

Część I. O prawie do środowiska lub poszczególnych jego elementów

Rozdział 1. Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji

dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL

Problematyka „prawa do środowiska” pojawiła się w nauce prawa 50 lat temu, jako pokłosie sformułowanego w zasadzie 1 deklaracji sztokholmskiej stwierdzenia, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie.

Problematyka ochrony środowiska jest ściśle związana z prawami człowieka, ponieważ, jak trafnie zauważa *W. Radecki*, wstępnym warunkiem korzystania z wszelkich praw człowieka, z prawem do życia włącznie, jest odpowiednie środowisko¹. Zrodziło to potrzebę nazwania uprawnień (jednostek lub praw kolektywnych) wobec środowiska, co doprowadziło do skonstruowania koncepcji prawa do środowiska, przy czym za kluczową w ramach niniejszego opracowania uznaję weryfikację faktu, w jakim zakresie w krajowej jurysprudencji pojawia się prawo do środowiska – a zwłaszcza, czy jest wyposażone w kwantyfikatory umożliwiające rozszerzenie lub zawężenie zakresu tego prawa. Jak bowiem wynika z analizy dostępnej literatury przedmiotu (krajowej), doktryna wypowiada się na temat prawa do środowiska, ale też: prawa do życia w czystym środowisku, prawa do zdrowego środowiska życia, prawa do korzystania ze środowiska (lub jego „wartości”) itp. Tym samym niniejsze opracowanie jest próbą pogrupowania poglądów doktryny na temat prawa do środowiska i wykazanie wad i zalet możliwych sformułowań treści tego prawa. Nie zgadzam się z poglądem, że „terminologiczne dywagacje dotyczące pojęcia prawa jednostki do środowiska zdają się mieć jednak marginalne znaczenie w kontekście konstruowania zakresu treściowego oraz oceny charakteru tego

¹ *W. Radecki*, Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska, s. 12.

prawa”². Analizy takie uznają za istotne, ponieważ z perspektywy semantycznej zakres prawa musi być jednoznacznie określony, by mogło ono być skutecznie dochodzone (realizowane). Skoro bowiem prawo powstaje jako wynik sporów o znaczenie słów języka prawnego³, a w języku prawniczym mogą być formułowane ustalenia doktrynalne o tym, że jakaś norma obowiązuje lub że ma taką a nie inną treść, to określenie zawartości prawa do środowiska będzie istotną wskazówką co do możliwości zakresu jego dochodzenia (gwarancji materialnych i procesowych). Nie ulega wątpliwości, że języki prawniczy i prawny powinny być komunikatywne⁴ i proste⁵, co stanowi współcześnie obszar badań nowej dyscypliny badawczej: jurolingwistyki⁶ i z pewnością może mieć zastosowanie w określaniu zakresu prawa do środowiska. Wielokrotnie powoływałam już w swoich publikacjach stanowisko tzw. ekolingwistów, że „język odgrywa ważną rolę w postrzeganiu problemów związanych z ekologią (...) i kształtowaniu ekologicznych bądź nieekologicznych postaw wśród jego użytkowników”⁷, a „specjalna, naczelna pozycja człowieka jest strukturalnie zawarta w systemie językowym”⁸, co rodzi postulat budowania krytycznej świadomości języka i skutków przyjęcia konkretnej terminologii, w tym także w wymiarze języka prawnego i prawniczego i postulat właściwej terminologii podtrzymuję – zwłaszcza w obszarze tak ważnym, jak określenie zakresu realizacji prawa podmiotowego.

Tym samym pomijam w swoich rozważaniach ujęcie prawa do środowiska z perspektywy podmiotowej (indywidualnej lub kolektywistycznej, współczesnego i przyszłych pokoleń) oraz będące jego refleksem obowiązki władz publicznych, jak również jego aspekty procesowe. Pomijam również, z uwagi na ograniczone ramy objętościowe opracowania, kwestie prawa czystego powietrza oraz innych praw cząstkowych (prawa do ochrony klimatu, prawa do wody itp.), koncentrując się wyłącznie na poziomie lingwistycznym ujęcia prawa do środowiska w poglądach krajowej jurysprudencji i wynikających z tego konsekwencji.

