Działania ochronne powinny obejmować zarówno zasoby odnawialne, jak i nieodnawialne. Szczególna troska doty-

* dr Samanta Kowalska, Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka (ang. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), przyjęta dnia 16 czerwca 1972 r.

czy zasobów przyrody, których nie można restytuować. Pożądane jest, aby projektowanie działań w tym zakresie poprzedzić zapobieganiem generowania idei oraz postaw, które prowadzą do zniszczeń w środowisku.

Obecnie jedną z najgroźniejszych i nieprzewidywalnych jest ideologia terrorystyczna. Idee terrorystyczne trawią niczym ogień wszystko, co dotyczy *rule of law*. Terrorystyci dążą do „wypalenia” rdzenia praw człowieka i wartości, które leżą u podstaw demokracji i państwa prawa. Ów model społeczeństwa pozwala niwelować i wygaszać konflikty, równoważyć interesy i dążenia, uzyskiwać konsensus pomimo różnic, w duchu poszanowania godności człowieka oraz jego otoczenia. Terrorystyci do realizacji swoich celów używają różnorodnych rodzajów broni oraz narzędzi. Skutki ich ataku mogą być odczuwane wiele kilometrów od „epicentrum” nie tylko przez ludzi, ale i przyrodę. Ekoterroryzm to nie tylko manifestacje werbalne.

Niebezpieczeństwo wiąże się na przykład z wprowadzaniem trujących substancji do gruntu, morza w strefie terytorialnej, atakami i sabotażami elektrowni jądrowych, platform wiertniczych, tankowców, nielegalnym przewozem i składowaniem odpadów nuklearnych, co może doprowadzić do katastrofy ekologicznej o zasięgu transgranicznym. Przykładowo, w Zatoce Gwinejskiej wzrasta liczba uprowadzeń zakładników oraz aktów przemocy wobec marynarzy oraz członków załóg statków, które padły celem terrorystów lub piratów. Za zamach terrorystyczny uważa się atak samobójczy na niszczyciela rakietowego USS Cole USA (DDG - 67) stacjonującego w porcie Aden, do którego doszło w październiku 2000 roku². Port znajduje się w newralgicznym miejscu, w Jemenie, gdzie ogłoszono alert terrorystyczny. Na wodach Zatoki Gwinejskiej „w dowolnym momencie znajduje się średnio 30 statków pływających pod banderą lub będących własnością UE. W ciągu ostatniej dekady większość z 551 zgłoszonych ataków i prób ataków miała miejsce na wodach podlegających jurysdykcji krajowej, natomiast mniej niż 20 proc. - na wodach międzyna-

² T. Szubrycht, *Nadbrzeżne państwa upadłe a bezpieczeństwo transportu morskiego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 198, przypis nr 8.

rodowych, przy czym największą liczbę odnotowano w 2012 r. u wybrzeży Nigerii i Togo”³. Unia Europejska dąży do stabilizacji sytuacji w tym regionie na drodze współpracy oraz porozumień międzynarodowych⁴. W dniu 18 grudnia 2013 roku wydano Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Elementy strategicznej odpowiedzi UE na wyzwania w Zatoce Gwinejskiej, w którym zwrócono uwagę na związek między rozwojem społecznym i ekonomicznym a bezpieczeństwem ekologicznym. Wzrost gospodarczy jest hamowany nie tylko przez sytuacje kryzysowe, ubóstwo, niedostatecznie szybkie reformy w prawie wewnętrznym oraz działalności instytucji krajowych, ale i patologiczne zjawiska takie jak przestępczość zorganizowana oraz terroryzm. Nieszczelność granic lądowych i morskich generuje przestępczość zorganizowaną, która zajmuje się, np. handlem ludźmi, narkotykami oraz środkami psychotropowymi, bronią, cyberprzestępczością, przerzutem odpadów zabronionych przez prawo (np. aerozolowymi, radioaktywnymi), nielegalnym handlem produktami rolniczymi (np. bawełną, orzechami nerkowca, kakao), zasobami mineralnymi (np. diamenty, złoto, rudy żelaza, mangan), podrobionymi farmaceutykami, które wiążą się z dużym ryzykiem dla życia i zdrowia ludzi. Każda z wymienionych form przestępczości stwarza także zagrożenie dla przyrody na przykład ze względu na wysoką toksyczność czarnorynkowych substancji chemicznych. Jako kolejne unaocznienie można odnotować „petro-piratów”. Z Komunikatu „Elementy strategicznej odpowiedzi UE na wyzwania w Zatoce Gwinejskiej” wynika, że Nigeria w wyniku petro-piractwa każdego dnia traci szacunkowo 100.000

³ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Elementy strategicznej odpowiedzi UE na wyzwania w Zatoce Gwinejskiej* z dnia 18 grudnia 2013 r. [JOIN (2013) 31/F1].

⁴ Por. W.S. Staszewski, *Współpraca w zakresie ochrony środowiska w traktatach o przyjaźni i współpracy zawartych przez Polskę po 1989 r.*, [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009, s. 541 i n.

baryłek ropy naftowej⁵. Celem padają nie tylko tankowce, ale i platformy wiertnicze. Podczas ataków dochodzi do uprowadzeń statków. Ponadto do wycieków ropy, które wywołują skażenie ekosystemów wodno-łądowych. Rzutuje to negatywnie na uprawy rolnicze oraz rybołówstwo, które dla miejscowej ludności stanowi ważne źródło utrzymania oraz pozyskiwania żywności. W Komunikacie położono nacisk na opracowanie i realizowanie kompleksowych programów strategicznych oraz ustanawianie przepisów, które zapewniłyby prowadzenie racjonalnej gospodarki (w tym licencjonowanie połowów, pozyskiwanie surowców mineralnych) z poszanowaniem środowiska oraz uwzględnieniem uwarunkowań regionalnych. Aspekt ten rozciąga się na zapobieganie i zwalczanie działalności ekoterrorystycznej, ponieważ burzy ład i porządek społeczny oraz narusza równowagę biologiczną.

Należy zaznaczyć, że projektując działania ochronne powinno eliminować się przyczyny eskalacji tego zjawiska. Na ten aspekt zwrócono uwagę w Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej podpisanej dnia 10 marca 1988 r. w Rzymie⁶. W Preambule Konwencji podkreślono, iż każdy rodzaj terroryzmu narusza ludzką godność oraz zagraża podstawowym wolnościom.

Na początku XXI wieku terroryzm stanowi pandemię. Dlatego działania w tym kierunku nie powinny ograniczać do zagrożonego państwa czy regionu, lecz polegać na skoordynowanej i transgranicznej strategii, zwłaszcza iż z każdym dniem terroryzm osiąga nieznane wcześniej rozmiary i ekstremalne formy. Postanowienia Deklaracji Sztokholmskiej rozwija Declaration on Environment and Development, przyjęta na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. Obrady zorganizowano w dniach 3-14 czerwca 1992 roku w Rio de Janeiro. W Deklaracji z Rio podkreślono, iż „ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana

⁵ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Elementy strategicznej odpowiedzi UE na wyzwania w Zatoce Gwinejskiej* z dnia 18 grudnia 2013 r. [JOIN (2013) 31/F1].

⁶ Dz.U. z 1994 r., Nr 129, poz. 635.

oddzielnie od niego” (ang. *environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it*) [zasada 4]. Osiągnięcie pokoju, bezpieczeństwa i stabilizacji w różnych sferach życia człowieka jest niemożliwe z pominięciem kontekstu społeczno-kulturowego, ekonomicznego oraz uwarunkowań środowiskowych. Dlatego ochrona ekosystemu Ziemi jak uwypuklono w zasadzie 7 powinna przebiegać w duchu „ogólnoświatowego partnerstwa” (ang. *global partnership*). Sformułowanie „ogólnoświatowe partnerstwo” kryje w sobie głębokie przesłanie. Poszczególne państwa, w ramach suwerenności, mają prawo do ustanawiania wewnętrznej polityki środowiskowej oraz korzystania z zasobów naturalnych znajdujących się na ich terytorium. Suwerenność w znaczeniu niezależności od innych podmiotów oraz zdolności do prowadzenia stosunków w sferze zagranicznej⁷ nie jest jednak zabsolutyzowana, ponieważ do spraw regulowanych Deklaracją mają zastosowanie zasady prawa międzynarodowego.

W Deklaracji z Rio nie ma bezpośredniej wzmianki o ekoterroryzmie. Na podstawie wykładni można jednak wyciągnąć wnioski dotyczące tej problematyki. Przykładowo, w zasadzie 9 jest mowa o transgranicznej wymianie naukowo-technologicznej, rozpowszechnianiu oraz transferze technologii. Państwa powinny prowadzić monitoring w celu zapobieganiu transferom technologii oraz proliferacji broni przez organizacje terrorystyczne. Podaje się, że na świecie działalność prowadzi ponad 200 organizacji przestępczych, które zajmują się przemytem broni konwencjonalnej, a także materiałów nuklearnych z byłego bloku wschodniego. Część tych grup o powiązaniach transgranicznych działa na terenie Rosji. Po upadku Związku Radzieckiego uległy bowiem „rozłunieniu” systemy bezpieczeństwa i kontroli nad materiałami rozszczepialnymi w zakładach zbrojeniowych oraz placówkach wojskowych⁸. Z kolei

⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 170 i n.; J. Symonides, *Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego*, [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 124-125.

⁸ J.M. Deutch, *Zagrożenie nuklearne*, Oświadczenie wygłoszone w dniu 20 marca 1996 roku przed Stałą Podkomisją Śledczą Komisji Senatu USA ds. Rządu. Ówczesnie

w zasadzie 10 uwypuklono rolę odpowiedniego dostępu do informacji o środowisku. Prawo to obejmuje wiedzę o środkach zaradczych i kompensacyjnych w obliczu zagrożeń. Niewątpliwie, dotyczy to nie tylko skutków żywiołów natury (np. powódzie, trąby powietrzne, susze, erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi), ale i działalności człowieka (np. efekt cieplarniany, awarie reaktorów jądrowych, wycieki toksyczne, pożary w zakładach chemicznych, nielegalne zrzuty ścieków komunalnych oraz przemysłowych, „dzikie” wysypiska śmieci). Obecnie terroryści posługują się często narzędziami i środkami związanymi z przemysłem, co powoduje skażenie środowiska. Na ich mapie strategicznej znajdują się instytucje oraz obiekty użyteczności publicznej, np. urzędy, lotniska, stacje metra, restauracje, kurorty wypoczynkowe. Unaocznieniem są zamachy, które przeszły do historii pod nazwą „Apokalipsa Europy”. W dniu 11 marca 2004 roku w pociągach podmiejskich jadących do Madrytu doszło do zamachów, w których zginęło 191 osób, a ponad 1.800 doznało obrażeń⁹. Dlatego zachodzi potrzeba, by nie lekceważyć żadnego ostrzeżenia, ponieważ potencjalne zagrożenie może stać się brutalną rzeczywistością. Otwarcie granic państwowych w Europie ułatwiło przemieszczanie się i podróżowanie¹⁰. Niestety korzystają z tego także organizacje przestępcze, np. do rozciągania swojej siatki na nowe

J. M. Deutch pełnił funkcję Dyrektora Centralnej Agencji Wywiadowczej (*Central Intelligence Agency* – CIA). Obecnie tą amerykańską instytucją rządową kieruje M. Pompeo. W celu zapobiegania nielegalnego przemieszczania i użycia materiałów nuklearnych podpisano dnia 3 marca 1980 r. w Wiedniu i Nowym Jorku Konwencję o ochronie fizycznej materiałów jądrowych wraz z załącznikami I i II (Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 93).

⁹ Zob. G.M. Segell, *Intelligence Methodologies Applicable to the Madrid Train Bombings, 2004*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” 2005, Vol. 18, No. 2, s. 221 i n.

¹⁰ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach podpisany dnia 14 czerwca 1985 roku w Schengen (Dz.Urz. UE L 239 z dnia 22 września 2000 r., s. 0013 - 0018). Zob. także Konwencję Wykonawczą do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach sporządzoną dnia 19 czerwca 1990 roku w Schengen (Dz.Urz. UE L 239 z dnia 22 września 2000 r., s. 0019 - 0062).

terytoria, werbowanie ochotników, „pranie brudnych pieniędzy”¹¹, przekazywanie instrukcji tajnym kodem, przerzut broni, etc. W zasadzie 14 Deklaracji z Rio apeluje się do państw o współdziałanie w zapobieganiu przemieszczaniu oraz transferu działalności i/lub substancji niebezpiecznych dla zdrowia ludzi i środowiska, np. nie wiadomo, jaki jest los naukowców i patogenów z fabryki broni biologicznej „Wektor” z Nowosybirsk (rus. Новосибирск), w której w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pracowało około 4 tysięcy ludzi. W fabryce znajdowały się bakterie i wirusy, np. dżumy, ospy, wąglik, Ebola, gorączki krwotocznej krymskiej¹² (określana także jako gorączka krwotoczna krymsko-kongijska / ang. Crimean-Congo Hemorrhagic Fever)¹³. Z powyższym wiąże się zasada 18, w której uwypuklono rolę szybkiego i skutecznego systemu ostrzegawczego o niebezpieczeństwach i katastrofach¹⁴, które pociągają za sobą negatywne skutki dla środowiska. Pewien czas temu na terenie parku moskiewskiego znaleziono pojemnik z cezem (caesium) - 137, pierwiastkiem o dużej reaktywności chemicznej¹⁵. Czujność powinni więc zachowywać nie tylko funkcjonariusze, ale i obywatele. Inny przykład, dzięki dobrze zorgani-

¹¹ Należy niwelować nie tylko skutki, ale przede wszystkim źródła generowania terroryzmu. Ważnym aktem prawnym w tym zakresie jest przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 9 grudnia 1999 r. w Nowym Jorku Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (Dz.U. z 2004 r., Nr 263, poz. 2620). Powinno się jednak na bieżąco rewidować przepisy prawa międzynarodowego i krajowego o zwalczaniu finansowania terroryzmu, w celu zapewnienia ich faktycznej oraz skutecznej realizacji.

¹² M. Gańczak, *Bioterroryzm zagrożeniem dla zdrowia publicznego*, [w:] K. Kowalczyk, W. Wróblewski (red.), *Oblicza współczesnego terroryzmu*, Toruń 2006, s. 183.

¹³ Eksperci ostrzegają, iż na przykład użycie z wysokości 2 kilometrów 50 kg zarodników wągliku w formie aerozolu nad miastem liczącym 500.000 mieszkańców może spowodować 95.000 ofiar śmiertelnych, a u 125.000 osób wywołać zachorowania, przywołują za: K. Chomiczewski, *Zagrożenie użyciem broni biologicznej w zamachach terrorystycznych*, [w:] Ibidem, s. 167. Broń biologiczna jest niezwykle niebezpieczna i podstępna. Drobnoustroje chorobotwórcze rozprzestrzeniają się transgranicznie, a trudności w postawieniu właściwej diagnozy zwiększają ryzyko zarówno wśród ludzi jak i zwierząt.

¹⁴ Zob. M. Balcerzak, *Ochrona osób w przypadku katastrof. Uwagi o projekcie Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] K. Kariski (red.), *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 90 i n.

¹⁵ J.M. Deutch, op. cit.

zowanej prewencji udaremniono zamach bombowy na rafinerię gazu ziemnego w Dallas. Gdyby służby nie zareagowały w porę, doszłoby do powstania śmiertelnej chmury siarkowodoru¹⁶. Analiza zdarzenia w Dallas wykazała ponadto, że głównym celem przestępców nie była rafineria. Atak ten miał odwrócić uwagę funkcjonariuszy od rzeczywistego celu. Konspiracyjna strategia terrorystyczna bazuje na aktach przemocy zaplanowanej i skalkulowanej na rozgłos, wzbudzanie przerażenia, wywoływanie destabilizacji oraz spowodowanie jak największej liczby ofiar. Obecnie paradygmat terroryzmu nie abstrahuje od środowiska. Ekoterroryzm niepokojąco przybiera na sile. W tym celu należy na bieżąco weryfikować wiedzę na temat terroryzmu, a nie patrzeć schematycznie. Mixy broni i strategii sprawiają bowiem, że jest to niezwykle amorficzne zjawisko.

Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza iż w ekoterroryzmie objawiają się inne emanacje terroryzmu: biologicznego, chemicznego, radiologicznego, etc. Wiele osób nie zdaje sobie sprawy, jak szybko przeobraża się terrorystyczne *modus operandi*. Raport Departamentu Obrony USA „Proliferation: Threat and Response” już w 2001 roku ostrzegał przed zatrutowaniem upraw i wywoływaniem za pomocą czynników chorobotwórczych, np. pierścieniowej zgnilizny ziemniaka (Ring Rot), plamistości Wirrega jęczmienia (Wirrega Blotch), fuzaryjnej zgnilizny kolb kukurydzy (Fusarium Ear Rot), rdzy soi (Soybean Rust), bakteryjnej zarazy ryżu (Bacterial Blight)¹⁷. Do środków stosowanych przez ekoterrorystów należą również tzw. fitotoksyczne substancje trujące, które unicestwiają świat roślin, np. 2-chloro-4,6-bis-etyloamino-1,3,5-triazyna,

¹⁶ L.J. Freeh, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych*, Oświadczenie wygłoszone w dniu 28 stycznia 1998 roku przed Senacką Wybraną Komisją ds. Wywiadu. L.J. Freeh ówczesnie sprawował funkcję Dyrektora Federalnego Biura Śledczego (*Federal Bureau of Investigation – FBI*). Obecnie rolę tę pełni J.B. Comey. Eskalacja zamachów terrorystycznych przeprowadzanych za pomocą ładunków wybuchowych skłoniła do opracowania i przyjęcia w dniu 15 grudnia 1997 r. w Nowym Jorku Międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych (Dz.U. 2007 r., Nr 66, poz. 438).

¹⁷ Raport, *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, s. 66.

związek chemiczny znany również jako simazyna. Amerykańska Federalna Administracja Lotnictwa (Federal Aviation Administration) zakazała lotów samolotów służących do rozpylania chemikaliów na polach rolniczych, gdy okazało się, że jedna z osób aresztowanych w związku z zamachami na World Trade Center zamierzała wynająć tego typu samolot¹⁸. Stąd w literaturze przy omawianiu tego rodzaju działalności można obok „ekoterroryzmu” spotkać pojęcie „agroterroryzmu”¹⁹. Natomiast w hodowli zwierząt podkreślano realność zatruwania pasz, posługiwania się wirusami i bakteriami mogącymi wywołać, np. chorobę pęcherzykową świń (Swine Vesicular Disease), guzowatą chorobę skóry (Lumpy Skin Disease), pryszczycę (Foot and Mouth Disease), chorobę niebieskiego języka (Bluetongue), gorączkę Rift Valley (Rift Valley Fever), księgosusz Gibberella (Rinderpest Gibberella), rzekomy pomór ptaków/choroba Newcastle (Newcastle Disease), ospę owiec i kóz (Sheep and Goat Pox)²⁰. Powyższego raportu nie można lekceważyć, zwłaszcza iż wiele osób zasygnalizowane choroby roślin i zwierząt może początkowo nie łączyć z terroryzmem. Brak przygotowania i wczesnego reagowania może przynieść duże straty gospodarcze, np. w Wielkiej Brytanii tylko pojedynczy atak pryszczycy pociągnął za sobą utratę 430.000 zwierząt²¹. Stąd wniosek, że współczesny terroryzm, zwłaszcza w swojej -eko odmianie, stanowi zagrożenie nie tylko dla praw i wolności jednostki, gospodarki, ale usiłuje zachwiać równowagą biologiczną. Nic więc dziwnego, że terroryzm bywa nazywany „pełzającym zagrożeniem”.

Równowagą biologiczną może naruszyć także broń binarna i genowa służąca do wywoływania mutacji, uszkodzania kodu genetycznego DNA, a za pomocą inżynierii biomedycznej do tworzenia wirusów – artefaktów, które wcześniej nie występowały w środowisku naturalnym. Opracowanie

¹⁸ M.A. Wasilewska, *Terroryzm CBRN a terroryzm biologiczny. Współczesne zagrożenie*, [w:] K. Kowalczyk, W. Wróblewski (red.), *Oblicza współczesnego terroryzmu*, op. cit., s. 200.

¹⁹ K. Chomiczewski, *Zagrożenie użyciem broni biologicznej w zamachach terrorystycznych*, [w:] ibidem, s. 167.

²⁰ Raport, op. cit., s. 66.

²¹ Ibidem, s. 65.

w laboratoriach kombinacji wirusów i bakterii w celach przestępczych może przynieść ze sobą nieprzewidywalne skutki. W Powszechnej Deklaracji o genomie ludzkim i prawach człowieka²² uwypuklono, iż genom ludzki w sensie symbolicznym stanowi dziedzictwo ludzkości (art. 1 in fine). W art. 2a Deklaracji podkreślono prawo każdej osoby do poszanowania własnej godności i praw niezależnie od cech genetycznych. Determinizm biologiczny jest zakazany. Badania genomu ludzkiego dozwolone są tylko wtedy, gdy mają na względzie „przyniesienie ulgi w cierpieniu i poprawę stanu zdrowia jednostek i ludzkości” (ang. *shall seek to offer relief from suffering and improve the health of individuals and humankind as a whole*) [art. 12b]. Deklaracja chociaż nie ma prawnie wiążącego charakteru, gdyż jest to tzw. miękkie prawo międzynarodowe, wywiera wpływ na działania administracyjne i prawodawcze²³. Wiążącym instrumentem w tej materii jest natomiast Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny (Europejska Konwencja Bioetyczna) otwarta do podpisu w Oviedo dnia 4 kwietnia 1997 roku. Jak stanowi art. 12 testy prognozujące choroby genetyczne albo testy, które mogą służyć do identyfikacji nosiciela genu odpowiedzialnego za chorobę oraz testy wykrywające genetyczne predyspozycje bądź podatność na zachorowanie mogą być przeprowadzone wyłącznie dla celów zdrowotnych lub dla badań naukowych związanych z celami zdrowotnymi²⁴. Do powyższego zagadnienia nawiązuje art. 13, na podstawie którego interwencja, mająca na celu dokonanie zmian w genomie ludzkim, może być przeprowadzona wyłącznie w celach profilaktycznych, terapeutycznych lub diagnostycznych tylko wtedy, gdy nie ma na celu wywołanie dziedzicznych zmian

²² Powszechna Deklaracja o genomie ludzkim i prawach człowieka została opracowana w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO) w dniu 11 listopada 1997 roku.

²³ L. Kondratiewa-Bryzik, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Prawa człowieka wobec rozwoju biotechnologii*, Warszawa 2013, s. 21.

²⁴ Zob. szerz. T. Jasudowicz, J. Czepek, J. Kapelańska-Pręgowska, *Międzynarodowe standardy bioetyczne. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 2014, s. 11 i n.; J. Kapelańska-Pręgowska, *Prawne i bioetyczne aspekty testów genetycznych*, Warszawa 2011, s. 17 i n.

genetycznych u potomstwa (ang. *An intervention seeking to modify the human genome may only be undertaken for preventive, diagnostic or therapeutic purposes and only if its aim is not to introduce any modification in the genome of any descendants*). W Konwencji zaznaczono, że interes i dobro istoty ludzkiej przeważa nad wyłącznym interesem społeczeństwa lub nauki (art. 2). Nasuwa się pytanie o inżynierię biomedyczną w kontekście ekoterroryzmu.

W świetle Preambuły Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus²⁵ można wyciągnąć wnioski, że odpowiedni stan środowiska i jego ochrona jest niezbędna dla realizacji prawa do życia²⁶ oraz pomyślności człowieka obecnie i pro futuro. W Konwencji podkreślono, iż społeczeństwo ma prawo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz otrzymania rzetelnej informacji o wpływie danej inwestycji na zdrowie ludzi i przyrodę. Przedsięwzięcia, które wiążą się z ingerencją w środowisko powinny zostać poprzedzone odpowiednimi badaniami i ekspertyzami z myślą o minimalizowaniu negatywnych oddziaływań. Niezwykle ważne jest, aby czynniki ekologiczne analizować nie *post factum*, lecz „we wczesnej fazie procesu podejmowania decyzji” (ang. *at an early stage in the decision-making process*)²⁷ bez względu czy dotyczy to inwestycji czy działań z próbką w tle. Nie można zapominać, że swoje laboratoria i werbowanie naukowców prowadzi także część ugrupowań terrorystycznych. W Preambule Konwencji z Aarhus znalazł się zapis o „zaniepo-

²⁵ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

²⁶ Na temat prawa do życia w świetle standardów strasburskich zob. szerz. B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 151 i n. Natomiast w ujęciu międzynarodowym: A. Gliszczyńska-Grabias, *Prawo do życia*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 101 i n. Zob. także T. Jasudowicz, *Prawo do życia*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubi-szewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 269 i n.

²⁷ Zapis ten pochodzi z Preambuły Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej dnia 25 lutego 1991 r. w Espoo (Dz.U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1110).

kojeniu społeczeństwa zamierzonym uwalnianiem genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska”. Modyfikacje genetyczne²⁸ stosowane są zarówno w rolnictwie, jak i w hodowli w celu uzyskania roślin o określonym smaku i kształcie, a u zwierząt – cech, czy odporności na choroby. Proces modyfikacji u zwierząt jest bardziej złożony i kosztochłonny niż w przypadku roślin. Mimo to obserwuje się spore zainteresowanie producentów i hodowców, którzy nierzadko patrzą przez prymat merkantylny. Metoda genetycznej modyfikacji jest powszechnie stosowana do produkcji pasz dla zwierząt. Zdaniem części osób, GMO (ang. *Genetically Modified Organisms*) stanowi zagrożenie dla ludzkiego organizmu oraz różnorodności biologicznej²⁹. Obecnie prowadzone są badania naukowe dotyczące GMO. Dotychczas jednak nie są znane długotrwałe skutki przyjmowania żywności genetycznie modyfikowanej. Przyszłość zapewne zweryfikuje wiele informacji na ten temat. Ponadto, do głosu dochodzą interesy i powiązania koncernów spożywczych, którym nieujawnianie pochodzenia składników i bazowanie na technologii inżynierii genetycznej może być bardzo opłacalne. W ekoterroryzmie występują organizacje, które wymuszają pewne działania lub zaniechania na organach władzy publicznej lub koncernach.

Ochrona środowiska naturalnego jest wartością samą w sobie. Należy jednak zachować rozwagę w interpretacji zachodzących wydarzeń, aby nie pomylić aktu ekoterroryzmu z działalnością ekologów, ekologów, czy tzw. klasycznej przestępczości, której członkowie dopuszczają się na przykład wandalizmu, czy niszczenia mienia. Hasła ochrony przyrody nie

²⁸ W Polsce do tej problematyki ma zastosowanie ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2001 r., Nr 76, poz. 811 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi. Zob. także rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L 268 z dnia 18 października 2003 r., s. 0024 - 0028).

²⁹ Np. *Current Knowledge of the Impacts of Genetically Modified Organisms on Biodiversity and Human Health. An Information Paper*, Gland 2007, s. 1-53.

powinny być przykrywką do walki o wpływy ekonomiczne. Prowadząc wywody o zasadzie zrównoważonego rozwoju nie można zapominać o swobodzie działalności gospodarczej³⁰. Sprawy dotyczące środowiska i gospodarki nie są łatwe, wymagają wielopłaszczyznowej analizy w oparciu o rzetelne badania i ekspertyzy, aby nie dochodziło do restrykcyjnych decyzji w tej materii.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³¹ wśród ograniczeń praw i wolności jednostki, wymieniono ochronę środowiska. Zagadnienie to jest złożone pod względem aksjologicznym. Dotyka prawa własności, które daje bardzo szerokie uprawnienia, ale nie zabsolutyzowane. Należy dostrzegać model redefinicyjny prawa własności, który oprócz uprawnień zawiera także obowiązki. Podejście to rozumiane w sposób racjonalny nie będzie działać przeciwko, ale „w istocie służyć w dalszej perspektywie samemu właścicielowi”³².

Należy więc umiejętnie identyfikować i wyważać interesy stron konfliktu, np. podczas protestów przeciwko budowaniu autostrad, obwodnic, wycinaniu drzew. Manifestacje i protesty stanowią formę ekspresji. Na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³³ o ekspresji jednostki stanowi art. 10. Analizując treść przytoczonego artykułu można wyciągnąć wniosek, że „wypowiedź” może mieć wymiar nie tylko słowny, ale również pozawerbalny, np. ekspresja literacka, artystyczna. Pod omawianą

³⁰ W odniesieniu do tej problematyki funkcjonuje określenie „sakralizacja przyrody”. J. Ciechanowicz-McLean, *Tendencje rozwoju międzynarodowego prawa środowiska. Bezpieczeństwo ekologiczne czy terroryzm ekologiczny*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga Pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006, s. 116. Zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Terroryzm ekologiczny – ekoterroryzm*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 64-78.

³¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

³² B. Rakoczy, *Ochrona przyrody a ochrona własności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Rotko (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, Wrocław 2015, s. 37. Zob. także B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

³³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

regulację kwalifikują się także protesty organizowane pokojowo i zgodnie z przepisami, które nie powodują naruszenia porządku publicznego, czy podżegania do przemocy, np. wyrok ETPC w sprawie Joseph Hashman i Wanda Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii z 25.11.1999 r., nr skargi 25594/94 – protest przeciwko polowaniom na lisy³⁴. W prawie są pewne granice wolności słowa, które nie powinny być jednak stosowane arbitralnie³⁵. Należy wskazać, że ekspresja może być również symboliczna, np. poprzez noszenie charakterystycznej odzieży lub gesty. W przypadku organizacji terrorystycznych, które działają konspiracyjnie, manifestacje przybierają formę przemocy nielimitowanej. Zapewnianie społeczeństwu bezpieczeństwa stało się jednym z najbardziej priorytetowych postulatów. Nie można jednak w sposób arbitralny ograniczać swobód obywatelskich. Godność jest nie tylko wyznacznikiem traktowania ludzi przez organy władzy publicznej, ale i łącznikiem między prawami człowieka a kategorią rozwoju³⁶, która obejmuje także kwestie przyrodnicze.

Nauka w dalszym ciągu wzbija się na wcześniej nieznanie „wyżyny wiedzy”. W świecie, który przechodzi rewolucję technologiczną, zwiększa się jednak zróżnicowanie między krajami, pogłębia rozwarstwienie społeczne, rośnie liczba osób niedożywionych, chorych, dotkniętych różnymi rodzajami wykluczenia społecznego, ponadto przybywa regionów zdewastowanych lub zagrożonych ekologicznie. W celu poprawy sytuacji opracowano dokument programowy zwany „Agendą 21” (*Action Programme*)³⁷. Od tego czasu nastąpiło wiele innych zmian społecznych, kulturowych, gospodarczych. Aktualność zachowuje postulat wdrażania systemowych rozwiązań na rzecz środowiska, w którym udział miałby każdy człowiek. Dokument oscyluje wokół zasady zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie nasila się generowanie zjawiska, które dąży do zburzenia równowagi między

³⁴ P. Ashcroft, F. Barrie, C. Bazell, A. Damazer, R. Powell, G. Tranter, Edited by B. Gibson, *Human Rights and the Courts. Bringing Justice Home*, Winchester 1999, s. 98 i n.

³⁵ Zob. szerz. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 21 i n.

³⁶ E. Cała-Wacinkiewicz, *Prawo do rozwoju jako prawo trzeciej generacji praw człowieka*, [w:] E. Karska (red.), *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015, s. 302.

³⁷ United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, *Agenda 21*.

ludźmi a światem przyrody – terroryzm. Organizacje terrorystyczne w celu skutecznego i zakamuflowania swojej działalności sięgają po zdobycze nauki i techniki. Powstają coraz to nowe typologie tego zjawiska, ponieważ terroryści dążą do destrukcji każdej sfery społecznej, aby zniweczyć zasadę zrównoważonego rozwoju. Zmianie ulega także paradygmat ekoterroryzmu, który często przybiera postać zakamuflowaną, niewidzialną lub trudną do wykrycia bez specjalistycznego sprzętu.

Ponadto, terroryści unowocześniają swoje „arsenały broni”, chcąc zatrzeć ślady lub zmylić śledczych. Do środków wykorzystywanych przez terrorystów należy na przykład nadtlenek azotu, który nie powoduje absorpcji ultrafioletu ani jonizacji. Napawa obawą fakt, iż ładunek wybuchowy TATP (TriAcetoneTriPeroxide) odznacza się dużą siłą rażenia oraz wrażliwością. Ponadto jest trudny do wykrycia³⁸, ponieważ może zostać umieszczony w butelce (postać ciekła), listach pocztowych (postać sypka), etc. Ładunki mogą być wypełnione gwoździami, śrubami lub innymi metalowymi częściami, które w połączeniu z TATP są nieprzewidywalną i bardzo groźną kombinacją. Technologią TATP terroryści posłużyli się na przykład w skoordynowanych symultanicznych zamachach terrorystycznych dnia 22 marca 2016 roku w Brukseli i Zaventem. Ładunki wybuchowe znajdowały się w walizkach, które umieszczono w na lotnisku w Brukseli. Do trzeciej eksplozji doszło na stacji metra Maelbeek zlokalizowanej nieopodal instytucji unijnych³⁹. W związku z tym nasuwają się pytania o skuteczność i efektywność działań służb, w celu zapewnienia bezpieczeństwa na terytorium znajdującym się pod jurysdykcją państwową oraz w obiektach eksterytorialnych.

³⁸ Eksperti podają, iż wybuch bomby skonstruowanej za pomocą technologii TATP osiąga około 80% siły wybuchu trotylu. TATP cechuje się dużą wrażliwością, np. kontakt z iskrą elektryczną, ciepłem, przypadkowe zgniecenie może wywołać eksplozję. Zob. A. Policha, W. Pawłowski, A. Mazurek, Ł. Matyjasek, *Badania i identyfikacja nadtlenków organicznych używanych w zamachach terrorystycznych*, „Problemy Kryminalistyki” 2004, nr 244.

³⁹ T. Bielecki, *Zamachy w Brukseli. Belgia podnosi alarm terrorystyczny do najwyższego stopnia*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 22 marca 2016 r. (wydanie elektroniczne). Zob. także A. Słojewska, *Zamachy w Brukseli: belgijskie państwo zawiodło*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 marca 2017 r. (wydanie elektroniczne).

Pewną wskazówkę w tym zakresie dostarcza analiza skargi Bède Djokaba Lambi Longa przeciwko Holandii (nr 33917/12), którą Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzył w 2012 r.⁴⁰. W skardze wskazano, iż gmachy sądów międzynarodowych cechuje eksterytorialność, czyli niezależność od państwa, w którym budynek trybunału się znajduje. Sprawa ta nie dotyczyła wprost zjawiska terroryzmu. Jednak na tym przykładzie można wyciągnąć wniosek, że działalność terrorystów nie ma już tylko wymiaru symbolicznego czy funkcjonalnego. Ataki na budynki rządowe/międzynarodowe ukazują ponadto dążenie do zadania ciosu cywilizacji zachodniej. Terrorysty chcąc przeprowadzić atak coraz częściej sięgają po osiągnięcia systemu demokratycznego, np. legalne zakupy odczynników chemicznych.

Powyższy *modus operandi* terrorystów znajduje odzwierciedlenie w rozciągnięciu celów przestępczej działalności na dziedzictwo kulturowe. Przykładowo w 2015 i 2017 roku terroryści z Państwa Islamskiego (*Islamic State of Iraq and Sham – ISIS*) dokonali zniszczenia zabytków na terenie Palmyry. Historyczne obiekty pochodziły z czasów starożytnych, wśród nich rzymski Tetrapylon (tzw. Wielki Tetrapylon). Podczas budowy świątyni korzystano ze wzorców architektury i sztuki greckiej. Naukowcom udało się zabezpieczyć, np. posąg lwa z sanktuarium Allat. Posąg został odnaleziony przez polskich uczonych pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Polacy niedawno doprowadzili do prac restauratorsko-konserwatorskich⁴¹. Część zabytków zostało jednak nieodwracalnie zniszczonych przez terrorystów. W gruncie rzeczy dokonali w ten sposób zamachu w jeden z „fundamentów” cywilizacji zachodniej, wzniesionej na

⁴⁰ Zagadnienie eksterytorialności omówiono na przykładzie Międzynarodowego Trybunału Karnego z siedzibą w Hadze. Szerz. C. Stahn (ed.), *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford 2015, s. 1092 i n.

⁴¹ Naukowcy reprezentują Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej im. Kazimierza Michałowskiego Uniwersytetu Warszawskiego (*Polish Centre of Mediterranean Archaeology of the University of Warsaw – PCMA*). Badania w Palmyrze zapoczątkował w 1959 roku wybitny uczyony, prof. K. Michałowski, patron wspomnianej instytucji, który był prekursorem polskiej szkoły w zakresie archeologii śródziemnomorskiej oraz archeologii Sudanu (nubiologii).

osiągnięciach starożytnych Greków i Rzymian. Paradoksalnie, patronką wspomnianego wyżej sanktuarium była Atena-Allat – boginia pokoju. Działalność terrorystyczna ma natomiast na celu zniweczenie ładu, zasad i wartości, w oparciu o które funkcjonuje społeczność międzynarodowa. Fakt, iż terroryści przeprowadzają ataki także na odległość sprawia, że zjawisko to wyłamuje się spod definicji „wojny” w dotychczasowym rozumieniu prawa międzynarodowego.

Na początku XXI wieku ataki terrorystyczne coraz częściej nie mają literalnej postaci, lecz na przykład impulsu elektromagnetycznego, który może niepostrzeżenie w krótkim czasie zachwiać lub sparaliżować funkcjonowanie instytucji państwowych (np. policji, wojska, banków, placówek służby zdrowia, lotnisk). Nuklearny impuls elektromagnetyczny poprzez zakłócanie lub niszczenie obwodów elektronicznych może w krótkim czasie na dużą odległość spowodować, np. awarie sieci energetycznych, linii telefonicznych, systemów alarmowych oraz zarządzania. Z kolei uszkodzenie sieci komunikacyjnej może uniemożliwić szybką reakcję oraz koordynację działań służb bezpieczeństwa w obliczu wystąpienia zagrożenia. Wraz z rozwojem techniki i komercjalizacją wyników badań naukowych amplituda w tym zakresie wzrasta. Przykładowo, atakiem cyberterrorystycznym poprzez sabotaż w sieci komputerowej mogła być jednoczesna „awaria” w 22 elektrowniach atomowych na terenie Kanady oraz w północno-wschodniej części Stanów Zjednoczonych w dniu 14 sierpnia 2003 r.⁴². Omawiane zdarzenie wykazuje nie tylko na braki w internetowych zaporach ochronnych przed hakerami, ale i możliwość sparaliżowania wielu miast, a także groźbę wywołania katastrofy ekologicznej.

Atak w newralgiczne elementy infrastruktury państwa może stanowić ponadto poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, np. pacjentów klinik, pasażerów środków transportu publicznego korzystających z nawigacji satelitarnej. Technika ta, polegająca na określaniu parametrów ruchu oraz położenia danego obiektu, szczególną rolę odgrywa w ratownictwie. Nawigacja satelitarna ułatwia poszukiwania osób, które zgubiły

⁴² S. Kowalska, *Prawa człowieka a terror i terroryzm*, Kalisz 2008, s. 55-56.

drogę (np. w górach) oraz poszkodowanych w wyniku, np. lawin, zamieci śnieżnych, uprowadzeń statków i samolotów. Terrorysty sięgają także po wynalazki techniki, które stwarzają zagrożenie zarówno dla ludzi i przyrody, np. atak na tankera. Do tego dochodzi strategia i interesy państw rozbójniczych i sponsorowanych, które werbują naukowców do unowocześniania broni lub nadawania technologiom „podwójnego zastosowania”. Z każdym dniem zwiększają się wpływy non-state actors, np. międzynarodowych syndykatów przestępczych oraz terrorystów, którzy nie znają żadnych barier ani granic moralno-etycznych. Na przestrzeni czasu, strategia, taktyka oraz instrumentalizm terroryzmu jeszcze bardziej zaostrza swoje oblicze.

Warto wspomnieć o zagrożeniu, z którego wiele osób nie zdaje sobie sprawy lub odbiera jako science fiction. Mianowicie, możliwość wykorzystania broni meteorologicznej, która przeznaczona jest do zakłócania równowagi ekologicznej, poprzez wywoływanie kataklizmów i klęsk żywiołowych, np. powodzi, trzęsienia ziemi, tsunami, mgły, gwałtownych opadów deszczu, śniegu, gradu⁴³. Modyfikowanie klimatu za pomocą geoinżynierii może spowodować na szeroką skalę nieobliczalny w skutkach rozwój wydarzeń.

Znajomość powyższych faktów skłoniła do refleksji oraz zintensyfikowania współpracy w celu zwalczania terroryzmu. W 1972 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję nr 3034, na podstawie której działalność rozpoczął Komited ad hoc ds. terroryzmu międzynarodowego. Prace legislacyjne zaowocowało kolejnymi rezolucjami oraz umowami multilateralnymi przyjętymi w ramach ONZ: a) Konwencją z dnia 14 grudnia 1973 r. podpisaną w Nowym Jorku o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom⁴⁴; b) Międzynarodową Konwencją przeciwko braniu zakładników sporządzoną dnia 8 grudnia 1979 r.⁴⁵ w Nowym Jorku.

⁴³ C. Mojsiewicz, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 2000, s. 54.

⁴⁴ Dz.U. z 1983 r., Nr 37, poz. 168.

⁴⁵ Dz.U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1123.

