

**Anna Haładyj**  
**Anna Barczak**

**RECENZJA MONOGRAFII *PRAWO ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKIEM – ASPEKTY SPRAWIEDLIWOŚCI EKOLOGICZNEJ*, POD RED. MACIEJA NYKI I TOMASZA BOJAR-FIJAŁKOWSKIEGO, WYDAWNICTWO FUNDACJA ROZWOJU UNIwersYTETU GDAŃSKIEGO, GDAŃSK 2017, ISBN 978–83–7531–287–4**

Przedłożona do recenzji publikacja jest rezultatem konferencji naukowej „Sprawiedliwość ekologiczna w gospodarce, energetyce i administracji”, połączonej ze Zjazdem Katedr Prawa Ochrony Środowiska, której organizatorem był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Pomorski Instytut Naukowy im. prof. Brunona Synaka. Obrady połączone zostały z obchodami jubileuszu pracy prof. dr hab. Janiny Ciechanowicz-McLean. W konferencji wzięło udział 100 przedstawicieli 23 ośrodków naukowych, sądów administracyjnych i organów ochrony środowiska, nie dziwi więc, że liczne opracowania zgłoszone do publikacji podzielono na dwa tomy.

Recenzowane dzieło jest drugą publikacją, która ukazała się po konferencji. Pierwsza monografia została opublikowana w 2016 r. Jej tytuł brzmi: „Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce”, red. Tomasz Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016,

---

\* dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: [anna.haladyj@gmail.com](mailto:anna.haladyj@gmail.com)

\*\* dr hab. Anna Barczak, prof. US, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: [anna.barczak@wpiaus.pl](mailto:anna.barczak@wpiaus.pl)

ss. 421, wyd: RNP KUL 2/2017 (recenzja autorstwa A. Haładyj i A. Barczak została opublikowana w Rocznikach Nauk Prawnych 2017, t. XXVII, nr 2, s. 195–205, DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2017.27.2-10>).

Problematyka zarządzania środowiskiem, uwzględniająca aspekty sprawiedliwości ekologicznej, jest obecnie w Polsce niezwykle popularna, zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i w środkach masowego przekazu. To przekłada się na zainteresowanie prawnymi regulacjami w tej dziedzinie. W związku z tym, że sprawiedliwość ekologiczna jest wartością wymagającą ochrony, jej aspekty widoczne są w prawie ochrony środowiska, szczególnie w zakresie zarządzania środowiskiem.

W prezentowanej monografii poddano analizie różne przykłady kształtowania się prawa zarządzania środowiskiem z punktu widzenia sprawiedliwości ekologicznej i sposobów jej interpretacji. Powstało w ten sposób obszerne opracowanie – niezastąpione źródło wiedzy zebranej w jednym miejscu. Lektura artykułów zamieszczonych w recenzowanej monografii pozwala lepiej zrozumieć polskie uwarunkowania jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej na tle zarządzania środowiskiem.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Rozważania merytoryczne poprzedzone zostały wstępem redaktorów publikacji.

Rozdział pierwszy zatytułowany „Ochrona przyrody” składa się z sześciu opracowań. Na uwagę zasługują badania przeprowadzone przez Z. Wiśniewskiego. Autor sformułował zarówno wnioski *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. Wynika z nich, że sytuacja prawna parków krajobrazowych jest odmienna od ochrony prawnej parków narodowych, zwłaszcza w zakresie ich rangi i podmiotowości w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Obrazuje to omówione orzecznictwo sądowoadministracyjne, gdzie zwraca się uwagę na ustawowe różnice pomiędzy reżimami prawnymi obu form ochrony przyrody. Faktyczne znaczenie parków krajobrazowych w ochronie przyrody przemawiałoby za ich większą podmiotowością w omawianych sferach prawnych. Z kolei P. Zacharczuk w swoim opracowaniu analizuje prawne skutki jednego z wyroków TK, który dotyczy niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, stanowiącego podstawę prawną do tworzenia obwodów łowieckich, na podstawie których oparta jest cała gospodarka łowiecka w Polsce. Dość interesująca jest struktura artykułu. Autor rozpatruje skutki wyroku TK w dwóch płaszczyznach – w sferze stanowienia prawa oraz sferze jego stosowania (tu istotna jest data 21 stycznia 2016 r.). Ł. Ciołek badając status prawny straży łowieckiej, zastanawia się nad jej pozycją w syste-

mie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce. Wnioski, do jakich doszedł autor, są niepokojące. Analiza przepisów ustawy Prawo łowieckie i ich zastosowanie w praktyce wykazują, że nie są one wystarczająco precyzyjne. Istnieją przepisy, które mają charakter martwy. Kolejne dwa artykuły dotyczą ochrony krajobrazu. K. Fortuna zwraca uwagę na szanse i zagrożenia w tym zakresie. Autorka słusznie podkreśla, że ustawodawca powinien doskonalić istniejące przepisy prawne, a nie tworzyć nowe unormowania, powodujące, że w polskim porządku prawnym w zakresie ochrony krajobrazu mamy do czynienia z nadregulacją rozwiązań prawnych. Autorem drugiego artykułu jest A. Sypnicki, który analizuje projekt wprowadzenia prawa szlaku. Zauważa, że projekt ten nie uwzględnił wpływu prawa szlaku na kwestie związane z ochroną krajobrazu, tym bardziej że ustanowienie prawa szlaku umożliwiłoby gminie budowę koniecznej infrastruktury szlaku.