Jako punkt wyjścia należy przyjąć ustalenie, że prawo do środowiska dekodowane jest z ustaleń samej deklaracji sztokholmskiej, a także, że stanowi

² Tak J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 203.

³ A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, s. 43.

⁴ M. Kruk, *Język polski*, s. 6.

⁵ J. Skwarek, *Prosty język prawny*, s. 27 i n.

⁶ Zob. M. Sobieszewska, *Jurolingwistyka*.

⁷ M. Steciąg, *Słowa-kłucze w ekologii*, s. 62.

⁸ Tamże.

ono element preambuły DostInfŚrodK, zgodnie z którym „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”. W literaturze przedmiotu przywołuje się także inne umowy międzynarodowe, które proklamują to prawo⁹; co jednak symptomatyczne – żaden z dokumentów czy aktów prawnych UE nie gwarantuje wprost prawa do środowiska, choć na przykład ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2030 r. wymaga podjęcia działań w celu jego realizacji¹⁰. Nie czyni tego także wprost EKPC, która jednak w art. 8 ust. 1 i 2 stanowi o prawie każdego człowieka do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego. Państwo w określonych warunkach ma prawo do działania na rzecz zagwarantowania życia jednostki, przez co rozumieć należy również jego zdrowie. Zatem jest ono legitymowane do podjęcia działań w przypadku zagrożenia środowiska lub jego skażenia, nawet wtedy gdy działanie będzie ograniczało prawa innych osób – i takie ujęcie dominuje w orzecznictwie ETPC w Strasburgu. Nie stanowi ono także przedmiotu wypowiedzi prawodawcy krajowego – współcześnie, ponieważ w latach 70. prawo do środowiska „naturalnego”, jako prawo „obywatelskie” zostało proklamowane w ramach nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r.¹¹

Zwrot „prawo do środowiska naturalnego”, powielający normę konstytucyjną, stał się wiodącym sposobem określania tego prawa, o czym świadczy liczna grupa publikacji przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (a z czasem: prawa ochrony środowiska) w tym obszarze. Za takim ujęciem opowiadali się nestorzy polskiego prawa ochrony środowiska: *W. Brzeziński*¹², *W. Radecki*¹³, *J. Sommer*¹⁴, ale także cywiliści, np.: *W. Skoczylas*¹⁵, *S. Włodyka*¹⁶, *M. Tyblewska*¹⁷, i przedstawiciele doktryny praw człowieka¹⁸.

⁹ *M.M. Kenig-Witkowska*, Międzynarodowe prawo środowiska.

¹⁰ Por. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z 6.4.2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. PE/83/2021/REV/1 (Dz.Urz. UE L 114, s. 22–36).

¹¹ *W. Radecki*, Obywatelskie prawo do środowiska, s. 54.

¹² *W. Brzeziński*, Ochrona prawna biologicznego; *tenże*, Ochrona prawna naturalnego; *tenże*, Podstawowe zagadnienia prawne; *tenże*, Węzłowe zagadnienia.

¹³ *W. Radecki*, Cywilna actio popularis; *tenże*, Obywatelskie prawo do środowiska; *tenże*, Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych; *tenże*, Prawo do środowiska.

¹⁴ *J. Sommer*, Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

¹⁵ *J.J. Skoczylas*, Cywilnoprawna ochrona.

¹⁶ *S. Włodyka*, Cywilnoprawna ochrona.

¹⁷ *M. Tyblewska*, O zastosowaniu przepisów.