Z kolei dnia 27 stycznia 1977 r. w Strasburgu, w ramach Rady Europy, uchwalono Europejską Konwencję o zwalczaniu terroryzmu⁴⁶. W art. 1e, obok tradycyjnych metod działania takich jak posłużenie się bronią palną, granatem, bombą konwencjonalną, wymieniono „bombę w formie listu lub paczki”. Obecnie terroryści posługują się jeszcze bardziej wyrafinowanymi środkami, co zwiększa stopień niebezpieczeństwa. Okres zimnej wojny nie sprzyjał jednak regulowaniu tej problematyki. Przepisy prawa międzynarodowego w tej materii odznaczały się charakterem fragmentarycznym lub sektorowym. Nie ulega wątpliwości, iż aby walka z terroryzmem była skuteczna, nie można koncentrować się tylko na wycinkowej działalności, na przykład na ekologii, lecz patrzeć wielopłaszczyznowo, ponieważ ekoterroryzm korzysta ze zdobyczy innych rodzajów terroryzmu, np. chemicznego, radiologicznego, informatycznego. Podjęto więc wysiłki w celu unormowań kompleksowych.

Istotne regulacje wprowadzono w 1994 roku. Od uchwalenia Deklaracji w sprawie środków zwalczania międzynarodowego terroryzmu obrady Zgromadzenia Ogólnego ONZ zogniskowały się bowiem na terroryzmie, jako jednym z największych wyzwań współczesności. Dwa lata później, działalność rozpoczął Komitet ad hoc ds. terroryzmu. Należy zaznaczyć, że regulacje zawarte w umowach międzynarodowych powinny znajdować odzwierciedlenie w odpowiednich zmianach instytucjonalnych, organizacyjnych oraz infrastrukturalnych.

W 1999 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji nr 1269 potępiła taktykę oraz wszystkie akty terroryzmu bez względu na motywację. Natomiast po zamachu z 11 września przyjęto rezolucję nr 1373 z 2001 roku, która zintensyfikowała działania na rzecz zwalczania finansowania terroryzmu, wykrywania i karania ich sprawców. Podkreślono rolę współpracy oraz respektowania prawa międzynarodowego w tym zakresie. Na podstawie rezolucji powołano Komitet Antyterrorystyczny (The Counter Terrorism Committee – CTC), który na skalę globalną wspiera antyterroryzm i monitoring w oparciu o zasady i procedury prawnomiędzynarodowe. Z kolei w rezolucji nr 1624 z 2005 roku uwypuklono rolę dialogu międzykul-

⁴⁶ Dz.U. z 1996 r., Nr 117, poz. 557.

turowego, który zakłada harmonijny rozwój i współegzystowanie. Można to odnieść zarówno do środowiska społecznego, jak i przyrodniczego.

Po zamachu z 11 września odpowiedzią na narastające zagrożenie terroryzmem w Europie była Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem⁴⁷. Została oparta na 4 filarach: zapobieganiu, ochronie, ściganiu i reagowaniu. W Strategii wskazano, że terroryzm stanowi zagrożenie dla każdego państwa i narodu, stąd działania w tym kierunku powinny zostać skoordynowane w duchu solidarności. Niewątpliwie, postawa ta powinna skłaniać do nieabstrahowania od kwestii środowiskowych, gdyż terroryści prowadzą szeroko zakrojoną działalność także przeciwko bezpieczeństwu ekologicznemu.

Warto przywołać Rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie zewnętrznych aspektów walki z międzynarodowym terroryzmem [2006/2032 (INI)]⁴⁸, w której wskazano, że terroryści w swojej infiltracji bazują na ludzkiej frustracji z powodu biedy, różnych form wykluczenia społecznego. Indoktrynację ułatwia ponadto nieprzestrzeganie praw człowieka oraz działania będące w sprzeczności z istotą państwa prawnego. W Rezolucji jest mowa o niesieniu pomocy ofiarom aktów terrorystycznych, których doświadczenia, uwagi i opinie powinny być uwzględniane podczas opracowywania oraz rewidowania strategii antyterrorystycznej. W związku z powyższym, należy zaznaczyć, że „ofiarą” terrorystów może być także biosfera. Ludzie powinni być „advokatami” przyrody. Mając na względzie zasadę zrównoważonego rozwoju, strategia antyterrorystyczna nie powinna abstrahować od kwestii środowiskowych. W walce z terroryzmem ważne jest bowiem nie tylko reagowanie w przypadku wystąpienia zamachu, ale, jak podkreślono w pkt. X Rezolucji, „proaktywna polityka zapobiegania, ochrony i represji”. W tym celu należy scalić wewnętrzne oraz zewnętrzne aspekty związane także z bezpieczeństwem ekologicznym. Polityka antyterrorystyczna powinna ponadto być skoordynowana z partnerami Unii Europejskiej, m.in. w zakresie działalności organów wywiadowczych,

⁴⁷ Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem, Bruksela, 30 listopada, 2005 r.

⁴⁸ Dz.Urz. UE 287 E z dnia 29 listopada 2007 r., s. 0524 - 0535.

służb bezpieczeństwa, placówek celnych oraz organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W antyterroryzmie nie sposób ominąć roli opinii publicznej, której determinacja, aktywność i moralne napiętnowanie tego zjawiska stanowi ważny element zapobiegania jak i prewencji. Istotna jest wymiana informacji i doświadczeń, a także prowadzenie rzetelnej kontroli parlamentarnej działalności wywiadu oraz służb bezpieczeństwa. Stąd w niniejszych rozważaniach tak często jest mowa o kierowaniu się prawami człowieka oraz podejmowaniu działań na rzecz „dojrzałej” demokracji, ponieważ bez tego zapobieganie i walka z terroryzmem jest znacznie utrudniona, a w skrajnych przypadkach nawet niemożliwa. Unia Europejska swoje działania harmonizuje z regulacjami prawa międzynarodowego w tym zakresie, a zwłaszcza z Globalną Strategią Zwalczenia Terroryzmu, która została jednogłośnie przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 8 września 2006 roku.

W dokumencie ustalono strategię wielostronną oraz wspólne cele operacyjne na rzecz zwalczania terroryzmu. W sposób jednoznaczny i z całą mocą potępiono całościowo zjawisko terroryzmu. Uwypuklono znaczenie praw człowieka, rządów prawa oraz współpracy międzynarodowej, regionalnej i krajowej na rzecz skutecznego zwalczania terroryzmu oraz niesienia pomocy poszkodowanym. W Strategii odrębną uwagę poświęcono bioterroryzmowi, co świadczy o powadze i narastaniu problemu na skalę globalną. Prewencja w tym kierunku rozciąga się na uniemożliwienie terrorystom wykorzystywania biotechnologii, odczynników biologicznych lub innych podobnych środków, które mogliby zdobywać na przykład drogą legalną z instytucji państwowych (np. klinik, laboratoriów, banków mikrobów). Wskazano na budowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w działaniach antyterrorystycznych. Należy podkreślić, że wymaga to jednak nieustannych i aktywnych działań. „Aktywnych” to znaczy uwzględniających przeobrażenia *modus operandi*, form i struktur przestępczej działalności terrorystycznej.

W świetle powyższego można postawić postulat, aby podczas rozpatrywania definicji i typologii terroryzmu także w odniesieniu do ekoterroryzmu nie poprzestawać tylko na analizie okoliczności oraz

skutków zamachu, ponieważ może to prowadzić do wykładni zawężającej, a w rezultacie – rozmycia istoty problemu. Zwłaszcza, iż nie jest rzadkością, że ministerstwa lub instytucje reprezentujące to samo państwo posługują się odmiennymi kryteriami. Stąd wniosek, iż kwalifikacja czynu powinna zostać poprzedzona wieloaspektowym zbadaniem sytuacji oraz uwarunkowań sensu largo.

Można żywić nadzieję, że wraz z rozwojem społeczności międzynarodowej będzie również ewoluować prawo środowiska⁴⁹, które pozwoli jeszcze skuteczniej działać w przypadku dynamicznego zjawiska, jakim jest ekoterroryzm.

Należy jednak zaznaczyć, że sama świadomość historyczna i postrzeganie „znaków” współczesności nie wystarczy. J. Białocerkiewicz niezwykle sugestywnie i przejmująco opisał, czym może skutkować egoizm, ekspansjonizm, instrumentalizm oraz operowanie w odniesieniu do przyrody wyłącznie względami ekonomicznymi. Przestrzegął, że zanim człowiek się spostrzeże w swoim „nowoczesnym, skomputeryzowanym, krzemowym, sztucznym świecie nigdy już nie usłyszy szumu liści, odgłosu wodospadu, kłaskania słowika czy miłosnego tokowania cietrzewia. Egoizm jednego pokolenia sprawi, że przyszłe pokolenia będą oglądać indyjskiego słonia, ussuryjskiego tygrysa, biskajskiego wieloryba, arktycznego niedźwiedzia, lody lub śniegi Antarktyki w technice cyfrowej na plazmowym ekranie lub w Muzeum Historii Naturalnej, podobnie jak my dziś oglądamy mamuta, pterodaktyla lub ptaka dodo (...) nie jest możliwe życie bez słodkiej wody, czystego powietrza, lasów wytwarzających tlen czy też powłoki ozonowej chroniącej organizmy żywe przed promieniowaniem ultrafioletowym (...). Działalność ekonomiczna człowieka sprawiła, że współcześnie środowisko przestaje być, w dużym stopniu, środowiskiem

⁴⁹ G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 57, przywołuję za: A. Przyborowska-Klimczak, *Międzynarodowe prawo ochrony przyrody na przełomie stuleci*, [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, op. cit., s. 463.

naturalnym, a zaczyna przekształcać się w sztuczny świat”⁵⁰. Jeżeli człowiek pragnie żyć w bezpiecznych warunkach, powinien wyrobić właściwy pogląd na swoją pozycję na tle wszechświata, na upływ czasu, zmiany zachodzące w naszym ciele oraz w otoczeniu społecznym i przyrodniczym.

Podsumowując, człowiek podlega wpływom środowiska i jest od niego zależny. W dziedzinie zapobiegania i zwalczania terroryzmu ważną rolę odgrywa systemowe realizowanie omawianych zadań z poszanowaniem prawa międzynarodowego, praw człowieka oraz zasad demokratycznych, które stanowią wspólną wartość. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż bez ich respektowania zasada zrównoważonego rozwoju mogłaby nabierać znamion deklaracyjnych i nie byłaby komplementarna.

⁵⁰ J. Białocerkiewicz, *Relacje człowieka ze środowiskiem naturalnym. Garść refleksji o konflikcie prawa i ekonomii*, [w:] ibidem, s. 64-65.

Łukasz Kułaga*

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A PRAWA CZŁOWIEKA
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
AGENDY 2030

WPROWADZENIE

Zrównoważony rozwój, mimo niejasności w odniesieniu do jego normatywnego charakteru oraz zakresu przedmiotowego, wydaje się mieć fundamentalne znaczenie dla prawa międzynarodowego. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie m.in. w powszechnym współcześnie odwoływaniu się do tej koncepcji zarówno w traktatach, jak i w aktach o charakterze *soft law*. W tym ostatnim zakresie szczególną rolę odgrywa Organizacja Narodów Zjednoczonych (NZ), która przynajmniej od 1992 r. przyjęła zrównoważony rozwój, jako jedną z podstawowych wytycznych swojej działalności.

Początkowo zrównoważony rozwój był rozumiany przede wszystkim jako konieczność bilansowania rozwoju gospodarczego z ochroną środo-

* dr Łukasz Kułaga, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

wiska. Stopniowo jednak do tych dwóch podstawowych punktów odniesienia dla omawianej koncepcji dołączał również aspekt rozwoju społecznego. Tym samym pojawiła się przestrzeń na sformułowanie relacji pomiędzy zrównoważonym rozwojem a jedną z kluczowych dziedzin prawa międzynarodowego, istotnie oddziałującą na wszystkie inne działy tego prawa, mianowicie międzynarodowym prawem praw człowieka.

W artykule przedstawiony zostanie rozwój znaczenia praw człowieka w ramach zrównoważonego rozwoju, z wyłączeniem jednak rozważań nt. koncepcji sprawiedliwości międzygeneracyjnej¹, status normatywny zrównoważonego rozwoju oraz znaczenie międzynarodowego prawa praw człowieka w najnowszym kluczowym dokumencie NZ w tym zakresie – Agendzie 2030.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A PRAWA CZŁOWIEKA

W 1987 roku został opublikowany raport „Nasza Wspólna Przyszłość” (tzw. raport Brundtlanda) Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju utworzonej przez Zgromadzenie Ogólne w 1983 roku. Raport wprowadził do dyskursu polityczno-prawnego pojęcie zrównoważonego rozwoju rozumiane jako „*rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, nie pozbawiając równocześnie możliwości zaspokajania swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia*”².

Co znaczące, w raporcie problematyka praw człowieka jest zasadniczo nieobecna³. Pojęcie praw człowieka nie pojawia się również w Deklaracji

¹ Na ten temat zobacz np. M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 355-372.

² Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, dost. na stronie int. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>; Wskazuje się, że zrównoważony rozwój pojawił się już w dokumentach przyjętych na II sesji Rady Zarządzającej Programem Ochrony Środowiska NZ w 1975 r., zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 60-61.

³ W 300-stronicowym dokumencie pojęcie praw człowieka pojawia się tylko raz. Na s. 8 autorzy raportu enigmatycznie zauważyli, że „kwestia (...) populacji i praw człowieka oraz powiązań pomiędzy tymi zagadnieniami oraz biedą, środowiskiem i rozwojem okazały się być jednymi z najbardziej trudnych obaw, z którymi musieliśmy się zmierzyć”.

z Rio – o znamienym tytule – w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 roku Zwraca uwagę jednak zasada 1 tej deklaracji określająca, że „Ludzie (ang. *human beings*) znajdują się w centrum zainteresowania zrównoważonego rozwoju. Są oni uprawnieni do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”⁴. Według A. Boyle’a zasada ta pokazuje wspólny, antropocentryczny rdzeń zrównoważonego rozwoju, międzynarodowego prawa człowieka oraz międzynarodowego prawa środowiska⁵. Podobnie J. Viñuales zauważa, że „zasada 1 podkreśla istotną relację pomiędzy ochroną środowiska a poszanowaniem praw człowieka”. Równocześnie jednak autor ten przyznaje, że została ona zredagowana w znacznie mniej ukierunkowany na człowieka sposób, aniżeli zasada 1 deklaracji sztokholmskiej⁶. Według F. Francioniego natomiast „zasada 1 przyczyniła się do rozwinięcia szeregu międzynarodowych inicjatyw ustanawiających powiązanie pomiędzy prawami człowieka a środowiskiem”⁷. Związek pomiędzy poszanowaniem praw człowieka a zrównoważonym rozwojem zdają się potwierdzać również inne zasady sformułowane w deklaracji Rio. Należą do nich:

1. zasada 5, wedle której państwa powinny współpracować w zasadniczym zadaniu wykorzenia ubóstwa,
2. zasada 10, określająca, że „Na poziomie krajowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. (...) Powinien zostać zapewniony skuteczny dostęp do sądowych i administracyjnych postępowań, uwzględniając środki odszkodowawcze i zaradcze”;

⁴ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex I Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I).

⁵ A. Boyle, *Relationship Between International Environmental Law and Other Branches of International Law*, [w:] D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey (red.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2008, s. 141.

⁶ J.E. Viñuales, *The Rio Declaration on Environment and Development*, [w:] J.E. Viñuales (red.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford 2015, s. 22.

⁷ F. Francioni, *Principle 1*, [w:] J.E. Viñuales (red.), *The Rio Declaration...*, s. 98.

3. zasada 13, określająca, że „Państwa powinny rozwijać prawo krajowe, mając na uwadze odpowiedzialność i odszkodowania dla ofiar zanieczyszczeń środowiska (...)”;
4. zasada 14, wedle której, że „Państwa powinny efektywnie współdziałać w (...) celu zapobieżenia przemieszczaniu do innych państw jakiegokolwiek działalności lub substancji, które (...) są szkodliwe dla zdrowia ludzkiego” oraz
5. zasada 22, która stanowi, że „(...) Państwa powinny rozpoznać i właściwie podtrzymywać ich [tj. ludności tubylczej i ich wspólnot – przyp. ŁK] tożsamość, kulturę, i zainteresowania”.

Powiązanie praw człowieka i zrównoważonego rozwoju znalazło odzwierciedlenie w Deklaracji wiedeńskiej i programie działań z 25.6.1993 r.⁸ W pkt 17 deklaracji wskazano, że ochrona praw człowieka powinna być rozpatrywana w ramach zbilansowanego i zrównoważonego rozwoju dla wszystkich ludzi. W pkt 27 określa się, że: „Wymiar sprawiedliwości (spełniający określone kryteria) jest (...) niezbędny dla procesów demokracji i zrównoważonego rozwoju”. Pkt 36 natomiast odwołuje się *expressis verbis* do deklaracji z Rio w kontekście spójności celów obu tych dokumentów w zakresie równości płci. Istotnym dokumentem w procesie tworzenia powiązania pomiędzy zrównoważonym rozwojem a prawami człowieka była deklaracja kopenhaska dotycząca społecznego rozwoju z 14.3.1995 r.⁹ Zauważono w niej m.in., że „rozwój gospodarczy, rozwój społeczny oraz ochrona środowiska stanowią współzależne i wzajemnie wspierające się komponenty zrównoważonego rozwoju” (pkt 6). Równocześnie w dokumencie tym potwierdzono, że „społeczny rozwój (...) nie może być uzyskany (...) przy braku poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” (pkt 5). Aspekt społeczny zrównoważonego rozwoju został szczególnie uwydatniony w przyjętych w 2000 roku milenijnych celach

⁸ Dokument dostępny na stronie int. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

⁹ Copenhagen Declaration on Social Development, A/CONF.166/9.

rozwoju¹⁰, z których 6 na 8 celów można skorelować z uprawnieniami jednostek¹¹. Należą do nich:

- wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu,
- zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym,
- promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet,
- ograniczenie umieralności dzieci,
- poprawienie opieki zdrowotnej nad matkami oraz
- ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób.

W praktyce jednak prawa człowieka nie odegrały istotnej roli w zakresie wspierania i planowania implementacji milenijnych celów rozwoju. Mimo, że treść tych celów odnosiła się do praw gospodarczych i społecznych dostrzeżono, że były one sformułowane niespójnie w stosunku do norm międzynarodowego prawa praw człowieka. Wskazywano np., że cel dotyczący zapewnienia nauczania na poziomie podstawowym nie uwzględniał w wystarczającym stopniu faktu, iż postulat tego rodzaju nie może mieć charakteru wyłącznie politycznego, jeżeli również wynika z obowiązujących umów z zakresu ochrony praw człowieka¹². Podobnie niektóre zadania w ramach celu pierwszego dotyczącego ograniczenia głodu nie były spójne z zobowiązaniami traktatowymi w zakresie prawa do żywności¹³. Znaczące jest, że do kwestii praw człowieka nie odnosiła się Deklaracja z Johannesburga o zrównoważonym rozwoju i to mimo, że podkreślała ona społeczny element tytułowej koncepcji¹⁴. Równocześnie w 2002 roku, 2003 oraz 2005 roku Komisja Praw Człowieka przyjęła trzy

¹⁰ 55/2. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, 8 września 2000.

¹¹ Pozostałe dwa cele to: Stosować zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi (uwzględniające prawo do wody) oraz Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju

¹² Office of the High Commissioner for Human Rights, *Claiming the Millennium Development Goals: A human rights approach*, New York 2008, s. VII.

¹³ G. Macnaughton, D. F. Frey, *Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals*, „Georgetown Journal of International Law” 2016, Vol. 47, s. 610-612.

¹⁴ Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4.9.2002 r., A CONF.199/20.

rezolucje o tym samym tytule „Prawa człowieka i środowisko jako element zrównoważonego rozwoju”¹⁵. W preambule do tych rezolucji podkreśla się z jednej strony, że poszanowanie praw człowieka może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju – z drugiej natomiast, że ochrona środowiska i zrównoważonego rozwoju może przyczynić się do dobrobytu ludzi oraz korzystania przez nich z praw człowieka. Wysoki Komisarz ds. praw człowieka w swoim raporcie z 2011 r. wskazał, że koncepcja zrównoważonego rozwoju stanowi trzecie podejście dotyczące relacji prawa człowieka a środowisko, które charakteryzuje się integracją obu tych elementów¹⁶. W odróżnieniu od dokumentu z Johannesburga, aspekt społeczny został uwypuklony w deklaracji „Przyszłość jakiej chcemy” z Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju RIO + 20¹⁷, w której obok eliminacji ubóstwa (pkt 2), jako jednego z nadrzędnych celów, podkreśla się że „ludzie stanowią centralny element zrównoważonego rozwoju i w tym względzie dążymy do stworzenia świata, który jest sprawiedliwy, nie dyskryminuje i sprzyja integracji społecznej” (pkt 6). W deklaracji tej znajdujemy wyraźne powiązanie zrównoważonego rozwoju z prawami człowieka:

1. w pkt 8, potwierdza się znaczenie „poszanowania dla wszelkich praw człowieka, m.in. prawa do rozwoju i prawa do odpowiedniego standardu życia, obejmującego prawo do żywności, rządu prawa, równość płci, upodmiotowanie kobiet i ogólne zobowiązania nie do zapewnienia sprawiedliwego i demokratycznego rozwoju społeczeństw”;
2. w pkt 9, przypomina się o znaczeniu podstawowych dokumentów dotyczących praw człowieka oraz podkreśla się obowiązek wszyst-

¹⁵ Res. 2002/75; Res. 2003/71; Res. 2005/60.

¹⁶ Analytical study on the relationship between human rights and the environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/19/34, pkt 9; dwa pozostałe podejścia w jego opinii to po pierwsze postrzeganie odpowiedniego stanu środowiska jako warunku wstępnego dla korzystania z praw człowieka oraz, po drugie, korzystanie z instrumentów z zakresu ochrony praw człowieka jako środków umożliwiających lepszą ochronę środowiska (pkt 7-8).

¹⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 66/288 z 11.9.2012 r.

- kich państw w zakresie poszanowania, ochrony i promowania praw człowieka i podstawowych wolności bez dyskryminacji;
3. wyraźnie i kilkakrotnie podkreślona zostaje równość płci jako element zrównoważonego rozwoju (pkt 31, 45, 125, 146, 236-244);
 4. pkt 121, potwierdza „prawa człowieka do bezpiecznej wody pitnej i urządzeń sanitarnych”, a w pkt 138 do „prawa do korzystania z najwyższego osiągalnego standardu zdrowia fizycznego i psychicznego (pkt 138);
 5. w pkt 152, podkreśla się znaczenie praw pracowniczych, a w pkt 229 prawa do podstawowej edukacji.

Deklaracja z konferencji RIO +20 wydaje się mieć przełomowe znaczenie w zakresie wpisania międzynarodowego prawa praw człowieka w zrównoważony rozwój. Mimo że powiązanie tych dwóch zagadnień zostało dostrzeżone w znakomitej większości deklaracji rozwojowych od 1992 roku, w pierwszej dekadzie XXI wieku dało się zaobserwować niespójności pomiędzy niezwykle ogólnym, a tym samym niekontrowersyjnym i łatwym do zaakceptowania dla wszystkich językiem dokumentów rozwojowych, a konkretnymi zobowiązaniami międzynarodowymi państw z zakresu poszanowania praw człowieka. Można by postawić tezę, że narracja przyjmowanych cyklicznie dokumentów politycznych nieco rozmywała konkretne obowiązki państw w tym zakresie. Z perspektywy koncepcji generacji praw człowieka byłoby to swoiste przenoszenie praw II generacji do III, co mogłoby się wydawać o tyle pożądane z punktu widzenia niektórych państw, że ta ostatnia charakteryzuje się „brakiem efektywnych procedur implementacyjnych, które mogłyby służyć skutecznemu zabezpieczeniu tych praw”¹⁸. Z takim podejściem wyraźnie zrywa deklaracja z konferencji RIO+20, która podkreśla odpowiedzialność państw za poszanowanie i zapewnienie praw człowieka w świetle ich zobowiązań traktatowych.

¹⁸ B. Gronowska, *Systematyka międzynarodowo chronionych praw człowieka*, [w:] B. Gronowska, M. Balcerzak, T. Jasudowicz, R. Mizerski, M. Lubiszewski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 223.

WSPÓŁCZESNE DEFINICJE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Nie istnieje jedna powszechnie obowiązująca definicja zrównoważonego rozwoju¹⁹. Ważnym punktem odniesienia w tym zakresie, poza wspomnianą już lakoniczną formułą raportu Brundtlanda, jest definicja przyjęta, na podstawie wieloletnich prac, przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego (ILA) w 2002 r. Według ILA: „cel zrównoważonego rozwoju obejmuje całościowe i zintegrowane podejście do procesów politycznych, społecznych i gospodarczych, które są ukierunkowane na zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych ziemi oraz ochronę środowiska, od których zależy życie przyrody i człowieka oraz społeczny i gospodarczy rozwój oraz która ma na celu realizację praw wszystkich ludzi do odpowiedniego standardu życia na podstawie aktywnego, wolnego i istotnego udziału w rozwoju oraz w sprawiedliwej dystrybucji korzyści z nich wynikających, mając na względzie potrzeby i interesy przyszłych generacji”²⁰.

Definicja ta jedynie pośrednio odwołuje się do praw człowieka („prawa wszystkich ludzi do odpowiedniego standardu życia”). Niemniej warto odnotować, że w preambule do deklaracji ILA w tym zakresie stwierdza się, że zintegrowanie zrównoważonego rozwoju do wszystkich dziedzin przyczyni się m.in. do poszanowania praw człowieka²¹. Zakres, znaczenie i praktyczne skutki prawne zrównoważonego rozwoju pozostają niejasne. Paradoksalnie pozytywny wydzźwięk tych problemów definicyjnych trafnie podsumowuje B. Simma: „jest nieuniknionym, że zakres i kontury integracyjnej koncepcji jak ta dotycząca zrównoważonego rozwoju, która została

¹⁹ J. Ciecchanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 43.

²⁰ ILA Resolution 3/2002, New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development.

²¹ Poza tym ILA jako jedną z zasad zrównoważonego rozwoju „zasadę integracji oraz powiązania, w szczególności w odniesieniu do praw człowieka oraz społecznych, gospodarczych i środowiskowych celów”.

zaakceptowana przez społeczność międzynarodową jako całość, nie ma takiego stopnia jasności przekazu (...) jednakże to nie niekoniecznie musi być uznawane za niekorzyść. W rzeczywistości, może to właśnie brak koncepcyjnego rygoru [w zakresie zakresu i treści tej koncepcji – przyp. ŁK] pozwolił całej społeczności światowej aby ją zaakceptować²².

STATUS NORMATYWNY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Analizując status normatywny zrównoważonego rozwoju dochodzi się do tych samych problemów, co w przypadku definicji. Zagadnienia te są niejako sprzężone. Trudno bowiem określać status prawny normy w przypadku poważnych trudności z określeniem jej zakresu przedmiotowego. Być może również z tego powodu zagadnienie to jest często pomijane w doktrynie poświęconej omawianej problematyce.

Jeden z bardziej uznanych anglojęzycznych podręczników do międzynarodowego prawa środowiska zauważa, że status normatywny zrównoważonego rozwoju pozostanie przedmiotem debat przez wiele wskazując, że jej ocena zaczyna się od nienormatywnej politycznej koncepcji, przez *soft law*, normy zwyczajowe, metazasadę, po zwykłą normę traktatową²³. W kontekście zrównoważonego rozwoju częściej mówi się o koncepcji aniżeli zasadzie. W sprawie *Gabcikovo-Nagymaros* MTS zauważył, że „konieczność równoważenia gospodarczego rozwoju z ochroną środowiska została trafnie ujęta w koncepcji zrównoważonego rozwoju”²⁴. Odmiennie, w opinii indywidualnej sędziego C. Weeramantry, który stanął na stanowisku, że zrównoważony rozwój to zasada o wartości normatywnej a nie tylko koncepcja²⁵. W tym samym duchu jak się wydaje J. Ciecha-

²² B. Simma, Foreword, [w:] *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, red. N. Schrijver, F. Weiss, Leiden 2004, s. vi.

²³ D.B. Magraw, L. D. Hawke, *Sustainable Development*, [w:] D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey (red.), *The Oxford Handbook...*, s. 622-627.

²⁴ Wyrok w sprawie *Gabcikovo-Nagymaros*, *Węgry przeciwko Słowacji*, ICJ Rep. 1997, s. 78, § 140.

²⁵ ICJ Rep. 1997, s. 84.

nowicz-McLean wskazuje na możliwość porównywania zrównoważonego rozwoju do zasady suwerenności jako „naczelnej zasady prawa międzynarodowego”²⁶. Trybunał arbitrażowy w sprawie kolei reńskiej odnosił się do zrównoważonego rozwoju, jako do wyłaniającej się zasady²⁷. Zrównoważony rozwój znalazł odzwierciedlenie w szeregu traktatów, w tym m.in. w porozumieniu ustanawiającym Światową Organizację Handlu (preambuła)²⁸, akcie konstytuującej Unię Afrykańską (artykuł 3 (j)), traktacie o Unii Europejskiej (art. 3 ust. 5)²⁹, czy w prawie wszystkich traktach wielostronnych dotyczących środowiska, zawartych po 1992 roku. Pogłębiona analiza praktyki traktatowej w tym zakresie pokazuje, że zrównoważony rozwój pojawia się nie tylko w preambułach do traktatów, ale przynajmniej 207 umów zawiera odniesienie do zrównoważonego rozwoju w części operacyjnej, najczęściej jako cel który strony traktatu zobowiązują się realizować, niekiedy również ze wskazaniem środków, które powinny być podjęte w tym zakresie³⁰. Równocześnie, nawet w przypadku odesłania do zrównoważonego rozwoju w preambule – jak w przypadku porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu – może to mieć istotne znaczenie w systemie rozstrzygania sporów. Np. w słynnej sprawie dotyczącej krewetek i żółwi Organ Odwoławczy użył zrównoważonego rozwoju dla usprawiedliwienia zastosowania ewolucyjnej interpretacji pojęć zawartych w art. XX Układu ogólnego w sprawie ceł handlu³¹.

²⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska* [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004, s. 474.

²⁷ Wyrok arbitrażowy dotyczący kolei reńskiej (*Belgia przeciwko Niderlandy*), 24 maja 2005 r., Reports Of International Arbitral Awards 2005, vol. 27, § 58-59.

²⁸ Constitutive Act of the African Union, dostępny na stronie int. <http://www.achpr.org/instruments/au-constitutive-act/>.

²⁹ Dz.Urz. UE C 326, 26/10/2012, s. 0001-0390.

³⁰ V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, „The European Journal of International Law” 2012, Vol. 23, No. 2, s. 384.

³¹ United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AV/R, 1998, § 127–131, zob. szerzej Ł. Kułaga, *Międzynarodowa ochrona środowiska a swoboda handlu*, [w:] C. Mik, M. Jeżewski (red.), *Swoboda handlu międzynarodowego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2014, s. 314-318.

Równocześnie, zrównoważony rozwój współcześnie jest odzwierciedlony w prawie krajowym wielu państw³². W szczególności artykuł 5 polskiej Konstytucji określa, że Rzeczpospolita Polska kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju, a art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska definiuje zrównoważony rozwój jako „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 lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”³³. Na marginesie prowadzonych prawnomiędzynarodowych rozważań można jedynie zauważyć, że nie ma jednolitego stanowiska, co do statusu zrównoważonego rozwoju również na gruncie polskiego prawa. B. Rakoczy wskazuje, że jest ona rozumiana jako zasada ustrojowa, dyrektywa wykładni lub jako zasada polityczna³⁴. Stosunkowo powszechne odniesienie do zrównoważonego rozwoju w umowach międzynarodowych oraz w prawie krajowym jest źródłem sprzecznych wniosków dotyczących wiążącego charakteru omawianej koncepcji poza kontekstem traktatowym. Spór dotyczy zatem tego, czy zrównoważony rozwój może być uznany za normę prawa zwyczajowego lub zasadę ogólną prawa.

Według V. Barral zrównoważony rozwój nie może być normą zwyczajową ponieważ koncepcja ta jest niezdolna do spełniania wymogu normy prawnej adresowanej do państw i mającej na celu ograniczenie ich postępowania³⁵. Odmienne twierdził w 2003 roku P. Sands zauważając, że nie można mieć wątpliwości, iż zrównoważony rozwój stał się

³² W literaturze przedmiotu wskazuje się najczęściej poza państwami Europy Zachodniej na Australię, Argentynę, Kanadę i Nową Zelandię zob. np. C. Voigt, *Sustainable Development as a Principle of International Law - Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden – Boston 2009, s. 22-24. Z. Bukowski wskazuje dodatkowo na Timor Wschodni, Katar, Nepal, Tajlandię, Namibię, Malawi, Ugadę, RPA, Sudan, Erytreę, Etiopię, Wenezuelę i Indię, zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 346.

³³ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 519.

³⁴ B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 36.

³⁵ V. Barral, op. cit., s. 385.

częścią międzynarodowego prawa zwyczajowego³⁶. W kolejnym swoim podręczniku z 2012 roku P. Sands twierdzi jednak już tylko, że „prawo międzynarodowe uznaje zasadę (lub koncepcję) zrównoważonego rozwoju”³⁷. W polskiej doktrynie za uznanie zrównoważonego rozwoju za zasadę ogólną prawa wydają się opowiadać J. Ciechanowicz-McLean³⁸ oraz Z. Bukowski³⁹. V. Lowe prezentuje pogląd, że „zrównoważony rozwój nie jest normą, ale raczej nazwą zestawu norm, jeśli w ogóle”. Według niego zrównoważony rozwój może być również postrzegany, jako metanorma⁴⁰. Podobnie U. Beyerlin i T. Marauhn, którzy wskazują, że zrównoważony rozwój znajduje się poniżej wystarczającego poziomu normatywnego, co jest niezbędną przesłaną dla uznania zasady prawnej. Jest to polityczny cel lub ideał, który ma być dopiero osiągnięty⁴¹. W polskiej doktrynie taki pogląd wyraża M. Kenig-Witkowska: „Wszystko więc przemawia za tym, że koncepcja sustainable development pozostaje poza progiem ustanowionym dla standardów normy prawnej, jako jedna ze wskazówek dla

³⁶ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003, s. 254.

³⁷ P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2012, s. 217.

³⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp*, „Gdańskie studia prawnicze” 2009, t. XXII, s. 8-9.

³⁹ „Jednakże nawet takie zainteresowanie społeczności międzynarodowej doprowadziło do wykształcenia w prawie międzynarodowym zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ogólnej prawa. Poprzez nią rozumiemy zasadę wspólną systemom prawnym większości państw świata w zakresie międzynarodowego prawa ochrony środowiska najczęściej wywodzącą się z deklaracji pochodzących z globalnych konferencji. Wymóg ten spełnia zasada zrównoważonego rozwoju. Co więcej obserwujemy coraz częstsze jej przenoszenie do innych źródeł prawa międzynarodowego – do umów międzynarodowych, a także do orzecznictwa”, Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 170. W odniesieniu do przedstawionego poglądu można, nawet uznając wzrost znaczenia soft law w prawie międzynarodowych, wyrazić wątpliwość, co do trafności dekodowania zasad ogólnych prawa w rozumieniu art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z „deklaracji pochodzących z globalnych konferencji”.

⁴⁰ V. Lowe, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, [w:] A. Boyle, D. Freestone (red.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999, s. 19-37.

⁴¹ U. Beyerlin, T. Marauhn, *International Environmental Law*, Oxford 2011, s. 73-84; podobnie D. B. Magraw, L. D. Hawke, op. cit., s. 626.

praktyki stosowania zasady integracyjnej w prawie środowiska⁴². Debaty dotyczące statusu normatywnego zrównoważonego rozwoju zazwyczaj traktują tę koncepcję autonomicznie – nie dostrzegając niekiedy, że z uwagi na jej niezwykle szeroki i *de facto* stale rozszerzający się zakres uwzględnia ona szereg elementów, które jak najbardziej mają charakter wiążący. Należą do nich te składniki zrównoważonego rozwoju, które wynikają z zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne, jak również niektórych utrwalonych zasad międzynarodowego prawa środowiska (*sic utere tuo*, zasada prewencji) oraz międzynarodowego prawa praw człowieka (przede wszystkim prawa osobiste, polityczne oraz gospodarcze).

AGENDA 2030 Z PERSPEKTYWY MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRAW CZŁOWIEKA

Zastrzeżenia dotyczące milenijnych celów rozwojowych w zakresie praw człowieka były istotnym aspektem dyskusji na temat agendy po 2015 roku. Panel wysokiego szczebla powołany przez Sekretarza Generalnego NZ w swoim raporcie z 2013 roku również potwierdził, że zobowiązania (ang. *commitments*) przyjęte po szczycie Rio +20 w postaci nowych celów oraz zadań powinny być ugruntowane na prawach człowieka⁴³. Podobnie Sekretarz Generalny w swoim raporcie pt. „Droga do godności do 2030 r.” Kończąc z biedą, przekształcając życie wszystkich oraz chroniąc planetę z 2014 roku zauważył: „Powinniśmy zaangażować się w niezakończoną pracę milenijnych celów rozwoju i użyć ich jako odskoczni dla przyszłości, której chcemy, przyszłości wolnej od biedy oraz zbudowanej na prawach człowieka, równości oraz równowadze⁴⁴. Równocześnie, analogiczne postulaty

⁴² M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2011, s. 62.

⁴³ Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development, executive summary, w raporcie wskazuje się również: „Existing human rights norms, operational standards and commitments are a non-negotiable normative base of the new framework; development policies, programmes and practice at all levels reflect obligations under international human rights law”, s. 61.

⁴⁴ The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, A/69/700, 4.12.2014, pkt 18.

zostały wysunięte ze strony środowiska ekspertów międzynarodowego prawa praw człowieka. W szczególności w maju 2013 roku we wspólnym oświadczeniu przewodniczący organów traktatowych dotyczących ochrony praw człowieka ONZ „zachęcili społeczność międzynarodową do uznania powiązania [pomiędzy ochroną praw człowieka i zrównoważonym rozwojem – przyp. Ł.K.] oraz do uznania że cele rozwojowe, aby były zrównoważone muszą być ugruntowane na prawach człowieka, sprawiedliwości i rządach prawa”⁴⁵. W tym kontekście podkreślili również znaczenie kluczowych zasad równości, niedyskryminacji, udziału, transparentności oraz odpowiedzialności. Rezultatem trwających ponad 2 lata negocjacji było uzgodnienie w sierpniu 2015 roku przez 193 państwa członkowskie NZ kompromisu w sprawie dokumentu końcowego „Przekształcanie naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030”, który formalnie został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne NZ w dniu 25.9.2015 r.⁴⁶ Dokument składa się z dwóch zasadniczych części. Część I przedstawia najważniejsze zasady, wizję przekształconego świata, powiązanie postulowanych celów z aktywnością międzynarodowych organów i organizacji oraz oparcie na wcześniejszych globalnych konferencjach dotyczących rozwoju. Zawiera ona również ocenę problemów współczesnego świata – pierwszy kluczowy z którego mają wynikać wszystkie inne lub są z nim powiązane to fakt, że „miliardy ludzi nadal żyją w biedzie i są pozbawione prawa do godnego życia” (pkt 14). Ta część odnosi się również do mechanizmów implementacji nowej Agendy. Potwierdza przy tym podstawową odpowiedzialność państw w tym zakresie (pkt 41), wskazując równocześnie na znaczenie ustaleń z konferencji dotyczących finansowania rozwoju. II część dokumentu określa 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz doprecyzowujących je 169 zadań podzielonych na trzy wymiary: gospodarczy, społeczny oraz środowiskowy.

⁴⁵ Joint Statement by the Chairpersons of the U.N. Human Rights Treaty Bodies, dost. na stronie int. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15505>.

⁴⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

Przyjęte cele różnią się od celów milenijnych tym, że nie są one ukierunkowane wyłącznie na kraje rozwijające się. W ten sposób starano się podkreślić się, że wszystkie państwa mogą przyczynić się do ich realizacji⁴⁷. Nowa jakość celów z 2015 r. jest również rozumiana, jako ściśle wiążąca kwestie rozwoju z poszanowaniem praw człowieka, w tym w szczególności równości kobiet i mężczyzn⁴⁸. Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. praw człowieka określa imperatyw równego traktowania i niedyskryminacji, jako znajdujący się w centrum Agendy 2030⁴⁹. Taki pogląd znajduje potwierdzenie w treści rezolucji Zgromadzenia Ogólnego. W części I wskazuje się na „świat w którym prawa człowieka i ludzka godność są powszechnie szanowane” (pkt 8) oraz zakorzenienie Agendy w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz traktatach dotyczących ochrony praw człowieka” (pkt 10). Co znaczące, najobszerniejsza fragment dotyczący problematyki praw człowieka w części I dotyczy zapewnienia równości płci oraz umocnienia samodzielnej pozycji kobiet i dziewcząt⁵⁰.

Z pośród 17 celów zrównoważonego rozwoju, zawartych w II części rezolucji, przynajmniej osiem zawiera dominujący element uprawnień

⁴⁷ Taki pogląd prezentuje Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. praw człowieka, zob. Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx>.

⁴⁸ W preambule rezolucji podkreślono, że cele „zmierzą do realizacji praw człowieka dla wszystkich oraz dla osiągnięcia równości płci oraz umocnienia samodzielnej pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt”.

⁴⁹ Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>.

⁵⁰ „20. Realizing gender equality and the empowerment of women and girls will make a crucial contribution to progress across all the Goals and targets. The achievement of full human potential and of sustainable development is not possible if one half of humanity continues to be denied its full human rights and opportunities. Women and girls must enjoy equal access to quality education, economic resources and political participation as well as equal opportunities with men and boys for employment, leadership and decision-making at all levels. We will work for a significant increase in investments to close the gender gap and strengthen support for institutions in relation to gender equality and the empowerment of women at the global, regional and national levels. All forms of discrimination and violence against women and girls will be eliminated, including through the engagement of men and boys. The systematic mainstreaming of a gender perspective in the implementation of the Agenda is crucial”.

jednostek tj. odzwierciedlają one istniejące normy międzynarodowego prawa praw człowieka⁵¹. Do celów tych zaliczyć należy:

- Cel 1: Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie – por. Art. 11 ust. 1 i 2 Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych (ICESCR), art. 5 Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), art 13 i 14 Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW); art. 28 Konwencji o prawa osób z niepełnosprawnościami (CRPD); Art 19 i 26 Konwencji o prawach dziecka (CRC) ;
- Cel 2: Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo - por. art. 11 ust. 1 i 2 ICESCR, art 24 CRC, art 28 CRPD, art 12 CEDAW);
- Cel 3: Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt – por. art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), art 12 ICESCR, art 12. CEDAW, art. 10 i 25 CRPD, art. 24 CRC;
- Cel 4: Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie - por. art. 13 i 14 ICESCR, art 28 i 29 CRC, art 10 CEDAW, art. 24 CRPD;
- Cel 5: Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt - por. art. 3 ICCPR, art. 10 ICESCR, art. 2 i 3 CEDAW, art. 16 CRPD, art. 2, 19, 24, 34 i 35 CRC;
- Cel 6: Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi – por. art. 11-12 ICESCR, art. 24 CRC, art. 14 CEDAW, art. 28 CRPD;
- Cel 8: Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi - por. art. 6,7, 15 ICESCR, art 11 CEDAW,

⁵¹ Warto zwrócić uwagę na prace analityczne Duńskiego Instytutu Praw Człowieka, w których podjęto próbę powiązania z zobowiązaniami z zakresu międzynarodowego prawa praw człowieka wszystkie 17 celów zrównoważonego rozwoju, analiza dost. na stronie int. <http://sdg.humanrights.dk/> .

art. 24 i 27 CRPD, art. 5 ICERD oraz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 94, 95, 100, 111, 122, 131, 142, 159 oraz 181;

- Cel 16: Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu – por. art. 6, 7 i 9 ICCPR, art. 5 ICERD, art 6, 19 i 38 CRC, art. 10 i 16 CRPD⁵²;

Podkreśla się, że nowa agenda uwzględni szeroką listę osób wymagających szczególnej ochrony. Obejmuje ona: kobiety, dziewczęta, dzieci, młodzież, osoby z niepełnosprawnościami, osoby żyjące z AIDS, osoby w podeszłym wieku, ludy tubylcze, uchodźców, uchodźców wewnętrznych oraz migrantów (pkt 23 oraz 25). W tym zakresie według Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. praw człowieka podstawowy mankament to brak odniesienia do mniejszości narodowych oraz osób LGBTI⁵³. Rzeczywiste słabości Agendy 2030 z perspektywy poszanowania praw człowieka wydają się dotyczyć jednak zupełnie innych kwestii. Dobrze odzwierciedla to spis dokumentów, do których odwołuje się najbardziej praktyczna część – część II rezolucji, zawierająca cele i zadania zrównoważonego rozwoju. Obejmuje ona Konwencję ramową WHO o ograniczeniu użycia tytoniu, Konwencję o prawie morza, oraz dwie rezolucje Zgromadzenia Ogólnego – RIO+20

⁵² Pozostałe cele: Cel 7: Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie; Cel 9: Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność; Cel 10: Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami; Cel 11: Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu; Cel 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji; Cel 13: Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom; Cel 14: Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony; Cel 15: Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej; Cel 17: Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

⁵³ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>

oraz Ramy Sendai dla redukcji zagrożeń katastrofami. W tym zakresie można wyrazić zaskoczenie brakiem uznania zasadności przywołania w tej części rezolucji jakiegokolwiek dokumentu dotyczącego międzynarodowych praw człowieka i to mimo, jak wskazano powyżej, że szereg celów wyraźnie koresponduje z konkretnymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi w tym zakresie.

Takie podejście nie zakłada z góry podzielenia przez Agendę 2030 losu milenijnych celów rozwojowych, które *de facto* osłabiły konkretne zobowiązania traktatowe państw przez przełożenie ich na mało precyzyjny język dokumentów politycznych. Niemniej, nie sposób stwierdzić, że ryzyko takie nie istnieje. Zagrożenie to zdaje się dostrzegać Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. praw człowieka, które stoi na stanowisku, że dla skuteczności Agendy 2030 konieczne jest, aby obejmowała ona silny mechanizm gwarantujący rozliczalność (ang. *accountability*) zakotwiczony w standardach praw człowieka oraz wzmocniony przez istniejące mechanizmy ochrony praw człowieka⁵⁴. Oznacza to również że jakiegokolwiek wskaźniki dokonujące pomiaru, w jakim stopniu cele rozwojowe zostały wykonane powinny uwzględniać perspektywę praw człowieka⁵⁵. Takie powiązanie pozwoliłoby na bardziej realistyczny ocenę poziomu realizacji celów. Brak takiego odniesienia może prowadzić do błędnych wniosków. Za przykład tego rodzaju podaje się tzw. Arabską Wiosnę Ludów czyli społeczne napięcia i konflikty zbrojne w krajach arabskich, w latach 2010-2013, które nastąpiły mimo, że z perspektywy globalnych wskaźników wzrostu gospodarczego sytuacja w tych państwach poprawiała się.

⁵⁴ Za wyznaczające podstawowe standardy w tym zakresie uważa się 9 podstawowych traktatów dotyczących praw człowieka NZ, które powinny być kluczowym punktem odniesienia dla państw przy formułowaniu ich zobowiązań rozwojowych, zob. Office of the High Commissioner of Human Rights, *Who will be accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda, Summary*, New York – Genewa 2013, s. 8,

⁵⁵ Ibidem, s. 2-3.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A PRAWO DO ROZWOJU

Odrębnym zjawiskiem wartym odnotowania jest wpływ Agendy 2030 oraz innych dokumentów dotyczących zrównoważonego rozwoju, na znaczenie prawa do rozwoju. Prawo do rozwoju jest zaliczane do praw człowieka trzeciej generacji⁵⁶. W artykule 1 Deklaracji o prawie do rozwoju z 1986 roku określa się, że „prawo do rozwoju jest niezbywalnym prawem człowieka na podstawie którego każda jednostka i wszyscy ludzie są uprawnieni do udziału, przyczynienia się oraz korzystania z gospodarczego, kulturalnego i politycznego rozwoju, w którym wszystkie prawa człowieka i podstawowe wolności mogą być w pełni zrealizowane”. Za wyjątkiem Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów prawo do rozwoju jest formułowane przede wszystkim w aktach o charakterze *soft law*, w szczególności w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego NZ⁵⁷, dokumentach dotyczących pomocy rozwojowej oraz rezolucjach Rady Praw Człowieka⁵⁸.

Warto zwrócić uwagę na Agendę działań z Addis Abeby z trzeciej międzynarodowej konferencji w sprawie finansowania rozwoju⁵⁹, która jest traktowana jako integralna część Agendy z 2030 (zgodnie z jej pkt 40). Już w pkt 1 Agendy działań z Addis Abeby wskazuje się na konieczność „przestrzegania wszystkich praw człowieka, w szczególności prawa do rozwoju”. Podobnie w samej Agendzie 2030 wymienia się Deklarację o pra-

⁵⁶ K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju: studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988 r., s. 30-37; zob. również C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka: analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.

⁵⁷ Akt końcowy Światowej Konferencji Praw Człowieka – rezolucja nr 1161 (XII) z deklaracją o prawie do rozwoju – rezolucja nr 41/128 z 4.12.1986 r.; od 2014 r. Zgromadzenie Ogólne przyjmuje corocznie rezolucje nt. prawa do rozwoju – zob. np. rezolucja nr 69/181 z 18.12.2014 r., nr 70/155 z 17.12.2015 r. oraz nr z 2016 r. Odniesienie do praw do rozwoju znalazło się również w Deklaracji wiedeńskiej i programie działań.

⁵⁸ Zob. np. rezolucja 31/4 z 23.3.2016 r.; rezolucja 30/28 z 28.9.2015 r.; rezolucja 27/2 z 25.9.2014 r.

⁵⁹ Agenda została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją nr 69/313 z 27.7.2015 r.

wie do rozwoju, jako jeden z podstawowych dokumentów na których mają się opierać działania w zakresie zrównoważonego rozwoju. W ten sposób pośrednio dokumenty rozwojowe zdają się zwiększać doniosłość prawa do rozwoju, podkreślając jego nieustanne znaczenie, mimo braku wiążącej regulacji o charakterze globalnym w tym zakresie. Równocześnie należy jednak odnotować, że w zakresie treści i znaczenia normatywnego prawo do rozwoju dzieli w znacznym stopniu, dotyczy to zwłaszcza aspektu poza-traktatowego, los koncepcji zrównoważonego rozwoju⁶⁰. 30 rocznica przyjęcia deklaracji prawa do rozwoju, celebrowana w 2016 roku z udziałem przedstawicieli politycznych NZ najwyższego szczebla zasadniczo nie przyniosła w tym zakresie⁶¹. Nowe podejście, który zdaje się być dostrzegalne w kontekście rozumienia prawa do rozwoju to próba przedstawienia tego prawa, jako uzależnionego nie tylko od działań państw, ale również od innych podmiotów, w tym organizacji międzynarodowych, korporacji oraz społeczeństwa obywatelskiego⁶².

KONKLUZJE

Stopniowo międzynarodowe prawo praw człowieka zyskuje na znaczeniu w procesie kształtowania się ram politycznych zrównoważonego rozwoju. Co istotne, zwłaszcza od konferencji RIO+20, postęp ten nie odbywa się

⁶⁰ Jak wskazuje E. Cała-Wacinkiewicz „oceniając natomiast de lege lata charakter prawa do rozwoju, niestety najbardziej odpowiednim jest przypisywanie mu charakteru normy programowej”, E. Cała-Wacinkiewicz, *Prawo do rozwoju jako prawo do trzeciej generacji praw człowieka*, [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015, s. 308.

⁶¹ Zobacz w szczególności wystąpienia Sekretarza Generalnego oraz Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego dost. na stronach int. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-09-22/remarks-opening-high-level-segment-general-assembly-commemorate>, <http://www.un.org/pga/71/2016/09/22/high-level-ga-segment-to-commemorate-the-30th-anniversary-of-the-declaration-on-the-right-to-development/> ;

⁶² Statement by Z. Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights at the High-level segment of the General Assembly Commemoration of the 30th anniversary of the Declaration on the Right to Development, 22.9.2016, dost. na stronie int. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20561&LangID=E#sthash.Y2gCVt4z.dpuf> .

kosztem praw człowieka tj. przekształcania konkretnych zobowiązań traktatowych w ogólne postulaty polityczne dokumentów rozwojowych.

Z perspektywy dogmatycznej można jednak zachować daleko posuniętą wstrzeźliwość wobec swoistego „wtłaczania” praw człowieka w deklaracje dotyczące zrównoważonego rozwoju. Powstaje bowiem pytanie, czy jest to rzeczywiście wartość dodana dla samej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony, można udzielić odpowiedzi pozytywnej wskazując, że proces ten pozwala na dostrzeżenie powiązań pomiędzy międzynarodowym prawem praw człowieka a międzynarodowym prawem środowiska i międzynarodowym prawem gospodarczym. W szczególności ten ostatni obszar wydaje się ciągle jeszcze wymagać pogłębionej analizy⁶³. Z drugiej strony, „wtłaczanie” w generalną koncepcję prawną, której ramy są niezwykle nieostre praw człowieka wydaje się powodować dodatkowo jedynie większe „rozmycie” zrównoważonego rozwoju, który staje się pojęciem wszechogarniającym. W praktyce trudniejsze staje się wskazanie, jakie przestrzenie społeczno-polityczne nie podlegają ogólnym wymogom zrównoważonego rozwoju, niż odwrotnie. Zjawisko to nawet jeśli pożądanego z perspektywy politycznej nie sposób przełożyć na konkretne skutki normatywne. Potwierdza to orzecznictwo sądów międzynarodowych, które pozostaje sceptyczne, co do praktycznych możliwości odwołania się do zrównoważonego rozwoju w konkretnych sporach⁶⁴.

⁶³ Zob. np. Ł. Kułaga, *Ochrona praw człowieka w międzynarodowym arbitrażu inwestycyjnym*, „Forum Prawnicze” 2014, Nr 1, s. 41-59

⁶⁴ Dobrym przykładem w tym zakresie jest wstrzeźliwość MTS w sprawie fabryki celulozy, *Argentyna przeciwko Urugwaj*, ICJ. Rep. 2010 mimo szeregu argumentów stron w tym zakresie.

Filip Nawrot*

PRAWO DO CZYSTEGO ŚRODOWISKA
A IMPLEMENTACJA DYREKTYWY 2008/98/WE
W POLSCE I WE WŁOSZECH

WSTĘP

Jednym z podstawowych wyzwań stojących przed współczesnym prawem ochrony środowiska jest problem odpadów, których wytwarzanych jest coraz więcej. Celem niniejszego opracowania jest porównanie wybranych regulacji włoskiego i polskiego prawa ochrony środowiska w zakresie implementacji norm unijnych dotyczących odpadów, w kontekście prawa do czystego środowiska. Niemożliwe byłoby jednak porównanie wszystkich przepisów o odpadach ze względu na ich rozległość. Zatem główny obszar porównania stanowią normy regulujące system zezwoleń i rejestracji. Na szczeblu europejskim materia ta jest uregulowana poprzez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy¹, która podlega imple-

* mgr Filip Nawrot, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

¹ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30 ze zm., dalej cyt.: dyrektywa.

mentacji do porządków krajowych. Są to odpowiednio ustawa z dnia 14.12.2012 r. o odpadach² w Polsce i część czwarta Kodeksu środowiskowego³ w Republice Włoskiej.

Prawo do czystego środowiska jest wyróżniane jako jedno z praw kolektywnych (inaczej solidarnościowych), należących do trzeciej generacji praw człowieka. Za jej twórcę uważa się K. Vasaka⁴. Istota praw tej generacji polega na połączeniu wysiłków wszystkich uczestników życia zbiorowego, czyli jednostek, państw a także osób publicznych i prywatnych. Przedmiotem praw kolektywnych są wartości, które wyrażają ludzkie aspiracje, a jedną z tych wartości jest właśnie środowisko⁵.

W pierwszej części opracowania opisane zostały włoskie przepisy dotyczące zezwoleń i rejestrów. W dalszej kolejności przedstawiono przepisy obecnie obowiązujące w polskim porządku prawnym. W części trzeciej wskazano podobieństwa i różnice pomiędzy oboma systemami prawnymi oraz ich relacje do przepisów dyrektywy, a także zostały zaprezentowane wnioski wypływające z porównania.

Temat został opracowany m.in. na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o odpadach, komentarzy⁶, oraz publikacji naukowych⁷, a także włoskiego Kodeksu środowiskowego, jego opracowania⁸ oraz literatury włoskiej⁹.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm., dalej cyt.: UO.

³ Codice dell'ambiente, Decreto legislativo, 03/04/2006 n°152, Gazzetta Ufficiale 14/04/2006, dalej cyt.: CodAmb.

⁴ M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 105-107.

⁵ Ibidem, s. 116.

⁶ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013; B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.

⁷ M.in. G. Dobrowolski, *Rozwój ustawodawstwa dotyczącego odpadów innych niż komunalne w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3; Z. Bukowski, *Nowości w prawie odpadowym w 2013 r.*, „Recykling” 2013, nr 1.

⁸ B. Rakoczy, K. Szuma, *Norme in materia ambientale – Codice dell' ambiente. Włoski kodeks środowiskowy*, Warszawa 2015.

⁹ M.in. L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova 2012; G. Rossi (red.), *Dirritto dell'ambiente*, Torino 2015.

PRAWO WŁOSKIE

Dla omawianej problematyki kluczowa jest definicja odpadów, czyli przedmiotu działalności reglamentowanej przez system zezwoleń i rejestrów. Zgodnie z definicją z art. 183 ust. 1 pkt b) CodAmb, odpady to każda substancja lub przedmiot, którego posiadacz się pozbywa, zamierza pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany¹⁰. Istotna jest również hierarchia postępowania z odpadami, która została wprowadzona do włoskiego porządku prawnego i stanowi odzwierciedlenie art. 4 dyrektywy. Stosownie do treści art. 179 CodAmb na pierwszym miejscu znajduje się prewencja, następnie przygotowanie do ponownego wykorzystania, dalej recykling, inne metody odzysku (np. odzysk energii), a na końcu unieszkodliwianie¹¹.

We Włoszech zezwolenia są wydawane na wniosek podmiotów, które chcą kierować nowymi zakładami unieszkodliwiania i odzysku odpadów (w tym także odpadów niebezpiecznych). Wniosek, do którego należy dołączyć ostateczny projekt zakładu i dokumentację techniczną składa się w regionie¹² odpowiedzialnym za dany obszar¹³. W przypadku gdy konieczne jest uzyskanie oceny oddziaływania na środowisko to do wniosku dołącza się informacje dotyczącą przekazania komunikatu w sprawie projektu do właściwych organów¹⁴.

¹⁰ F. Gualtieri, [w:] G. Rossi (red.), op. cit., s. 366; S. Benvenuti, [w:] G. Cerrina Feroni (red.), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino 2014, s. 84-85.

¹¹ R. Marseglia, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 590-591.

¹² Zgodnie z art. 114 włoskiej Konstytucji jednym z elementów składowych Republiki Włoskiej są regiony. Są to autonomiczne jednostki podziału administracyjnego - W. Orłowski, W. Skrzydło, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2010.

¹³ D. Viti, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 773-774.

¹⁴ Odnośnie ocen oddziaływania na środowisko w prawie włoskim zob. A. Kosie-radzka-Federczyk, *Ocena oddziaływania przedsięwzięć w prawie włoskim – wybrane zagadnienia*, [w:] A. Barczyk, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016, s. 148-153.

Region ma od złożenia wniosku 30 dni na wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za całość postępowania i zwołanie *la apposita conferenza di servizi*, czyli tzw. specjalnej konferencji usług. Udział w niej biorą przedstawiciele biur regionalnych kompetentnych w danej dziedzinie, przedstawiciele właściwych władz oraz władz lokalnych na obszarze, na którym zakład jest realizowany, a także podmioty ubiegające się o zezwolenie lub ich przedstawiciele. Konferencja podejmuje decyzje większością głosów.

Do zadań konferencji należy po pierwsze ocena projektów. Konferencja również przyjmuje i ocenia wszystkie elementy związane z kompatybilnością projektu i postanowieniami art. 177 ust. 4 CodAmb. Zgodnie z tym artykułem odpady powinny być zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby zaszkodzić środowisku, a w szczególności bez stanowienia zagrożenia dla wody, powietrza, gleby i flory, bez powodowania niedogodności związanych z hałasem bądź zapachami oraz bez powodowania negatywnych skutków dla krajobrazu lub miejsc o szczególnym znaczeniu, chronionych na podstawie obowiązującego prawa.

Konferencja przyjmuje również ocenę zgodności środowiskowej, jeśli jest wymagana, a na zakończenie przekazuje swoje wnioski wraz z odpowiednimi aktami do regionu. Na realizację wyżej wymienionych zadań konferencja ma 90 dni. Region, w ciągu 30 dni od otrzymania pozytywnej oceny projektu przez konferencję, upoważnia wnioskodawcę do jego realizacji¹⁵. Jeśli zachodzi taka potrzeba to region może skorzystać w kwestii oceny technicznej wniosku z usług regionalnej agencji ochrony środowiska¹⁶. Zatem region udziela zezwolenia w terminie 150 dni od złożenia wniosku, bądź też kończy postępowanie uzasadnioną odmową¹⁷.

W treści zezwolenia znajdują się warunki i wymagania konieczne do zapewnienia realizacji zasad wymienionych w art. 178 CodAmb, czyli zasady przezorności, prewencji, zrównoważonego rozwoju, proporcjonalności, odpowiedzialności oraz współpracy wszystkich stron zaangażowanych

¹⁵ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 396-397.

¹⁶ ARPA - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente.

¹⁷ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 398.

w proces produkcji, dystrybucji użytkowania oraz konsumpcji surowców, z których pochodzą odpady, a także zasady „zanieczyszczający płaci”.

Wśród elementów, które należy zawrzeć w minimalnej treści zezwolenia można wskazać między innymi: rodzaj i ilość odpadów podlegających przetwarzaniu, środki bezpieczeństwa i ostrożności, które należy podjąć, lokalizację autoryzowanego zakładu, metody stosowane dla każdego rodzaju operacji oraz termin ważności zezwolenia¹⁸. Zezwolenie wydaje się bowiem maksymalnie na 10 lat i jest ono odnawialne¹⁹. Ważnym zastrzeżeniem jest regulacja z art. 213, zgodnie z którym pozwolenie zintegrowane zastępuje omawiane zezwolenie²⁰.

W przypadkach nie przestrzegania wymogów zezwolenia właściwy organ ma kilka możliwości działania, w zależności od wagi wykroczenia. Po pierwsze, może on dokonać zawiadomienia i wyznaczyć termin na podjęcie działań w celu spełnienia wyznaczonych wymogów. W przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznych dla zdrowia publicznego oraz środowiska organ może również zgłosić zastrzeżenia oraz zawiesić zezwolenie na czas określony. W ostateczności istnieje również możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku niezgodności z wymaganiami określonymi w zgłoszeniu zastrzeżeń oraz w przypadku powtarzających się naruszeń powodujących zagrożenie dla zdrowia publicznego i środowiska²¹.

Wyszczególnione elementy identyfikacyjne zezwolenia podlegają wprowadzeniu do publicznie dostępnego krajowego wykazu. Ujawnia się w nim między innymi uzasadnienie społeczne wydania zezwolenia, siedzibę uprawnionego zakładu, odpady będące przedmiotem gospodarowania oraz ich ilość, a także datę wygaśnięcia zezwolenia²².

Przepisy części czwartej włoskiego kodeksu środowiskowego przewidują również funkcjonowanie Krajowego Rejestru Zarządców Środowiska, który działa przy Ministerstwie Środowiska i Ochrony Terytorium

¹⁸ Ibidem, s. 397.

¹⁹ D. Viti, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 774.

²⁰ F. Corleto, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 781-782.

²¹ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 397-398.

²² Ibidem, s. 399.

i Morza. Podzielony on jest na komitet krajowy, który ma moc decyzyjną oraz na sekcje regionalne i prowincjonalne²³. Kadencja w wyżej wymienionych komitetach trwa 5 lat. Komitet krajowy składa się z 19 członków posiadających doświadczenie techniczno-ekonomiczne lub prawnicze w kwestiach środowiska. Dzieli się on na sekcje specjalne, każda z nich odpowiada rodzajom działalności, podlegającym wpisowi do rejestru. W art. 212 ust. 2 i 3 CodAmb ustanowione są reguły wyboru członków do komitetu krajowego oraz do sekcji regionalnych i prowincjonalnych. Od decyzji sekcji regionalnych przysługuje odwołanie do komitetu krajowego, w terminie 30 dni od jej przekazania²⁴.

Wpis do rejestru stanowi konieczny element do prowadzenia działalności w zakresie zbiórki i transportu odpadów, handlu odpadami i pośrednictwa w nim bez ich magazynowania, a także rekultywacji terenów i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. Musi być on odnawiany co 5 lat, dodatkowo każda zmiana, która zaszła po wpisie musi zostać zgłoszona. W celu wpisania do rejestru należy przedstawić odpowiednie gwarancje finansowe.

Z obowiązku wpisu zwolnione są organizacje wskazane w art. 212 ust. 4 CodAmb, czyli np. producenci odpadów opakowaniowych, którzy niezależnie gospodarują własnymi odpadami opakowaniowymi na terenie całego państwa czy też podmioty należące do krajowego konsorcjum zbiórki i obróbki olejów oraz zużytych tłuszczów roślinnych i zwierzęcych²⁵.

Szczegółowe regulacje zawarte są w dekreście Ministra Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza²⁶. Należą do nich uprawnienia i uwarunkowania organizacyjne rejestru, wymagania techniczne i finansowe przedsiębiorstw, wymagania wobec kierowników technicznych tych przedsiębiorstw, terminy i warunki wpisu oraz roczne opłaty wpisowe²⁷.

Kolejny rozdział przewiduje procedury uproszczone dla niektórych rodzajów działalności polegającej na unieszkodliwianiu bądź odzysku.

²³ D. Viti, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 780-781.

²⁴ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 407-408.

²⁵ *Consorzio nazionale di raccolta e trattamento delio li e dei grassi vegetali ed animali esauti*.

²⁶ Decreto Ministeriale 28.04.1998, n. 406, Gazzetta Ufficiale n. 276 del 25/11/1998.

²⁷ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 408-410.

Normy techniczne pozwalające rozstrzygnąć czy dana działalność może podlegać procedurom uproszczonym są określone na podstawie dekretów Ministra Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza. Zgodnie z tymi procedurami unieszkodliwianiu mogą podlegać odpady inne niż niebezpieczne, a procesom odzysku poddaje się zarówno odpady niebezpieczne jak i odpady inne niż niebezpieczne.

Procedury uproszczone muszą jednak gwarantować, że działalność nie będzie powodowała zagrożenia dla zdrowia ludzkiego ani dla środowiska²⁸. W art. 215 i art. 216 CodAmb określone są warunki konieczne do skorzystania z procedur uproszczonych. Procedura jest bardzo podobna, zarówno w zakresie unieszkodliwiania, jak i odzysku odpadów. Działalność ta może zostać rozpoczęta w terminie 90 dni od zawiadomienia właściwej miejscowo prowincji, do którego musi zostać dołączone sprawozdanie. Po otrzymaniu zawiadomienia prowincja wpisuje do odpowiedniego rejestru przedsiębiorstwa składające to zawiadomienie i bada spełnienie wymaganych warunków i standardów na podstawie dołączonego sprawozdania. W przypadku nie przestrzegania norm technicznych prowincja wydaje decyzję o zakazie rozpoczęcia lub kontynuowania działalności²⁹.

Prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami bez zezwolenia podlega sankcjom. Za działalność polegającą na zbiorce, odzysku, unieszkodliwianiu, handlu lub pośrednictwie w dziedzinie odpadów bez omawianych wcześniej zezwoleń, wpisu do rejestru bądź zawiadomienia w przypadku procedur uproszczonych, grozi kara pozbawienia wolności lub kara grzywny. Jej wymiar zależy od tego czy naruszenie przepisów dotyczy odpadów niebezpiecznych czy odpadów innych niż niebezpieczne. W przypadku posiadania zezwolenia, ale niespełniania wymagań w nim określonych, kary ulegają zredukowaniu o połowę³⁰.

²⁸ F. Corleto, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 784-785.

²⁹ B. Rakoczy, K. Szuma, op. cit., s. 416-421; F. Corleto, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 786-790.

³⁰ C. Bernasconi, [w:] L. Costato, F. Pellizzer, op. cit., s. 910-912.

PRAWO POLSKIE

W Polsce za odpady uznaje się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Obowiązuje wprowadzona przez dyrektywę hierarchia postępowania z odpadami, z pierwszeństwem zapobiegania ich powstawaniu, następnie przygotowaniem do ponownego użycia, recyklingiem, innymi procesami odzysku i unieszkodliwianiem. W praktyce największe znaczenie ma odzysk i unieszkodliwianie³¹.

Zezwolenie wydaje się na wniosek posiadacza odpadów i jest ono konieczne do zbierania i przetwarzania odpadów. Co do zasady wydaje się odrębne zezwolenia na zbieranie i odrębne na przetwarzanie, ale możliwe jest wydanie zezwolenia łącznego. Organem właściwym do ich wydania jest starosta, marszałek województwa w przypadkach wskazanych w art. 41 ust. 3 UO, lub regionalny dyrektor ochrony środowiska na terenach zamkniętych³². Prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia albo niezgodnie z nim jest deliktem administracyjnym i podlega administracyjnej karze pieniężnej³³. Zezwolenie ma charakter decyzji związanej, ponieważ jeśli nie zachodzą przesłanki do odmowy jego wydania z art. 46 ust. 1 UO to organ musi je wydać³⁴.

Wymagania dotyczące wniosku są określone w art. 42 UO, poza tym musi on również zawierać elementy wskazane w art. 63§2 KPA³⁵. Jeżeli jest wymagana, to należy dołączyć do wniosku decyzję o środowiskowych

³¹ G. Dobrowolski, op. cit., s. 23.

³² A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015, s. 101.

³³ W. Radecki, op. cit., s. 458.

³⁴ K. Karpus, [w:] B. Rakoczy, op. cit., s. 169.

³⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej cyt.: KPA.

uwarunkowaniach³⁶. Co do zasady treść zezwolenia odpowiada treści wniosku. Elementy, które powinny się w nim znaleźć wskazuje art. 43 UO. Zezwolenie wydaje się na czas nie dłuższy niż 10 lat, niemożliwe jest wydanie zezwolenia na czas nieoznaczony³⁷. W art. 45 wskazano podmioty, które są zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów. Wyjątki od zasady uzyskania zezwolenia można podzielić na generalne i na związane z wytwarzaniem odpadów wymagających pozwolenia. Zwolnione są np. podmioty zajmujące się nieprofesjonalną działalnością w zakresie zbierania odpadów czy też podmioty obowiązane do uzyskania pozwolenia zintegrowanego³⁸.

W przypadkach przewidzianych ustawą możliwe jest cofnięcie zezwolenia, które jest sankcją administracyjną za zachowanie posiadacza odpadów, który bądź narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem bądź działa niezgodnie z nim. Wcześniej jednak organ powinien wezwać do zaniechania naruszeń i wyznaczyć termin na usunięcie nieprawidłowości³⁹. Stosownie do treści ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁰ w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane dotyczące omawianych zezwoleń.

Ustawa o odpadach wprowadziła jeden rejestr podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami, w miejsce poprzednio funkcjonujących wielu rejestrów działających na podstawie innych ustaw⁴¹. Prowadzenie rejestru podmiotów, które wprowadzają opakowania, produkty w opakowaniach lub gospodarują odpadami należy do kompetencji marszałka województwa. Do legalnego wykonywania działalności w tym zakresie jest konieczne

³⁶ M. Górski, *Zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Kiedy powtórna ocena i decyzja środowiskowa?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 7, s. 26.

³⁷ W. Radecki, op. cit., s. 207.

³⁸ Ibidem, s. 210-211.

³⁹ Ibidem, s. 220.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

⁴¹ Z. Bukowski, op. cit., s. 16.

uzyskanie wpisu do rejestru. Jednak wpis do rejestru jest jedynie czynnością materialno-techniczną, a nie decyzją administracyjną⁴². Rejestr ten jest publicznie dostępny i każdy ma prawo wglądu do niego.

Wpis dokonywany jest z urzędu bądź na wniosek. Wniosek składa się poprzez wypełnienie formularza rejestrowego na stronie internetowej oraz w formie pisemnej. W przypadkach wskazanych w ustawie marszałek może odmówić wpisania do rejestru⁴³. Ma on również kompetencje do wykreślenia podmiotu z rejestru, przesłanki takiego wykreślenia można podzielić na dwie grupy. Może ono być konsekwencją niektórych zaszłości, czyli trwałego zaprzestania wykonywania działalności oraz cofnięcia lub wygaśnięcia decyzji, a także może to być sankcja administracyjna⁴⁴.

Za gospodarowanie odpadami niezgodne z informacjami zgłoszonymi do rejestru lub też za niezłożenie wniosku o wpis do rejestru grozi kara aresztu albo grzywny. Za prowadzenie działalności w zakresie podlegającym obowiązkowi wpisu do rejestru bez tego wpisu wymierzana jest administracyjna kara pieniężna⁴⁵.

PORÓWNANIE REGULACJI WŁOSKICH I POLSKICH

Oba systemy wykazują szereg podobieństw jak i różnic. Definicje odpadów w obydwu porządkach prawnych są bardzo zbliżone, co wynika z tego, że są one odzwierciedleniem definicji znajdującej się w dyrektywie. Dodać należy, że zarówno w Polsce jak i we Włoszech obowiązuje, określona w przepisach unijnych, hierarchia sposobów postępowania z odpadami.

Różnice można odnaleźć w kwestii obowiązku uzyskania zezwolenia. W polskiej ustawie o odpadach jest ono konieczne do prowadzenie zbierania, a także do przetwarzania odpadów. We Włoszech uzyskanie zezwolenia jest konieczne tylko dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów, czyli ich unieszkodliwiania i odzysku. Do zbiórki

⁴² W. Radecki, op. cit., s. 238.

⁴³ K. Karpus, [w:] B. Rakoczy, op. cit., s.220.

⁴⁴ W. Radecki, op. cit., s. 248.

⁴⁵ K. Karpus, [w:] B. Rakoczy, op. cit., s. 461-464.

odpadów wystarczające jest wpisanie do krajowego rejestru zarządców środowiska. Włoskie rozwiązanie jest odzwierciedleniem przepisów dyrektywy, polska ustawa o odpadach wyraźnie zaostrza jej postanowienia. Jednak obowiązek uzyskania zezwolenia również na działalność zbierania odpadów daje większe gwarancje wykonywania jej przez profesjonalne podmioty, co wpływa na czystość środowiska.

Tak w Polsce jak i we Włoszech zezwolenia wydaje się na czas oznaczony, w obu przypadkach wynoszący maksymalnie 10 lat. W prawie polskim brak jednak przepisów odnoszących się do możliwości odnowienia zezwolenia, co oznacza obowiązek rozpoczęcia procedury jego wydania od początku. Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę włoskiego wydają się być w tej mierze przychylniejsze dla podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami.

Odnosnie wydawania zezwoleń korzystniejsze wydaje się rozwiązanie polskie, gdyż nie zachodzi potrzeba zwoływania za każdym razem specjalnej konferencji, wydającej ocenę projektu, która jest kluczowa dla organu wydającego zezwolenie. Rozwiązanie włoskie stwarza jednak możliwość dyskusji i wypracowania kompromisu.

Oba porządki prawne umożliwiają dostęp do danych dotyczących zezwoleń i do prowadzonych rejestrów. Jest to bardzo istotne z punktu widzenia praw człowieka, ponieważ prawo do informacji również uznaje się za jedno z nich. Jest ono gwarantowane na szczeblu międzynarodowym przez konwencję z Aarhus⁴⁶. Jawność zezwoleń i rejestrów umożliwia również kontrolę wydawanych zezwoleń i zmniejsza pole do nadużyć.

Odmienne zostały implementowane przepisy dotyczące zwolnień z uzyskania zezwolenia. W Polsce art. 45 UO wprowadza katalog podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania bądź przetwarzania odpadów, które nie podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia. W Republice Włoskiej krąg tych podmiotów można ustalić dopiero na podstawie dekretów właściwego ministra. Muszą one też poddać się

⁴⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

procedurom uproszczonym i wpisaniu do rejestru prowadzonego przez prowincję. Można wysunąć wniosek, że polskie regulacje lepiej wprowadzają przepisy dyrektywy w tym zakresie, pozytywnie należy też ocenić wprowadzenie katalogu podmiotów podlegających zwolnieniu na szczeblu ustawowym.

System sankcji za gospodarowanie odpadami bez wymaganych zezwoleń i wpisów do rejestru również wykazuje pewne odmienności. Przepisy włoskie są surowsze, ponieważ przewidują karę grzywny lub pozbawienia wolności nie tylko w przypadku braku wymaganego wpisu do rejestru, ale także za brak zezwolenia lub niespełnianie określonych w nim wymagań.

ZAKOŃCZENIE

Głównym celem dyrektywy jest zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Przepisy dotyczące zezwoleń i rejestrów w prawie o odpadach mają dużą doniosłość, bowiem pozwalają zajmować się gospodarką odpadami podmiotom najlepiej do tego przygotowanym. Przekłada się to bezpośrednio na czystość otaczającego nas środowiska.

Zaprezentowana analiza treści przepisów nie pozwala wprost odpowiedzieć na pytanie, która implementacja lepiej wdraża regulacje unijne. W przypadku obu aktów można wskazać zarówno wady jak i zalety. Dodatkowo ostateczne rozstrzygnięcie, który system zezwoleń i rejestrów funkcjonuje lepiej wymagałoby badań empirycznych zakrojonych na szeroką skalę. Można jednak stwierdzić, że obecnie oba systemy dają gwarancję, że podmioty podlegające obowiązkowi uzyskania zezwoleń i wpisów do rejestrów nie przyczynią się do naruszenia prawa do czystego środowiska.

Maciej Nyka*

PARTYCYPACYJNE PRAWA W OCHRONIE
ŚRODOWISKA JAKO ELEMENT PODEJŚCIA
EKOSYSTEMOWEGO DO OCHRONY ŚRODOWISKA
MORZA BAŁTYCKIEGO

WSTĘP

Zagwarantowanie szeroko rozumianych praw partycypacyjnych w obszarze ochrony środowiska wydaje się być obecnie swoistym standardem ochrony środowiska w Europie. Wynika on z dwóch przesłanek. Z jednej strony, pogarszający się stan środowiska wpływać może negatywnie na realizację praw człowieka w obszarze środowiska naturalnego¹, a pośrednio i pozostałych praw człowieka². W związku z powyższym, zagwarantowanie dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska, a także zagwaran-

* dr Maciej Nyka, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ M. Nyka, P. Zieliński *Right to health and right to healthy environment in international law*, [w:] E. Sarnacka (red.), *Health Law. Selected Issues*, Jastrzębie Zdrój 2015, s. 129 i nast.

² M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 122.

towanie udziału społecznego w ochronie środowiska, wydaje się być warunkiem *sine qua non* realizacji idei sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska³. Z drugiej strony, wysokie koszty, relatywnie niska efektywność organów ochrony środowiska oraz wieloaspektowość wpływu środowiska na życie jednostki powoduje, że zagwarantowanie praw partycypacyjnych zagwarantować ma szersze zaangażowanie społeczne w ochronę środowiska⁴. Zaangażowanie takie może substytuować niektóre obszary działania państwa w tym obszarze, zwłaszcza w sferze monitoringu i informacji o stanie środowiska⁵. Dostęp i uzyskanie informacji o środowisku jest wręcz warunkiem *sine qua non* rzeczywistego udziału w ochronie środowiska⁶. Społeczeństwo jest nie tylko odbiorcą informacji o środowisku, ale również jest w stanie taką informację organom administracji publicznej dostarczyć. W prawie ochrony środowiska, jak i w niektórych innych obszarach prawa administracyjnego, zaobserwować można tendencję do uzupełniania instrumentów regulacji instrumentami zarządzającymi aktywnością jednostek i społeczności⁷. W tym miejscu warto odnieść się do tezy J.G. Pawlikowskiego, który już w 1922 roku stwierdził, że „We współczesnej, wielowymiarowej rzeczywistości społecznej ani ustawodawstwo, ani administracja państwowa nie zdołają realizować zadań z zakresu ochrony środowiska naturalnego bez oparcia ich działań na poparciu i zaangażowaniu społec-

³ P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa prawa do korzystania z zasobów środowiska- przyczynki do dyskusji*, [w:] T. Bojar-Fijołkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 145 i n.

⁴ Por. M. Nyka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Disputatio” nr 1/2013 tom XV, s. 79 i n.

⁵ T. Jaroszyński, *Dostęp do dokumentów instytucji wspólnot europejskich w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i środowisko” nr 1/2005, s. 56; M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 175 i n.

⁶ W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 224.

⁷ Por. Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 18; T. Besta, M. Nyka, *Zastosowanie technik deliberatywnych w dydaktyce akademickiej i praktyce społecznej*, [w:] S. Mrozowska, G. Penkowska (red.), *Uniwersytet jutra*, Kraków 2015, s. 122 i n.

cznym⁸. Prawdziwość tej tezy została następnie potwierdzona i nadano jej sens normatywny (aczkolwiek prawa miękkiego) w zasadzie 10 Deklaracji z Rio de Janeiro. Warto zastanowić się jednak, czy powyższa teza może odnosić się także do problematyki ochrony środowiska morskiego, które jest środowiskiem człowiekowi mało dostępnym, a oddziaływania na nie mają ze swojej definicji charakter transgraniczny.

JEDEN OBSZAR, WIELE JURYSDYKCJI, WIELE PODSTAW PRAWNYCH PARTYCYPACJI

Zagwarantowanie praw partycypacyjnych w ochronie środowiska Bałtyku stanowi bez wątpienia swoiste wyzwanie⁹. Jest to bowiem obszar nakładania się na siebie szeregu norm prawa krajowego, prawa europejskiego i prawa międzynarodowego, zarówno o charakterze regionalnym, jak i globalnym. Jest to obszar obejmujący 8 państw członkowskich UE, która wprowadza własne instrumenty zagwarantowania partycypacji publicznej w ochronie środowiska oraz jedno – Rosję, która tymi normami związana nie jest. Jest to obszar obejmujący 9 państw stron Konwencji Helsińskiej o Ochronie Środowiska Morskiego Obszaru Morza Bałtyckiego oraz Unię Europejską – nie państwo, ale regionalne ugrupowanie integracyjne o zakresie kompetencji wykraczającym poza ramy ochrony środowiska, czy ochrony środowiska morskiego. Konwencja ta, zawierająca niezwykle nowoczesne i nietypowe rozwiązania prawne (np. szerokie kompetencje HELCOM)¹⁰,

⁸ J. Pawlikowski, *Społeczna organizacja ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody”, zeszyt III, 1922. Przedruk artykułu w „Nowy Obywatel” nr. 1/2011, <http://nowyobywatel.pl/2011/01/27/spoleczna-organizacja-ochrony-przyrody/> [ostatni dostęp 27.03.2017].