Formułowanie prawa podmiotowego jako prawa do środowiska „naturalnego” było pokłosiem dominującego wówczas założenia, że nowo powstający dział prawa – prawo ochrony środowiska – chronić miał „naturalne” czy też „biologiczne” otoczenie (środowisko) człowieka¹⁹. Dopiero z biegiem lat zaniechano w języku prawnym stosowania określenia środowisko „naturalne” w związku z prostą konstatacją faktu, że w ogromnej mierze jest ono przekształcone (a czasem wręcz: wytworzone) przez człowieka. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w ramach prawa ochrony środowiska ochronie prawnej podlegają również elementy będące przedmiotem wyłącznej twórczości człowieka – „dzieła rąk ludzkich”, np. takie jak „budynki, obrazy, rzeźby, cmentarze, kapliczki, a nawet całe historyczne zespoły budowlane czy też historyczne układy urbanistyczne”²⁰, a także takie wytwory kreacji ludzkiej, jak np. genetycznie modyfikowane organizmy.

Jednocześnie analiza dostępnej literatury przedmiotu pozwala na uznanie, że pojęcie najogólniejsze, tj. „prawo do środowiska”, pozbawione dodatkowych desygnatów (naturalne/biologiczne), bez dodatkowych elementów ocennych (prawo do czystego/zdrowego środowiska) czy zawężeń dla danego komponentu środowiska (prawo do czystego powietrza) było najszerzej stosowanym zwrotem na przestrzeni ostatnich 40 lat²¹. Z czasem doktryna zaczęła krytycznie odnosić się do koncepcji „prawo do środowiska”. Jak bowiem pisał *J. Sommer*: „Trudno jest określić z tego punktu widzenia treść tego prawa tak, by nie krzyżowała się ona z prawem do zdrowia, właściwych warunków życia

¹⁸ *H. Juros*, Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa; *C. Pogodziński*, Prawo do środowiska; *M.M. Kenig-Witkowska*, Międzynarodowe prawo środowiska; *H. Machińska*, Europejska Konwencja Praw Człowieka; *B. Gronowska*, O prawie do środowiska.

¹⁹ *W. Brzeziński*, Ochrona prawna biologicznego, s. 11.

²⁰ *E. Kowalska*, Własność zabytku.

²¹ Chronologicznie: *K. Drzewicki*, Koncepcja prawa; *P.T. Przybysz*, Prawo człowieka, cz. 1, cz. 2; *J. Menkes*, Prawo do środowiska jako prawo człowieka; *M.M. Kenig-Witkowska*, Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym; *L. Gardjan-Kawa*, Administracyjne instrumenty realizacji prawa do środowiska w Polsce; *M. Perkowski*, Gwarancje prawa do środowiska wobec wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej; *E.K. Czech*, Prawo do środowiska; *P. Mazur*, Formy zbiorowe; *K. Dziadosz*, Prawo do środowiska a prawo do życia i inne prawa człowieka; *P. Krajewski*, Prawo do środowiska; *J. Trzewik*, Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska; *J. Ciechanowicz-McLean*, *M. Nyka*, Prawa człowieka; *H. Machińska*, Prawa człowieka i środowisko – perspektywa sformułowania prawa do środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; *A. Haladyj*, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie publicznym międzynarodowym jako gwarancja procesowa prawa do środowiska; *B. Gronowska*, O prawie do środowiska; *J. Trzewik*, Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym, s. 527–543; *tenże*, Publiczne prawa podmiotowe.

i z prawem własności. Nie jest też łatwo ująć to prawo jako formułujące i chroniące określoną wartość: środowisko naturalne o określonej jakości. Trudności wywołuje też stworzenie gwarancji dla tego prawa. Wynika to stąd, że relacje między określonymi działaniami i naruszeniami środowiska bywają odległe w czasie i przestrzeni. W tych warunkach prawo do środowiska może nie mieć odpowiednika w określonych obowiązkach lub też trudno jest ustalić, na kim ten obowiązek spoczywa²².