⁹ Partycypacja publiczna postrzegana jest w doktrynie jako najwyższa forma zaangażowania społecznego - por. J. Steffek, R. Bendrath, S. Dalferth, K.Hahn, M. Piewitt, M. Rodekamp, *Assessing the democratic legitimacy of transnational CSOs: five criteria*, [w:] J. Steffek K. Hahn (eds), *Evaluating Transnational NGO's. Legitimacy, Accountability, Representation*, Palgrave Macmillan 2010, s. 107.

¹⁰ J. Ciechanowicz, *Ochrona Środowiska morskiego Bałtyku w świetle nowej Konwencji Helsińskiej z 1992 roku*, [w:] K. Lankosz (red.), *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko*, Kraków 1995, s. 225.

stanowić ma adekwatną odpowiedź na liczne wyzwania w obszarze ochrony środowiska przed jakim staje ten niezwykle wrażliwy i bardzo intensywnie eksploatowany akwen morski. Jest to wreszcie obszar w którym 8 państw jest stroną Konwencji z Aarhus – najbardziej rozwiniętego i najbardziej efektywnego instrumentu prawa międzynarodowego gwarantującego partycypacyjne prawa człowieka w obszarze ochrony środowiska. Nie sposób nie dostrzec także, że jest to obszar styku przynajmniej dwóch, skrajnie różnych podejść do problematyki praw człowieka w ogóle – podejścia zachodniego, wywodzącego się z tradycji obywatelskich starożytnej Grecji i tradycji Bizancjum i Azji, reprezentowanych przez Rosję¹¹.

Powyższe obserwacje na temat niejednolitego charakteru prawnego obszaru Morza Bałtyckiego uzasadniają, a wręcz czynią nieodzownym, występowanie licznych podstaw i gwarancji partycypacyjnych praw człowieka. Jest to szczególnie istotne jeżeli spojrzymy na konieczność ochrony środowiska morskiego Bałtyku przez pryzmat postulatu zintegrowanej ochrony środowiska¹². Wynika on między innymi z coraz szerzej propagowanego postulatu podejścia ekosystemowego w ochronie środowiska¹³.

POJĘCIE PODEJŚCIA EKOSYSTEMOWEGO

W doktrynie brak jednolitej definicji podejścia ekosystemowego. Zarówno źródła prawa międzynarodowego jak i europejskiego nie były w stanie w sposób jednoznaczny zdefiniować tego podejścia. W doktrynie spotkać można się wręcz ze stanowiskami mówiącymi o różnych nurtach koncepcji podejścia ekosystemowego, realizowanych w sposób częściowo od siebie

¹¹ Por. A. Radziukiewicz, *Prawa człowieka czy społeczeństwa*, „Orthodoxia – Przegląd Prawosławny” 2004, nr 4 (226), http://www.przegladprawoslawny.pl/articles.php?id_n=609&id=8 [ostatni dostęp 27.03.2017].

¹² W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 105 i n. oraz 221 i n.

¹³ Por. R. Sardá, T. O’Higgins, R. Cormier, A. Diedrich, K. Tintarè, *A proposed ecosystem-based management system form marine waters: linking theory of environmental policy to the practice of environmental management*, “Ecology&Society” 2014, vol. 19 no. 4, s. 51 i n.

niezależny, w odniesieniu do poszczególnych typów ekosystemów¹⁴. Przyjęcie takiej perspektywy może być uzasadnione dla niniejszego opracowania o tyle, że podejście ekosystemowe do ochrony i zarządzania środowiskiem morskim, jest szeroko reprezentowane zarówno w doktrynie, jak i w źródłach prawa¹⁵. Co zaskakujące brak definicji legalnej wydaje się nie oddziaływać w sposób negatywny na zakres jego stosowania, czy uniwersalność stosowania w prawnej ochronie środowiska¹⁶. Próbując ją zrekonstruować na potrzeby niniejszego opracowania, warto przyjąć za punkt wyjścia definicję ekosystemu zawartą w Konwencji Narodów Zjednoczonych o Różnorodności Biologicznej z 1992 roku. Zgodnie z art. 2 Konwencji ekosystem oznacza „dynamiczne zgrupowanie roślin, zwierząt, mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną. Można w związku z powyższym uznać, że środowisko morskie Bałtyku jest zarówno ekosystemem jako całość, jak i wzajemnie oddziaływującą na siebie siecią współzależności pomiędzy pomniejszych ekosystemami”¹⁷. Decyzją V/6 Konferencji Stron Konwencji o Różnorodności Biologicznej zdefiniowano podejście ekosystemowe jako: „Strategię zintegrowanego zarządzania na lądzie, wodach i zasobami żywymi, które promuje ochronę i zrównoważone korzystanie z tych zasobów. Wprowadzenie podejścia ekosystemowego umożliwi osiągnięcie trzech celów Konwencji: ochronę, zrównoważone korzystanie i sprawiedliwy podział korzyści płynących z korzystania z zasobów genetycznych”¹⁸.

Podejście ekosystemowe definiowane jest przez Międzynarodową Radę ds. Badań Morza jako: „kompleksowe i zintegrowane zarządzanie działalnością ludzką w oparciu o najlepszą dostępną wiedzę odnoszącą się

¹⁴ V. de Lucia *Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law*, „Journal of Environmental Law” 2015, vol. 27(1), s. 97.

¹⁵ F. Platjow, *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining ecological integrity through consistency in law*, Routledge 2016, s. 50.

¹⁶ Report z prac 7 spotkania United Nations Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea UN Doc. A/61/156, par. 6.

¹⁷ R. Sardù, T. O’Higgins, R. Cormier, A. Diedrich, K. Tintarè, op. cit., s. 54

¹⁸ Report of the Fifth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity UNEP/CBD/COP/5/23.

do ekosystemu i jego dynamiki, w celu zidentyfikowania i podjęcia działań w odniesieniu do oddziaływań, mających krytyczny charakter dla zdrowia ekosystemu morskiego, dla utrzymania zrównoważonego korzystania z dóbr i usług ekosystemowych i zachowania integralności ekosystemu”¹⁹. Szwedzka Komisja ds. Środowiska Morskiego definiuje podejście ekosystemowe jako „zintegrowany i interdyscyplinarny system zarządzania, który z jednej strony identyfikuje nasze prawa jako ludzi do korzystania z produktów ekosystemu, a z drugiej strony gwarantuje, że wszystkie elementy ekosystemu (m. in. gatunki, siedliska, struktury, różnorodność biologiczna) będą utrzymane w takiej ilości, że ich przetrwanie będzie zagwarantowane w przewidywalnej przyszłości”²⁰.

Polska ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza definicję podejścia ekosystemowego do polskiego porządku prawnego, stanowiąc w art. 37a, że oznacza ono iż „w zarządzaniu działalnością człowieka spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

1. wpływ na ekosystem planowanej działalności człowieka będzie utrzymywany na poziomie umożliwiającym osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu ekologicznego środowiska;
2. zostanie zachowana zarówno zdolność do prawidłowego funkcjonowania ekosystemu, jak i odporność na zmiany środowiskowe, powstałe w wyniku działalności człowieka;
3. zostanie umożliwione jednoczesne, trwałe i zrównoważone użytkowanie zasobów i usług ekosystemowych przez obecne i przyszłe pokolenia”.

Analizując różne próby ujęcia koncepcji podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska można zgodzić się, że co do zasady panuje konsensus, że podejście ekosystemowe wiąże się z holistycznym podejściem do zarządzania ludzką aktywnością, że bazuje na dostępnej wiedzy odnośnie

¹⁹ Międzynarodowa Rada ds. Badań Morza (ICES) *Guidance and the Application of the Ecosystem Approach to Management of Human Activities in the European Marine Environment*. ICES Cooperative Research Report no. 273 [http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Cooperative%20Research%20Report%20\(CRR\)/crr273/crr273.pdf](http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Cooperative%20Research%20Report%20(CRR)/crr273/crr273.pdf) [ostatni dostęp 24.03.2017].

²⁰ Commission on the Marine Environment, *The Sea – Time for a New Strategy*, Stockholm 2003, s. 61.

składu, struktury, i dynamiki ekosystemów i że koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb człowieka w sposób nie umniejszający integralności i zdrowia ekosystemów²¹. Istotne z punktu widzenia zagwarantowania praw partycypacyjnych człowieka w ochronie środowiska morskiego jest to, że podejście ekosystemowe traktuje człowieka i jego potrzeby, jako jedne ze składowych ekosystemu, a ponadto dostrzega potrzebę nauki/pozyskiwania danych i dostosowywania mechanizmów ochrony do dynamiki ekosystemu i zmieniającej się wiedzy na jego temat. Z tego też powodu jednym z podstawowych instrumentów wdrażania podejścia ekosystemowego jest zarządzanie adaptacyjne.

PODEJŚCIE EKOSYSTEMOWE W PRAWIE I POLITYCE OCHRONY ŚRODOWISKA

Tworzenie się koncepcji podejścia ekosystemowego ujmowane może być w trzy okresy, obejmujące stosowanie niektórych aspektów podejścia ekosystemowego w źródłach powstających przed Szczytem Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku, pracach związanych z tworzeniem i rozwojem koncepcji podejścia ekosystemowego w ramach Konwencji o Różnorodności Biologicznej i wreszcie okresu współczesnego, a więc wdrażania podejścia ekosystemowego w różnych obszarach prawnej regulacji zarządzania korzystaniem ze środowiska²². Normatywnych podstaw wdrażania podejścia ekosystemowego poszukiwać można już w Deklaracji Sztokholmskiej „Człowiek i Środowisko”, która deklarowała współpracę państw stron w obszarze zachowania, ochrony i odtwarzania zdrowia i integralności ekosystemów²³ stwierdzając w art. 2, że „Naturalne zasoby Ziemi, obejmujące powietrze, wodę, glebę, florę i faunę, a zwłaszcza reprezentatywne przykłady naturalnych ekosystemów, muszą być chro-

²¹ A. Trouwborst, *The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages*, “Review of European Community & International Environmental Law” 2009, vol. 18(1), s. 29.

²² F. Platjow, op. cit., s. 49-65; V. de Lucia, op. cit., s. 92.

²³ R. Long, *Legal Aspects of Ecosystem-based Marine Management in Europe*, „Ocean Yearbook” 2010, vol. 26 s. 417.

nione dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń poprzez staranne planowanie lub odpowiednie zarządzanie”. Wśród innych istotnych źródeł wymienić można Konwencję Ramsarską z 1971 roku²⁴; Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki z 1980 roku²⁵, w mniej bezpośredni sposób do podejścia ekosystemowego odnosi się Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza²⁶. Światowa Karta Przyrody z 1982 roku²⁷ wzywa do zachowania integralności ekosystemów i gatunków w nich współistniejących.

Powyżej przytoczone przykłady odnoszą się do intuicyjnego rozumienia konieczności kompleksowej ochrony ekosystemów. Swoistym przełomem był Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, kiedy to koncepcje ochrony środowiska, bazujące na holistycznym podejściu do ochrony ekosystemów, konieczności opierania działań o kryteria naukowe i zaspokajania potrzeb człowieka w sposób możliwie najmniej ingerujący w integralność i zdrowie ekosystemów zostały wyeksponowane i zaczęły determinować prawną regulację korzystania i ochrony środowiska. Z norm prawnych przyjętych w ramach Szczytu Ziemi, a odnoszących się do podejścia ekosystemowego warto wskazać także łączący holistyczne podejście do ekosystemów morskich z zasadą zrównoważonego rozwoju rozdział 17 Deklaracji z Rio de Janeiro²⁸. Przede wszystkim jednak w trakcie Szczytu Ziemi przyjęto Konwencję o Różnorodności Biologicznej, wprowadzającą definicję ekosystemu, a także parę lat później (w 1998 roku) w ramach Konferencji Stron Konwencji, definiującą podejście ekosystemowe i określającą w ramach tzw. zasad z Malawi – 12 zasad podejścia ekosystemowego. Intensywne prace koncepcyjne nad rozumieniem pojęcia podejścia ekosystemowego trwały w ramach Konferencji i Komisji Kon-

²⁴ Art. 3 ust. 1 Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe plectwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. Dz. U. 1978 nr 7 poz. 24.

²⁵ Por. Preambuła i zasada 1 definiująca pojęcie „ochrony” za pomocą odniesienia do „racjonalnego korzystania”.

²⁶ R. Long, op. cit., s. 417; por. art. 145 UNCLOS, por. art. 119 UNCLOS.

²⁷ UN Doc. A/RES/37/7.

²⁸ UN Doc. A/CONF.151/26.

wencji o Różnorodności Biologicznej prawie przez dekadę, doprecyzowując, uaktualniając i tworząc wskazówki implementacyjne dla podejścia ekosystemowego²⁹. W 2004 roku proces ten został podsumowany decyzją 7 Konferencji Stron Konwencji o Różnorodności Biologicznej poprzez przyjęcie decyzji zawierającej drobne modyfikacje zasad z Malawi i uzupełniającej te zasady o szczegółowe wskazówki dotyczące ich implementacji. W tym samym roku Komisja ds. Różnorodności Biologicznej Konwencji o Różnorodności Biologicznej przyjęła „*user’s guide*” o stosowaniu podejścia ekosystemowego do różnych projektów i zagadnień³⁰.

Ustalenie definicji, zasad i instrumentów wdrażania podejścia ekosystemowego, stanowiło kolejny przełom w rozwoju tego podejścia. W konsekwencji, równoległe z pracami prowadzonymi przez Komisję ds. Różnorodności Biologicznej i bezpośrednio po ich zakończeniu, dostrzec można liczne dokumenty programowe a niekiedy i normy prawa *hard law* odnoszące się do stosowania podejścia ekosystemowego w praktyce. Wśród przykładów takich inicjatyw przytoczyć można Deklarację Odpowiedzialnego Rybołówstwa w Ekosystemie Morskim (Reykjavik 2001), która wzywa do stworzenia i uwzględniania dobrych praktyk w odniesieniu do wprowadzania uwarunkowań ekosystemowych do zarządzania zasobami połowowymi. Podejście ekosystemowe do zarządzania ekosystemami morskimi zostało także uwzględnione w Planie Implementacji, przyjętym w trakcie Konferencji Rio 10+ w Johannesburgu w 2002 roku³¹. W 2010 roku w Nagoi w Japonii, strony konwencji o różnorodności biologicznej przyjęły plan strategiczny na rzecz ochrony różnorodności biologicznej 2011-2020 oraz na rzecz życia w harmonii z naturą. 12 celów tego programu znanych jest jako cele z Aichi. Wreszcie Szczyt Ziemi Rio 20+ z 2012 roku oraz przyjęty w jego trakcie dokument końcowy „*The future we want*” odnoszą się do podejścia ekosystemowego, łącząc je bezpośrednio z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz nawiązując do solidarności międzypokoleniowej: „Uznajemy, że oceany, morza i obszary przybrzeżne

²⁹ F. Platjow, op. cit., s. 55-58.

³⁰ UNEP/CBD/COP/7/21.

³¹ Por. par 30 Planu Implementacji.

stanowią integralny i istotny element ekosystemu Ziemi i mają krytyczne znaczenie dla jego utrzymania oraz że prawo międzynarodowe, odzwierciedlone w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, stwarza ramy prawne ochrony i zrównoważonego użytkowania oceanów i ich zasobów. (...) zobowiązujemy się chronić i przywracać zdrowie, produktywność i odporność oceanów i ekosystemów morskich oraz utrzymywać ich różnorodność biologiczną, umożliwiając ich ochronę i zrównoważone użytkowanie dla obecnych i przyszłych pokoleń, a także efektywnie stosować podejście ekosystemowe i zasadę przezorności w zarządzaniu, zgodnie z prawem międzynarodowym, działalnością oddziałującą na środowisko morskie, aby osiągnąć cele w zakresie wszystkich trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju”³².

Podejście ekosystemowe przyjęte zostało także jako jedno z podstawowych założeń regulacji korzystania z zasobów Morza Bałtyckiego przyjętych w ramach Konwencji Helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego³³, a w szczególności Bałtyckiego Planu Działań³⁴. Dla potrzeb wdrażania podejścia ekosystemowego HELCOM powołał specjalną stałą grupę roboczą HELCOM GEAR – grupa ds. wdrażania podejścia ekosystemowego. Podejście ekosystemowe w ramach instrumentów Konwencji HELCOM najbardziej widoczne jest w obszarze morskiego planowania przestrzennego. Z tego też względu znajduje ono swoje odzwierciedlenie w preambule rekomendacji HELCOM 28E/9 z 2007 roku³⁵.

Na przełomie nowego millennium, podejście ekosystemowe stało się także dominującym podejściem w odniesieniu do realizacji polityki

³² UN Doc A/RES/66/288 par. 158.

³³ Por. HELCOM Implementing the ecosystem approach – HELCOM regional coordination <http://www.helcom.fi/Documents/Ministerial2013/Associated%20documents/Supporting/GEAR%20report%20Reg%20coordination%20adopted%20by%20HOD42.pdf> [ostatni dostęp: 27.03.2017].

³⁴ M. Pyhälä, *HELCOM Baltic Sea Action Plan: An Ecosystem Approach to the Management of Human Activities*, [w:] M. Reckermann et al. (eds.), *Climate Impacts on the Baltic Sea: From Science to Policy*, Berlin 2012, s. 46 i nast.; H. Ahtiainen, *Ecosystem Services in the Baltic Sea*, s. 32.

³⁵ www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2028E-9.pdf [ostatni dostęp: 27.03.2017].

ochrony środowiska w UE³⁶. Wynika to po części z podobieństw pomiędzy założeniami podejścia ekosystemowego, a zasadą integracyjności, wyrażoną w dawnym art. 6 TWE, a obecnie w art. 11 TFUE³⁷. Wśród tych założeń z pewnością wymienić można holistyczne i międzysektorowe podejście do ochrony środowiska, a także chęć wpisania różnych form korzystania z zasobów ekosystemu w mechanizmy zrównoważonego funkcjonowania ekosystemów³⁸. Związki z założeniami podejścia ekosystemowego odnaleźć można również w założeniach Dyrektywy Habitatowej³⁹ (tworzonej w tym samym okresie co Konwencja o Różnorodności Biologicznej) i poniekąd także w Dyrektywie Ptasiej⁴⁰. Od 1998 roku Unia Europejska wdraża Strategię Różnorodności Biologicznej nakierowaną na implementację, w drodze planów działań, podejścia ekosystemowego w różnych sektorach ochrony i zarządzania środowiskiem. Współcześnie podejście ekosystemowe stało się elementem ochrony wód śródlądowych, poprzez wprowadzenie podejścia ekosystemowego i zarządzania adaptacyjnego, jako podstawowych założeń Ramowej Dyrektywy Wodnej⁴¹, a także ochrony środowiska morskiego, poprzez ujęcie podejścia ekosystemowego jako istotnego instrumentu realizacji założeń Ramowej Dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej⁴²

³⁶ J. Rice (ed), *Science dimensions of an Ecosystem Approach to Management of Biotic Ocean Resources (SEAMBOR)*, „European Science Foundation Position Paper” 14 April 2010, s. 19.

³⁷ W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 224.

³⁸ Por. D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 100 i nast.

³⁹ S. Apitz, *European Environmental Management: Moving to an Ecosystem Approach*, “Integrated Assessment and Management” 2006, vol.2 (1), s. 80.

⁴⁰ A. Farmer, L. Mee, O. Langmead, P. Cooper, A. Kannen, P. Jershaw, V. Cherrier, *The Ecosystem Approach in Marine Environment*, EU FP7 KNOWSEAS Project, <http://www.msfd.eu/knowseas/library/PB2.pdf> [ostatni dostęp: 27.03.2017].

⁴¹ P. Blancher C. Vignon, E. Catalan, B. Maresca, A. Dujin, X. Mordet, I. Borowski, L. Neubauer, S. Rotter, E. Interwies, M. C. Cunha, J. C. Marques, R. Pinto, C. Palma, *Ecosystem services approach for water framework directive implementation*, “WIT Transactions on Ecology and The Environment” 2011, vol. 148, s. 75-86.

⁴² T. Berg, K. FÜRHAUPTER, H. TEIXERIA, L. UUSITALO, N. ZAMPOUKAS, *The Marine Strategy Framework Directive and the ecosystem-based approach – pitfalls and solutions*, “Marine Pollution Bulletin” 2015, vol. 96, issue 1-2, s. 18-28; H. AHTIAINEN, *Ecosystem Services in the Baltic Sea*, s. 34.

i Dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich⁴³. Podejście ekosystemowe wdrażane jest w Unii Europejskiej także w ramach innych polityk UE. Przykładami może być tutaj chociażby wspólna polityka rybołówstwa, wspólna polityka morska i zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi⁴⁴.

PRAWA PARTYCYPACYJNE W REALIZACJI PODEJŚCIA EKOSYSTEMOWEGO

Od początków wdrażania podejścia ekosystemowego zaobserwować można stopniowo rosnącą rolę partycypacji publicznej w procesach zarządzania zasobami ekosystemów⁴⁵. Partycypacja publiczna stanowi istotny element podejścia ekosystemowego do ochrony i zarządzania środowiskiem morskim⁴⁶. Jest to związane z faktem, że podejście ekosystemowe wiąże się z koniecznością godzenia niekiedy sprzecznych oczekiwań interesariuszy i wymaga międzysektorowej współpracy przy jego wdrażaniu⁴⁷. Oczywistym wydaje się więc konieczność zaangażowania w dialog i wymianę informacji

⁴³ A. Gilbert, K. Alexander, R. Sardá, R. Brazinskaite, C. Fischer, K. Gee, M. Jessopp, P. Kershaw, H. J. Los, D. March Morla, C. O'Mahony, M. Pihlajamäki, S. Rees, and R. Varjopuro, *Marine spatial planning and Good Environmental Status: a perspective on spatial and temporal dimensions*, "Ecology and Society" 2015, vol. 20(1), s. 64.

⁴⁴ F. Platjow, op. cit., s. 59.

⁴⁵ P. Dearden, M. Bennett, J. Johnston, *Trends in global protected area governance, 1992–2002*, "Environmental Management" 2005, vol. 36(1), s. 89–100; F. Platjow, op. cit., s. 167.

⁴⁶ H. Tallis, P. Levin, M. Ruckelhaus, S. Lester, K. McLeod, D. Fluharty, B. Halpern *The many faces of ecosystem-based management: making the process work today in real places*, "Marine Policy" 2010, vol. 34 (2), s. 340–348; R. Sardá, T. O'Higgins, R. Cormier, A. Diedrich, K. Tintarè, op. cit., s. 51 i nast.; S. Leech, A. Wiensczyk, J. Turner, *Ecosystem management: A practitioners' guide*, "BC Journal of Ecosystems and Management" 2009, vol. 10 (2), s. 8.

⁴⁷ M. Quinn, *Ecosystem-based management*, [w:] D. Thompson (ed.), *Tools for environmental management*, New Society Publishers, Gabriola Island 2002, s. 370–382; J. Pirot, P. Meynell, D. Elder (eds), *Ecosystem Management: Lessons from around the World. A Guide for Development and Conservation*, Practicioners IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge 2002 s. 69–71.

zarówno organów administracji zajmujących się wdrażaniem tej metody zarządzania ekosystemem, jak i przedsiębiorców, społeczność lokalną, czy środowiskowych NGO's. Ekosystem pozostaje przecież skomplikowaną siecią wzajemnych współzależności, w tym relacji pomiędzy człowiekiem a pozostałymi elementami różnorodności biologicznej. U podstaw tej koncepcji znajduje się uznanie, że trwałe zachowanie różnorodności biologicznej we wszystkich jej przejawach wymaga rozpatrywania jej w kontekście ekosystemowym, a także uwzględniania wielostronnych interakcji między człowiekiem i użytkowanymi przez niego ekosystemami⁴⁸. Cechą podejścia ekosystemowego jest jego zdolność do adaptowania się do zmian, powiązanie z zasadą przezorności i silne oparcie na podstawach naukowych⁴⁹. Komisja Europejska zauważa, że „zarządzanie ekosystemowe powinno mieć cechy adaptacyjności i brać pod uwagę różnorodność i zmienność środowiska”⁵⁰. Kierunki tej adaptacyjności wyznacza z jednej strony rozwój wiedzy naukowej o ekosystemach, a z drugiej – interesy formułowane przez interesariuszy. Partycypacja w podejmowaniu decyzji uznawana jest obok zarządzania i pozyskiwania, udostępniania i przetwarzania informacji jako jeden z filarów zarządzania ekosystemowego⁵¹.

Pozyskiwaniu i udostępnianiu zarówno decydującym, społeczeństwu i nauce informacji dotyczącej stanu środowiska obszaru Morza Bałtyckiego służyć może cały szereg rozwiązań technicznych. Jednym z bardziej istotnych obszarów informacji mogących służyć wdrażaniu podejścia ekosystemowego do zarządzania obszarami środowiska morskiego, są infor-

⁴⁸ B. Brzezicki, *Podejście ekosystemowe i półnaturalna hodowla lasu (w kontekście zasady wielofunkcyjności lasu)*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2008, zeszyt 3 (19), s. 42.

⁴⁹ C. Chen, *The Ecosystem Approach to International Marine Management under International Law: A Case Study of the East China Sea*, [w:] Z. Keyuan (ed.), *Sustainable development and the Law of the Sea*, Brill, Leiden 2017, s. 232.

⁵⁰ Komisja Europejska, *Guidance to the Application of the Ecosystem Approach to Management of Human Activities*, Raport Grupy roboczej ds. Podejścia ekosystemowego do zarządzania, Bruksela 2004.

⁵¹ R. Sardá, T. O'Higgins, R. Cormier, A. Diedrich, K. Tintarè, op. cit., s. 51 i nast.

macje związane z planowaniem przestrzennym⁵². Dostęp do nich gwarantować ma rozwój infrastruktury informacji przestrzennej, zagwarantowany Dyrektywą 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej⁵³.

PRAWNE GWARANCJE PRAW PARTYCYPACYJNYCH W OCHRONIE ŚRODOWISKA MORSKIEGO OBSZARU MORZA BAŁTYCKIEGO – REGULACJE OGÓLNE

Podstawowym instrumentem prawnomiędzynarodowym, gwarantującym dostęp do informacji o środowisku, a także partycypację publiczną w decyzjach tego środowiska dotyczących, jest z pewnością Konwencja z Aarhus o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska⁵⁴. Jej pozycja w europejskim systemie ochrony praw człowieka do środowiska jest wyjątkowa, z racji faktu, że jest to jeden z podstawowych norm prawa międzynarodowego, ustanawiających prawa człowieka o charakterze proceduralnym w obszarze ochrony środowiska naturalnego⁵⁵. Podstawowymi prawami partycypacyjnymi gwarantowanymi przez konwencję z Aarhus jest dostęp do informacji o środowisku (art. 4-6), udział w podejmowaniu decyzji środowiskowych (art. 6-8) i prawo do sądu w obszarze ochrony środowiska naturalnego (art. 9)⁵⁶.

⁵² D. Pyć, *Podejście ekosystemowe do morskiego planowania przestrzennego jako praktyka postępowania w zarządzaniu działalnością człowieka*, [w:] M. Adamowicz, J. Nawrot (red.), *Europeizacja Prawa Morskiego*. Gdańsk 2016, s. 15-35.

⁵³ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1-14).

⁵⁴ M. Kenig-Witkowska, *Prawo Środowiska Unii Europejskiej. Wybór i wprowadzenie Maria Magdalena Kenig-Witkowska*, Warszawa 2012, s. 24.

⁵⁵ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human Rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 90 i nast.

⁵⁶ UNECE, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*. United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2005, s. 1, 4-7.

Normy prawa Unii Europejskiej przewidują podstawowe gwarancje partycypacyjne poprzez zabezpieczenie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Karcie Praw Podstawowych dostępu do informacji o środowisku. Artykuł 15 Traktatu uznaje uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego, jako jeden z instrumentów osiągania celów dobrych rządów. Z tego też względu, gwarantuje każdemu obywatelowi prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek UE. Karta Praw Podstawowych w art. 11 gwarantuje wolność przekazywania i otrzymywania informacji, a art. 41 odnosi się do prawa do dobrej administracji. Jeżeli skorelujemy te dwa prawa z wynikającymi z art. 37 Karty gwarancjami integracji wysokiego poziomu ochrony środowiska z politykami Unii, wydaje się, że nawet na poziomie konstytucyjnym można zidentyfikować podstawy dla zapewnienia praw partycypacyjnych w ochronie środowiska morskiego w UE⁵⁷.

Od lat dziewięćdziesiątych w prawie unijnym istnieją normy gwarantujące dostęp do informacji o środowisku. Obecnie obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 roku o dostępie publicznym do informacji o środowisku⁵⁸. Jej treść w głównej mierze opiera się na treści Konwencji z Aarhus, uszczegóławiając ją i wprowadzając określone normy o charakterze proceduralnym. Podstawową zasadą, którą dyrektywa dzieli z Konwencją z Aarhus, jest istnienie podmiotowego prawa do informacji o środowisku. Dla zapewnienia realizacji zasady partycypacji publicznej w ochronie środowiska, zasadnicze znaczenie ma dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku 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 dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE. Artykuł 2 dyrektywy

⁵⁷ O związkach pomiędzy dobrą administracją a zapewnieniem partycypacji publicznej w realizacji podejścia ekosystemowego w ochronie środowiska patrz F. Platjow, op. cit., s. 35.

⁵⁸ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s. 26–32).

przedstawia schemat efektywnej partycypacji publicznej w podejmowaniu decyzji. Na udział ten składa się, po pierwsze, odpowiednie poinformowanie społeczeństwa o podjęciu prac nad utworzeniem lub zmianą takich planów, po drugie, nadanie społeczeństwu uprawnień w zakresie wyrażania komentarzy i opinii w momencie, kiedy uwagi te mogą jeszcze wywołać realny wpływ na kształt planów i programów. Trzecim elementem jest obowiązek nie tyle uwzględnienia, co przynajmniej rozważenia zasadności uwag i wniosków, a czwartym poinformowanie społeczeństwa o podjętych decyzjach oraz przyczynach i refleksjach, na których oparto decyzje, wraz z poinformowaniem o wpływie społecznym na podjęte decyzje (art. 2 ust. 2). W kontekście implementacji zapisów konwencji z Aarhus do prawa UE, wspomnieć należy również o Rozporządzeniu Parlamentu i Rady 1367/2006 z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty.

PRAWNE GWARANCJE PRAW PARTYCYPACYJNYCH
W OCHRONIE ŚRODOWISKA MORSKIEGO
OBSZARU MORZA BAŁTYCKIEGO – REGULACJE
SPECYFICZNE, ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM
PODEJŚCIA EKOSYSTEMOWEGO

Podstawą do wskazania roli, jaką partycypacja publiczna odgrywa w realizacji podejścia ekosystemowego, są zasady z Malawi⁵⁹. Odgrywają one niezwykle istotną rolę w rozumieniu podejścia ekosystemowego, ze względu na wskazanie praktycznych aspektów jego wdrażania. Zostały one przyjęte w 1998 roku w ramach 4 Konferencji Stron Konwencji o Różnorodności Biologicznej⁶⁰. Znamiennym dla określenia roli partycypacji publicznej w realizacji koncepcji podejścia ekosystemowego wydaje się fakt, że

⁵⁹ B. Brzezicki, op. cit., s. 42.

⁶⁰ UNEP/CBD/COP/4/Inf.9.

spośród 12 zasad z Malawi, niemalże połowa odnosi się bezpośrednio lub pośrednio do kwestii związanych z partycypacją publiczną. Już pierwsza zasada stwierdza, że „Cele gospodarowania zasobami naturalnymi (ziemia, woda, organizmy żywe) są sprawą społecznego wyboru”. Komentarz do tej zasady podkreśla konieczność włączenia we wdrażanie podejścia ekosystemowego, w szczególności społeczności lokalnych. Zasada druga odnosząca się do konieczności decentralizacji do najniższego możliwego poziomu zarządzania ekosystemem, również posiada swój wymiar partycypacyjny. Wynika to zwłaszcza z komentarza do tej zasady, który stwierdza, że „zarządzanie zasobami przyrody powinno brać pod uwagę wszystkie zainteresowane strony i dążyć do zrównoważenia interesów lokalnych z ogólnym dobrem publicznym. Im mniejsza odległość pomiędzy zarządzającym i zarządzanym ekosystemem, tym większa odpowiedzialność, poczucie własności, wiarygodność, zaangażowanie, wykorzystanie miejscowej wiedzy”. Także zasada piąta przyjmuje społeczeństwo, jako centrum podejścia ekosystemowego, dając priorytet gwarancjom zaspokajania różnych potrzeb społecznych, związana jest z partycypacją. Potrzeby te muszą bowiem być artykułowane w ramach różnych form partycypacji społecznej⁶¹. Zasada jedenasta odnosi się do dostępności informacji, w tym także pozyskiwanie wiedzy lokalnej – „Podejście ekosystemowe powinno brać pod uwagę wszystkie informacje, w tym wiedzę lokalną, dane naukowe oraz innowacyjne rozwiązania praktyki. Komentarz do tej zasady podkreśla dwukierunkowość przepływu informacji poprzez stwierdzenie, że cała dostępna informacja dotycząca danego obszaru powinna być udostępniona wszystkim zainteresowanym i aktorom. Założenia, na których oparte są propozycje zagospodarowania powinny być sformułowane i podane wprost oraz poddane weryfikacji pod kątem dostępnej wiedzy i opinii zainteresowanych stron”. Zasada dwunasta podejścia ekosystemowego koncentruje się na inkluzyjności tego podejścia poprzez uwzględnianie wszystkich zainteresowanych stron i dyscyplin naukowych⁶².

⁶¹ F. Platjow, op. cit., s. 46.

⁶² O roli partycypacji publicznej w naukowych aspektach podejścia ekosystemowego patrz G. Pavlikakis, V. Tsihrintzis, *Ecosystem management: A review of a new concept and*

Partycypacja publiczna, jako istotny element zarządzania ekosystemowego, zidentyfikowana została także przez Konwencję Helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. Artykuł 17 Konwencji nakłada na Państwa Strony obowiązek zapewnienia dostępu do informacji dotyczących stanu Morza Bałtyckiego i wód na obszarze jego zlewni. Dodatkowo, udostępniane na tej podstawie są również informacje dotyczące środków podjętych oraz mających zostać podjętych nakierowanych na zapobieganie i eliminację zanieczyszczeń, wydane zezwolenia oraz warunki do nich się odnoszące, wyniki kontroli próbek wody i ścieków, a także udostępniane mają być normy jakości wody. Innym przykładem dokumentu HELCOM, łączącego podejście ekosystemowe z partycypacją publiczną jest Bałtycki Plan Działań. W rozdziale „Podnoszenie świadomości i kwalifikacji” (ang. *Awariness rising and capacity building*) Bałtycki Plan Działań rekomenduje państwom, regionalnym i lokalnym samorządom angażowanie interesariuszy oraz społeczności w działania promujące „zdrowy Bałtyk” i aktywne promowanie partycypacji publicznej w podejmowaniu decyzji. W rozdziale tym przewidziane jest również prowadzenie szerokiego spektrum działań informacyjnych oraz działań z zakresu podnoszenia świadomości środowiskowej i edukacji ekologicznej⁶³. Zaangażowanie społeczne jest postrzegane, jako kluczowe dla efektywnego implementowania założeń Bałtyckiego Planu Działań.

Także prawo europejskie łączy w sposób bezpośredni zagadnienia podejścia ekosystemowego z gwarancjami praw partycypacyjnych. Jednym z pierwszych przykładów regulacji łączącej te dwie koncepcje, jest Ramowa Dyrektywa Wodna⁶⁴, której regulacja wywiera istotny wpływ na

methodology,”*Water Resources Management*” 2000, vol. 14(4), s. 257-283; S. Söderström, *Regional Environmental Governance and Avenues for the Ecosystem Approach to Management in the Baltic Sea Area*, Linköping 2017, s. 6.

⁶³ Por. B. Dmochowska, A. Szaniawska, *Poland – looking for a higher environmental awareness*, [w:] M. Pihlajmäki, N. Tynkkynen (eds), *Governing the blue-green Baltic Sea. Societal challenges of marine eutrophication prevention*, Helsinki 2011, s. 66-77.

⁶⁴ P. Blancher C. Vignon, E. Catalan, B. Maresca, A. Dujin, X. Mordet, I. Borowski, L. Neubauer, S. Rotter, E. Interwies, M. C. Cunha, J. C. Marques, R. Pinto, C. Palma, op. cit., s. 75-86.

stan środowiska Morza Bałtyckiego⁶⁵. O zapewnieniu udziału społecznego w ustalaniu i aktualizacji planów gospodarowania wodami dorzecza i powiązaną z tym koniecznością zapewnienia odpowiedniego dostępu do informacji o planowanych środkach osiągnięcia celów dyrektywy wspomina już preambuła tej dyrektywy. Ponadto art. 14 dyrektywy wprowadza obowiązek udostępniania do zgłaszania uwag podstawowych instrumentów wdrażania podejścia ekosystemowego w gospodarce wodami śródlądowymi, przejściowymi i przybrzeżnymi. Co więcej, dyrektywa zapewnia znacznie dłuższy niż standardowy (wynikający z przepisów odnoszących się do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) okres prowadzenia konsultacji – gwarantując, odpowiednio, 3 lata dla harmonogramu i programu prac dla tworzenia planu gospodarowania wodami dorzecza, dwa lata dla tymczasowego przeglądu istotnych zagadnień gospodarki wodnej i rok dla projektu planu gospodarowania wodami. Inicjatywa wydłużenia okresu konsultacji jest jak najbardziej wskazana, gdyż w np. w przypadku polskiej ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko termin ten wynoszący do niedawna 21 a obecnie wydłużony do 30 dni⁶⁶ był krytykowany jako nie wystarczający do zapewnienia efektywnej partycypacji⁶⁷.

Drugą dyrektywą łączącą problematykę podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska Bałtyku z prawami partycypacyjnymi jest Ramowa Dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej⁶⁸. Podobnie jak to było

⁶⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Wpływ ramowej dyrektywy wodnej na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII, s. 85 i nast.

⁶⁶ Por. art. 33 ustawy, J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII, s. 229 i n.

⁶⁷ M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjnoprawne*, Toruń 2011, s. 163; M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część druga)*, „Disputatio” 2012, t. XIV (2), s. 84-85; M. Nyka, *Polish Law on Controlling Emissions of Nutrients in Baltic Sea Region*, Stockholm 2014, s. 9.

⁶⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19–40.

w przypadku Ramowej Dyrektywy Wodnej, partycypacja publiczna została uznana za niezwykle istotny element realizacji celów dyrektywy. Z tego względu Dyrektywa zakłada wsparcie aktywnego udziału społeczeństwa, stwierdzając w dyrektywie: „Aby zapewnić aktywny udział społeczeństwa w pracach przy opracowywaniu, realizacji oraz uaktualnianiu strategii morskich, powinny zostać przyjęte przepisy dotyczące odpowiedniego informowania społeczeństwa o różnych elementach tych strategii lub ich uaktualnionych wersji, a także przekazywania na wniosek odpowiednich informacji wykorzystywanych przy opracowywaniu strategii morskich, zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku”. W związku z wyraźnie widocznym stosowaniem podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska morskiego⁶⁹, niezbędnym stało się zagwarantowanie na odpowiednim poziomie praw partycypacyjnych⁷⁰. Jako jeden z elementów programów środków dla osiągnięcia dobrego stanu środowiska wód morskich wskazuje w załączniku IV Komunikację, udział zainteresowanych stron i wzrost świadomości społecznej. W osobnym rozdziale (rozdział IV), noszącym tytuł „Aktualizacja, Sprawozdania, Informowanie społeczeństwa”, zawarte zostały normy szczegółowe odnoszące się do partycypacji publicznej. Artykuł 19 Dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że wszystkie zainteresowane strony, będą miały odpowiednio wcześniej zapewnioną rzeczywistą możliwość uczestnictwa we wdrażaniu dyrektywy. Jako źródło gwarancji w zakresie dostępu do informacji Dyrektywa (art. 19) wskazuje omówioną powyżej dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

⁶⁹ Por. np. art. 13 Dyrektywy.

⁷⁰ Dyrektywa jako jeden z elementów programów środków dla osiągnięcia dobrego stanu środowiska wód morskich wskazuje w załączniku IV Komunikację, udział zainteresowanych stron i wzrost świadomości społeczne.