Podobne stanowisko przyjął ustrojodawca: prawo do środowiska nie zostało proklamowane w treści Konstytucji RP z 2.4.1997 r., a po uchyleniu OchrŚrodU²³ przez normy ustawy wprowadzającej PrOchrŚrod²⁴ – zniknęło także z języka prawnego na poziomie ustawowym. Zdaniem *L. Garlickiego* był to zabieg świadomy i celowy, że „polska konstytucja nie gwarantuje ogólnego prawa jednostki do życia w zdrowym środowisku, bo twórcy konstytucji pragnęli uniknąć wprowadzenia klauzuli o nierealnym charakterze i trudnych do określenia konsekwencji prawnych²⁵. To jednak przesądza, że koncepcja prawa do środowiska była legislatorowi konstytucyjnemu znana, zaś niechęć do jej wprowadzenia do norm konstytucyjnych nie wynikała z przekonania o nieistnieniu prawa do środowiska jako odrębnej kategorii praw, ale raczej z braku możliwości zaspakajania tego prawa, a być może też – trudności w określeniu narzędzi (instytucji prawnych) służących jej zabezpieczeniu.

Nie zmienia to jednak faktu, że koncepcja prawa do środowiska była i jest po dziś dzień (o czym świadczy monografia, w której publikowany jest niniejszy tekst) obecna w rozważaniach krajowej doktryny. Stąd warto prześledzić ustalenia w tym zakresie, dokonując weryfikacji jaki zakres przedmiotowy (prawo **do czego**) był przedmiotem refleksji doktrynalnej w ciągu minionych 40 lat. Refleksja ta jest niezbędna moim zdaniem z uwagi na przywołane we wstępie do mniejszego opracowania poglądy dotyczące istnienia zależności pomiędzy sposobem rozumienia prawa (tj. zakresem praw i obowiązków przysługujących adresatowi norm prawnych) a sposobem ich komunikowania, tj. użyciem takich związków frazeologicznych w języku prawniczym (i praw-

²² *J. Sommer*, Prawo jednostki do środowiska, s. 100.

²³ Zgodnie z art. 1 ust. 1 OchrŚrodU, ustawa ta określała „zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zmierzające do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości”.

²⁴ Ustawa z 27.7.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

²⁵ *L. Garlicki, M. Derlatka*, w: *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), Konstytucja, t. 2, 2016, art. 74.

nym), które umożliwią zrozumienie komunikatu prawodawcy z jednej strony, a także – będą rozwijać znajomość prawa i edukować adresatów tych norm – z drugiej.

W obszarze tym dostrzec można – i jest to refleksja pierwszorzędowa – szereg wątpliwości, które za *J. Sommerem* przywołuje *A. Krzywoń*: „Nie można stworzyć samoistnego prawa do środowiska, gdyż nieskonkretyzowana pozostaje jego treść. Brakuje tu elementu konstrukcyjnego w postaci sprecyzowania żądania, które jednostka może kierować wobec organów władzy publicznej. Nie wiadomo też, czy chodzi o prawo do życia w środowisku zapewniającym godne warunki bytowania, czy o prawo do korzystania z wartości środowiska”²⁶. Stąd zapewne potrzeba wykorzystania kwantyfikatorów określających jakość środowiska do życia, w którym prawo to przysługuje: z czasem zaczęto używać zwrotu: „prawo do czystego środowiska”, czego emanacją stało się z czasem prawo do czystego powietrza. W tym ujęciu prawo do czystego środowiska wyprowadzano z brzmienia deklaracji sztokholmskiej, gwarantującej prawo do „odpowiednich warunków życia” w środowisku umożliwiającym życie w dobrobycie. Podobnie preambuła DostInśrodK podkreśla znaczenie odpowiedniej jakości środowiska, właściwej dla zdrowia i pomyślności. Ujęcia odnoszącego się do „czystości” środowiska używali (chronologicznie): *L. Karski*²⁷, *A. Mancewicz*²⁸, *A. Krzywoń*²⁹, *B. Iwańska*³⁰, *P. Topolska*³¹, *H. Machińska*³², *M. Florczak-Wątor*³³, *A. Sikora*³⁴, *D. Kuźniar*³⁵, *M. Kruś*³⁶. W takim ujęciu trudno jednak określić, czym miałoby być środowisko „czyste” – i tu w sukurs przychodzi możliwość wykorzystania jako kryterium oceny limitów jakości środowiska, jako instrumentów jego jakościowej ochrony, które jednak ustanawiane są w krajowym porządku prawnym wobec poszczególnych komponentów środowiska (powietrze, woda, gleba, powierzchnia ziemi), a nie śro-

²⁶ *A. Krzywoń*, Konstytucja RP, s. 16. cyt. za: *J. Sommer*, Prawo do środowiska, w: *R. Wieruszewski* (red.), Prawa człowieka, s. 969–971.

²⁷ *L. Karski*, Prawo człowieka do czystego środowiska.

²⁸ *A. Mancewicz*, Ochrona środowiska.

²⁹ *A. Krzywoń*, Konstytucja RP.

³⁰ *B. Iwańska*, Koncepcja „skargi zbiorowej”.

³¹ *P. Topolska*, Prawo do czystego środowiska, s. 325–336.

³² *H. Machińska*, Prawo do środowiska jako nowe prawo jednostki.

³³ *M. Florczak-Wątor*, w: *P. Tuleja* (red.), Konstytucja, art. 86.

³⁴ *A. Sikora*, Konstytucjonalizacja ochrony środowiska, s. 4–17.

³⁵ *D. Kuźniar*, Prawo do zdrowego środowiska, s. 201–216.

³⁶ *M. Kruś*, w: *Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś*, Prawo zagospodarowania przestrzeni.

dowiska jako całości. Doktryna równolegle zaczęła posługiwać się także określeniem „prawo do środowiska należytej jakości”³⁷.

Podsumowując ten wątek, wskazać należy, że środowisko „czyste” to środowisko wolne od zanieczyszczeń (a więc wszelkich emisji, które mogłyby być szkodliwe dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, mogłyby powodować szkodę w dobrach materialnych, mogłyby pogarszać walory estetyczne środowiska lub mogłyby kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska), zaś środowisko należytej jakości to środowisko, w którym dla danego komponentu zachowany zostaje standard jakości, a więc poziom dopuszczalny substancji lub energii; to drugie jest rzecz jasna dużo łatwiejsze do osiągnięcia.

Współcześnie w kontekście jakości/czystości środowiska na szczególne dostrzeżenie zasługują sprawy przeciwko Skarbowi Państwa, w których zaniechanie władz publicznych polegające na niezapewnieniu należytej jakości powietrza skarżone jest w trybie właściwym dla naruszenia dóbr osobistych. Na ich tle SN w uchwale z 28.5.2021 r. uznał, że „Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Ochronie jako dobra osobistego podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia i zagrożenia których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”³⁸. Jednak sprawy, które doprowadziły do przyjęcia tej uchwały, dobitnie wskazują na znaczenie, jakie przyjęcie określonej konwencji językowej wywołuje w otoczeniu społecznym. Zagadnienie to szerzej rozwinął *J. Trzewik* w pierwszej opublikowanej glosie do przywołanej uchwały³⁹, spinając podejście dotyczące „czystości” środowiska i jakości powietrza, ale samo zagadnienie prawa do środowiska w relacji do ochrony dóbr osobistych stanowiło od lat element rozważań doktrynalnych, których dłuższe omawianie wykraczałoby jednak poza nałożone ramy opracowania⁴⁰.

³⁷ Chronologicznie: *A. Jaworowicz-Rudolf*, Prawo do środowiska należytej jakości jako urzeczywistnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju, s. 65; *taż*, Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska; *A. Fogel*, w: *W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk*, Prawo ochrony środowiska; *T. Bojar-Fijałkowski*, Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości ekologicznej; *K. Klenowska*, Prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości w prawie polskim, s. 78 i n.

³⁸ Uchw. SN z 28.5.2021 r., III CZP 27/20, Legalis.

³⁹ *J. Trzewik*, Prawo do życia w czystym środowisku; zob. *tenże*, Glosa do uchw. SN z 28.5.2021 r., III CZP 27/20, s. 389–397.