WNIOSKI

W świetle przedstawionych powyżej rozważań podejście ekosystemowe uznać trzeba za jeden z wiodących obecnie instrumentów ochrony środowiska morskiego Bałtyku. Podstawowe założenia tego podejścia włączają wielowymiarowo aspekty społeczne do problematyki ochrony środowiska morskiego. Człowiek i jego działalność staje się jednym z elementów środowiska, a zapewnienie ludności dostępu do usług ekosystemowych potraktowane zostało jako jeden z podstawowych celów ochrony tego środowiska. Takie antropocentryczne podejście łagodzone jest nieco przez przyjęcie w niektórych z analizowanych aktów prawnych perspektywy sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do usług ekosystemowych środowiska morskiego. Podejście ekosystemowe nie traktuje jednak człowieka li tylko jako biernego odbiorcy regulacji. Dostrzega ono bowiem potencjał tkwiący w zaangażowaniu społeczeństwa w problematykę ochrony środowiska. Zaangażowanie to realizowane jest w kilku aspektach, z których najważniejsze są: aspekt edukacji ekologicznej, aspekt dostępu do informacji o środowisku i aspekt społecznego udziału w podejmowaniu decyzji, czy przygotowywaniu dokumentów planistycznych odnoszących się do problematyki ochrony środowiska morskiego.

Joanna Rezmer*

PRAWO DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU
Z PERSPEKTYWY ORGANÓW POWSZECHNEGO
SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA
ORAZ EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
PRAW CZŁOWIEKA

WSTĘP

Powszechna deklaracja praw człowieka z 1948 roku ani żaden z instrumentów ukształtowanego pod auspicjami ONZ tzw. traktatowego systemu ochrony praw człowieka nie formułują *expressis verbis* prawa do zdrowego środowiska¹, podobnie jak nie czyni tego Konwencja o ochronie

* dr Joanna Rezmer, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

¹ Termin „prawo do zdrowego środowiska” jest stosowany np. przez A.A. Caçado Trindade (por. Idem, *Human Rights and the Environment*, [w:] J. Symonides (ed.), *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Aldershot-Brookfield 1998, s. 118, 131-138); S. Giorgetta (por. Idem, *The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2002, nr 2, s. 173-194), a także w: J. Symonides, V. Volodin (ed.), *A Guide to Human Rights. Institutions, Standards, Procedures*, UNESCO 2003, s. 380-382. Należy jednak zaznaczyć,

praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC lub Konwencja europejska)². Wspomniane dokumenty gwarantują jednak prawa i wolności, których realizacja ściśle związana jest z kwestiami środowiskowymi. Korelacja ta ma dwojaki charakter – po pierwsze, urzeczywistnienie pewnych praw jest w sposób szczególny uzależnione od stanu środowiska; po drugie, istnieją prawa i wolności, których pełna implementacja wpływa na kształtowanie lepszej polityki środowiskowej i przyczynia się do poprawy jego ochrony³. Do pierwszej grupy zaliczyć można np. prawo do życia, prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia, prawo do odpowiedniego poziomu życia, prawo do poszanowania

że w dokumentach międzynarodowych i w doktrynie występują również inne określenia, takie jak: „prawo do czystego środowiska”, „prawo do bezpiecznego środowiska”, „prawo do zadowalającego środowiska” bądź – w ujęciu ogólnym – „prawo do środowiska”. Przez przedstawicieli doktryny, którzy zwracają uwagę na występowanie nie jednego, lecz całego zespołu praw człowieka dotyczących środowiska, używane bywają ponadto pojęcia „praw środowiskowych” lub „praw do środowiska”. Por. L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2006, nr 4, s. 312, 313-314. Szerzej na temat problematyki praw człowieka i środowiska zob. także J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human Rights and the Environment*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2012, nr 3, s. 81-109; A. Grear, J. Kotzé (ed.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham 2015.

² Prawo do zdrowego (czystego, bezpiecznego, zadowalającego) środowiska wyraźnie uwzględnione zostało natomiast w niektórych regionalnych instrumentach praw człowieka – Afrykańskiej karcie praw człowieka i ludów z 1981 r. (w świetle art. 24 Karty wszystkie ludy mają prawo do „ogólnie zadowalającego środowiska sprzyjającego ich rozwojowi”); przyjętym w 1988 r. Protokole dodatkowym – Protokole z San Salwador – do Amerykańskiej konwencji praw człowieka, w dziedzinie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (art. 11 § 1 Protokołu przyznaje każdemu „prawo do życia w zdrowym środowisku”); Deklaracji praw człowieka ASEAN z 2012 r. (zgodnie z § 28 lit f. Deklaracji każdy ma prawo do odpowiedniego poziomu życia, które obejmuje *inter alia* prawo do „bezpiecznego, czystego i zrównoważonego środowiska”). Z kolei proklamowana 12.11.1997 r. przez Konferencję Generalną UNESCO Deklaracja dotycząca zobowiązań obecnych pokoleń wobec przyszłych pokoleń w art. 5 formułuje obowiązek zachowania odpowiedniej jakości i integralności środowiska dla przyszłych generacji oraz zapewnienia, by nie były one narażone na zanieczyszczenie, które mogłoby zagrażać ich zdrowiu lub egzystencji.

³ *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox. *Preliminary Report*, 2012, A/HRC/22/43 (dalej: *Preliminary Report*), § 17; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 83.

własności⁴. Druga grupa standardów obejmuje m.in. prawo do udziału w rządzeniu (kierowaniu sprawami publicznymi), prawo do skutecznego środka odwoławczego, wolność zrzeszania się oraz wolność wypowiedzi, zwłaszcza w aspekcie prawa do informacji⁵.

Dalsze rozważania poświęcone zostaną właśnie prawu do informacji dotyczącej środowiska oraz temu, w jaki sposób jest ono postrzegane przez międzynarodowe organy praw człowieka działające na poziomie powszechnym, zwłaszcza przez ekspertów zajmujących się problematyką praw człowieka w ramach mandatów tematycznych Rady Praw Człowieka (a wcześniej jej poprzedniczki – Komisji Praw Człowieka), oraz – na poziomie europejskim – przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że prawo do informacji o środowisku jako jedno z proceduralnych praw, które warunkują aktywny, świadomy udział społeczeństw w decydowaniu o sprawach środowiskowych, zostało wyraźnie wymienione już w Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju, proklamowanej w 1992 roku na konferencji zorganizowanej pod auspicjami ONZ w Rio de Janeiro (Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”)⁶. Zasada 10 Deklaracji z Rio stwierdza wprost, że: „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli, na odpowiednim szczeblu. Na poziomie krajowym każdy powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej, w tym do informacji o niebezpiecznych substancjach oraz niebezpiecznej działalności prowadzonej w ich społeczności, jak również możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwiać oraz wzmacniać świadomość społeczeństw oraz społeczną partycypację poprzez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Należy zapewnić efektywny

⁴ *Preliminary Report*, § 17-24; L. Karski, op. cit., s. 318. Por. także L. Collins, *The United Nations, Human Rights and the Environment*, [w:] A. Grear, J. Kotzé (ed.), op. cit., s. 224-226.

⁵ *Preliminary Report*, § 17 oraz § 25.

⁶ Tekst Deklaracji w języku polskim publikowany w: *Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” - Szczyt Ziemi: Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r.*, tłum. I. Kulisz et al., Warszawa 1993.

dostęp do środków sądowych i administracyjnych w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”. Cytowane postanowienie Deklaracji stało się impulsem i punktem wyjścia do wypracowania szeregu krajowych oraz międzynarodowych regulacji (o charakterze *soft law* i *hard law*), które normują tzw. proceduralne prawa środowiskowe⁷. Do zasady 10 odwołuje się w szczególności preambuła Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przyjęta w 1998 roku z inicjatywy Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ⁸ (dalej: Konwencja z Aarhus)⁹. Wspomniana umowa szeroko reguluje zagadnienia związane z prawem do informacji o środowisku (definiuje pojęcie takiej informacji, określa zasady gromadzenia i rozpowszechniania informacji dotyczącej środowiska oraz zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji)¹⁰, należy jednak zaznaczyć, że jej zasięg jest ograniczony do państw europejskich i kilku krajów z obszaru Azji Środkowej¹¹.

PRAWO DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU – PERSPEKTYWA ORGANÓW POWSZECHNEGO SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Zgodnie z art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku (dalej: MPPOP)¹² prawo do swobodnego wyra-

⁷ *Preliminary Report*, 2012, A/HRC/22/43, § 30; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 97-98.

⁸ Komisja (*United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*) jest organem pomocniczym – jedną z pięciu komisji regionalnych Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. W jej pracach uczestniczy 56 państw z rejonu Europy, Azji i Ameryki Północnej. Por. <https://www.unece.org/mission.html> [ostatni dostęp 15.3.2017].

⁹ Konwencja z Aarhus została otwarta do podpisu 25.6.1998 r., weszła w życie 30.10.2001 r. Tekst publikowany w: Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706 (z póź. zm.).

¹⁰ Szerzej por. m.in. *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, UN 2014, s. 41-117; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 98; S. Giorgetta, op. cit., s. 186-188.

¹¹ Konwencja z Aarhus wiąże obecnie 46 państw oraz Unię Europejską. Por. dane dostępne na https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en [ostatni dostęp 30.4.2017].

¹² MPPOP został przyjęty 16.12.1966 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ

żania poglądów obejmuje „swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów (idei), bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Jak zauważył Komitet Praw Człowieka w Komentarzu ogólnym nr 34 z 2011 roku, cytowane postanowienie Paktu gwarantuje prawo dostępu do informacji znajdującej się w posiadaniu organów publicznych, niezależnie od postaci, w jakiej jest ona przechowywana, źródła jej pochodzenia czy też daty wytworzenia¹³. Co więcej, z art. 19 ust. 2 MPPOP wynika nie tylko zobowiązanie państw-stron Paktu do powstrzymania się od ingerencji, gdy jednostka dąży do uzyskania informacji, ale także obowiązek pozytywny – aktywności w zakresie podawania do wiadomości publicznej informacji stanowiących przedmiot interesu publicznego¹⁴. W opinii Komitetu państwa-strony powinny podjąć wszelkie wysiłki celem zapewnienia łatwego, szybkiego, skutecznego i praktycznego dostępu do takich informacji oraz wprowadzić niezbędne procedury umożliwiające ich uzyskiwanie, w ramach których prośby o udzielenie informacji byłyby rozpatrywane w odpowiednim czasie i przy zastosowaniu przejrzystych, zgodnych z Paktem reguł. Dopuszczalne jest pobieranie opłat za udzielenie informacji, jednak nie mogą one stanowić nadmiernych przeszkód w dostępie do informacji. Każda odmowa udzielenia informacji przez organy władzy

2200 A (XXI), wszedł w życie 23.3.1976 r., a dla Polski 18.6.1977 r. Tekst publikowany w: Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

¹³ *General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, § 18.* Podobne stanowisko zajął Specjalny Sprawozdawca ds. popierania i ochrony wolności opinii i ekspresji, stwierdzając w raporcie z 2013 r., że: „Prawo dostępu do informacji jest wieloaspektowe. Obejmuje zarówno ogólne prawo społeczeństwa do tego, by mieć dostęp do informacji stanowiących przedmiot interesu publicznego, pochodzących z różnych źródeł, jak i prawo dostępu do informacji przysługujące środkom masowego przekazu, a także prawo jednostek do zwracania się o i otrzymywania informacji o znaczeniu publicznym oraz informacji dotyczących ich samych, które mogą oddziaływać na ich indywidualne prawa”. Por. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2013, A/68/362, § 19.*

¹⁴ *General comment No. 34, § 19:* „To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest”.

wymaga uzasadnienia, należy także zapewnić środki odwoławcze od takich decyzji, jak również środki prawne przysługujące w sytuacji, gdy organ nie odpowiada na prośbę o udostępnienie informacji¹⁵.

Komitet Praw Człowieka w swoim Komentarzu mówi wprawdzie ogólnie o informacji o znaczeniu publicznym (*information of public interest*), nie wymieniając wprost informacji dotyczących środowiska, uzasadnione wydaje się jednak twierdzenie, że mieszczą się one w kategorii informacji, które należą do sfery interesu publicznego. Co za tym idzie, w przypadku informacji o środowisku, a przynajmniej znaczącej ich części – np. wiadomości i danych na temat zanieczyszczenia środowiska i związanych z nim zagrożeń, aktualny będzie wymóg proaktywnej postawy państwa w zakresie udostępniania informacji.

Wyraźnie o prawie do informacji odnoszącej się do środowiska oraz wody (jednego z elementów środowiska) wspomniał natomiast inny organ traktatowy – Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, sprawujący pieczę nad implementacją Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁶. W Komentarzu ogólnym nr 15 z 2002 roku, poświęconym prawu do wody, Komitet ten wskazał wprost, że jednostkom i grupom należy zapewnić pełny i równy dostęp do informacji dotyczących wody, usług z zakresu gospodarki wodnej oraz środowiska, które znajdują się w posiadaniu władz publicznych lub osób trzecich¹⁷.

Szerzej na temat relacji pomiędzy wolnością wypowiedzi (w aspekcie prawa do informacji) a zagadnieniami dotyczącymi środowiska wypowiedziały się do tej pory nie komitety traktatowe, lecz ciała funkcjonujące w ramach tzw. politycznego systemu ochrony praw człowieka ONZ.

¹⁵ Ibidem, § 19.

¹⁶ MPPGSK został przyjęty 16.12.1966 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2200 A (XXI), wszedł w życie 3.1.1976 r., a dla Polski 18.6.1977 r. Tekst publikowany w: Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

¹⁷ *General Comment No. 15 (2002). The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11, § 48: „Individuals and groups should be given full and equal access to information concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties”.

W 1994 roku Specjalny Sprawozdawca ds. praw człowieka i środowiska, powołany przez Podkomisję ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości (organ pomocniczy Komisji Praw Człowieka)¹⁸, przedstawił swój finalny raport¹⁹, w którym stwierdził, że prawo do informacji ma kluczowe znaczenie dla ochrony środowiska oraz dla zapobiegania problemom praw człowieka, jakie mogą powstawać w związku z kwestiami środowiskowymi. W ocenie Sprawozdawcy omawiane prawo implikuje wymóg, aby informacje odnoszące się do środowiska były odpowiednie i pełne oraz udzielane we właściwym czasie; aby procedury uzyskiwania takich informacji były proste i krótkie a związane z nimi koszty rozsądne; wreszcie – aby informacje o środowisku były dostępne niezależnie od granic państwowych. Co istotne, prawo do informacji obejmuje nie tylko możliwość uzyskania informacji udzielanej na prośbę zainteresowanej jednostki lub grupy, ale również prawo do bycia informowanym, nawet bez specjalnego wniosku, o wszelkich faktach, które mają (bądź potencjalnie mogą mieć) negatywny wpływ na środowisko. Wynika stąd spoczywający na władzach obowiązek gromadzenia i rozpowszechniania stosownych informacji oraz powiadamiania z należyтым wyprzedzeniem o istotnych zagrożeniach środowiskowych²⁰. Należy ponadto podkreślić, że Specjalny Sprawozdawca Podkomisji zawarł w raporcie projekt „Zasad dotyczących praw człowieka i środowiska” (dalej jako: Zasady)²¹, w którym wyraźnie sformułowane zostało przysługujące wszystkim osobom prawo do informacji na temat środowiska. W świetle Zasad wspomniane prawo odnosi się do informacji o działaniach lub sposobach postępowania mogących oddziały-

¹⁸ Por. decyzja Podkomisji 1989/108 z 31.8.1989 r. oraz rezolucja Podkomisji 1990/7 z 30.8.1990 r.

¹⁹ *Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned. Human rights and the environment. Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur*, 1994, E/CN.4/Sub.2/1994/9. Szerzej na temat raportu F. Ksentini i jego znaczenia dla konceptualizacji prawa do zdrowego środowiska por. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 92-93; L. Collins, op. cit., s. 230-231 i 238; S. Giorgetta, op. cit., s. 179-180.

²⁰ *Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned. Human rights and the environment. Final report...*, § 203-204.

²¹ *Ibidem, Annex I: Draft principles on human rights and the environment.*

wać na środowisko, jak również informacji niezbędnych do tego, by umożliwić efektywny udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym w sprawach środowiskowych. Informacje te powinny być udzielane w odpowiednim czasie, jasne, zrozumiałe i dostępne bez nadmiernego obciążenia finansowego osoby zwracającej się o ich udostępnienie²². Wyraźnie gwarantowano także każdemu prawo do posiadania i wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania idei i informacji odnoszących się do środowiska²³.

Zaproponowane w raporcie z 1994 roku Zasady mogły – jak sugerował Sprawozdawca – stanowić punkt wyjścia dla przyjęcia przez ONZ zespołu norm konsolidujących prawo do „zadowalającego środowiska”²⁴, jednak nie zostały formalnie zaaprobowane przez Komisję Praw Człowieka. Komisja nie utworzyła także mandatu poświęconego tematyce praw człowieka i środowiska. Powstał on dopiero na mocy decyzji Rady Praw Człowieka, która w 2012 roku powołała Niezależnego Eksperta ds. zobowiązań z dziedziny praw człowieka dotyczących korzystania z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska²⁵ (od 2015 roku mandat ten funkcjonuje pod nazwą Specjalnego Sprawozdawcy)²⁶. Z drugiej strony już w 1995 roku Komisja podjęła decyzję o utworzeniu mandatu Specjalnego Sprawozdawcy ds. negatywnych skutków, jakie nielegalne przemieszczanie i składowanie toksycznych oraz niebezpiecznych produktów i odpadów

²² *Draft principles on human rights and the environment, Part III, § 15*: „All persons have the right to information concerning the environment. This includes information, howsoever compiled, on actions or courses of conduct that may affect the environment and information necessary to enable effective public participation in environmental decision making. The information shall be timely, clear, understandable and available without undue financial burden to the applicant”.

²³ *Draft principles on human rights and the environment, Part III, § 16*: „All persons have the right to hold and express opinions and to disseminate ideas and information regarding the environment”.

²⁴ *Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned. Human rights and the environment. Final report...*, § 261.

²⁵ *Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*. Por. rezolucja Rady Praw Człowieka 19/10 z 22.3.2012 r.

²⁶ Rezolucja Rady Praw Człowieka 28/11 z 26.3.2015 r.

rodzi dla korzystania z praw człowieka²⁷. Mandat tego Sprawozdawcy został rozszerzony w 2011 roku przez Radę Praw Człowieka, która nadała mu nazwę Specjalnego Sprawozdawcy ds. skutków, jakie dla praw człowieka rodzi przyjazne dla środowiska gospodarowanie i usuwanie niebezpiecznych substancji oraz odpadów²⁸.

Obaj Sprawozdawcy w przygotowywanych na zlecenie Komisji lub Rady raportach zwracali uwagę m.in. na prawo do informacji dotyczącej środowiska, jako jedno z praw należących do „proceduralnego” obszaru standardów związanych z kwestiami środowiskowymi. Podkreślali, że urzeczywistnienie tego prawa ma kluczowe znaczenie dla kształtowania doskonalszej polityki środowiskowej – polityki, która lepiej odpowiada potrzebom i troskom najbardziej zainteresowanych osób oraz lepiej zabezpiecza ich prawa przed naruszeniami spowodowanymi złym stanem środowiska²⁹. Innymi słowy, jak wskazywali eksperci sprawujący mandaty, pełna realizacja zobowiązań proceduralnych przyczynia się do zapewnienia zdrowego środowiska, a to z kolei do podwyższenia poziomu realizacji praw „materialnych”, takich jak prawo do życia, zdrowia, poszanowania prywatności i własności. Z drugiej strony braki w zakresie wypełniania obowiązków proceduralnych mogą prowadzić do degradacji środowiska, co będzie stanowić przeszkodę dla pełnej implementacji praw człowieka³⁰.

²⁷ Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1995/81 z 8.3.1995 r.: *Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights*.

²⁸ Rezolucja Rady Praw Człowieka 18/11 z 29.9.2011 r.: *Mandate of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, A/HRC/RES/18/11.

²⁹ *Preliminary Report*, 2012, A/HRC/22/43, § 17, 25 oraz § 34; *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox. *Mapping Report*, 2013, A/HRC/25/53 (dalej: *Mapping Report*), § 29.

³⁰ *Preliminary Report*, § 42. Prawo do informacji oraz prawo do udziału w procesie decyzyjnym w sprawach środowiska są, jak stwierdził jeden ze Sprawozdawców, „jednocześnie prawami samymi w sobie oraz ważnymi narzędziami służącymi realizacji innych praw, takich jak m.in. prawo do życia, prawo do najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia, prawo do odpowiedniego mieszkania”. Por. *Report of the Special Rapporteur on the adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous prod-*

Warto odnotować, że w dziedzinie wspomnianych proceduralnych zobowiązań państw z wymogiem podawania do wiadomości publicznej informacji dotyczących środowiska łączy się obowiązek dokonywania oceny wpływu czynników środowiskowych na prawa człowieka. Państwa zobowiązane są także do zapewnienia środków ochrony prawnej oraz do ułatwiania udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym w sprawach środowiska, co obejmuje konieczność zabezpieczenia wolności wypowiedzi i wolności zrzeszania się³¹.

Najbardziej szczegółowa analiza prawa do informacji o środowisku, choć w zakresie zawężonym przedmiotowo do informacji dotyczących niebezpiecznych substancji i odpadów, została przedstawiona w raporcie z 2015 roku przygotowanym na zlecenie Rady Praw Człowieka przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. relacji pomiędzy prawami człowieka a przyjaznym dla środowiska gospodarowaniem i usuwaniem niebezpiecznych substancji i odpadów³². Celem raportu było wyjaśnienie zakresu i treści prawa do informacji w odniesieniu do całego cyklu życia substancji i odpadów niebezpiecznych, zidentyfikowanie wyzwań, które pojawiają się w obszarze realizacji wspomnianego prawa, jak również możliwych rozwiązań tych problemów, a ponadto omówienie zobowiązań państw i odpowiedzialności przedsiębiorstw w zakresie implementacji prawa do informacji dotyczącej niebezpiecznych substancji i odpadów³³.

W ocenie Specjalnego Sprawozdawcy prawo to implikuje wymóg zapewnienia, aby informacje o niebezpiecznych substancjach i odpadach były dla każdego osiągalne (*available*), dostępne (*accessible*) oraz funkcjonalne (*functional*), przy respektowaniu zasady niedyskryminacji (*in a manner consistent with the principle of non-discrimination*). Ponadto należy zagwarantować, że osoby, które mogą być narażone na działanie

ucts and wastes on the enjoyment of human rights, Okechukwu Ibeanu, 2008, A/HRC/7/21, Summary, s. 2 oraz § 32.

³¹ *Mapping Report, § 79.*

³² *Report the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes, Baskut Tuncak, 2015, A/HRC/30/40.*

³³ *Ibidem, Summary.*

takich substancji lub odpadów, wiedzą o przysługującym im prawie do informacji oraz rozumieją jego znaczenie³⁴.

Kryterium osiągalności informacji jest spełnione wtedy, gdy na bieżąco są wytwarzane i gromadzone wiarygodne informacje nadające się do dokonania oceny rozmiaru potencjalnych negatywnych skutków, jakie mogą powodować niebezpieczne substancje lub odpady³⁵.

Dostępność informacji oznacza, że każdy może poszukiwać, a także otrzymywać i posiadać informacje, chyba że ich nieujawnianie uzasadnia nadrzędny, usankcjonowany prawnie interes publiczny³⁶. Przesłanki stanowiące podstawę odmowy dostępu do informacji muszą być przy tym interpretowane w sposób wąski. Co więcej, Sprawozdawca zajmuje bardzo rygorystyczne stanowisko, gdy chodzi o informację mającą znaczenie dla ochrony i poszanowania praw człowieka, gdyż stwierdza, że nigdy nie powinna zostać uznana za „poufną” bądź „tajną”. Odnosi się to w szczególności do takich danych o substancjach i odpadach (np. ich składzie chemicznym czy toksyczności), które dotyczą kwestii zdrowia i bezpieczeństwa³⁷.

Wymaga się, by informacje cechowała dostępność fizyczna i ekonomiczna, a także by społeczeństwo było świadome możliwości ich pozyskania i wykorzystania. Kryterium dostępności fizycznej jest spełnione, gdy informacje są udzielane we właściwym czasie, bądź w odpowiedzi na złożony wniosek, bądź z własnej inicjatywy przez podmiot, który je posiada lub generuje. W przypadku produktów zawierających substancje niebezpieczne należy zapewnić fizyczną dostępność odpowiedniej informacji już w momencie zakupu tego produktu, a także przez czas jego używania. Dostępność ekonomiczna oznacza, że koszt pozyskania informacji powinien być jak najmniejszy (np. kompensować jedynie nakłady poniesione na sporządzenie jej kopii)³⁸.

³⁴ Ibidem, § 32 oraz § 96.

³⁵ Ibidem, § 33.

³⁶ Ibidem, § 34.

³⁷ Ibidem, § 39-42 oraz § 101 (b) (iv)-(vi).

³⁸ Ibidem, § 34.

Przez funkcjonalność informacji należy rozumieć to, że nadają się one do realizacji celów, dla których mają służyć – zapobiegania naruszeniom, umożliwienia demokratycznego przebiegu procesu decyzyjnego, zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości³⁹. Kryterium funkcjonalności wiąże się zatem z formą, w jakiej informacja jest prezentowana i przekazywana. Powinna być ona dostosowana do odbiorcy i jego potrzeb. Przykładowo, jak zauważa Sprawozdawca, techniczne informacje o niebezpiecznych substancjach, odpowiednie dla naukowców, nie będą zrozumiałe dla konsumentów. Trzeba je przeformułowywać w taki sposób, by jednostki i grupy osób były w stanie na ich podstawie dokonywać świadomych wyborów⁴⁰. Obejmuje to również wymóg rozpowszechniania informacji w językach, którymi posługują się mniejszości oraz ludy tubylcze⁴¹.

W raporcie Specjalnego Sprawozdawcy szczegółowo i szeroko omówione zostały zobowiązania państw skorelowane z prawem do informacji o niebezpiecznych substancjach lub odpadach. Przede wszystkim Sprawozdawca potwierdził wyraźnie, że obowiązki te mają nie tylko charakter negatywny – powstrzymania się od ingerowania w swobodny przepływ informacji, ale również pozytywny, gdyż państwa zobligowane są do pozyskiwania, gromadzenia, oceny i aktualizacji danych dotyczących niebezpiecznych substancji i odpadów oraz do ich efektywnego komunikowania (zarówno na żądanie, jak i z własnej inicjatywy), zwłaszcza w stosunku do wszystkich osób, które mogą zostać szczególnie dotknięte niekorzystnymi skutkami produkcji, magazynowania, stosowania, uwalniania czy utylizacji takich substancji⁴². Bezpośrednie zagrożenia dla zdrowia publicznego lub środowiska muszą być komunikowane natychmiastowo⁴³. W przypadku, gdy posiadane przez państwo informacje są niepełne, należy powiadomić społeczeństwo o tych brakach⁴⁴. Jeżeli państwo przy gromadzeniu informacji, dokonywaniu ich oceny itp. współpracuje

³⁹ Ibidem, § 35.

⁴⁰ Ibidem, § 36 oraz § 101 (c) (i).

⁴¹ Ibidem, § 35 oraz § 101 (c) (iv).

⁴² Ibidem, § 48, 50, 61 oraz § 99 i 101 (c) (iv).

⁴³ Ibidem, § 101 (b) (ii).

⁴⁴ Ibidem, § 101 (a) (vi).

z sektorem prywatnym, powinno zapewnić, za pomocą wdrożenia odpowiednich mechanizmów (np. poprzez zaangażowanie niezależnych od biznesu podmiotów), że uzyskiwane dane są rzetelne⁴⁵. Zobowiązania państw związane z prawem do informacji o niebezpiecznych substancjach lub odpadach obejmują ponadto wymóg rygorystycznej oceny legalności i zasadności żądań dotyczących zachowania poufności pewnych danych⁴⁶. Co więcej, państwa i przedsiębiorstwa powinny prowadzić i udostępniać wyczerpujące wykazy informacji lub typów informacji, które nie są podawane do publicznej wiadomości, wraz ze wskazaniem powodów tego stanu rzeczy⁴⁷. *Last but not least*, ze względu na fakt, że problemy, jakie rodzi wytwarzanie, wykorzystywanie, usuwanie itd. niebezpiecznych substancji i odpadów mają charakter transgraniczny, na państwach ciąży obowiązek międzynarodowej współpracy w zakresie realizacji prawa do informacji o takich substancjach⁴⁸. W szczególności należy zapewnić dostęp innych krajów do wszystkich danych z dziedziny ochrony zdrowia i bezpieczeństwa odnoszących się do substancji lub odpadów, które mogą być transportowane za granicę bądź tam produkowane, uwalniane lub stosowane⁴⁹.

Warto odnotować, że Specjalny Sprawozdawca zwrócił uwagę, iż odpowiedzialność za przestrzeganie praw człowieka w kontekście wyzwań powstających w związku z niebezpiecznymi substancjami lub odpadami spoczywa nie tylko na państwach, ale również na przedsiębiorstwach. Odpowiedzialności biznesu w tym zakresie poświęcona została znaczna część raportu⁵⁰. Zdaniem Sprawozdawcy przedsiębiorcy, podobnie jak państwa, zobligowani są do identyfikowania oraz oceny istniejącego i potencjalnego oddziaływania takich substancji lub odpadów (powstałego w rezultacie własnych działań bądź wskutek kooperacji z innymi partnerami biznesowymi), a także efektywnego komunikowania rzetelnych, prawdziwych informacji na ten temat opinii publicznej, rządów, a nawet

⁴⁵ Ibidem, § 101 (b) (iv).

⁴⁶ Ibidem, § 99 oraz § 70.

⁴⁷ Ibidem, § 101 (b) (vii).

⁴⁸ Ibidem, § 75, § 99 oraz § 101 (e).

⁴⁹ Ibidem, § 101 (e) (iv).

⁵⁰ Ibidem, § 78-95.

innym podmiotom gospodarczym⁵¹. Sam Sprawozdawca przyznaje jednocześnie, że w praktyce realizacja wspomnianych zobowiązań przez podmioty sektora prywatnego jest niedostateczna. Jako niezadowolający ocenia także stan realizacji prawa do informacji przez państwa. Jedną z przyczyn tej sytuacji upatruje w nadużywaniu klauzul i porozumień dotyczących poufności informacji oraz zbyt tolerancyjnym podejściu państw do takich instrumentów⁵².

PRAWO DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU – PERSPEKTYWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Wprawdzie EKPC nie formułuje wprost prawa do zdrowego (bezpiecznego, zadowolającego) środowiska, jednak sprawy dotyczące naruszeń związanych z problemami środowiskowymi były przez organy strasburskie badane przez pryzmat innych praw gwarantowanych przez Konwencję europejską lub jej Protokoły, w szczególności prawa do życia⁵³, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁵⁴, prawa do rzetelnego procesu⁵⁵, prawa do poszanowania własności⁵⁶, a wreszcie wolności wypowiedzi, o której mowa w art. 10 EKPC⁵⁷.

Jeżeli chodzi o wolność wypowiedzi, to analiza orzecznictwa strasburskiego w sprawach „środowiskowych” pokazuje, że ETPC stwierdzał naruszenie art. 10 Konwencji wtedy, gdy przedmiotem skargi była

⁵¹ Ibidem, § 82-83 oraz § 100.

⁵² Ibidem, § 11 oraz § 17-21.

⁵³ Art. 2 EKPC.

⁵⁴ Art. 8 EKPC.

⁵⁵ Art. 6 EKPC.

⁵⁶ Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

⁵⁷ *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe 2012. Tekst dostępny na: http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf [ostatni dostęp 15.3.2017]. Por. także A.A. Cançado Trindade, op. cit., s. 141-142; S. Weber, *Environmental Information and the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Journal” 1991, nr 5, s. 180-182.

wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei⁵⁸. Co warte odnotowania, zagadnienia dotyczące środowiska Trybunał zaliczył do spraw mających znaczenie publiczne (*matters of general public interest*)⁵⁹, z czym wiąże się wzmocnienie ochrony wolności wypowiedzi w tych sprawach na gruncie EKPC.

Jednocześnie Trybunał zawęził możliwość zastosowania art. 10 Konwencji w zakresie prawa dostępu do informacji o środowisku. Stanowisko takie zostało przedstawione w wyroku w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*⁶⁰, gdzie ETPC nie zgodził się z poglądem skarżących, popartym przez Europejską Komisję Praw Człowieka, zgodnie z którym art. 10 nakłada na państwo-stronę nie tylko obowiązek podawania do publicznej wiadomości dostępnych informacji w kwestiach środowiska, ale także pozytywny obowiązek zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania takich informacji⁶¹. W ocenie Trybunału wolność otrzymywania i przekazywania informacji nie może być rozumiana jako źródło zobowiązań państwa o charakterze pozytywnym – gromadzenia i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy. Trybunał odwołał się tu do swojego wcześniejszego orzeczenia w sprawie *Leander przeciwko Szwecji*⁶², wskazując wyraźnie, że z art. 10 ust. 1 EKPC co od zasady wynika jedynie zakaz nakładania przez rząd na jednostkę ograniczeń co do otrzymywania informacji, których inne osoby pragną bądź mogą być skłonne jej udzielać⁶³.

⁵⁸ Wyrok ETPC w sprawie *Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie* z 27.5.2004 r., nr skargi 57829/00; wyrok ETPC w sprawie *Steel and Morris przeciwko Wlk. Brytanii* z 15.2.2005 r., nr skargi 68416/01. Por. także *Manual on Human Rights and the environment...*, s. 77-79.

⁵⁹ *Steel and Morris przeciwko Wlk. Brytanii*, § 89.

⁶⁰ Wyrok z 19.2.1998 r., nr skargi 14967/89.

⁶¹ *Guerra i inni przeciwko Włochom*, § 52. Pogląd skarżących i Komisji poparty został argumentem, że ochrona zapewniana przez art. 10 EKPC pełni funkcję prewencyjną w odniesieniu do potencjalnych naruszeń Konwencji w sytuacji poważnej szkody środowiskowej i zastosowanie tego przepisu wchodzi w grę jeszcze zanim dojdzie do pogwałcenia innych podstawowych praw gwarantowanych konwencyjnie, takich jak prawo do życia czy prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

⁶² Wyrok z 26.3.1987 r., nr skargi 9248/81, § 74. Por. także S. Weber, op. cit., s. 179.

⁶³ *Guerra i inni przeciwko Włochom*, § 53; *Leander przeciwko Szwecji*, § 74.

Z drugiej strony należy podkreślić, że realizacja pozytywnych obowiązków państwa w zakresie zapewnienia dostępu do informacji dotyczących środowiska była wielokrotnie rozpatrywana przez ETPC w kontekście innych niż art. 10 postanowień Konwencji – mianowicie art. 2 i art. 8 EKPC, a zidentyfikowane w tym zakresie braki stanowiły podstawę do stwierdzenia przez Trybunał naruszeń prawa do życia lub prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

W przywołanej już sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom* Trybunał uznał, że art. 8 EKPC został naruszony, ponieważ skarżący – mieszkańcy obszaru położonego w promieniu kilometra od fabryki chemicznej produkującej nawozy, dopiero, gdy produkcja została wstrzymana (tj. po upływie około sześciu lat od momentu, kiedy zakład pod względem zagrożeń środowiskowych zakwalifikowany został do przedsięwzięcia wysokiego ryzyka) otrzymali istotne informacje o spowodowanym działalnością fabryki zanieczyszczeniu, które pozwalały na ocenę, z jakim ryzykiem dla zdrowia skarżących oraz ich rodzin wiąże się zamieszkiwanie w pobliżu zakładu⁶⁴.

Podobnie w sprawie *Öneryildiz przeciwko Turcji*⁶⁵ Trybunał, tym razem na gruncie art. 2 Konwencji, stwierdził, że pozytywny obowiązek podjęcia wszelkich odpowiednich kroków w celu ochrony życia obejmuje zobowiązanie państwa do skutecznego zapobiegania zagrożeniom dla prawa do życia, a „wśród takich środków prewencyjnych szczególny nacisk należy położyć na przysługujące społeczeństwu prawo do informacji”⁶⁶. W omawianej sprawie Trybunał zbadał zatem m.in., czy skarżący – mieszkańiec slumsów zbudowanych w okolicy wysypiska śmieci, na którym później doszło do wybuchu metanu, uzyskał od tureckich władz informacje umożliwiające mu oszacowanie niebezpieczeństwa związanego z osiedleniem w rejonie wysypiska⁶⁷.

⁶⁴ *Guerra i inni przeciwko Włochom*, § 60.

⁶⁵ Wyrok z 30.11.2004 r., nr skargi 48939/99.

⁶⁶ *Öneryildiz przeciwko Turcji*, § 90.

⁶⁷ *Ibidem*, § 108. Trzeba zaznaczyć, że zdaniem Trybunału w rozpatrywanej sprawie nawet wypełnienie przez obowiązków informacyjnych nie zwolniłoby państwa z odpowiedzialności za naruszenie Konwencji, ze względu na fakt, iż rząd nie podjął żadnych bardziej praktycznych środków, aby usunąć niebezpieczeństwo zagrażające życiu mieszkańców slumsów.

Warto zaznaczyć, że w przypadku podejmowania działalności przemysłowej bądź innych przedsięwzięć, które stwarzają zagrożenia dla środowiska lub mogą powodować naruszenia praw człowieka, do pozytywnych obowiązków państwa wynikających z art. 2 i 8 EKPC należy dokonanie z wyprzedzeniem oceny tych zagrożeń, np. poprzez przeprowadzenie odpowiednich studiów środowiskowych⁶⁸. Co ważne, państwo zobligowane jest zapewnić publiczny dostęp do wyników takich badań i analiz, ponieważ pozwala to członkom społeczeństwa dokonać oceny ryzyka, na jakie są narażeni⁶⁹. Na państwie podejmującym niebezpieczne przedsięwzięcia (np. testy z bronią atomową), które mogą w sposób ukryty niekorzystnie oddziaływać na uczestniczące w nich osoby, ciąży ponadto w świetle art. 8 Konwencji obowiązek ustanowienia efektywnej

⁶⁸ Wyroki ETPC w sprawach *Taşkin i inni przeciwko Turcji* z 10.11.2004 r., nr skargi 46117/99, § 119 oraz *Giacomelli przeciwko Włochom* z 2.11.2006 r., nr skargi 59909/00, § 83. W pierwszej z wymienionych spraw skarga została złożona przez mieszkańców regionu, w którym działała kopalnia złota stosująca przy wydobywaniu niebezpieczny proces cyjanowania. Przedmiotem skargi były zarzuty pogwałcenia art. 2 i art. 8 EKPC związane z udzieleniem pozwolenia na funkcjonowanie kopalni oraz przebiegiem procesu decyzyjnego poświęconego tej kwestii. Druga sprawa dotyczyła naruszenia art. 8 EKPC spowodowanego hałasem i szkodliwymi emisjami pochodzącymi z zakładu przetwarzającego odpady, zlokalizowanego 30 m od domu skarżącej. Por. także wyroki ETPC w sprawach: *Lemke przeciwko Turcji* z 5.6.2007 r., nr skargi 17381/02, § 41; *Tătar przeciwko Rumunii* z 27.1.2009 r., nr skargi 67021/01, § 88; *Brândușe przeciwko Rumunii* z 7.4.2009 r., nr skargi 6586/03, § 63; *Di Sarno i inni przeciwko Włochom* z 10.1.2012 r., nr skargi 30765/08, § 107. Warto odnotować, że w sprawie *Tătar przeciwko Rumunii* ETPC, analizując sposób wykonania przez państwo zobowiązań informacyjnych, wyraźnie przywołał Konwencję z Aarhus (§ 188), ratyfikowaną przez Rumunię. Do instrumentu tego nawiązał również w wyroku w sprawie *Di Sarno i inni przeciwko Włochom* (§ 107), cytując postanowienia art. 5 ust. 1 (c) Konwencji z Aarhus, który w wypadku bezpośredniego zagrożenia zdrowia ludzkiego lub środowiska, spowodowanego wskutek ludzkiej działalności lub powstałego z przyczyn naturalnych, nakazuje państwom-stronom przekazać członkom społeczeństwa, których może to dotyczyć, bezpośrednio i bezzwłocznie, wszelkie znajdujące się w posiadaniu władzy publicznej informacje przydatne dla podjęcia środków służących zapobieganiu lub złagodzeniu szkody związanej z zagrożeniem.

⁶⁹ *Taşkin i inni przeciwko Turcji*, § 119: „The importance of public access to the conclusions of such studies and to information which would enable members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question”. Podobnie: *Giacomelli przeciwko Włochom*, § 83; *Lemke przeciwko Turcji*, § 41; *Tătar przeciwko Rumunii*, § 88 i § 113; *Brândușe przeciwko Rumunii*, § 63; *Di Sarno i inni przeciwko Włochom*, § 107.

i dostępnej procedury, umożliwiającej zainteresowanym uzyskanie wszelkich stosownych informacji⁷⁰.

Wydaje się, że stanowisko Trybunału dotyczące pozytywnych obowiązków państwa w zakresie zapewnienia dostępu do informacji na gruncie samego art. 10 EKPC podlega pewnej ewolucji, czego sygnałem jest wydany w 2016 roku przez Wielką Izbę wyrok w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*⁷¹. Przywołana sprawa nie dotyczyła wprawdzie bezpośrednio informacji o środowisku, lecz zaprezentowany w wyroku pogląd Trybunału może być relewantny także w przypadku skarg obejmujących zarzuty naruszenia art. 10 Konwencji spowodowanego odmową dostępu do takiej informacji, ponieważ należy ona do sfery interesu publicznego.

Skarżącym w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* była organizacja pozarządowa zajmująca się monitorowaniem implementacji międzynarodowych standardów praw człowieka na Węgrzech, udzielaniem pomocy prawnej ofiarom naruszeń oraz promowaniem edukacji prawnej, zwłaszcza w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Skarga obejmowała zarzut naruszenia art. 10 EKPC, które miało wynikać z faktu odmowy udostępnienia organizacji informacji znajdujących się w posiadaniu regionalnych departamentów policji, a które dotyczyły nazwisk obrońców z urzędu wyznaczonych w granicach jurysdykcji danego departamentu oraz liczby mandantów przydzielonych poszczególnym pełnomocnikom procesowym. Warto dodać, że celem pozyskania informacji przez organizację było zbadanie, czy istnieją rozbieżności w sposobie postępowania organów policji przy dokonywaniu wyboru obrońców spośród osób uwzględnionych na listach sporządzonych przez samorządy prawnicze. Żądane informacje zostały udzielone przez 22 departamenty, natomiast dwa departamenty odmówiły przekazania danych, wskazując, że nazwiska wyznaczonych obrońców mają charakter informacji prywatnej i nie ma interesu publicznego uzasadniającego ich ujawnienie.

⁷⁰ Wyrok w sprawie *McGinley i Egan przeciwko Wlk. Brytanii* z 9.6.1998 r., nr skargi 21825/93 i 23414/94, § 101.

⁷¹ Wyrok z 8.11.2016 r., nr skargi 18030/11.

W ocenie Trybunału kwestią kluczową dla rozstrzygnięcia sprawy było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 10 EKPC może być interpretowany jako przyznający skarżącemu prawo dostępu do informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych⁷². Trybunał dokonał podsumowania swojego dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie, przywołując w szczególności wyroki w sprawach *Leander przeciwko Szwecji* oraz *Guerra i inni przeciwko Włochom*. Zaznaczył zarazem, że dotyczyły one przypadków, gdy skarżący dążyli do uzyskania informacji mających znaczenie dla ich życia prywatnego, a ETPC, nie znajdując podstaw do zastosowania art. 10 Konwencji, był jednocześnie w stanie udzielić im ochrony na gruncie art. 8 EKPC⁷³. Fakt, że w świetle okoliczności konkretnej sprawy jednostce na podstawie art. 10 Konwencji nie przysługiwało prawo dostępu do określonej informacji nie oznacza jednak, iż ETPC wyklucza istnienie tego prawa w innych okolicznościach⁷⁴. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym zakres art. 10 EKPC w absolutnie żadnym wypadku nie może obejmować prawa dostępu do informacji prowadziłoby zdaniem Trybunału do sytuacji, gdy sama istota wolności wypowiedzi zostałaby naruszona⁷⁵. Trybunał wskazał zarazem, że ocena, czy i do jakiego stopnia odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w wolność wypowiedzi, musi być dokonywana dla każdej sprawy z osobna, z uwzględnieniem jej indywidualnych okoliczności⁷⁶ i w oparciu o kryteria obejmujące:

- cele, dla których dany podmiot zwraca się o udzielenie informacji – żądana informacja musi być rzeczywiście konieczna do korzystania przez ten podmiot z przysługującej mu wolności wypowiedzi (np. gdy gromadzenie informacji służy przygotowaniu forum dla prowadzenia debaty publicznej bądź stanowi jej istotny element)⁷⁷;

⁷² *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, § 71 i § 117.

⁷³ *Ibidem*, § 129.

⁷⁴ *Ibidem*, § 133.

⁷⁵ *Ibidem*, § 155: „[...] to hold that the right of access to information may under no circumstances fall within the ambit of Article 10 of the Convention would lead to situations where the freedom to “receive and impart” information is impaired in such a manner and to such a degree that it would strike at the very substance of freedom of expression”.

⁷⁶ *Ibidem*, § 157.

⁷⁷ *Ibidem*, § 158-159.

- charakter żądanej informacji – poszukiwane informacje, dane lub dokumenty powinny dotyczyć sfery interesu publicznego (np. ich ujawnienie zapewnia transparentność co do sposobu prowadzenia spraw publicznych i zagadnień będących przedmiotem zainteresowania całego społeczeństwa, umożliwiając partycypację społeczną w kierowaniu sprawami publicznymi)⁷⁸;
- rola, jaką pełni podmiot domagający się dostępu do informacji – powinien on działać w charakterze społecznego strażnika (*public watchdog*); w tej roli mogą zdaniem Trybunału występować organizacje pozarządowe, prasa, ale także internetowi blogerzy oraz inni popularni użytkownicy mediów społecznościowych⁷⁹.

Należy ponadto uwzględnić, czy poszukiwana informacja jest gotowa i osiągalna (*ready and available*), a jej przekazanie nie wiąże się z koniecznością podjęcia przez władze dodatkowego wysiłku w celu zebrania potrzebnych danych⁸⁰.

Choć sprawa *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* nie dotyczyła żądania udostępnienia informacji dotyczącej środowiska, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w wielu sytuacjach, gdy podmioty takie jak np. organizacje pozarządowe, które prowadzą działalność na rzecz ochrony środowiska, będą dążyć do uzyskania omawianej informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych, powyższe kryteria zostaną spełnione. W takich przypadkach, w świetle wyroku z 2016 roku, odmowa dostępu do informacji może być podstawą do stwierdzenia naruszenia przez państwo art. 10 EKPC.

PODSUMOWANIE

Międzynarodowe organy działające w ramach związanego z ONZ powszechnego systemu ochrony praw człowieka, a zwłaszcza eksperci, którym powierzona została realizacja mandatów tematycznych związanych z pro-

⁷⁸ Ibidem, § 161.

⁷⁹ Ibidem, § 166 i § 168.

⁸⁰ Ibidem, § 169-170.

blematyką tych praw w kontekście środowiska, przypisują dużą wagę prawu do informacji, gdy dotyczy ono informacji o środowisku. W pełnej realizacji wspomnianego prawa upatrują niezbędną przesłankę urzeczywistnienia innych fundamentalnych praw i wolności, choćby prawa do życia. Co za tym idzie, z prawem do informacji o środowisku łączą bardzo szeroki zakres zobowiązań państw, nie tylko obowiązków negatywnych – powstrzymania się od ingerencji, gdy jednostki lub grupy samodzielnie poszukują czy przekazują takie informacje, ale przede wszystkim obowiązków pozytywnych. Państwa obligowane są do aktywności w zakresie pozyskiwania, gromadzenia i aktualizacji informacji o środowisku, a także do wykazywania inicjatywy w zakresie ich rozpowszechniania. Analiza raportów Specjalnych Sprawozdawców Rady Praw Człowieka (a historycznie – Komisji Praw Człowieka), którzy badali prawo do informacji dotyczących środowiska w ujęciu ogólnym lub w zakresie ograniczonym do pewnych aspektów, np. informacji o niebezpiecznych substancjach i odpadach, może prowadzić do wniosku, że prawu do informacji (zwłaszcza dotyczącej substancji niebezpiecznych), przyznają bezwzględnie prymat nad interesami ekonomicznymi państw i korporacji, nad potrzebami ochrony tajemnicy państwowej czy handlowej. Wątpliwości budzi jednak brak pogłębionej analizy relacji pomiędzy konkurującymi ze sobą wartościami – np. skorelowanymi z prawem do informacji obowiązkami państwa w zakresie pozyskiwania i gromadzenia oraz udostępniania informacji o środowisku a prawem do poszanowania prywatności, prawem do poszanowania własności (także własności intelektualnej), koniecznością ochrony bezpieczeństwa. Rozstrzygnięcie potencjalnych konfliktów interesów w omawianym zakresie wymaga odpowiedniego wyważenia konkurujących interesów, przyznanie we wszystkich przypadkach absolutnego pierwszeństwa prawu do informacji nie zawsze będzie rozwiązaniem właściwym⁸¹.

⁸¹ Warto przypomnieć, że Konwencja z Aarhus w art. 4 ust. 4 przewiduje możliwość odmowy udzielenia żądanej informacji dotyczącej środowiska, jeżeli jej ujawnienie miałyby szkodliwy wpływ m.in. na: stosunki międzynarodowe, obronę narodową lub bezpieczeństwo publiczne, tajemnicę handlową lub przemysłową, prawa własności intelektualnej, poufność danych lub akt osobowych odnoszących się do osoby fizycznej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka również dostrzega znaczenie, jakie zapewnienie dostępu do informacji o środowisku ma dla realizacji praw gwarantowanych przez Konwencję europejską, takich jak prawo do życia oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania. W porównaniu do stanowiska organów systemu powszechnego podejście ETPC wydaje się jednak bardziej ostrożne. W sprawach, w których pojawiały się kwestie środowiskowe, Trybunał wskazywał dotychczas, że art. 10 EKPC jako samodzielna podstawa nie tworzy dla państw-stron Konwencji pozytywnych obowiązków zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska. Brak przeprowadzenia odpowiednich studiów środowiskowych (czyli - pozyskania informacji) lub brak poinformowania społeczeństwa o zagrożeniach związanych ze środowiskiem w pewnych przypadkach będzie natomiast uwzględniany przy ocenie wypełniania przez państwo pozytywnych zobowiązań wynikających z art. 2 i art. 8 EKPC. Wspomniane podejście orzecnicze Trybunału ulega jednak zmianie, na co wskazuje wyrok w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, który nie dotyczy wprost informacji o środowisku, ale otwiera pole do dokonywania oceny przypadków braku dostępu do takich informacji, posiadanych przez państwo, przez pryzmat samej wolności wypowiedzi – art. 10 EKPC, bez konieczności odwoływania się do proceduralnych aspektów prawa do życia bądź prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania. Niemniej ewolucja poglądów Trybunału, odzwierciedlona w wyroku z 2016 roku, przynajmniej na razie nie poszła tak daleko, by ETPC dostrzegł w art. 10 Konwencji źródło pozytywnych obowiązków państwa w zakresie gromadzenia i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy. W sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* Trybunał powtórzył bowiem swoje wcześniejsze stanowisko wyrażone w rozstrzygnięciu sprawy *Guerra i inni przeciwko Włochom*, zgodnie z którym prawo do otrzymywania informacji nie może być interpretowane jako skorelowane z takimi pozytywnymi zobowiązaniami⁸².

⁸² *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, § 156.

Diana Trzcńska*

SPRAWIEDLIWOŚĆ EKOLOGICZNA W SYSTEMIE
PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA.
WARTOŚĆ CZY WYZWANIE DLA PRAW CZŁOWIEKA?

ZWIĄZKI MIĘDZY PRAWAMI CZŁOWIEKA
A OCHRONĄ ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Prawa człowieka w ochronie środowiska niemal od samego początku rozwoju współczesnego międzynarodowego prawa środowiska stanowiły istotne dla niego wyzwanie i przedmiot rozważań na temat ich natury i charakteru. Od lat 60-tych XX w. obie te dziedziny prawa równolegle ewoluują, stanowiąc względem siebie dwa odrębne i niezależne systemy prawne¹. Jak podkreśla E. Hey, związek pomiędzy międzynarodowym prawem środowiska a prawami człowieka jest szczególnie dostrzegalny w działalności instytucji Narodów Zjednoczonych, ukierunkowanych na

* dr Diana Trzcńska, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Por. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human rights and environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 81.

ochronę praw człowieka oraz komisji i trybunałów praw człowieka na szczeblu regionalnym. Od lat 90-tych XX w. funkcjonują również, wybierane przez Komisję Praw Człowieka, grupy robocze oraz podmioty, które są umocowane do zgłaszania przypadków naruszenia praw człowieka przez poszczególne państwa (ang. *special mandate holders*). W 2012 roku Komisja Praw Człowieka powołała J. Knoxa jako indywidualnego eksperta do spraw praw człowieka związanych z korzystaniem z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. Powołanie tego eksperta stanowi obiektywne i instytucjonalne potwierdzenie faktu istnienia nierozzerwalnych związków między międzynarodowym prawem środowiska, a prawami człowieka². Nie budzi zatem większych wątpliwości okoliczność, że w doktrynie prawa międzynarodowego sformułowano pogląd o istnieniu międzynarodowego prawa człowieka dotyczącego czystego środowiska naturalnego³.

Związki między międzynarodowym prawem środowiska a prawami człowieka są dostrzegalne również w innych aspektach. W szczególności zwraca się uwagę na trzy, wyrażające się:

1. po pierwsze, w poszukiwaniach w katalogu praw człowieka, jako jednego z tych praw – prawa człowieka do czystego środowiska,
2. po drugie, w przekonaniu, że korzystanie z praw człowieka pierwszej generacji może zostać zagrożone a nawet zniweczone na skutek degradacji środowiska, a problematyka ochrony środowiska stanowi interes wspólny społeczności międzynarodowej,
3. po trzecie, w dostrzeżeniu coraz większej wagi praw człowieka o charakterze proceduralnym, jak np.: prawo dostępu do informacji odgrywają szczególnie istotną rolę w osiągnięciu celów środowiskowych⁴.

² Por. E. Hey, *International Environmental Law*, Cheltenham, Northampton, MA, USA 2016, s. 123-124.

³ Por. M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 532. Zob. też M. Pallemerts, *International Environmental Law From Stockholm to Rio: Back to the Future?* [w:] P. Sands (red.), *Greening International Law*, London 1993, s. 1-8.

⁴ E. Hey, op. cit., s. 124.

Najbardziej popularna typologia praw człowieka zaprezentowana w piśmiennictwie z zakresu prawa międzynarodowego prezentuje je jako:

1. prawa osobiste i polityczne,
2. prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne,
3. prawa solidarnościowe⁵.

Prawo człowieka do środowiska (niezależnie od tego, czy w sensie materialnym ono funkcjonuje oraz jaki kształt i charakter ono ma) zostało zaliczone do tzw. trzeciej generacji praw człowieka, czyli do praw solidarnościowych⁶. Jakkolwiek, wraz ze wzrostem znaczenia problematyki środowiska i jego ochrony w prawie międzynarodowym oraz globalnym charakterem zagrożeń środowiskowych, w doktrynie kształtuje się pogląd o przynależności praw człowieka związanych ze środowiskiem i jego ochroną do oddzielnej, czwartej generacji praw człowieka, co dodatkowo uwypukla ich specyfikę i wagę na tle pozostałych praw człowieka⁷.

Ochrona środowiska, jako istotne zadanie poszczególnych państw oraz społeczności międzynarodowej, ma bardzo silne relacje z kategorią praw człowieka, znajdujących się w sferze praw ekonomicznych i socjalnych. Z punktu widzenia interesu jednostki, ochrona środowiska kojarzona jest

⁵ Por. K. Vasak (red.), *The international dimensions of human rights*, Vol. 1, Vol 2, Paris 1982.

⁶ Zob. art. 37, zawarty w tytule IV „Solidarność” Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Strasburgu dnia 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1). Zgodnie z art. 37 Karty, *wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*. Jednocześnie, na mocy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej, Karta praw podstawowych ogłoszona w 2007 r. ma taką samą moc prawną jak Traktaty, http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428& (ostatni dostęp: 2.11.2016). Zob. też art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, stanowiącą ogólną proklamację praw człowieka trzeciej generacji (art. 28 stanowi, że każdy człowiek jest uprawniony do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności wyłożone w niniejszej Deklaracji mogą być w pełni realizowane), do których zalicza się m. in. również prawo do czystego środowiska. Tekst deklaracji dostępny <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf> (ostatni dostęp: 2.11.2016). Por. też. L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2006, nr 4, s. 310-311.

⁷ Por. W.E. Langley, *Environment [w:] Encyclopedia of human rights issues since 1945*, London – Chicago 1999, s. 111 oraz L. Karski, op. cit., s. 311.

z jej prawem do życia i zdrowia, a te szczególnie silnie uzależnione są od kondycji środowiska naturalnego. Instrumenty ochrony praw człowieka mają na celu ochronę praw człowieka, jako jednostki, ale jednocześnie, jako elementu pewnej zbiorowości.

PRAWO DO ŚRODOWISKA W PRAWACH CZŁOWIEKA

Pierwszym dokumentem o charakterze globalnym określającym prawa człowieka była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 roku, podczas trzeciej Sesji Ogólnego Zgromadzenia ONZ, obradującego w Paryżu⁸. Akt ten uzupełniły następnie, uchwalone 19 grudnia 1966 roku Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (wraz z protokołem fakultatywnym)⁹ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Dokumenty te stanowią najważniejsze i najtrwalsze z osiągnięć ONZ, tworząc „konstytucję” praw człowieka¹⁰. Pomimo uznania powszechnego charakteru praw człowieka, wyrażonego m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Paktach i pozostałych konwencjach ONZ, należy jednocześnie dostrzec silną tendencję do regionalizacji unormowań z zakresu praw człowieka, co potwierdza rozwój odrębnych systemów w tym zakresie na kontynencie europejskim, afrykańskim, czy amerykańskim¹¹.

W ramach systemu Rady Europy, ustanowiona została Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku sporządzona w Rzymie, zmieniona Protokołami nr 2, 5 i 8 oraz uzupeł-

⁸ Por. J. Kochanowski, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka* [w:] M. Zubik (red.), *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, Warszawa 2008, s.11-16, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf> (ostatni dostęp: 4.11.2016).

⁹ Data przyjęcia i otwarcia do podpisu: 19 grudnia 1966 roku, data wejścia w życie: 23 marca 1976 roku, data ratyfikacji przez Polskę: 3 marca 1977 roku, Data wejścia w życie w stosunku do Polski: 18 czerwca 1977 roku. Adres publikacyjny: Dz.U. z 1977 r., Nr, 38, poz. 167.

¹⁰ Por. J. Kochanowski, op. cit., s. 6.

¹¹ Tak Ibidem, s. 7.

niona Protokołem nr 2¹². Z kolei, dnia 22 listopada 1969 roku w San José przyjęto Amerykańską Konwencję Praw Człowieka (Pakt z San Jose)¹³, zaś z dnia 27 czerwca 1981 roku w Nairobi powstała Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów¹⁴. Tylko w trzech z ww. dokumentów dostrzega się związek pomiędzy środowiskiem a prawami człowieka (chodzi tu o Amerykańską Konwencję Praw Człowieka, Afrykańską Kartę Praw Człowieka i Ludów oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), natomiast w żadnym z nich nie identyfikuje się wprost prawa człowieka do środowiska, jako przedmiotu poddanego bezpośredniej ochronie prawnej¹⁵.

Również EKPC nie zawiera wyraźnych unormowań odnoszących się do środowiska. W konsekwencji, nie ustanawia ona prawa do życia w adekwatnym środowisku, czy prawa do korzystania z jego walorów¹⁶. Nie jest zatem możliwe powołanie się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka na naruszenie prawa do adekwatnego środowiska¹⁷. Jakkolwiek, wraz z rozwojem międzynarodowego prawa środowiska Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuszcza powołanie się przez jednostki na naruszenie przepisów i standardów ochrony środowiska (np.: norm dotyczących hałasu na lotnisku Heathrow), rozpatrując je jednak przez pryzmat naruszenie prawa własności oraz prawa do ochrony prywatności, tj. art. 8

¹² Dz.U. z 1993, Nr 61, poz. 284, zwana dalej EKPC.

¹³ Data przyjęcia i otwarcia do podpisu: 22 listopada 1969 roku. Data wejścia w życie: 18 lipca 1978 roku.

¹⁴ Data przyjęcia i otwarcia do podpisu: 27 czerwca 1981 roku. Data wejścia w życie: 21 października 1986 roku.

¹⁵ Por. P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, wyd. 2, Cambridge 2003, s. 294.

¹⁶ Por. B. Rakoczy, *Ochrona Środowiska w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 1, s. 110.

¹⁷ Zob. decyzja o dopuszczalności skargi z 13 maja 1976 r. w sprawie *X. i Y. przeciwko Republice Niemiec* (skarga nr 7407/76) skarżący – członkowie organizacji ekologicznej, powołując się na naruszenie prawa do środowiska, sprzeciwiali się wykorzystaniu bagien dla celów militarnych. Komisja odrzuciła aplikację jako niedopuszczalną z uwagi na brak przedmiotu ochrony, w tym przypadku – prawa do ochrony przyrody wśród praw wolności gwarantowanych przez Konwencję, w szczególności art. 2, 3 i 5. Za: P. Sands, op. cit., s. 299.

EKPC¹⁸. W ten sposób orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka aktywnie uczestniczy w kreowaniu, w ramach systemu praw człowieka, pewnych podstaw gwarancji materialnoprawnych dotyczących jakości środowiska naturalnego.

W doktrynie wskazuje się również, że ochrona środowiska jest osiągniata za pośrednictwem gwarancji materialnoprawnych, wynikających z systemu praw człowieka, poprzez odwołanie się do ochrony w ramach innych (niż prawo do środowiska) praw człowieka, w szczególności prawa do życia (np. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych – przyrodzone prawo do życia – art. 6, Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka – art. 11 Protokołu dodatkowego do Konwencji, zgodnie z którym „każdy ma prawo do życia w zdrowym środowisku naturalnym oraz do dostępu do podstawowych świadczeń publicznych”, Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów – art. 24, zgodnie z którym „wszystkie ludy mają prawo do ogólnie zadowalającego, sprzyjającego ich rozwojowi środowiska naturalnego”).

Pewnych podstaw prawa do życia w środowisku o odpowiedniej jakości można doszukać się także w treści art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z którego wynika, że „każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny”¹⁹. W ten sposób powołane wyżej dokumenty w sposób bardziej lub mniej wyraźny oraz bardziej lub mniej precyzyjny

¹⁸ Zob. np.: wyrok ETPC z 21 lutego 1990 r. w sprawie *Powell and Rayner v. United Kingdom*, skarga nr 9310/81, ECHR Ser. A No. 172, 17, para 37; wyrok ETPC z 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Lopez – Ostra v. Spain*, skarga nr 16798/90, <https://www.eschr-net.org/caselaw/2008/lopez-ostra-vs-spain-application-no-1679890> (ostatni dostęp: 16.11.2016).

¹⁹ Dostęp do powołanych aktów prawa międzynarodowego za: *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka* [w:] M. Zubik (red.), *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, Warszawa 2008, s. 6, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf> (ostatni dostęp: 4.11.2016). Por. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 88-93.

formułują prawo człowieka do życia w zdrowym, sprzyjającym środowisku jako jeden z elementów prawa człowieka do życia.

Mimo że prawo do adekwatnego (przyjaznego) środowiska nie jest wprost wyartykułowane w żadnym akcie prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym, to jednak konsekwentnie akcentuje ono związek pomiędzy ochroną środowiska a implementacją praw człowieka²⁰. Związki te dostrzega się coraz częściej na gruncie takich obszarów problemowych jak: przemieszczanie i zrzut odpadów toksycznych i niebezpiecznych²¹, czy użycie broni chemicznej. W rozwoju relacji pomiędzy prawami człowieka a ochroną środowiska istotne znaczenie mają także konstytucje narodowe poszczególnych państw, gdzie w niemal 100 takich aktach sformułowano w sposób wyraźny, choć w różnych formach, prawo jednostki do czystego środowiska²². W tym kontekście, oddziaływanie prawa międzynarodowego i jego zasad, kreujących trzon praw człowieka, jest szczególnie zauważalne, mimo że, jak wskazano powyżej, zasadniczo nie tworzą one prawa wiążącego. Jakkolwiek, należy zwrócić uwagę, że koncepcja ochrony praw człowieka oparta jest na prawie jednostek i ich zbiorowości do ochrony tych praw w interesie własnym. Tymczasem, ochrona środowiska znacznie wykracza poza perspektywę interesu jednostki, czy nawet ich zbiorowości, gdyż obejmuje aspekt międzyczasowy i międzygeneracyjny. W takich zaś sytuacjach instrumenty wypracowane na gruncie praw człowieka mogą okazać się niewystarczające dla realizacji celów ochrony środowiska traktowanego jako dobro wspólne, całej ludzkości.

²⁰ Zob. stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych podczas 68 spotkania plenarnego 14 grudnia 1990, A/RES/45/94, pt. *Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals*, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r094.htm> (ostatni dostęp: ostatni dostęp: 28.09.2016).

²¹ *More specifically, the UN Commission on Human Rights has declared that the movement and dumping of toxic and dangerous products endanger basic human rights such as 'the right to the highest standard of health, including its environmental aspects'*. Zobacz: Res. 1990/43, UN Doc. E/CN.4/1990/94, 104 (1990) i reports by the Special Rapporteur, UN Doc. E/CN.4/2001/55 (19 January 2001).

²² Por. P. Sands, op. cit., s. 296. Zob. też B. Rakoczy, op. cit., s. 113-117.

PRAWO DO ŚRODOWISKA W MIĘDZYNARODOWYM PRAWIE ŚRODOWISKA

Niewystarczająca skuteczność instrumentów z zakresu ochrony prawa człowieka z punktu widzenia potrzeb ochrony środowiska sprawia, że niezbędna jest analiza aktów prawnych z zakresu międzynarodowego praw środowiska w celu ustalenia, czy istnieją inne instrumenty prawne, umożliwiające realizację prawa człowieka do adekwatnego środowiska, poza systemem praw człowieka w znaczeniu ścisłym. W ramach rozwoju instrumentów ochrony środowiska w prawie międzynarodowym w 1968 roku na Zgromadzeniu Ogólnym Narodów Zjednoczonych dostrzeżono istotną zależność pomiędzy jakością środowiska, w którym żyje człowiek, a możliwością realizacji praw człowieka. Refleksją w tym zakresie jest Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie z 4 czerwca 1972 roku, dotycząca naturalnego środowiska człowieka, która składa się z 26 zasad. Zgodnie z Zasadą nr 1 „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń. Pod tym względem polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację rasową, dyskryminację, ucisk kolonialny lub inny oraz obcą dominację zasługuje na potępienie i musi być wyeliminowana”. Znaczenie powołanej zasady (i całej Deklaracji), mimo braku charakteru prawnie wiążącego, z punktu widzenia rozwoju międzynarodowego prawa środowiska i wypracowania jego relacji z prawami człowieka, jest nie do przecenienia. Jednak w jej treści nie zdefiniowano warunków i poziomu obniżenia jakości środowiska, które przesądzałyby o możliwości uznania, że doszło do naruszenia prawa człowieka do życia w środowisku o odpowiednim standardzie. Deklaracja wyróżnia dwa aspekty środowiska człowieka, tj. środowisko naturalne i środowisko stworzone przez człowieka. Człowiek

ma prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku, którego jakość pozwala na życie z godnością i w dobrobycie. Jednocześnie zwrócono uwagę, że obowiązek ochrony środowiska ma też aspekt intergeneracyjny, co oznacza, że ludzie powinni chronić środowisko dla przyszłych pokoleń²³, natomiast jakość środowiska, w którym żyje człowiek nie tylko stanowi podstawę dla jego dobrego samopoczucia i rozwoju, ale przede wszystkim umożliwia korzystanie z praw człowieka, w tym także prawa do życia jako takiego i zdrowia²⁴. R. Paczuski wskazuje dodatkowo, że z powołanej Deklaracji wynika proklamowanie w ramach ONZ:

1. „uznanie właściwego środowiska za warunek korzystania z wszelkich praw ludzkich,
2. prawo do korzystania z wartości środowiska do odpowiedniej jakości (...),
3. połączenie prawa człowieka do środowiska z obowiązkiem jego ochrony i odpowiedzialnością za utrzymanie środowiska w należytym stanie i jego poprawę dla obecnych i przyszłych pokoleń”²⁵

W Deklaracji o środowisku i rozwoju, przyjętej na światowej konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro w 1992 roku, zwrócono uwagę na konieczność uwzględniania środowiska w planowaniu rozwoju i wzrostu gospodarczego. Program zróżnicowanych działań zawarto w tzw. Agendzie 21, będącej dla społeczności międzynarodowej swego rodzaju drogowskazem do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Nad jego realizacją czuwa między innymi powołany do życia w 1972 roku Program NZ ds. Środowiska (UNEP - *United Nations Environmental Programme*). Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju, w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki sprzed dwóch

²³ Por. P. Sands, op. cit., s. 294.

²⁴ Por. A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, wyd. 3, New York 2006, s. 667-725.

²⁵ Tak: R. Paczuski, *Zagadnienie prawa człowieka i obywatela do korzystania z walorów środowiska oraz obowiązku jego ochrony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 376-377.

dekad, nie kładzie szczególnego nacisku na stworzenie materialnych gwarancji ochrony środowiska. Ma ona bowiem, jak wskazano powyżej, charakter pro-rozwojowy²⁶. Mimo to, w Zasadzie nr 1 Deklaracji z Rio stanowi się, że „istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”²⁷. Co jednak szczególnie istotne, Deklaracja stwarza proceduralne instrumenty ochrony prawa do środowiska, a mianowicie w Zasadzie nr 10 kreuje prawo jednostki do dostępu do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna, które obejmuje informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Z zasady nr 10 wynika także, że państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze. W ten sposób Deklaracja z Rio dała podwaliny dla tzw. praw partycypacyjnych, czyli praw tworzących proceduralne uprawnienia dla jednostek, grup społecznych, czy ich organizacji w zakresie uzyskania informacji o środowisku, udziału w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Powyższe prawa proceduralne zostały sformalizowane w treści Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku²⁸

Jednocześnie, preambuła Konwencji zawiera stanowisko społeczności międzynarodowej potwierdzające, że odpowiednia ochrona środowiska jest niezbędna dla ludzkiej pomyślności i korzystania z podstawowych praw

²⁶ Por. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, op. cit., s. 84.

²⁷ W ten sposób zasada zrównoważonego rozwoju stała się istotnym elementem w systemie prawnej ochrony środowiska i ochrony praw jednostki w kontekście jej prawa do środowiska, wpisując się już na stałe w system wartości międzynarodowego prawa środowiska. Por. B. Rakoczy, op. cit., s. 111.

²⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

człowieka, włączając w to prawo do życia jako takiego, oraz, że każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszenia środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń. Instrumentem do realizacji prawa do życia w środowisku odpowiednim dla zdrowia i pomyślności człowieka stają się zatem ww. proceduralne uprawnienia jednostek, włączających się aktywnie w realizację zadań związanych z ochroną środowiska i ze zrównoważonym rozwojem. Jednocześnie, co należy podkreślić, Konwencja ma charakter prawa powszechnie wiążącego, kreującego skuteczne gwarancje realizacji wynikających z niej uprawnień członków społeczeństwa obywatelskiego.

ZASADY I WARTOŚCI W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA. UWAGI OGÓLNE

System prawa ochrony środowiska tworzy wielopłaszczyznowy i bardzo obszerny zbiór norm prawnych. Jak wskazuje M. Górski, „Ochrona środowiska to współcześnie kompleks różnorodnych działań, podejmowanych przez wiele różnych podmiotów”²⁹. W konsekwencji też, system ten tworzą normy nie tylko prawa krajowego, ale także prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Ta specyfika różnorodności przepisów wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska wyróżnia ten system na tle innych systemów prawa, i klasycznych gałęzi prawa.

Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że zasady prawa stanowią rdzeń każdego systemu prawnego, co też ma miejsce w odniesieniu do systemu prawa ochrony środowiska. Katalog jego zasad ogólnych został sformułowany w prawie międzynarodowym i prawie UE i na tej podstawie, w dużej mierze, recypowany do porządku prawnego RP. Zasady prawa ochrony środowiska w znakomitej większości znajdują korzenie w prawie międzynarodowym, np.: zasada zanieczyszczający płaci, zasada prewencji,

²⁹ Por. M. Górski, *System prawa ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 29.

czy reguła przezorności.

Niezależnie od tego, w doktrynie prawa, zwraca się uwagę na funkcjonowanie, obok kategorii zasad prawa, czy norm prawnych tworzących instytucje prawne, także innych elementów stanowiących samodzielny element systemu tego prawa, a mianowicie wartości. Katalog wartości wyznacza kulturę prawną danej społeczności, a szczególnym wyzwaniem zwłaszcza dla praktyki prawa jest uchwycenie przekształceń w obszarze dynamiki wartości, leżących u podstaw określonego systemu prawa, zwłaszcza tak pręźnie rozwijającego się jak prawo ochrony środowiska. Potrzeba poszukiwania wartości, niezależnie od tego czy upatrujemy w nich cech normatywnych, czy też jedynie postulatywnych, wyznacza ciekawy nurt współczesnych rozważań o prawie. Stanowi ona jednocześnie odpowiedź na silną jego dogmatyzację, ujawniając coraz głębszą potrzebę zwrócenia się ku wartościom, zarówno na poziomie refleksji naukowej o prawie, jak i w praktyce jego stosowania³⁰.

W każdym systemie prawnym można zidentyfikować wartości wprost wyrażone w jego tekście, ale także wynikające z niego pośrednio, a znajdujące odzwierciedlenie w rozwiązaniach instytucjonalnych, które są nośnikiem określonej aksjologii³¹. Z jednej strony należy zauważyć, że wartości podlegają porządkowaniu ze względu na moc prawną aktu, z którego wynikają. Z drugiej jednak strony, wielość systemów prawnych niesie za sobą pluralizm wartości, gdyż każdy system tworzy swoją własną podstawę aksjologiczną³².

Jak wskazuje P. Korzeniowski, „wartości (normy) w prawie ochrony środowiska mogą być identyfikowane z celami ochrony środowiska oraz

³⁰ Por. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska*, wygłoszony referat oraz artykuł zgłoszony do druku w księdze pokonferencyjnej Międzynarodowej Konferencji – Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Ochrony Środowiska pod hasłem „Sprawiedliwość ekologiczna w gospodarce, energetyce i administracji”, Gdańsk 9-11 maja 2016 r. (w druku).

³¹ Tak: K.J. Kaleta, *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie konstytucyjnym* [w:] M. Dudek, M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015, s. 122-123.

³² Ibidem, s. 141.

powinny być wykorzystywane jako instrument oceny prawa obowiązującego”. Są one przy tym takim elementem, „którego zmiana pociąga za sobą przekształcenie pozostałych części składowych systemu, w tym również jego instytucji prawnych odwołujących się do tych wartości”³³. Przykładem wartości na gruncie systemu prawa ochrony środowiska są bezpieczeństwo ekologiczne, czy sprawiedliwość ekologiczna. Charakter prawny wartości budzi wątpliwości w doktrynie, często są one postrzegane w kategoriach postulatów polityki prawa. Nie brak jednak argumentów upatrujących w wartościach cech normatywnych. Dotyczy to w szczególności sprawiedliwości ekologicznej³⁴.

SPRAWIEDLIWOŚĆ EKOLOGICZNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA JAKO WARTOŚĆ PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Sprawiedliwość ekologiczna, jak to zostało już wskazane powyżej, stanowi jedną z podstawowych wartości w prawie ochrony środowiska. Jej podstawę ideologiczną wiązać można z ruchem *Environmental justice*, który pojawił się w latach 60-tych XX w. na bazie buntów studenckich i robotniczych w Europie w obronie środowiska naturalnego³⁵. Podstawą jego powstania było ujawnienie silnych związków pomiędzy rasą, sytuacją majątkową a koniecznością ponoszenia ciężarów środowiskowych (np.: wyrażających się w lokalizowaniu wysypisk odpadów niebezpiecznych, fabryk, czy elektrowni w pobliżu osiedli zamieszkałych przez ludność kolorową). Ruch ten w swoich założeniach odwoływał się do ochrony środowiska w wąskim znaczeniu, a więc jako podstawy ludzkiej egzystencji³⁶. Do zasad ruchu

³³ Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 251.

³⁴ Ibidem, s. 263.

³⁵ Tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Ruch Environmental Justice* [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 342. Zob. też szerzej na ten temat J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 143-150.

³⁶ „Ochrona środowiska została poszerzona o zagadnienia społeczno-gospodarcze i jawi się jako rodzaj sprawiedliwości społecznej. Nie chodzi tu o prawa jednostki

Environmental justice można zaliczyć postulaty wzywające do ochrony przed próbami nuklearnymi, przed eksploatacją i transportem odpadów niebezpiecznych oraz substancji chemicznych zagrażających prawu do czystego środowiska, do kontroli produkcji materiałów nuklearnych i substancji chemicznych, a także ochrony takich praw, jak prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy bez przymusu wyboru między narażaniem własnego zdrowia a bezrobociem³⁷. Z kolei podstawowym zadaniem stawianym przed jednostką, jest zmniejszenie indywidualnej konsumpcji i zminimalizowanie ilości odpadów. Kluczową rolę w realizacji powyższej ideologii przypisuje się edukacji ekologicznej, której celem jest zmienianie świadomości ekologicznej społeczeństw i jednostek. Ruch ten odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju, jako podstawowej zasady wyznaczającej relacje pomiędzy gospodarką, rozwojem gospodarczym i społecznym a ochroną środowiska³⁸. Jej elementem zaś jest sprawiedliwość między- i wewnątrzpokoleniowa³⁹.

Sprawiedliwość z jej całym zakresem znaczeniowym stała się zatem punktem wyjścia dla identyfikacji postaw i zachowań pożądaných z punktu widzenia realizacji idei sprawiedliwości ekologicznej, wpisując się jednocześnie w system wartości prawa ochrony środowiska.

Sprawiedliwość⁴⁰ oznacza sposób postępowania zgodny z nakazami etycznymi, uznający bezstronnie prawa przysługujące innym, osądzający

do czystego środowiska, ale prawa całych grup społecznych do równego traktowania w szeroko pojętych sprawach związanych ze środowiskiem? Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Ruch Environmental Justice* [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon...*, s. 343.

³⁷ Zob. więcej na ten temat: J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 122-124.

³⁸ Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi podstawową zasadę prawa, odzwierciedloną w Konstytucji RP. Jej charakter prawny i znaczenie w systemie prawa scharakteryzował najszerzej Z. Bukowski [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa*, Toruń 2009.

³⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Ruch Environmental Justice...*, s. 345. Por. też Por. D. Trzcińska, op. cit.

⁴⁰ Studium na temat sprawiedliwości z uwzględnieniem systematyzacji zagadnień pojawiających się na tle rozważań wokół tej wartości przeprowadził R.A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość: próba syntetycznej systematyzacji zagadnień*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 13-50.

bezsronnie⁴¹. Jest to jednocześnie uczciwe postępowanie, obiektywne odnośnienie się do rzeczywistości, bezsronność w ocenianiu innych, zgodność z przyjętymi w danej społeczności zasadami etycznymi; uczciwość, prawość, obiektywizm⁴². Jak wskazuje I. Niżnik-Dobosz „sprawiedliwość jest pojęciem prawnym, w tym konstytucyjnym. Oznacza to, że jako swoiste pojęcie nieoznaczone, klauzula generalna – znajduje swoje znaczenie na gruncie prawa, z woli prawa w nawiązaniu do pewnych treści usytuowanych poza prawem, a także w konkretnej sytuacji w odniesieniu do zindywidualizowanego podmiotu na tle ustalonego stanu prawnego i jego aksjologii (sprawiedliwość konkretna). Jako klauzula generalna sprawiedliwość, w tym przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, jest także kryterium prawnym oceny norm prawnych in abstracto.”⁴³

Istota sprawiedliwości ekologicznej wyraża się przede wszystkim w równym traktowaniu wszystkich ludzi (całych grup społecznych) we wszystkich sprawach związanych ze środowiskiem, a zwłaszcza z dostępem do zasobów środowiska (równy podział surowców, zwłaszcza nieodnawialnych) oraz ponoszeniem ciężarów środowiskowych wynikających z rozwoju cywilizacji (np.: lokalizacją wysypisk odpadów niebezpiecznych) – postulat niedyskryminacji. Elementem sprawiedliwości ekologicznej jest więc jednocześnie, wyodrębniana w doktrynie prawa ochrony środowiska, sprawiedliwość dystrybucyjna⁴⁴, odnosząca się do rozdzielania dóbr i ciężarów, a w konsekwencji – bezpośrednio do korzystania ze środowiska i jego zasobów. Podmiotem sprawiedliwości ekologicznej jest człowiek, grupy społeczne o skonkretyzowanych interesach lub uprawnieniach oraz

⁴¹ Zob. *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 3, Warszawa 1981, s. 304.

⁴² Zob. *Słownik Języka Polskiego SJP*, <http://sjp.pl/sprawiedliwość> (ostatni dostęp: 8 kwietnia 2016 r.).

⁴³ Tak: I. Niżnik-Dobosz, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych – zagadnienia ogólne* [w:] M. Kasiński M. Stahl, K. Wlazlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, LEX, 2015, dostępny w Internecie: <http://sip.lex.pl/#/monografia/369366334/14>. Zob. też na temat aspektów sprawiedliwości społecznej: A. Powałowski, *Sprawiedliwość społeczna a działalność gospodarcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXV, s. 373-383.

⁴⁴ Zob. J. Rawles, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2013, s. 417 i n. Zob. też P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 259.

cała ludzkość – obecne i przyszłe pokolenia (aspekt inter- i intrageneracyjny). Z funkcjonalnego natomiast punktu widzenia podstawą sprawiedliwości ekologicznej jest poszanowanie prawa każdej jednostki, a jednocześnie grupy społecznej i wreszcie ludzkości do rozwoju (ang. *rights-based development*), a w konsekwencji świadomość pluralizmu tych praw i dylemat wyboru pomiędzy nimi (ang. *dealing with competing rights*)⁴⁵. Tak rozumiana sprawiedliwość ekologiczna ma jednocześnie swój wymiar utylitarystyczny, gdyż ma służyć – z jednej strony – stworzeniu warunków dla rozwoju społecznego i gospodarczego, jak również – z drugiej – do ochrony przed klęskami i szkodami dla rozwoju ludzkości i jej realizowaniu jej aspiracji⁴⁶.