⁴⁰ Chronologicznie: *S. Włodyka*, Cywilnoprawna ochrona, s. 145; *E. Zębek*, Prawo człowieka do czystego powietrza; *I. Weresniak-Masri*, Prawo do czystego środowiska; *K. Doktor-Bindas*, Prawo do czystego powietrza, s. 95–127; *T. Nowakowski*, Przekroczenie norm jakości powietrza,

Innym ujęciem obecnym w krajowej literaturze przedmiotu jest ujęcie prawa do środowiska w relacji do korzystania z jego wartości⁴¹. To podejście przenosi punkt ciężkości z gwarancji jakości środowiska (odpowiednio: jego komponentów) na zagwarantowanie możliwości korzystania zeń. Korzystaniu ze środowiska w tym zakresie nadać należy znaczenie wynikające z art. 4 ust. 1 PrOchrŚrod, przy czym zakres prawa podmiotowego ograniczany jest tu do korzystania powszechnego, z pominięciem praw podmiotów korzystających ze środowiska⁴². Warto podkreślić w tym kontekście, że korzystanie powszechnie odnosi się do korzystania z zasobów i komponentów środowiska w określonych celach (potrzeby osobiste i gospodarstwa domowego, turystyka i uprawianie rekreacji)⁴³, ale w żaden sposób nie zakłada, że wykorzystywane zasoby będą „należyte” jakości, a więc pomija element ich jakości; jednocześnie zaś dostęp do zasobów środowiska o niskiej jakości nadal umożliwia realizację tego prawa. Takie ujęcie, choć ma swoje zalety z perspektywy funkcji gwarancyjnej prawa podmiotowego, nie gwarantuje *de facto*, że władze publiczne będą dbały o stan zasobów środowiska.

Podsumowując dotychczasowe wywody, uznać należy, że w krajowej doktrynie nie ma zgody co do sposobu określania zakresu przedmiotowego prawa wiążącego życie i zdrowie człowieka i jego dobrobyt z możliwością korzystania ze środowiska czy gwarancjami jego jakości. Jednocześnie, skoro prawo to nie stanowi przedmiotu wypowiedzi prawodawcy, a jest obecne jedynie w języku prawniczym, swoista dowolność panująca w tej kwestii jest uzasadniona, o ile przynosi ona oczekiwane konsekwencje. Jeśli założymy, że konkretne stanowiska opowiadające się za przyjęciem określonej terminologii są traktowane konsekwentnie, oznacza to, że wskazują na świadomy wybór co do zakresu prawa podmiotowego, tj. jego możliwości wykorzystania i granic wynikających z przyjętej siatki pojęciowej. Czym innym będzie bowiem korzystanie z prawa do środowiska należytej jakości, a czymś innym – prawo do korzystania z wartości środowiska. Na tym przykładzie najgłębiej przejawia się różnica wywołana użytą terminologią.

Tytułem uzupełnienia warto wskazać na pojawiające się w literaturze przedmiotu dwie propozycje nowego podejścia do sposobu ujmowania tego

s. 40; M. Stoczkiewicz, Prawo ochrony klimatu; M. Skorupka, Prawo do życia w czystym środowisku, s. 112–120.

⁴¹ W.J. Katner, Prawo człowieka; P. Mazur, Prawo osobiste; R. Paczuski, Konstytucyjne prawo, s. 37–44; A. Haładyj, Konstytucyjne prawo.

⁴² Więcej E.K. Czech, Publiczne prawa podmiotowe.