Nie budzi większych wątpliwości odniesienie sprawiedliwości dystrybucyjnej do wspólnoty wewnątrzpokoleniowej, a więc obejmującej całą ludzkość w konkretnym czasie (współcześnie). Aktualnie w doktrynie dostrzega się również znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju, a także sprawiedliwości ekologicznej, w wymiarze międzygeneracyjnym. *Sprawiedliwe oszczędzanie* jest postulatem, wprowadzonym przez J. Rawlesa, jako nakaz uwzględniania zapotrzebowania na określone dobra o charakterze środowiskowym przyszłych pokoleń⁴⁷. W konsekwencji, perspektywę sprawiedliwości ekologicznej uzupełniać musi aspekt sprawiedliwości międzypokoleniowej, gdyż niezrównoważone korzystanie z zasobów środowiska powoduje skutki niedostrzegalne dla zaspokajania potrzeb obecnego pokolenia, natomiast dotkliwe dla pokoleń przyszłych⁴⁸.

Niezależnie od tego, w doktrynie zwraca się również uwagę na instytucjonalny aspekt sprawiedliwości ekologicznej, związany z podejmowaniem decyzji przez organy i sądy w procesie stosowania prawa. Wskazuje się,

⁴⁵ Por. S. Ram Vemuri, *Managing Environmental Justice in democratic Societies* [w:] M. Nyka, E. Schneider (red.), *Enacting Environmental Justice through global citizenship*, Oxford, 2014, s. 9.

⁴⁶ Ibidem, s. 3.

⁴⁷ Za: M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 370 - 375.

⁴⁸ Problemy i trudności w realizacji zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej analizuje szczegółowo w: Ibidem, s. 369 – 386.

że sprawiedliwość ekologiczna jest możliwa tylko wówczas, gdy proces podejmowania decyzji jest wolny, sprawiedliwy (ang. *fair*) w stosunku do wszystkich zainteresowanych i oparty na racjonalnych i sprawdzalnych przesłankach⁴⁹. Elementem tego procesu jest rozpoznanie różnych wartości (ang. *pluralistic values*), rozumianych jako prawa (uprawnienia) poszczególnych uczestników tego procesu, urzeczywistniane w ich interesach i dążeniach, i ich wyważenie w konkretnych decyzjach z uwzględnieniem dostosowania ich realizacji do zmieniających się warunków życia społecznego, gospodarczego i realiów środowiskowych⁵⁰. Trud dokonywania wyborów między tymi prawami, spoczywa przede wszystkim na organach i sądach stosujących prawo, których decyzje nie mogą być arbitralne, lecz racjonalne. Z tych względów, realizację sprawiedliwości ekologicznej istotnie wspierają instrumenty, wynikające z zasady partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska oraz postulat „przejrzystości” podejmowanych decyzji – procedur zmierzających do ich wydania oraz ich uzasadnień (pisemnych motywów rozstrzygnięć), stanowiące elementy sprawiedliwości formalnej⁵¹.

Charakter prawny tej wartości jest sporny w doktrynie prawa ochrony środowiska. Prawo do rozwoju człowieka i ludzkości w czasach obecnych i w przyszłości, stanowiące istotę sprawiedliwości ekologicznej, tworzy niezaprzeczalną aksjologiczną podstawę dla gospodarczego prawa środowiska⁵². Podstawowym elementem treściowym sprawiedliwości ekologicznej jest jednocześnie aspekt niedyskryminacji, a więc równego traktowania wszystkich beneficjentów tej wartości w korzystaniu ze środowiska i jego zasobów. Ponadto, immanentnym elementem tej zasady jest jej wymiar dystrybucyjny, a więc odnoszący się do wypracowania zrównoważonej koncepcji podziału dóbr (zasobów środowiskowych) i ciężarów środowiskowych, opierającej się na racjonalnej reglamentacji tych dóbr, uwzględ-

⁴⁹ Por. S. Ram Vemuri, op. cit., s. 3.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 9.

⁵² Por. M. Nyka, *Future generation rights to natural resources* [w:] M. Nyka, E. Schneider (red.), *Enacting Environmental Justice through global citizenship*, Oxford, 2014, s. 40.

niającej zasadę przezorności⁵³. Podstawą racjonalnej reglamentacji dóbr jest zaś zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska⁵⁴. Wszystkie opisane elementy sprawiedliwości ekologicznej znalazły odzwierciedlenie zarówno w Deklaracji Sztokholmskiej jak i w Deklaracji z Rio de Janeiro. Choć nie jest to wartość wprost wymieniona w przepisach prawa międzynarodowego, znaczenie jej poszczególnych elementów treściowych tworzy aksjologiczny fundament rozwoju współczesnego międzynarodowego prawa środowiska. Taki bowiem charakter ma prawo do rozwoju człowieka i całej ludzkości w czasach obecnych i w przyszłości z poszanowaniem odrębności każdej jednostki i każdej grupy społecznej z jednoczesnym uwzględnieniem instytucjonalnych gwarancji realizacji tego prawa.

PODSUMOWANIE

Analiza ww. dokumentów międzynarodowych prowadzi do wniosku, że w zasadzie brak jest materialnoprawnych podstaw do dekodowania prawa człowieka do czystego, adekwatnego środowiska⁵⁵. Prawo międzynarodowe gwarantuje jedynie proceduralne instrumenty w zakresie ochrony tego prawa, przyznając jednostkom i ich grupom prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, prawo udziału w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska oraz prawo do zaskarżania do sądu decyzji z tego zakresu (prawa partycypacyjne o charakterze proceduralnym). Z kolei, umiejscowienie prawa do czystego środowiska w kategorii praw

⁵³ Tak: D. Trzcińska, op. cit.

⁵⁴ W rozważaniach nad sprawiedliwością ekologiczną dostrzega się także jest elementem przedmiotowe, związane z konkretnymi elementami przyrodniczymi, np. klimatem (ang. *climate justice*). Zob. na ten temat M. Adamczak-Retecka, *Climate justice: feasible and desirable?* [w:] M. Nyka, E. Schneider (red.), *Enacting Environmental Justice through global citizenship*, Oxford, 2014, s. 59-64.

⁵⁵ Jak wskazuje K. Urbańska, „Istnienie prawa do dobrego środowiska wydedukować można z obowiązujących norm, przy uwzględnieniu instrumentów o charakterze niewiążącym oraz progresywnej wykładni organów stosujących prawo, a w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” w: K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, rozprawa doktorska, Gdańsk 2013, s. 321 (maszynopis w zasobach Biblioteki Uniwersytetu Gdańskiego).

trzeciej generacji i jego ochrona za pośrednictwem praw proceduralnych, czy prawa do poszanowania życia rodzinnego i domowego nie wydaje się, w obecnych realiach, wystarczającym instrumentem ochrony praw człowieka we współczesnych społeczeństwach, zwłaszcza w aspekcie międzypokoleniowym⁵⁶.

Podobnie, dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym ochrona środowiska jest jednym ze środków ochrony człowieka i jego praw (koncepcja antropocentryczna wynikająca z Zasady nr 1 Deklaracji Sztokholmskiej), a nie celem daleko wykraczającym poza to założenie, zdaje się już nie przystawać do obecnej rzeczywistości prawnej. Rozwój prawa środowiska i jego ochrony na różnych obszarach, zwłaszcza na styku z gospodarką i towarzyszący temu wzrost świadomości ekologicznej, wskazuje, że ochrona środowiska staje się celem samym w sobie, uzasadnionym własnymi warunkami i założeniami, wykraczającymi daleko poza ramy wyznaczone przez ochronę człowieka. Można zatem mieć wątpliwość, czy rzeczywiście uniwersalizm praw człowieka w jego relacjach z ochroną środowiska, jako celem samym w sobie, jest ciągle aktualny i czy ochrona, jaka z nich wynika jest na tym gruncie wystarczająca.

Wydaje się zatem, że w aspekcie środowiskowym prawa człowieka nie gwarantują ochrony, która mogłaby być uznana za wystarczającą dla człowieka, ludzkości, pokoleń obecnych, a tym bardziej przyszłych.

⁵⁶ Jak podkreśla M. Kenig-Witkowska, „warto zwrócić uwagę na przyjętą w postaci rezolucji Rady Europejskiej w 1990 r. Deklarację w sprawie środowiska (rezolucja Rady Europejskiej z dnia 15 czerwca 1990 r., Bulletin of the European Communities 1990, § 1.36.13 na temat włączenia zagadnień środowiska do katalogu Karty Praw Podstawowych UE, Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 z późn. zm.). Wymienia ona elementy pojęcia środowiska oraz stanowi ważny argument w dyskusji na temat charakteru prawa do środowiska, prowadzonej na forum UE. Deklaracja proklamowała prawo do zdrowego i czystego środowiska, które obejmuje odpowiednią jakość powietrza, wody w rzekach, jeziorach, wód morskich i zatokowych, odpowiednią jakość żywności i wody pitnej, ochronę przed hałasem, zatruciem gleby, erozją i pustynnieniem, ochronę naturalnych siedlisk, ochronę flory i fauny, ochronę krajobrazu i innych elementów naturalnego dziedzictwa, uroków terenów mieszkalnych”. Tym samym, jak dalej wskazuje ww. Autorka, Deklaracja przyczyniła się do upowszechnienia możliwie jak najszerszego rozumienia płaszczyzny przedmiotowej tego prawa. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 12-13.

Sprawiedliwość ekologiczna jest natomiast wartością, która w sposób możliwie spójny łączy aspekt niedyskryminacji (pokoleniowej i między-pokoleniowej) z problematyką dystrybucji dóbr środowiskowych oraz postulatem „przejrzystości” podejmowania decyzji w tym zakresie, które to właśnie elementy w swym całokształcie stanowią najistotniejsze wyzwania środowiskowe. W sensie przedmiotowym sprawiedliwość ekologiczna odnosi się do środowiska i jego ochrony; w sensie podmiotowym, dotyczy człowieka i całej ludzkości, obecnych i przyszłych pokoleń (aspekt inter- i intrageneracyjny); W sensie funkcjonalnym ukierunkowana jest na prawo do rozwoju, ale z uwzględnieniem pluralistycznych uprawnień tych wszystkich podmiotów; wynikających z ich dążeń i aspiracji, co uwypukla dylemat „ważenia” tych uprawnień („dylemat wyboru”). Istotą tej wartości jest postulat niedyskryminacji, a więc równego traktowania ludzi (podmiotów korzystających ze środowiska), grup społecznych oraz pokoleń współczesnych i przyszłych. Obejmuje ona w szczególności obszar sprawiedliwości dystrybucyjnej, a więc problematykę sprawiedliwego podziału dóbr (zasobów środowiska) i ciężarów środowiskowych. W sensie instytucjonalnym natomiast obejmuje także aspekt sprawiedliwego (transparentnego) podejmowania decyzji dotyczących środowiska i jego ochrony (zwłaszcza w obszarze gospodarczego prawa środowiska).

Sprawiedliwość ekologiczna zatem, jako wartość prawa ochrony środowiska, akcentuje prawo jednostek, grup społecznych i ludzkości (dziś i w przyszłości) do sprawiedliwego, niedyskryminacyjnego i opartego na przejrzystych kryteriach podziału dóbr i ciężarów środowiskowych. W tym znaczeniu, można zaryzykować tezę, że łączy ona prawa człowieka (prawo do środowiska odpowiedniej jakości) z ochroną środowiska i jej celami, odrywającymi się tylko od potrzeb człowieka żyjącego obecnie. Jednocześnie należy uznać, że jako wartość systemu prawa ochrony środowiska, jest ona na tyle wykształcona i dojrzała, że kwalifikuje się do jednoznacznego ujęcia w przepisach prawnych o charakterze powszechnie wiążącym. Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, „kodyfikacja jest procesem nieuchronnym, który zamyka pewien etap rozwoju danej dziedziny prawa, potwierdza na piśmie, że normy zwyczajowe i praktyka osiągnęły taki stopień dojrzałości, który

pozwała na zapisanie ich w konwencji. Tak było w odniesieniu do konwencji o ochronie różnorodności biologicznej czy konwencji klimatycznej. W następnej kolejności powinny być konwencje o zrównoważonym rozwoju i zasadach sprawiedliwości ekologicznej⁵⁷.

De lege ferenda, może zatem warto rozważyć, czy elementy treści sprawiedliwości ekologicznej, omówione powyżej, dałoby się skutecznie włączyć w system gwarancji na poziomie aksjologii systemu prawa ochrony środowiska, w szczególności, by w ramach już wykształconych instrumentów badania naruszeń norm środowiskowych (np.: hałasu, czy emisji spalin) badać je także z punktu widzenia postulatów sprawiedliwości ekologicznej. Sprawiedliwość ekologiczna uwzględni w swych założeniach także aspekt proceduralny, a więc konsoliduje elementy, na które zwraca uwagę Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka w swoich orzeczeniach, odwołując się do koncepcji „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy sprzecznymi interesami i „szerokiego marginesu uznania”. W tym sensie można zatem postawić tezę, że sprawiedliwość ekologiczna stanowi wyzwanie dla praw człowieka, ale także jednocześnie – wyzwanie dla międzynarodowego prawa środowiska, którego kolejnym etapem rozwoju powinna być kodyfikacja jej zasad.

⁵⁷ Tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental Justice...*, s. 129.

Martyna Walas*

PRAWO DO KORZYSTANIA Z LASÓW
I JEGO OGRANICZENIA W PRAWIE POLSKIM

Na wstępie rozważań na temat prawa do korzystania z lasów warto przytoczyć fragment dokumentu pt. „Polityka Leśna Państwa”¹, w którym uznano, że „lasy są najbardziej naturalną formacją przyrodniczą od wieków nierozzerwalnie związaną z krajobrazem Polski, niezbędnym czynnikiem równowagi środowiska przyrodniczego, warunkującym rozwój kraju. Lasy, dzięki wniesionej pracy człowieka wykorzystującej naturalne siły przyrody dla potrzeb społeczeństwa, stały się nierozłącznym elementem współczesnej i przyszłej cywilizacji”². W powyższym dokumencie, zawierającym główne założenia państwa w zakresie polityki leśnej, wskazuje się na bliskie ścisłe relacje między lasem a życiem i gospodarką człowieka. Początkowo wydawać by się mogło, że powinna tutaj występować symbioza, niczym niezakłócone

* mgr Martyna Walas, doktorantka w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r.; www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/34ba398d45e363aed16d2ad3b015136a.pdf [ostatni dostęp: 19.03.2017].

² Ibidem, s. 3.

współistnienie człowieka i przyrody. Jednak należy stwierdzić, że las jest słabszą stroną w tych relacjach, w związku z czym wymaga on ochrony, a czasem nawet wsparcia ze strony człowieka.

W związku z powyższym warto zastanowić się nad granicami korzystania z zasobów lasu. Należy postawić pytanie, do jakiego stopnia istnieje możliwość, ale i prawo korzystania z lasu, aby jego funkcje były dostępne również dla przyszłych pokoleń. W ostatnim czasie coraz częściej postuluje się prowadzenie wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, zgodnie z którą można korzystać z lasu, a jednocześnie w sposób trwały go chronić. Według K. Szabli wielofunkcyjna gospodarka leśna to „zespół świadomych działań rozwijających funkcje lasu tak, by był on zdolny do zaspokajania różnorodnych potrzeb człowieka o charakterze niematerialnym i materialnym, wykorzystując przy jego kształtowaniu najnowszą wiedzę o funkcjonowaniu ekosystemów i o prawach przyrody”³. Należy bowiem zauważyć, że las pełni wiele funkcji w życiu człowieka, które najogólniej można podzielić na funkcje gospodarcze, zapewniające korzyści związane z produkcją materialną lasu (drewnem, żywicą, zwierzyną itd.), oraz funkcje socjalne, wśród których można wyróżnić funkcje środowiskowe i rekreacyjne⁴. Słusznie zauważa W. Radecki, że „znaczenia lasów nie można mierzyć wartością uzyskanej masy drzewnej i produkcji ubocznej w postaci jagód leśnych, grzybów, ziół itp. Las jest przede wszystkim jednym z ważniejszych czynników środowiska naturalnego”⁵. Jako najważniejsze funkcje lasu wymienia on: funkcje ochronne, retencyjną i filtracyjną, zabezpieczenie przed ujemnymi „następstwami cywilizacji przemysłowej”, funkcję rekreacyjną, znaczenie lasu w planowaniu przestrzennym, las jako element krajobrazu i środowisko życia wielu gatunków roślin i zwierząt, czy wykorzystywanie go jako obiektu badawczego i dydaktycznego. Jak widać,

³ K. Szabla, *Wielofunkcyjna gospodarka leśna w funkcjonowaniu RDLP*, referat wygłoszony podczas I sesji Zimowej Szkoły Leśnej przy Instytucie Badawczym Leśnictwa pt. *Leśnictwo wielofunkcyjne – stan obecny i przyszłość*, Sękocin Stary 17-19 marca 2009 r.

⁴ A. Szujewski, *Polityczno-prawne i organizacyjne bariery rozwoju wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego*, [w:] A. Grzywacz (red.), *Współczesne problemy wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego. Las bliżej społeczeństwa*, Waplewo 2004, s. 7.

⁵ W. Radecki, *Ochrona lasów w prawie karnym*, „Palestra” 1978, nr 3, s. 18.

las może być wykorzystywany na wiele różnych sposobów, jednak należy zadać pytanie, jakie są granice tego wykorzystywania.

W literaturze nauk leśnych podnosi się, że w stosunku do początkowych form wykorzystywania zasobów leśnych trudno mówić o „gospodarowaniu” zasobami leśnymi⁶, bowiem działania te polegały przede wszystkim na pozyskiwaniu surowców dostarczanych przez las, w tym zwłaszcza drewna. Z czasem zauważono, jaki negatywny wpływ takie działania wywierają na zasoby leśne. Co więcej, zaczęto uświadamiać sobie, że las to nie tylko źródło surowca drzewnego, ale złożony ekosystem, który *de facto* może przysparzać także wielu innych pozaprodukcyjnych korzyści⁷.

Problem związany z potrzebą zmiany sposobu gospodarowania lasami na arenie międzynarodowej dostrzeżono podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r., a w trakcie której sporo uwagi poświęcono problematyce wylesień. W rozdziale 11 Agendy 21 wskazano na przykład na potrzebę podjęcia działań zmierzających do zachowania wielostronnych funkcji lasu, szaty roślinnej oraz innych zasobów leśnych w celu zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju i zdrowego środowiska we wszystkich sektorach gospodarki⁸.

Ważnym etapem w rozwoju wspomnianej wielofunkcyjnej gospodarki leśnej były kolejne Konferencje Ministrów w Sprawie Ochrony Lasów w Europie, a najważniejsze z nich miały miejsce w Strasburgu, Helsinkach i Lizbonie. Podczas Konferencji w Helsinkach w 1993 r. przyjęto rezolucję H1, którą uznaje się za jeden z najważniejszych dokumentów w sprawie lasów, a w którym to pojawiła się definicja trwale zrównoważonego gospodarowania lasami, przez które rozumieć należy „służebności i użytkowanie lasów i obszarów leśnych w sposób i w stopniu, który utrzymuje ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, zdrowot-

⁶ B. Ważyński, [w:] B. Ważyński (red.), *Podstawy gospodarki leśnej*, Poznań 2014, s. 73.

⁷ J. Miłkowska-Rębowska, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 587.

⁸ Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993, s. 158.

ność i ich potencjał do spełniania, teraz i w przyszłości, ich odnośnych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu krajowym i ogólnopolskim oraz który nie powoduje szkody w innych ekosystemach”⁹. Zgodnie z Częścią I tego dokumentu (Ogólne Wytyczne) polityka leśna powinna być „dostosowana do przepisów miejscowych i pozostająca w zgodzie z tradycjami narodowymi i ramami konstytucyjnymi, powinna uwzględniać długoterminowy charakter leśnictwa poprzez zapewnienie odpowiedniej ciągłości uregulowań prawnych, instytucjonalnych i operacyjnych oraz powinna stanowczo zalecać praktyczne stosowanie w lasach państwowych i prywatnych zasad trwałej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, łącznie z ochroną i odpowiednim wzmacnianiem różnorodności biologicznej”. W celu realizacji powyższych wytycznych powinna być promowana gospodarka wielofunkcyjna.

Rozszerzeniem rezolucji H1 jest Deklaracja Ogólna¹⁰ z Trzeciej Konferencji, która miała miejsce w Lizbonie w 1998 r. Zgodnie z tym dokumentem społeczeństwo, mając na uwadze różnorodne funkcje lasów oraz wagę ochrony i zrównoważonego użytkowania lasów, powinno „wspierać właściwy rozwój sektora leśnictwa poprzez zapewnienie sprzyjających struktur regulacyjnych, instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych, w celu praktykowania zrównoważonej gospodarki leśnej, podejmując oparte na informacji decyzje dotyczące najlepszego możliwego korzystania z drzewnych i innych niż drzewne produktów i usług leśnych oraz obniżając istniejące naciski na zdrowie i żywotność lasów”.

Niezmiernie istotnym dokumentem w kwestii leśnictwa na poziomie Unii Europejskiej była natomiast rezolucja Rady z dnia 15.12.1998 r. w sprawie Strategii Leśnej Unii Europejskiej¹¹, w której podkreślono wagę wielofunkcyjnej roli lasów oraz trwale zrównoważonej gospodarki opartej na socjalnych, ekonomicznych, ochronnych, ekologicznych i kulturalnych

⁹ https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/d508cf61b774093f3b4521a7c103f3fd.pdf [ostatni dostęp: 19.03.2017].

¹⁰ https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/351a2b49f13c3e60f90ec41ea7c58aa9.pdf [ostatni dostęp: 19.03.2017].

¹¹ Dz. Urz. WE C 56 z 26.02.1999, s. 1.

funkcjach. W dokumencie przyjęto, że zgodnie z zasadą subsydiarności leśnictwo pozostanie domeną państw członkowskich, a podstawowe regulacje w tym zakresie powinny być zawarte w krajowych programach leśnych. Unia Europejska jako całość natomiast powinna dążyć do koordynacji swoich działań, które mają wpływ na lasy. Istotnym elementem Strategii było potwierdzenie, że oczekiwany model gospodarki wielofunkcyjnej nie może pomijać funkcji surowcowej (produkcyjnej) lasu, gdyż „ekologizacja” gospodarki leśnej zależy w dużym stopniu od funkcji produkcyjnej, która umożliwia finansowanie wszelkich przedsięwzięć w lasach. Jak zauważono, zrównoważona gospodarka leśna oznacza konieczność wypracowania porozumienia między różnymi formami korzystania z lasu.

W dniu 28 kwietnia 2015 r. przyjęto Nową strategię leśną UE w drodze rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego (2014/2223(INI))¹². Mimo że wydawać by się mogło, iż większy nacisk jest położony na produkcyjne funkcje lasu – w stosunku do poprzedniego dokumentu – wyraźnie podkreśla się, że strategia leśna Unii Europejskiej musi skupiać się na „zrównoważonym gospodarowaniu lasami i na ich wielofunkcyjnej roli z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i środowiskowego”. Uznano, że lasy pełnią społeczną rolę związaną z fizycznym i psychicznym zdrowiem obywateli, a dobra publiczne zapewniane przez lasy mają wysoką wartość środowiskową i rekreacyjną oraz pozytywnie wpływają na jakość życia człowieka. W powyższym dokumencie Unia Europejska zdecydowanie poparła oszczędne wykorzystywanie drewna jako odnawialnego, uniwersalnego surowca o ograniczonej dostępności. Wskazano, że las odgrywa także bardzo istotne funkcje, jeśli chodzi o ochronę klimatu.

Kwestie związane z korzystaniem z lasów w prawie polskim reguluje zasadniczo ustawa z dnia 28.09.1994 r. o lasach¹³, a przede wszystkim jej rozdział 5 „Zasady udostępniania lasów”. Należy zwrócić uwagę już na sam tytuł rozdziału. Brak wśród jego regulacji, jak i w całej ustawie o lasach, sformułowań typu „korzystanie z lasów”, jak ma to miejsce w przypadku

¹² Dz. Urz. UE C 346 z 21.09.2016, s. 17.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 788, ze zm.; dalej cyt.: ustawa o lasach.

korzystania ze środowiska (w ustawie z dnia 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴), czy też korzystania z wód (w ustawie z dnia 20.07.2001 r. – Prawo wodne¹⁵). Wskazać zatem należy, że pojęcie „korzystania z lasów” nie jest pojęciem normatywnym, a istniejące regulacje prawne wyznaczają jedynie zespół pewnych postulatów, w jaki sposób to korzystanie powinno się odbywać¹⁶. Jest to zatem pojęcie o charakterze prawniczym¹⁷.

Należy zauważyć, że ustawa o lasach, a zwłaszcza jej rozdział 5, zawiera niezwykle istotne regulacje z uwagi na fakt, że dotyczą one po pierwsze kwestii związanych z ochroną lasów, a po drugie – są ważne z punktu widzenia praw i wolności człowieka¹⁸. Z jednej strony przepisy ustawy o lasach muszą zapewniać instrumenty służące ochronie lasów, a z drugiej – zapewniać możliwość dostępu do nich i korzystania z ich zasobów.

Słusznie podkreśla W. Radecki, że „lasy pełnią niezwykle istotną funkcję społeczną polegającą na tym, że las jest miejscem wypoczynku, miejscem, w którym człowiek doznaje przeżyć duchowych, ale także miejscem, w którym może zbierać grzyby i owoce leśne, co jest nie tylko przyjemnością, ale dla pewnej (...) liczby ludzi sposobem na życie, a nawet na przeżycie”. Przesłanką do wskazanej przez W. Radeckiego funkcji społecznej lasu jest swobodny wstęp do niego¹⁹.

Ustawodawca polski w art. 26 ust. 1 ustawy o lasach przesądził, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są co do zasady udostępniane dla ludności. Warto wspomnieć, że gdy obowiązywała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22.07.1952 r.²⁰, w brzmieniu nadanym jej nowelizacją z 1976 r., jej art. 71 przyznawał obywatelom prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, ale również nakładał na nich obowiązek jego ochrony. W dostępie do lasów, jak i parków narodowych

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.

¹⁶ M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 101.

¹⁷ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 155.

¹⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 135.

¹⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 189.

²⁰ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

i krajobrazowych oraz do wód otwartych, dopatrywano się jednego z ważniejszych przejawów prawa obywateli do korzystania z wartości środowiska naturalnego²¹. Mimo że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r.²² nie przyznaje prawa do środowiska w zakresie, w jakim to prawo przewidywała wspomniana ustawa zasadnicza²³, można jednak przyjąć, że „dostęp do lasów (prawo do korzystania z nich – przyp. autora) nie jest wprawdzie prawem konstytucyjnym, ale jest prawem zwykłym wywodzonym z zamieszczonej w art. 26 ust. 1 (ustawy o lasach – przyp. autora) zasady dostępu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”²⁴. Przyjąć zatem można, że istnieje powszechne prawo korzystania z lasów i ich zasobów²⁵, zaś art. 26 ust. 1 ustawy o lasach jest proklamacją zasady wolnego wstępu do lasu dla ludności²⁶. Należy jednak podkreślić, że udostępnianie lasów powinno się odbywać „na warunkach zapewniających ochronę substancji leśnej i środowiska leśnego przed degradacją”²⁷.

Jak wspomniano, prawem do korzystania z lasów są objęte jedynie lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, co wynika z publicznoprawnego charakteru tych lasów. Mimo zaliczenia ich do kategorii dóbr publicznych, poszczególne regulacje prawne wprowadzają pewne wymagania i ograniczenia, których przestrzeganie warunkuje dopuszczalność ich wykorzystywania²⁸.

²¹ J. Sommer, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 189.

²² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej cyt.: Konstytucja RP.

²³ W doktrynie można dostrzec stanowisko, że mimo braku wyraźnej regulacji w omawianym zakresie dopuszczalne jest sformułowanie prawa do środowiska na podstawie innych przepisów Konstytucji RP, tak na przykład: M. Turek, J. Turek, *Prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego i jego ochrona*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 109; por. szerzej B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 199-243.

²⁴ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 189.

²⁵ M. Walas, op.cit., s. 110.

²⁶ W. Radecki, *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. Cz. III, „Ochrona środowiska. Prawo i Polityka”* 2007, nr 3, s. 8.

²⁷ Z. Rozwałka, *Zasady gospodarki leśnej w świetle ustawy o lasach*, Warszawa 1992, s. 11.

²⁸ J. Trzewik, op.cit., s. 156.

Korzystanie z lasów zostaje ograniczone przede wszystkim z powodów określonych w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o lasach. Chodzi mianowicie o stały i okresowy zakaz wstępu do lasu. Stałym zakazem wstępu objęte są uprawy leśne do 4 m wysokości, powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, ostoje zwierząt, źródliska rzek i potoków oraz obszary zagrożone erozją. Okresowy zakaz wstępu do lasów jest wprowadzany przez nadleśniczego w przypadku, gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, występuje duże zagrożenie pożarowe lub gdy wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna. W przypadku natomiast lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa²⁹ jego właściciel może zakazać wstępu do niego, oznaczając go, zgodnie z art. 28 ustawy o lasach, tablicą z odpowiednim napisem. Wyjątki od takiego ewentualnego zakazu przewiduje art. 29 ust. 3 tejże ustawy.

Odrębne regulacje związane ze wstępem do lasu dotyczą ruchu pojazdów w lesie. W art. 29 ustawy o lasach precyzyjnie określono pojazdy oraz podmioty do tego uprawnione. W ust. 1 zd. 1 tego artykułu przewidziano ogólną zasadę, zgodnie z którą „ruch pojazdem silnikowym, przegowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach”. Drogami leśnymi wyznaczonymi przez nadleśniczego jest dopuszczalna także jazda konna. Postój wyżej wymienionych pojazdów na drogach leśnych jest natomiast dozwolony tylko w oznakowanych miejscach.

Ustawodawca przewidział w art. 29 ust. 3 ustawy o lasach wyłączenia podmiotowe ograniczeń wskazanych w art. 26 ust. 2 i 3, art. 28 oraz art. 29 ust. 1. Podmioty, których nie dotyczą omawiane ograniczenia, można podzielić na kilka grup. Po pierwsze, są to właściciele lasów we własnych lasach. Po drugie – osoby, które ze względu na wykonywane obowiązki i funkcje mają prawo wstępu do lasu każdego rodzaju oraz w każdym czasie (pracownicy nadleśnictw, osoby nadzorujące gospodarkę leśną oraz

²⁹ Dalej cyt.: las prywatny.

osoby kontrolujące jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, osoby zwalczające pożary oraz ratujące życie lub zdrowie ludzkie, funkcjonariusze Straży Granicznej chroniący granice państwową oraz funkcjonariusze innych organów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny). Kolejną grupę stanowią osoby wykonujące czynności z zakresu gospodarki łowieckiej, właściciele pasiek zlokalizowanych na obszarach leśnych oraz osoby użytkujące grunty rolne położone wśród lasów. Czwarta grupa to pracownicy leśnych jednostek naukowych, instytutów badawczych i doświadczalnych, w związku z wykonywaniem badań naukowych i doświadczeń z zakresu leśnictwa i ochrony przyrody. Ostatnia grupa to wojewódzcy konserwatorzy przyrody, pracownicy służb parków krajobrazowych oraz osoby sporządzające plany urządzenia lasu, uproszczone plany urządzenia lasu lub inwentaryzację stanu lasu.

Ustawodawca przewidział, w art. 29 ust. 4 ustawy o lasach, możliwość organizowania imprez sportowych oraz innych imprez o charakterze masowym w lesie, które wymagają uzyskania zgody właściciela lasu. Jednak, jak się słusznie wskazuje, w ustawie z dnia 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁰ brak wyraźnych sankcji za zorganizowanie imprezy bez zgody właściciela lasu³¹.

W art. 30 ustawy o lasach ustawodawca zawarł grupę zakazów, która jest wspólna zarówno dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i dla lasów prywatnych. W ust. 1 tego artykułu przewidziano zakazy dotyczące zachowania się w lesie. Są to zakazy zanieczyszczania gleby i wód, zaśmieciania, rozkopywania gruntu, niszczenia grzybów oraz grzybni, niszczenia lub uszkodzenia drzew, krzewów lub innych roślin, niszczenia urządzeń i obiektów gospodarczych, turystycznych i technicznych oraz znaków i tablic, zbierania owoców runa leśnego w oznakowanych miejscach zabronionych, rozgarniania i zbierania ściółki, wypasu zwierząt gospodarskich, biwakowania poza miejscami wyznaczonymi przez właściciela lasu lub nadleśniczego, wybierania jaj i piskląt, niszczenia lęgówisk i gniazd ptasich, a także niszczenia lęgówisk, nor i mrowisk, płoszenia, ścigania,

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

³¹ Por. szerzej W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 213.

chwywania i zabijania dziko żyjących zwierząt, puszczania psów luzem, a także hałasowania oraz używania sygnałów dźwiękowych, z wyjątkiem przypadków wymagających wszczęcia alarmu. W art. 30 ust. 2 przewidziano wyjątki od niektórych z wyżej wymienionych zakazów. Zakazy rozkopywania gruntu oraz niszczenia lub uszkodzania drzew, krzewów lub innych roślin nie dotyczą czynności związanych z gospodarką leśną, natomiast zakazy płoszenia, ścigania, chwywania i zabijania dziko żyjących zwierząt, puszczania psów luzem oraz hałasowania i używania sygnałów dźwiękowych nie dotyczą polowań.

W ust. 3 analizowanego artykułu ustawodawca przewidział przykładowy katalog działań i czynności, które są zakazane z uwagi na możliwość wywołania niebezpieczeństwa pożarowego. W przepisie tym przyjęto, że w lasach oraz na terenach śródleśnych, jak również w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się w szczególności rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego, korzystania z otwartego płomienia, a także wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych. Zakazy te nie dotyczą działań i czynności związanych z gospodarką leśną pod warunkiem, że czynności te nie stanowią zagrożenia pożarowego.

Jednym z najistotniejszych elementów racjonalnego korzystania z lasów w sposób trwale zapewniający optymalną realizację ogółu funkcji, jakie pełni las, jest pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Pozyskiwanie to powinno odbywać się w sposób zapewniający możliwość biologicznego odtwarzania tych surowców i produktów, a także ochronę runa leśnego. Jednym z podstawowych aspektów w omawianym zakresie jest zbiór płodów runa leśnego. Podstawowe regulacje w tej kwestii zostały zawarte w art. 27 ust. 1-3 ustawy o lasach. Szczegóły natomiast ustawodawca przewidział w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych³². W art. 27 ust. 1 ustawy o lasach ustawodawca

³² Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42 ze zm.; dalej cyt.: rozporządzenie MOŚZNiL z 1998 r.

wyróżnił dwa sposoby korzystania z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, jeśli chodzi o zbiór płodów runa leśnego. Przewidział on bowiem zbiór na potrzeby własne oraz dla celów przemysłowych. Wyróżnić zatem można cele przemysłowe i nieprzemysłowe³³. Ustawodawca jednak nie wyjaśnił, czym owe cele przemysłowe są. Za słuszny należy uznać pogląd, zgodnie z którym w przypadku zbioru płodów runa leśnego za cel przemysłowy uznać należy zbiór „w celu przetworzenia prowadzonego jako działalność gospodarcza”³⁴. Biorąc pod uwagę art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach oraz §2 wyżej wymienionego rozporządzenia, przewidujący, że zbiór płodów runa leśnego na potrzeby własne jest dopuszczony w lasach nie objętych stałym lub okresowym zakazem wstępu, można przyjąć, że prawo do zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne jest przejawem powszechnego prawa do korzystania z lasu. Natomiast w przypadku zbioru płodów runa leśnego dla celów przemysłowych ustawodawca w art. 27 ust. 2 ustawy o lasach zastrzegł, że wymaga on zawarcia umowy z nadleśnictwem. Można przyjąć, że jest to odpowiednik zwykłego korzystania ze środowiska wymagający pewnego rodzaju zezwolenia. Ustawodawca zastrzega w ust. 3 omawianego artykułu, że w przypadku, gdy zbiór zagraża środowisku leśnemu, nadleśniczy odmawia zawarcia wspomnianej umowy. Dalsze ograniczenia w zakresie zbioru płodów runa leśnego wprowadza także ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody³⁵, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9.10.2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów³⁶ oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9.10.2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin³⁷.

W rozporządzeniu MOŚZNiL z 1998 r. ustawodawca uregulował także zagadnienia związane z lokalizacją pasiek. Jedynym przepisem rangi ustawowej odnoszącym się do tej kwestii jest art. 27 ust. 4 ustawy o lasach, zgodnie z którym lokalizowanie pasiek w lasach stanowiących własność Skarbu

³³ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 150.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1408.

³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1409; z uwagi na charakter opracowania regulacje zawarte w wymienionych aktach nie będą przedmiotem analizy.

Państwa jest nieodpłatne. W §5 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia doprecyzowano, że lokalizacja pasiek w tych lasach wymaga uzgodnienia z zarządcą lasu, nie może być zatem czynnością samowolną³⁸. Natomiast w przypadku lasów prywatnych, zgodnie z §5 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia, na lokalizację pasiek w takim lesie wymagana jest zgoda jego właściciela. Zasady ogólne dotyczące lokalizacji pasiek zawarto w §6. Zgodnie z tym przepisem pasieki mogą być lokalizowane w lasach nieobjętych stałym lub okresowym zakazem wstępu, w lasach, w których nie są planowane w określonym roku prace i zabiegi gospodarcze i ochronne, w lasach nieprzeznaczonych do masowego wypoczynku i rekreacji ludności, a także w lasach niewymagających urządzania i utrzymywania specjalnych dróg dojazdowych do pasieki. Należy zauważyć, że w przypadku gdy mają być prowadzone prace lub zabiegi zagrażające życiu i zdrowiu pszczół lub grożące uszkodzeniem pasieki, właściciel pasieki, zgodnie z §7 powyższego rozporządzenia, ma obowiązek wywiezienia pasieki z lasu na własny koszt na okres prowadzenia tych prac lub zabiegów.

Można więc dostrzec, iż las pełniąc swe różnorakie funkcje, dostarcza człowiekowi wielu surowców i produktów. Jednakże największa ingerencja człowieka w las polega na pozyskiwaniu drewna. Procesy związane z tą czynnością odbywają się w zasadzie przez cały rok, często na bardzo dużych powierzchniach, w co zaangażowanych jest czasami bardzo dużo osób i sprzęt napędzany silnikami spalinowymi, co z pewnością niekorzystnie wpływa na środowisko leśne. Nie może zatem dziwić fakt, że właśnie z tym przejawem korzystania z lasów wiąże się najwięcej wątpliwości z punktu widzenia ochrony środowiska.

Odpowiedzią na wspomniane wątpliwości jest nakaz zawarty w art. 7 ust. 1 ustawy o lasach stanowiący o przykładowych celach, z uwzględnieniem których powinna być prowadzona trwale zrównoważona gospodarka leśna. Wśród celów tych jest zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, ochrona lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów

³⁸ M. Walas, op.cit., s. 114.

leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych z różnych powodów, ochrona gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym, ochrona wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, a także produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Należy zauważyć, że również we wspomnianej na wstępie niniejszego opracowania „Polityce Leśnej Państwa” wśród celów i priorytetów polityki leśnej znajduje się zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością, co powinno być osiągnięte między innymi przez reorientację zarządzania lasami na model proekologicznej i zrównoważonej ekonomicznie, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Widać wyraźnie, że ustawodawca polski postrzega pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu jako wypełnianie postulatu racjonalnego użytkowania lasu w sposób zapewniający realizację wszystkich jego funkcji. Takie podejście wydaje się wpisywać w ogólnoświatowe tendencje pojawiające się w dokumentach dotyczących problematyki korzystania z lasów.

Niezależnie od ograniczeń w korzystaniu z lasów przewidzianych w polskim porządku prawnym, zgodzić się należy z poglądem, że powszechne korzystanie z lasów jest wolnością prawnie chronioną, z uwagi między innymi na fakt, że zakres dopuszczalnej ingerencji w możliwość korzystania z tej wolności jest ograniczony do wyraźnie oznaczonych przepisami sytuacji. Co więcej, ustawodawca przyjął szereg środków prawnych zmierzających do stworzenia odpowiednich warunków do korzystania z zasobów leśnych³⁹.

W związku z przedstawionymi wieloma aspektami korzystania z lasów na plan pierwszy wysuwa się jeden postulat – zrównoważony rozwój w wielofunkcyjnej gospodarce leśnej. Chcąc bowiem zapewnić realizację funkcji pozaprodukcyjnych lasów, niezbędna jest ich ochrona i zachowanie przynajmniej w stanie niepogorszonej. Wydaje się, że należy pozytywnie ocenić polskiego ustawodawcę, z uwagi na fakt, że dostrzegł on proble-

³⁹ J. Trzewik, op.cit., s. 159.

matykę udostępniania lasów i to w dwóch aspektach. Po pierwsze, z punktu widzenia potrzeby ochrony lasów jako elementu przyrody. Po drugie, z punktu widzenia sfery praw człowieka w zakresie zapewniania dostępu do lasów. Ewidentnie widać w tych regulacjach przejaw dążenia do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju zawartej w art. 5 Konstytucji RP, polegający na wyważeniu potrzeby ochrony lasów z ich przede wszystkim gospodarczym wykorzystaniem⁴⁰. Zgodzić się należy zatem z poglądem, że „sens ustawy o lasach, a nawet szerzej prawa leśnego sprowadza się do wyważania (...) wartości i godzenia ich ze sobą w duchu zrównoważonego rozwoju”⁴¹. Należy podkreślić, że polski ustawodawca wprowadza pewne ograniczenia w korzystaniu z lasów, jednak jest to niezbędne z punktu widzenia ich ochrony oraz w celu zachowania ich dla przyszłych pokoleń⁴².