⁴³ Więcej zob. R. Mikosz, Korzystanie ze środowiska i powołana tam literatura przedmiotu.

prawa podmiotowego – ujmujące prawo do środowiska jako prawo jednolite (ujęcie jako wiązki praw)⁴⁴ czy ujęcie w duchu praw człowieka, nie postulujące wyodrębnienia osobnego prawa człowieka, lecz niejako „sumujące” dotychczas gwarantowane konwencyjnie prawa człowieka na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju⁴⁵. Być może to drugie podejście stanowi w jakiejś mierze powrót do teorii wyrażanej w krajowej literaturze jeszcze w latach 80. – propozycji proklamacji najszerszego z praw: prawa do rozwoju, w ramach którego wyodrębnia się prawo do środowiska?⁴⁶ Współcześnie stanowiłoby to także odzwierciedlenie koncepcji wyrażanej także na poziomie unijnym, to jest „dążenia do międzynarodowego uznania prawa do czystego, zdrowego i **zrównoważonego** [podkr. – A.H.] środowiska”⁴⁷.

Jednocześnie dostrzec należy, że choć dyskusje wokół prawa do środowiska nie cichną i nie wypracowano jednolitego podejścia do kwestii terminologicznej, to równolegle pojawiają się propozycje formułowania nowych publicznych praw podmiotowych, w tym – poza przywoływanym już prawem do czystego powietrza: prawo do wody⁴⁸ czy prawo do energii⁴⁹, pojawiają się także „reedycje” dotychczasowych praw podmiotowych, jak nowe ujęcie prawa do środowiska w kategorii praw informacyjnych związane z etykietowaniem i zjawiskiem greenwashingu⁵⁰ czy prawo do naprawy⁵¹, postulowane w ramach przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Na szczególne zainteresowanie zasługują także koncepcje stanowiące w mojej ocenie wiązkę praw wyodrębnionych z prawa do środowiska jak prawo do miasta, rozumiane w kontekście prawa do czystego powietrza, prawa do wyeliminowania starych, zanieczyszczających powietrze pieców, prawa do ograniczenia ruchu samochodów itp.⁵² oraz dalsze ewoluujące z niego: prawo do bezpieczeństwa, prawo do ma-

⁴⁴ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 193 i n.

⁴⁵ Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka*, s. 48.

⁴⁶ K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju*, s. 78.

⁴⁷ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z 6.4.2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz.Urz. UE L 114, poz. 22).

⁴⁸ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, Bruksela, 19.3.2014 r., COM/2014/0177 final.

⁴⁹ K. Sobieraj, *Prawo dostępu do energii jako warunek zrównoważonego rozwoju*.

⁵⁰ I. Przybojewska, *Greenwashing*, s. 1–26.

⁵¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules promoting the repair of goods and amending Regulation (EU) 2017/2394, Directives (EU) 2019/771 and (EU) 2020/1828, Brussels, 22.3.2023, COM(2023) 155 final.

⁵² H. Izdebski, *Prawo do miasta*, s. 6–18.

nifestacji, prawo do przestrzeni miasta, prawo do zamieszkania i użytecznej komunikacji albo prawo do rozrywki⁵³.

Nie można także nie dostrzec nowego kontekstu zagrożeń możliwości realizacji prawa do środowiska – na tle zmian klimatu. Jeśli zniknie bowiem desygnat tego prawa – np. w wyniku zalania terytoriów wyspiarskich zniknie państwo⁵⁴ – wówczas realizacja tego prawa stanie się dosłownie niemożliwa.

Oznacza to, że przed krajową doktryną stoi wyzwanie przyjęcia konwencji terminologicznej, która najskuteczniej z perspektywy jakości ludzkiego życia umożliwi zagwarantowanie realizacji tego prawa podmiotowego. Należałoby więc rozstrzygnąć, czy jest to prawo do środowiska czy też do korzystania z jego wartości, a jeśli prawo do środowiska – to jak definiowanego (np. cała biosfera, czy tylko bezpośrednie otoczenie człowieka⁵⁵?). Po drugie należy postulować rozwój badań w kierunku uznania, komu to prawo powinno przysługiwać (prawo jednostki – każdego czy obywatela, prawo zbiorowe) oraz w jakich opcjach gwarancyjnych – prawo współczesnego pokolenia, czy również prawo przyszłych, nieistniejących jeszcze bytów prawnych⁵⁶.

Równolegle konieczny jest rozwój refleksji naukowej nad kwestiami procesowymi – tj. wypracowania skutecznych ścieżek zaskarżenia bezczynności władz publicznych w sytuacjach gdy będzie ono naruszone. Pomijając gwarancje procesowe wynikające z DostInfŚrodK, które są przedmiotem bogatych refleksji doktrynalnych niemożliwych do omówienia z uwagi na ramy niniejszego opracowania, jest to o tyle problematyczne zagadnienie, że kwalifikację prawa do środowiska *per se* w ramach ochrony praw podmiotowych zakwestionował SN w powoływanej powyżej uchwale. Z kolei możliwość skorzystania ze skargi formułowanej w art. 101 SamGminU zakwestionował NSA, wskazując, że wprawdzie „przysługujące wszystkim obywatelom prawo do czystego środowiska, pozwala na podejmowanie działań w celu jego obrony”, to jednak „treść tego prawa jest zbyt ogólna, mieści się bliżej wartości dobra wspólnego niż dóbr poszczególnych jednostek, co sprawia, że nie sposób na nim opierać legitymacji skargowej w trybie art. 101 ust. 1 SamGminU. Ponadto to, czy dojdzie do naruszenia uprawnień mieszczących się w szeroko rozumianym prawie do czystego środowiska, można stwierdzić dopiero analizując wpływ na środowisko konkretnego przedsięwzięcia”⁵⁷. Być może za najskuteczniejszą należa-

⁵³ M.S. Szczepański, *Prawo do miasta*, s. 19–29.

⁵⁴ Zob. P. Osóbka, *Zmiany klimatyczne*, s. 123.

⁵⁵ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*.

⁵⁶ Więcej zob. P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*.

⁵⁷ Post. NSA z 22.6.2020 r., II OSK 976/20, Legalis.

łoby uznać ścieżkę procesową wiążącą prawo do środowiska z prawami człowieka, których naruszenie umożliwia uruchomienie procedur przed Trybunałem⁵⁸, co jednak pozostaje nieskuteczne, dopóki Trybunał nie uzna prawa do środowiska jako osobnego prawa (lub wiązki praw) skutecznego w oderwaniu od praw do życia, zdrowia, zachowania miru domowego czy bezpieczeństwa, a zmiana ta dokonuje się bardzo powoli⁵⁹.

⁵⁸ M. Sitek, *Human right*, s. 15–28.

⁵⁹ H. Machińska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, s. 64.

Rozdział 2. Prawo do środowiska w konstytucjach i ustawach konstytucyjnych w Niemczech, Austrii, Czechach, Słowacji, Francji i Polsce

dr Daria Danecka, prof. dr hab. Wojciech Radecki

§ 1. Uwagi wprowadzające

Mija 50 lat od dnia, kiedy w deklaracji sztokholmskiej przyjętej przez pierwszą Konferencję Narodów Zjednoczonych w sprawie ochrony środowiska (Sztokholm, czerwiec 1972 r.) wybrzmiały znamienne słowa:

„Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie. Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń”¹.

Owszem, deklaracja sztokholmska nie jest źródłem prawa międzynarodowego, przedstawiciele państw obradujący w Sztokholmie nie przyjęli na siebie żadnych zobowiązań. Niemniej jednak deklaracja sztokholmska, do której kilkakrotnie nawiązywano w umowach międzynarodowych, stała się punktem wyjścia do szerokiej dyskusji nad prawem do środowiska prowadzonej tak w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego wielu państw świata. Literatura temu poświęcona jest tak olbrzymia, że próba jej ogarnięcia wymagałaby opasłej monografii, a nie referatu konferencyjnego. Naszą prezentację poświęcamy fragmentowi tej problematyki, a to regulacji prawa do środowiska na poziomie konstytucyjnym w sześciu państwach europejskich. Wchodzenie w szczegóły jest, rzecz jasna, wykluczone. Chodzi nam jedynie

¹ K. Kocot, K. Wolfke (tłum.), Wybór dokumentów, s. 581–588.