⁴⁰ Szerzej o relacjach zasad gospodarki leśnej do zasady zrównoważonego rozwoju por.: J. Chmielewski, *Sustainable Forest Management. Polish Solutions in a Legal Perspective*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2015, s. 35-62; oraz M. Walas, *Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015, s. 351-360.

⁴¹ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy...*, s. 25.

⁴² M. Walas, *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 377.

Patrycja Zgoła*

DETERYTORIALIZACJA KLIMATYCZNA PAŃSTWA
A STATUS PRAWNY UCHODŹCY
W AKTACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

UWAGI WSTĘPNE

Globalne ocieplenie jest faktem. Gazy cieplarniane, takie jak dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4), podtlenek azotu (N_2O) i freony (*CFC*, ang. *Chlorofluorocarbon*) absorbują ciepło (promieniowanie podczerwone) emitowane z powierzchni Ziemi. Wzrost stężeń tych gazów w atmosferze prowadzi do ogrzania Ziemi przez wychwycenie większej ilości tego ciepła. Choć wymienione gazy cieplarniane stanowią ułamek procenta składu ziemskiej atmosfery, to ich wpływ na klimat jest ogromny. Wskutek działalności człowieka - zwłaszcza poprzez spalanie paliw kopalnych, od czasu rozpoczęcia rewolucji przemysłowej - wzrosło stężenie CO_2 w atmosferze o około 40%, z czego ponad połowa wzrostu nastąpiła od 1970 roku, natomiast od 1900 roku średnia globalna temperatura powierzchni

* mgr Patrycja Zgoła, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.

wzrosła o około 0,8°C (1,4°F)¹. Nastąpiło ocieplenie oceanów, wzrost poziomu mórz, silny spadek grubości pokrywy arktycznego lodu morskiego oraz wzrost częstotliwości skrajnych zjawisk pogodowych takich jak susze, powodzie i huragany, a także wiele innych efektów związanych z klimatem. Znaczna część tego ocieplenia nastąpiła w ciągu ostatnich czterech dekad. Szczegółowe badania wykazały, że podgrzanie atmosfery w tym czasie jest głównie wynikiem zwiększonego stężenia CO₂ i innych gazów cieplarnianych. Ciągłe emisje tych gazów mogą spowodować dalsze zmiany klimatu, w tym znaczny wzrost średniej globalnej temperatury powierzchni Ziemi i istotne zmiany klimatu regionalnego.

Co istotne, zmiany klimatu prowadzące do zmian w środowisku, w sposób zasadniczy wpływają na sytuację ludzi na wielu płaszczyznach. Należy podkreślić, że ograniczenie dostępu do wody, pustynnienie obszarów, czy zalewanie niektórych terenów wskutek powodzi, zmusza ludność do opuszczania domów i przemieszczania się (detytorializacja). W sposób oczywisty, może to rodzić konflikty pomiędzy ludnością napływową a lokalną społecznością. W coraz większej liczbie miejsc na całym świecie, te skutki są już nie tylko abstrakcyjnymi modelami klimatycznymi, ale stają się coraz bardziej realne. Wskazuje się, że jednym z powodów wybuchu obecnego konfliktu syryjskiego również były zmiany środowiska². Pod koniec 2010 roku, „*The New York Times*” poinformował, że po czterech kolejnych latach najgorszej od 40 lat suszy, obszary rolnicze w Syrii, wraz z przyległymi obszarami w Iraku, były poważnie zagrożone: „Starożytne systemy nawadniające załamały się, podziemne źródła wody wyschły i setki wsi zostały porzucone z uwagi na pustynnienie pól uprawnych i wymieranie zwierząt. Pustynnienie stało się znacznie bardziej powszechne, w związku

¹ *Climate Change Evidence&Causes*, An Overview from the Royal Society and the US National Academy of Sciences, 2014, s. 2.

² C.P. Kelly, S. Mohtadi, M.A. Cane, R. Seager, Y. Kushnir, *Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Vol. 112, No. 11, London 2015; M. Salman, W. Mualla, *Water demand management in Syria: Centralized and decentralized views*. „Water Policy” 2008, Vol. 10(6), s. 549–565.

z czym zaczęły powstawać ogromne miasta namiotowe wywłaszczonych rolników i ich rodzin wokół większych miast Syrii i Iraku³. Z powodu utrzymującej się latami suszy, wiele syryjskich farm ograniczyło lub zaprzestało produkcji żywności. To z kolei wpłynęło na wzrost bezrobocia i - w konsekwencji - niezadowolenie społeczne, które przerodziło się w otwarty konflikt z władzą.

Międzyrządowy Panel do spraw Zmian Klimatu (IPCC) przewidział w swoim pierwszym raporcie z roku 1990, że najpoważniejszym skutkiem wynikającym ze zmian klimatu może być migracja ludności⁴. W połowie 1990 roku szeroko relacjonowano, że aż 25 milionów ludzi było zmuszonych do opuszczenia domów i obszarów zamieszkania w wyniku wystąpienia szeregu poważnych presji środowiskowych, w tym zanieczyszczenia, degradacji gruntów, suszy i klęsk żywiołowych. W tym okresie stwierdzono również, że liczba „uchodźców ekologicznych”, jak ich nazywano, przekroczyła wszelkie udokumentowane liczby uchodźców z okresu wojny i prześladowań politycznych razem wziętych⁵. W 2001 roku „*World Disasters Report of the Red Cross and Red Crescent Societies*” powtórzył szacunkową wartość 25 mln „uchodźców ekologicznych”. Natomiast w październiku 2005 roku UN University's Institute for Environment and Human Security ostrzegł, że społeczność międzynarodowa powinna przygotować się na wzrost liczby „uchodźców ekologicznych” do 50 milionów w 2010 roku⁶. Z kolei szacunki Profesora Myersa mówiące o 200 milionach migrantów klimatycznych do 2050 roku są powszechnie cytowane w szanowanych publikacjach naukowych, m.in.: Intergovernmental

³ Worth Robert F., *Earth Is Parched Where Syrian Farms Thrived*, „The New York Times”, Oct. 13, 2010.

⁴ J.T. Houghton, G.J. Jenkins and J.J. Ephraums (eds.), *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment (1990)*, Report prepared for Intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group I, Cambridge, New York and Melbourne, s. 410.

⁵ N. Myers, *Environmental Refugees: An emergent security issue*, 13th Economic Forum, May 2005, Prague.

⁶ United Nations University, *As ranks of “Environmental Refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*, UN Day for Disaster Reduction, 12th October 2005.

Panel on Climate Change (IPCC), czy Stern Review on the Economics of Climate Change⁷.

W tak zmieniającym się świecie konieczna może być zmiana tradycyjnej definicji i zrozumienia pojęcia „uchodźca” w celu uwzględnienie nowych sytuacji i okoliczności. Podstawowym problemem jest to, że podczas gdy uchodźcy, którzy uciekają przed prześladowaniami i wojną, są chronieni prawem międzynarodowym, to nie jest jasne, jakie konwencje i działania polityczne chronią ludzi przesiedlonych wskutek wystąpienia ekstremalnych zjawisk pogodowych związanych ze zmianami klimatu⁸. Stąd też celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie, czy możliwa jest zmiana obecnie obowiązującej definicji pojęcia „uchodźca” w prawie międzynarodowym.

STATUS UCHODŹCY W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Przechodząc do przedstawienia obecnie obowiązujących definicji „uchodźcy” w prawie międzynarodowym, należy się zastanowić, czy ludzie zmuszeni do opuszczenia swojego dotychczasowego obszaru zamieszkania w związku ze zmianami klimatycznymi powinni być zdefiniowani jako „uchodźcy klimatyczni”⁹ czy jako „migranci klimatyczni”. Należy zaznaczyć, iż nie jest to jedynie semantyka definicyjna. Z przyjętą bowiem definicją legalną związane są bardzo realne konsekwencje dla zobowiązań społeczności międzynarodowej na mocy prawa międzynarodowego. Stosowane od dawna wyrażenia „uchodźcy środowiskowi”, „uchodźcy ekologiczni” lub „uchodźcy klimatyczni”, w najbardziej dosłownym zna-

⁷ N. Stern (red.), *The Economics of Climate change: the Stern review*, Cambridge 2006, s. 3.

⁸ Zob. Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*, 7 June 2011, <http://www.refworld.org/docid/521485ef4.html> [ostatni dostęp: 11 April 2017].

⁹ Określenia „uchodźca ekologiczny” (ang. *environmental refugee*) po raz pierwszy użył w 1976 roku Amerykanin Lester R. Brown – jeden z „pionierów ekologii”, założyciel Worldwatch Institute. Natomiast w latach 90. brytyjski ekolog, dr Norman Myers, napisał głośną książkę „Uchodźcy ekologiczni”, w której przewidywał masowe migracje ludności z terenów dotkniętych zmianami klimatycznymi.

czeniu tych słów, to osoby szukające schronienia wskutek zmian klimatycznych. Każda inna terminologia, mogłaby umniejszać powagę sytuacji tych ludzi.

Wzorzec międzynarodowych działań na rzecz uchodźców ustaliła Liga Narodów, doprowadzając jednocześnie do przyjęcia kilkunastu międzynarodowych umów dotyczących ich ochrony, wymienionych w art. 1a(1) Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy z 1951 roku¹⁰. Zawarte w tych aktach prawnych definicje formułują różne kategorie uchodźców przy uwzględnieniu kraju pochodzenia, terytorium, które musieli opuścić oraz ze względu na brak ochrony ze strony kraju pochodzenia. Powyższa metoda definiowania dawała możliwość prostego ustalenia, kto jest uchodźcą. W oparciu o ogólną definicję zawartą w Konwencji z 1951 roku, uchodźca to osoba, która „w rezultacie wydarzeń, które nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 roku, oraz w wyniku uzasadnionej obawy przed prześladowaniem przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem...”. Data graniczna 1951 roku wynikała z woli państw, by ograniczyć ich zobowiązania do kryzysów uchodźczych znanych w okresie przyjmowania Konwencji lub tych, które mogły nastąpić w skutek znanych już wówczas konfliktów¹¹. Wraz z upływem czasu i pojawianiem się kolejnych kryzysów uchodźczych, wystąpiła potrzeba stworzenia możliwości prawnych stosowania postanowień Konwencji z 1951 roku do tychże kryzysów. Możliwości te otworzył Protokół dodatkowy z 1967 roku do Konwencji z 1951 roku¹². Przystępując do Protokołu państwo zobowiązuje się do stosowania podstawowych postanowień Konwencji z 1951 roku do uchodźców, zgodnie z rozumieniem Konwencji, lecz bez traktowania 1951 roku jako daty granicznej. Po przyjęciu Protokołu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, można było przystępować do niego od 31 stycznia 1967 roku. Z dniem 1 stycznia 1951 roku Zgromadzenie Ogólne powołało także Biuro Wysokiego Komisarza Narodów

¹⁰ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 516.

¹¹ Ograniczenia te zniósł dopiero Protokół Nowojorski z 1967 roku.

¹² Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517.

Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), którego Statut dołączony jest do Rezolucji 428 (V), podjętej 14 grudnia 1950 roku. Zgodnie z treścią Statutu, Wysoki Komisarz powołany został, m.in. do udzielania międzynarodowej ochrony, pod auspicjami Narodów Zjednoczonych, uchodźcom, którzy podlegają kompetencji jego Biura. Statut zawiera również definicję osób, które objęte są uprawnieniami Wysokiego Komisarza. Powyższa definicja jest zbliżona do definicji zawartej w Konwencji z 1951 roku. W oparciu o niniejsze definicje Wysoki Komisarz obejmuje ochroną uchodźców niezależnie od klauzul czasowych (patrz pkt 35 i 36) i geograficznych. Osoba, która spełnia kryteria Statutu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, podlega ochronie ONZ udzielanej przez Wysokiego Komisarza bez względu na to, czy kraj, w którym się znajduje, jest stroną Konwencji z 1951 roku i/lub Protokołu z 1967 roku lub czy została ona uznana przez kraj przyjmujący za uchodźcę w rozumieniu jednego z tych aktów prawnych.

Konkludując, Konwencja genewska nie ma zastosowania do osób, które z przyczyn środowiskowych, np.: pustynnienie, tsunami, trzęsienia ziemi, zostały zmuszone do opuszczenia miejsca zamieszkania i przekroczenia granicy w poszukiwaniu bezpieczeństwa i schronienia. Dlatego też problem uchodźstwa ekologicznego, środowiskowego, czy też klimatycznego, który dotyczy coraz większej liczby osób, w świetle prawa nie istnieje. Sama koncepcja uchodźcy klimatycznego, została potraktowana przez C. Jakobeita i C. Methmanna, jako subkategoria uchodźstwa ekologicznego, dostosowana do potrzeb zmieniającego się klimatu¹³. Konwencja dotycząca statusu uchodźcy z 1951 roku, co prawda nie posługuje się terminem uchodźcy klimatycznego, ale wspomina o przesiedleńcach definiując ich jako ludzi zmuszonych do opuszczenia swoich domów, czasowo lub na stałe, ze względu na skutki spowodowane przez zmiany klimatu, które narażają ich egzystencję na niebezpieczeństwo lub poważnie wpływają na ich warunki życia¹⁴.

¹³ C. Jakobeit, C. Methmann, *Klimaflüchtlinge – Die verleugnete Katastrophe*, Universität Hamburg, Fakultät Wirtschaftsund Sozialwissenschaften, study on behalf of Greenpeace, 2007, s. 8 i n.

¹⁴ Zob. „*Declaration on climate migrations*”, Brussels, June 11th 2008.

Dodatkowo, obok Konwencji z 1951 roku, Protokołu z 1967 roku oraz Statutu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), istnieje szereg regionalnych porozumień, konwencji i innych aktów prawnych dotyczących uchodźców, zarówno w Afryce, obu Amerykach jak i Europie. Niektóre regionalne instrumenty prawne zawierają również definicję terminu „uchodźca” lub osób mających prawo do objęcia inną formą ochrony. Problemy azylu dyplomatycznego i terytorialnego w Ameryce Łacińskiej unormowane są w Traktacie o międzynarodowym prawie karnym (Montevideo, 1989 r.)¹⁵, Porozumieniu o ekstradycji (Caracas, 1911 r.)¹⁶, Konwencji o azylu (Hawana, 1928 r.)¹⁷, Konwencji o azylu politycznym (Montevideo, 1933 r.)¹⁸, Konwencji o azylu dyplomatycznym (Caracas, 1954 r.)¹⁹, Konwencji o azylu terytorialnym (Caracas, 1954 r.)²⁰. Jednym z nowszych regionalnych aktów prawnych, który zasługuje na uwagę, jest Konwencja Organizacji Jedności Afrykańskiej dotycząca szczególnych aspektów problemu uchodźstwa w Afryce²¹. Konwencja zawiera definicję terminu „uchodźca”, która składa się z dwóch części: pierwsza jest identyczna z definicją zawartą w Protokole z 1967 r. (tj. definicją Konwencji z 1951 r. bez klauzul czasowych i geograficznych), zaś druga precyzuje, że „uchodźca” to „każda osoba, która z powodu agresji zewnętrznej, okupacji, obcej dominacji czy też zdarzeń w sposób poważny zakłócających porządek publiczny w części lub w całym kraju

¹⁵ Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, *Treaty on International Penal Law*, 23 January 1889, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html> [ostatni dostęp: 14 February 2017].

¹⁶ Extradition Agreement between Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela, signed at Caracas, 18 July 1911.

¹⁷ Podpisana w Hawanie, 20 lutego 1928, na Sixth International Conference of American States, weszła w życie 21 maja 1929 r.

¹⁸ Podpisana w Montevideo, Urugwaj, 26 grudnia 1933, podczas Seventh International Conference of American States.

¹⁹ Przyjęta w Caracas, Wenezuela w dniu 28 marca 1954 r. podczas Tenth Inter-American Conference, weszła w życie 29 grudnia 1954 r. zgodnie z Artykułem XXIII Konwencji.

²⁰ Ibidem.

²¹ Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* („OAU Convention”), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html> [ostatni dostęp: 21 April 2017].

pochodzenia lub obywatelstwa, jest zmuszona do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania, by szukać schronienia poza krajem pochodzenia lub obywatelstwa”²².

O azylu²³ jest mowa zarówno w Akcie Końcowym Konferencji Pełnomocników ONZ, jak również w Preambule Konwencji. Jednak, co warto podkreślić, ani Konwencja, ani Protokół nie wskazuje procedury przyznawania azylu.

Szerszą definicję terminu „uchodźca” przewiduje za to Statut Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców²⁴, zgodnie z którym ochroną objęto wszystkich uchodźców, niezależnie od ograniczeń czasowych i geograficznych zawartych w konwencji genewskiej oraz niezależnie od tego, czy dane państwo jest związane postanowieniami tej konwencji.

Jak wskazano powyżej, traktowanie uchodźców na terytorium państw regulują podstawowe postanowienia Konwencji z 1951 roku oraz Protokołu z 1967 roku (pkt 12). Warto również zwrócić uwagę na Rekomendację zawartą w Akcie Końcowym Konferencji Pełnomocników, która przyjęła Konwencję z 1951 r., zgodnie z którą: „Konferencja wyraża nadzieję, że Konwencja dotycząca statusu uchodźcy będzie służyła jako zachęta do wychodzenia poza jej formalną treść i że wszystkie państwa będą się nią kierować, w miarę możliwości zapewniając osobom przebywającym na ich terytorium jako uchodźcy, lecz nie objętym postanowieniami Konwencji, taką ochronę, jaką Konwencja gwarantuje uchodźcom”. Celem Rekomendacji jest inspirowanie państw do rozwiązywania problemów, powstających w związku z osobami, które nie odpowiadają całkowicie kryteriom terminu „uchodźca”.

Należy zaznaczyć, iż niejednokrotnie używa się naprzemiennie terminów uchodźca i imigrant, co jest błędem. Uchodźca to osoba, która jest

²² Konwencja jest powszechnie traktowana jako regionalne uzupełnienie Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.

²³ W krajach Europy Zachodniej słowo „azyl” oznacza ochronę, której polskim odpowiednikiem jest status uchodźcy.

²⁴ UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> [ostatni dostęp: 21 April 2017].

zmuszona do opuszczenia własnego kraju i podlega ochronie wynikającej z Konwencji z 1951 r. Chociaż uchodźca jest jednostką migrującą, to jednak nie można jej postrzegać przez pryzmat imigrantów ekonomicznych. Opuszczenie przez jednostkę kraju, z powodu uzasadnionych obawy przed prześladowaniami, jest wyznacznikiem definiowania terminu uchodźca. Z tego względu podstawą, do nadania statusu uchodźcy, nie może być chęć poprawy warunków materialnych, których nie ma w kraju pochodzenia.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)²⁵ podaje trzy typy migrantów klimatycznych: tymczasowych, którzy opuszczają swój dom, uciekając, np. przed powodzią lub huraganem, ale wracają, gdy zagrożenie minie; przymusowych, którzy zmieniają miejsce zamieszkania pod wpływem trwałych zmian wpływających negatywnie na ich życie, takich jak długotrwała susza czy erozja wybrzeża oraz zmotywowanych ekonomicznie, którzy przenoszą się, by uniknąć przykładowo spadku plonów wywołanych pustynnieniem ich regionu.

Podsumowując, w rozumieniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, uchodźcą jest osoba, która opuściła swój kraj z powodu obawy przed prześladowaniem ze względu na religię, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie etniczne czy przynależność do określonej grupy społecznej. Katalog ten nie zawiera innych przesłanek niż te wymienione. Należy zatem przyjąć, że osoby opuszczające swój kraj urodzenia wskutek zmian klimatycznych, uchodźcami nie są. Ponadto, określenie „klimatyczni” nie oddaje charakteru zjawiska, z którym mamy do czynienia. Należy mieć na uwadze, że zjawisko to dotyczy przede wszystkim osób, które zmuszone są do opuszczenia swoich domów ze względu na zmianę środowiska. Zmiana ta następuje w skutek zmian klimatu, katastrofy naturalnej czy katastrofy spowodowanej działalnością człowieka, ale też ze względu na prowadzone inwestycje. Zmiany środowiska, o których mowa, muszą być na tyle poważne na danym obszarze, że nie pozwalają na stałe jego zamieszkiwanie. Wpływają bowiem trwale na zdrowie, mogą powodować śmierć mieszkających tam osób, jak również naruszają ludzką godność.

²⁵ International Organization for Migration; od 19 września 2016 jest częścią Organizacji Narodów Zjednoczonych, jako agenda powiązana z ONZ; w skład IOM wchodzi 165 państw członkowskich, w tym Polska.

Ocenia się, że już niedługo, z powodu podnoszenia się poziomu oceanów, takie państwa jak np. Tuvalu czy Kiribati znikną z mapy świata²⁶. Zasadniczy problem, o którym się obecnie dyskutuje, dotyczy tego, jakie działania podjąć w stosunku do osób zamieszkujących te obszary, czy są to uchodźcy, a jeżeli nie, to jak ich zdefiniować? Władze Nowej Zelandii na przykład zaznaczają, że osoby te nie są uchodźcami i odmawiają udzielania im ochrony międzynarodowej²⁷. Co prawda Nowa Zelandia zgodziła się na przyjęcie mieszkańców Tuvalu, lecz jedynie w przypadku gdy tereny ich zamieszkania ulegają trwałym zalaniom na skutek zmian klimatycznych²⁸. W rzeczywistości wygląda to tak, że Nowa Zelandia przyjmuje rocznie jedynie 75 mieszkańców Tuvalu. Procedura ta odbywa się za pośrednictwem tzw. kategorii usług dostępu dla imigrantów poprzez Pacific Access, która nie odwołuje się do degradacji środowiska. Co ciekawe, szwedzka polityka imigracyjna określa uchodźcę środowiskowego specjalną kategorią jako „osobę potrzebującą ochrony”, która nie jest w stanie wrócić do ojczyzny z powodu katastrofy środowiskowej. Jednakże zakres, w jakim dotyczy to zmian klimatu, nie został jeszcze doprecyzowany. Za to termin „katastrofa jądrowa” jest przykładem „katastrofy ekologicznej”, podczas gdy klęski żywiołowe nie są wyraźnie wymienione.

Jak dotychczas żaden kraj nie był skłonny wyznaczyć precedensu, jednoznacznie definiując uchodźców klimatycznych w kategorii uchodźców zapisanej w Konwencji z 1951 roku. Ponadto, Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźcy nie jest aktualna i przystosowana do obecnej sytuacji, albowiem została opracowana krótko po II wojnie światowej i stanowiła odpowiedź na ówczesną trudną sytuację w Europie. Później Protokołem dodatkowym rozszerzono jej zasięg, jednak zawarta w Konwencji definicja uchodźcy nie została zmieniona.

²⁶ D.P. Nunn, *Climate Change and Pacific Island Countries*, „Asia-Pacific Human Development Report Background Papers Series” 2012, No. 07.

²⁷ Zob. Loane Teitiota case, judgment in the supreme court of New Zealand in 20.07.2015, SC 7/2015, [2015] NZSC 107.

²⁸ Tearfund, *Feeling the Heat: why governments must act to tackle the impact of climate change on global water supplies and avert mass movement of climate change refugees*, London 2006, s.10

ROZSZERZENIE DEFINICJI

Podjęmowano pewne próby rozszerzenia istniejącej definicji uchodźcy politycznego w celu uwzględnienia osób przesiedlonych ze względów środowiskowych lub napisania nowej konwencji, która szczególnie chroni takich ludzi²⁹. Brak prawnie obowiązującej definicji uchodźcy klimatycznego oznacza także w konsekwencji brak dostępu do dotacji finansowych, pomocy żywnościowej, narzędzi, schronów, szkół i szpitali. W rezultacie nie ma narzędzi strukturalnych w międzynarodowym systemie zabezpieczającym uchodźców środowiskowych. Uchodźcy klimatyczni nie są uznawani za problem w jakimkolwiek wiążącym traktacie międzynarodowym, ani nie ma międzynarodowego organu mającego na celu monitorowanie sytuacji uchodźców klimatycznych. Zamiast tego, odpowiedzią krajów grupy OECD na problem ekstremalnych zjawisk pogodowych jest udzielanie pomocy humanitarnej i inwestowanie w systemy wczesnego ostrzegania.

W 2005 roku Dyrektor Instytutu Uniwersyteckiego ONZ ds. Środowiska i Bezpieczeństwa Ludzkiego, Janos Bogardi, stwierdził: „istnieją uzasadnione obawy, że liczba osób uciekających przed niekorzystnymi warunkami środowiskowymi może wzrosnąć wykładniczo. Ta nowa kategoria »uchodźców« musi znaleźć miejsce w umowach międzynarodowych. Powinniśmy lepiej przewidzieć wymogi wsparcia, podobne do położenia osób, które uciekają przed innymi niekorzystnymi sytuacjami”³⁰.

W sierpniu 2006 roku na Malediwach odbyło się spotkanie organizacji pozarządowych oraz wybranych krajów dotkniętych klęską żywiołową, w celu omówienia rozszerzonej definicji w prawie międzynarodowym. Uznano jednak, że uwzględnienie w obowiązującym prawie uchodźczym

²⁹ Zob. przykładowo Friends of the Earth, Australia, *A citizen's guide to climate refugees*, Melbourne 2005.

³⁰ United Nations University, *As ranks of „Environmental Refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*, UN Day for Disaster Reduction, 12th October 2005

zmian spowodowałyby pewne zobowiązania ze strony innych krajów, które byłyby zmuszane do działania na rzecz uchodźców. Od tamtej pory proces upadł i trudno przewidzieć realistyczny konsensus w rozszerzonej definicji.

KONKLUZJE

Człowiek migruje z przyczyn środowiskowych od niepamiętnych czasów. W niektórych regionach świata migracje okazały się jedynym sposobem przetrwania ekstremalnych zjawisk pogodowych. Prognozy dotyczące aktualnej i przyszłej zmiany klimatu wskazują jednak, że problem ten przybiera na sile i wymaga natychmiastowych działań. Na ironię zakrawa fakt, iż skutki zmian klimatycznych często w największym stopniu dotyczą państw najsłabiej rozwiniętych, które w najmniejszym stopniu przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych. Dlatego kwestia ta wymaga globalnych rozwiązań i ścisłej uwagi organizacji międzynarodowych. Obecnie powszechnie już wiadomo, że rozwiązanie problemu migracji wywołanej zmianami klimatu powinno nastąpić na poziomie globalnym i międzynarodowym. Niemniej jednak reakcja społeczności międzynarodowej nie jest dostateczna i nadal znajduje się na wczesnym etapie. Jak wykazano we wcześniejszych rozważaniach, głównym problemem w rozwiązywaniu problemu jest luka normatywna, ponieważ ta kategoria osób nie jest jeszcze uznana w prawie międzynarodowym. Inną przeszkodą jest luka instytucjonalna, w wyniku której brak jest organu odpowiedzialnego za nadzór, przeciwdziałanie i monitorowanie zjawiska zmian klimatycznych, a także optymalne ukierunkowanie pomocy³¹.

Istnieje potrzeba międzynarodowego uznania przedmiotowego problemu, lepszego zrozumienia jego wymiarów i chęci znalezienia jego rozwiązania. Co więcej, sprawę zmian w środowisku należy traktować szerzej, również jako zmiany wywołane (celowo lub nieumyślnie) działalnością człowieka. Warto tu chociażby przywołać przykład katastrofy

³¹ R.S. Eshelman, *What is the EU's Position on a Legally-Binding Agreement?*, 2009.

ekologicznej w delcie Nigru³². Skutki tej katastrofy dla ludności lokalnej są ogromne³³. Społeczność międzynarodowa musi oficjalnie uznać całość skomplikowanej sytuacji uchodźców klimatycznych. Trudno oczywiście przewidzieć w tym momencie, czy nawet rozszerzona definicja uchodźcy w prawie międzynarodowym, która obejmowałaby degradację środowiska jako czynnik determinujący przemieszczanie, spowodowała by korzyści netto dla wszystkich uchodźców, zarówno tych „tradycyjnych” jak i środowiskowych.

Rozwiązaniem rozważanych zagadnień byłoby ustanowienie międzynarodowego systemu ochrony prawnej uchodźcy klimatycznego. Jest to tym ważniejsze, iż główną odpowiedzialność za globalne ocieplenie ponoszą kraje wysoko rozwinięte, natomiast konsekwencje ponoszą kraje charakteryzujące się przeważnie niskim poziomem rozwoju gospodarczego. Ponadto, przemieszczenia ludności wynikłe ze zmian klimatu odbywają się z reguły wewnątrz kraju dotkniętego kataklizmem. W związku z tym, kraje bogate stoją w opozycji do prób rozszerzenia definicji uchodźców zawartej w Konwencji z 1951 roku o kwestie uchodźstwa środowiskowego z powodu braku woli politycznej. Jak stwierdził w 2005 roku ówczesny sekretarz generalny ONZ, H. van Ginkel „Jest to bardzo złożona kwestia, a organizacje międzynarodowe już i tak są przytłoczone obowiązkami związanymi z działaniami na rzecz uchodźców. Powinniśmy jednak przygotować się do zdefiniowania, zaakceptowania i przyjęcia tej nowej kategorii uchodźcy w ramach międzynarodowych”³⁴.

Pomimo braku woli politycznej krajów w zakresie rozszerzenia definicji uchodźcy na poziomie Konwencji, daje się jednak zauważyć wzmożoną współpracę międzynarodową w celu wspólnego podziału obciążeń w zakre-

³² J.C. Ebegbulem, D. Ekpe, T. Adejumo Oyime, *Oil Exploration and Poverty in the Niger Delta Region of Nigeria: A Critical Analysis*, „International Journal of Business and Social Science” 2013, Vol. 4 No. 3.

³³ A. Odoemene, *Social Consequences of Environmental Change in the Niger Delta of Nigeria*, „Journal of Sustainable Development” 2011, Vol. 4, No. 2.

³⁴ United Nations University, *As Ranks of „Environmental Refugees” Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support 11 October 2005 - Presse Release - UNU Institute for Environment and Human Security*.

się pomocy i zapobiegania skutkom zmian klimatu. Ponadto, podejmowane są działania w ramach systemów ochrony tymczasowej. Ta druga opcja wydaje się bardziej opłacalna w nagłych przypadkach, ale wiąże się z wieloma problemami, w szczególności kwestią odpowiedzialności za przesiedlenie osoby z obszaru katastrofy do strefy przyjmowania.

Dyskusja nad tymi rozwiązaniami jest w znacznej mierze poza zakresem niniejszego artykułu, ale oczywiste jest, że bez zdecydowanych działań zapobiegawczych globalne ocieplenie może mieć dalsze poważne konsekwencje w zakresie przymusowych migracji.



IX Warszawsko-toruńskie kolokwium naukowe praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego

Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania

Hotel Uniwersytecki UMK w Toruniu, 9-10 grudnia 2016 r.

PROGRAM

Piątek, 9 grudnia 2016 r.

10.00-10.55

Rejestracja uczestników

11.00-11.20

Rozpoczęcie kolokwium i przywitanie uczestników:

Prof. dr hab. Bożena Gronowska, Kierownik Katedry Praw Człowieka
WPiA UMK

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, Kierownik Katedry Prawa Ochrony Śro-
dowiska WPiA UMK

Pan Wojciech Kuliński, Zastępca Prezesa Wojewódzkiego Funduszu Och-
rony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

SESJA I (sala A)

**Prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego
środowiska – perspektywa globalna**

Przewodnicząca: Prof. dr hab. Bożena Gronowska (UMK)

11.20-11.40

Prof. dr hab. Janina Ciechanowicz McLean (UG), Prawa człowieka do życia i do środowiska

11.40-12.00

Dr hab. Jacek Barcik (UŚ), Środowisko jako globalne dobro publiczne

12.00-12.20

Prof. UKW dr hab. Zbigniew Bukowski (UKW), Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka

12.20-12.40

Dr Łukasz Kułaga (UKSW), Zrównoważony rozwój a prawa człowieka w świetle Agendy 2030

12.40-13.00

Dr Diana Trzcińska (UG), Sprawiedliwość ekologiczna w systemie prawa ochrony środowiska. Wartość czy wyzwanie dla praw człowieka

13.00-13.20 - Dyskusja

13.20-14.20 - Obiad

SESJA II (sala A)

Prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska w orzecznictwie EKPS, ETPC i Sądu Najwyższego USA
Przewodniczący: Prof. UMK dr hab. Michał Balcerzak (UMK)

14.20-14.40

Prof. dr hab. Tadeusz Jasudowicz (UMK), Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych

14.40-15.00

Dr Hanna Morawska (UKSW), Prawo do środowiska jako prawo gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Uwagi de lege lata i de lege ferenda

15.00-15.20

Dr Jakub Czepek (UWM), Gwarancje ochrony przed zagrożeniami ekologicznymi wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na gruncie prawa do życia

15.20-15.40

Mec. Michał Behnke, Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

15.40-16.00

Dr hab. Jacek Skrzydło (UŁ), Ochrona środowiska naturalnego w orzeczeniach Sądu Najwyższego USA

16.00-16.20 - Dyskusja

16.20 – 16.40 - Przerwa kawowa

SESJA III (sala A)

Prawa człowieka a ochrona środowiska – perspektywa krajowa

Przewodnicząca: Prof. dr hab. Janina Ciechanowicz McLean (UG)

16.40-17.00

Dr hab. Adam Habuda (INP PAN), Prawo jednostki do środowiska w ustawodawstwie, orzecznictwie i doktrynie

17.00-17.20

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy (UMK), Prawo do korzystania z wody a ochrona środowiska

17.20-17.40

Dr Karolina Karpus (UMK), Implementacja dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej a prawo do informacji o środowisku i jego ochronie

17.40-18.00

Dr Maciej Nyka (UG), Partycypacyjne prawa w ochronie środowiska jako element ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego

18.00-18.20

Dr Joanna Kierzkowska (GSW), Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z „niskiej emisji”

18.20-18.40 – Dyskusja i zakończenie I dnia obrad

19.00 - Kolacja

Sobota, 10 grudnia 2016 r.
PANELE PROBLEMOWE

SESJA IV (sala A)

Prawa człowieka a ochrona środowiska – problemy prawnomiędzynarodowe

Przewodnicząca:

Prof. dr hab. Elżbieta Karska (UKSW)

9.00-9.20

Dr Marcin Kałduński (UMK), Zasada przeczności w międzynarodowym prawie środowiska

9.20-9.40

Dr Samanta Kowalska (UAM), Ekoterroryzm – rozważania w kontekście bezpieczeństwa i zasady zrównoważonego rozwoju. Wybrane regulacje prawa międzynarodowego.

9.40-10.00

Dr Julia Kapelańska-Pręgowska, Dr Piotr Sadowski (UMK), Środowisko naturalne w sytuacji konfliktu zbrojnego – perspektywa prawnomiędzynarodowa

10.00-10.20

Dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka (UKW), Prawo dziecka do bezpiecznego, czystego i zrównoważonego środowiska – nowe wyzwania w perspektywie postanowień Konwencji o Prawach Dziecka

SESJA V (sala B)

Prawa człowieka a ochrona środowiska – problemy aksjologiczne i kulturowe

Przewodniczący:

Prof. UG dr hab. Sebastian Sykuna (UG)

9.00-9.20

Dr Dorota Ferenc-Kopec (Rzeszowska Szkoła Wyższa), Środowisko naturalne i prawa człowieka – problem wzajemnych konwergencji. Ujęcie kulturowe

9.20-9.40

Dr Tomasz Bojar-Fijałkowski (UKW), Prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska w założeniach sprawiedliwości ekologicznej

9.40-10.00

Dr Rafał Mizerski (UWM), Współczesna koncepcja praw człowieka w świetle ustaleń paleoantropologii i antropogenetyki

10.00-10.20

Mgr Matarzyna Wesołowska (SKO w Koninie), Prawo człowieka do przyrody

10.20-10.40

Mgr Patrycja Zgoła (INP PAN), Deterytorializacja klimatyczna państwa a status prawny uchodźcy w dokumentach prawa międzynarodowego

10.40-11.00 Dyskusja

SESJA VI (sala A)

Współczesne problemy praw człowieka w kontekście ochrony praw człowieka w Polsce

Przewodniczący:

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy (UMK)

11.20-11.40

Dr Katarzyna Grzelak-Bach (UKSW), Kilka uwag na tle prawa łowieckiego

11.40-12.00

Dr Małgorzata Szalewska (UMK), Ochrona przed hałasem a ochrona praw człowieka

12.00-12.20

mgr Klaudia Cholewa (UŚ), Manifestacja prawa do środowiska w wybranych regulacjach odpadowych

10.20-10.40

Mgr Adrian Pachciarz (UMK), Środowisko i prawa człowieka w nauczaniu Jana Pawła II

10.40-11.00 Dyskusja

SESJA VII (sala B)

Współczesne problemy praw człowieka w kontekście ochrony praw człowieka w Europie i na świecie

Przewodniczący:

Prof. dr hab. Tadeusz Jasudowicz (UMK)

11.20-11.40

Dr Dagmara Jaroszevska-Choraś (UG), „Nowe” prawa człowieka. Dostęp do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej

11.40-12.00

Dr Joanna Rezmer (UMK), Prawo do informacji dotyczącej niebezpiecznych substancji i odpadów

12.00-12.20

mgr Filip Nawrot (UŚ), Prawo do czystego środowiska a implementacja dyrektywy 2008/98/WE w Polsce i we

Program

12.20-12.40

mgr Martyna Walas (UMK), Prawo do korzystania z lasów i jego ograniczenia w prawie polskim

12.40-13.00 – Dyskusja

13.00-13.10 – Podsumowanie konferencji i pożegnanie uczestników (sala A)

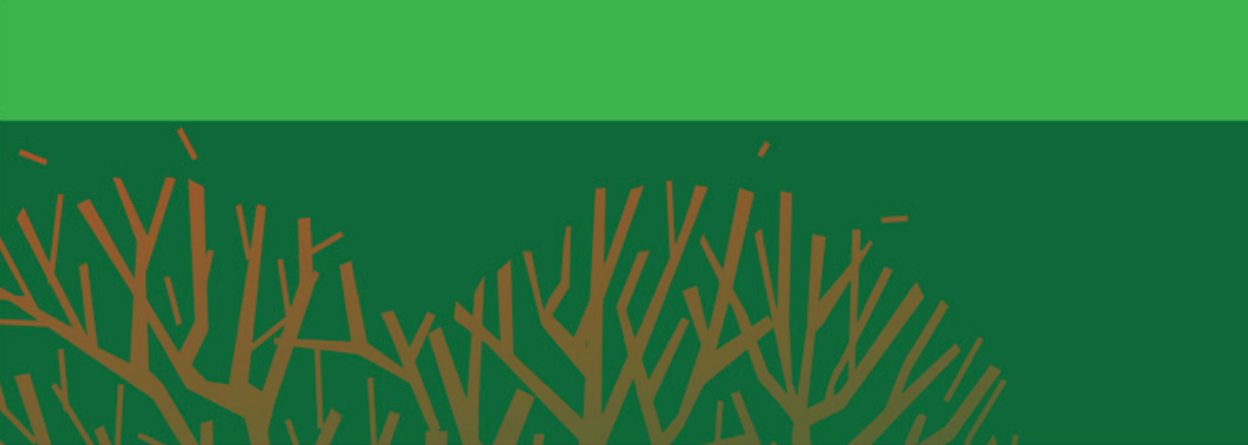
13.10 - Obiad

Włoszech

12.20-12.40

mgr Katarzyna Zawada (UŚ), Wpływ doświadczenia katastrofy w Czarnobylu na regulacje dotyczące awarii technicznych w ustawodawstwie rosyjskim

12.40-13.00 – Dyskusja



„Szczególną wartością monografii jest szerokie podejście do tytułowej tematyki.

Z punktu widzenia prawnego, monografia analizuje prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej, prawo obowiązujące w Polsce, jak również różnorodne aspekty w jakich przejawia się związek pomiędzy ekologią a prawami człowieka, włączając w to konsekwencje zmian klimatycznych, prawo do informacji, a więc proceduralne aspekty związane z prawami człowieka a ochroną środowiska.

(...) Monografia jest godna polecenia nie tylko dla prawników ale również filozofów i osób zainteresowanych ochroną środowiska (naukowców, społeczników, studentów).”

Z recenzji Prof. Małgosi Fitzmaurice (Queen Mary University of London)

„Monografia gromadzi teksty dotyczące różnych pod względem tematycznym zagadnień, a także o różnym charakterze, od poświęconych wąsko zakreślonej tematyce, po rozległe obszarowo, ogólne opracowania. Ponadto w poszczególnych artykułach, z uwagi na odmienne zainteresowania naukowe ich autorów prezentowane są różne spojrzenia na kluczowe dla obu dziedzin zagadnienia. Należy jednak podkreślić, że przygotowana monografia, dzięki takiemu zróżnicowaniu jest wyjątkowo interesująca i pozwala dostrzec wspólne wątki tematyczne (wspólne merytorycznie obszary) dla praw człowieka i ochrony środowiska. Monografia uświadamia, że takie podejście nie pozwala we współczesnych skomplikowanych warunkach społecznych przeprowadzać badań nad ochroną środowiska bez uwzględnienia praw człowieka i odwrotnie.

(...) Uświadomienie czytelnikowi tej zależności stanowi z pewnością najważniejszy walor monografii.”

Z recenzji dr hab. Piotra Rączki, prof. UMK (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)