Rozdział drugi pod tytułem „Oceny oddziaływania na środowisko” zawiera trzy artykuły, których przedmiotem są różne aspekty ocen oddziaływania na środowisko. Dwa z nich dotyczą prawa polskiego, a trzeci – prawa rosyjskiego. M. Zakrzewska skupia się na aspektach ochrony zdrowia ludzi w procedurze indywidualnej. Autorka jako wniosek *de lege ferenda* wskazuje, aby do ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, ocenach oddziaływania na środowisko wprowadzić możliwość odmowy wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia w sytuacji, gdy może ono znacząco negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzi. Wydaje się, że jest to słuszny wniosek, gdyż wartość „zdrowia ludzkiego” jest wartością najwyższą. A. Wilk-Ilewicz w swoim artykule słusznie podkreśliła, że nie ma wątpliwości, iż właściwe organy są zobowiązane do podjęcia, w zakresie swoich kompetencji, wszelkich ogólnych lub szczególnych środków, by zaradzić brakowi przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko projektu. Szczegółowe zasady proceduralne mające zastosowanie w tym zakresie leżą w gestii krajowego porządku prawnego każdego z państw członkowskich, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, pod warunkiem, że nie są one mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i że nie czyni praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez unijny porządek prawny (zasada skuteczności). K. Zawada analizując społeczną ekspertyzę ekologiczną w prawie rosyjskim, wykazuje ewolucję tej instytucji, jej pojęcie, zasady i tryb przeprowadzania. Z przeprowadzonych badań wynika, że ekspertyza ekologiczna w prawie rosyjskim ma obecnie marginalną rolę.

Rozdział trzeci zatytułowany „Prawo do środowiska” składa się z pięciu opracowań. Rozważania rozpoczyna artykuł W. Federczyka, którego badania mają charakter empiryczny. Autor analizuje stosunek wolności jednostki i ochrony środowiska na przykładzie przeciwdziałania emisji w Krakowie. A. Fogel z kolei w swoim opracowaniu dochodzi do wniosków, że na rolę organów publicznych, a także sądów administracyjnych, w zakresie oceny „dowolności zagospodarowania terenu” należy spojrzeć w nowy sposób. Autorka zauważa, że wobec identyfikacji „pozytywnych obowiązków” państwa w ochronie środowiska nie sposób uznać, że prawo do zagospodarowania terenu w istocie jest typowym prawem wolnościowym, ograniczanym wyłącznie przez zakazy zawarte w prawie materialnym. Powinnością organów publicznych przy stanowieniu, ale i stosowaniu prawa jest identyfikacja możliwych zagrożeń dla zdrowia, życia i mienia innych osób związana z negatywnym oddziaływaniem na środowisko. A. Folgier omawiając wybrane zagadnienia, analizuje udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Podkreśla, że należyty udział społeczeństwa gwarantują: wykaz czynności, jakie powinien w takim postępowaniu podjąć organ administracji publicznej, oraz wykaz dokumentów, które powinny być wyłożone do wglądu w toku postępowania. Zapewnienie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska ma na celu m.in.: wzmocnienie odpowiedzialności administracji i jawności w podejmowaniu decyzji, wzrost społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska czy też zwiększenie zaufania do administracji i społecznego poparcia dla decyzji dotyczących środowiska. M. Micińska-Bojarek przedstawia status prawny organizacji ekologicznych w prawie rosyjskim, zwłaszcza tych, które otrzymują finanse z zagranicy. Wnioski, jakie wypływają z przeprowadzonych rozważań, nie nastrojają optymistycznie. Organizacje pozarządowe, w tym ekologiczne, otrzymujące finansowanie z zagranicy traktowane są w kategoriach V kolumny, a nie III sektora. Pełną swobodą działania mogą cieszyć się nadal tylko organizacje niekorzystające z zagranicznych grantów. Rozdział trzeci zamyka opracowanie K. Cholewy. Autorka dotyka niezwykle ważnego zagadnienia, jakim jest dostęp do informacji o środowisku. Czyni to na przykładzie gospodarki odpadami. Stwierdza, że dostęp do informacji o środowisku, w tym do informacji dotyczącej odpadów, stanowi jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska i jest jednym z instrumentów przyczyniających do realizacji prawa człowieka do czystego środowiska.

Rozdział czwarty pt. „Prawo środowiska” strukturą nie odbiega od pozostałych rozdziałów. Zawiera on sześć opracowań. M. Szalewska analizuje instytucję opłat za korzystanie ze środowiska. Należy zgodzić się z autorką, że charakter

prawny opłaty za korzystanie ze środowiska stanowi jeden z istotnych sporów dzielących przedstawicieli zarówno nauki prawa ochrony środowiska, jak i prawa finansowego. Istotą tego sporu jest poszukiwanie przedmiotu opłaty, stanowiącego świadczenie wzajemne, którego istnienie potwierdziłoby odpłatny charakter analizowanej daniny publicznej. Z prowadzonych rozważań wynika, że koncepcja opłaty za rzeczywiste korzystanie z zasobów środowiska ma status dóbr publicznych, będących kategorią tzw. rzeczy publicznych. M. Baran analizuje przesłanki roszczenia odszkodowawczego (tak jak formułuje go doktryna *Francovich*) oraz możliwości jego wykorzystania dla egzekwowania unijnego prawa ochrony środowiska. Czyni to na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Autor zauważa, że roszczenie odszkodowawcze jako narzędzie egzekwowania prawa UE w ochronie środowiska ma ograniczyć zakres zastosowania, gdyż możliwości wystąpienia z nim ograniczają się jedynie do szkód, które wystąpiły w majątku poszkodowanej jednostki i to tylko o tyle, o ile cel i zakres ochrony naruszonych przepisów unijnych koresponduje z rodzajem szkód występujących w sferze majątkowej podmiotu prywatnego. J. Kierzkowska natomiast dotyka tematu, który do tej pory w doktrynie nie był analizowany. Zwraca uwagę na kwestię uczciwości ustawodawcy wobec „służb, inspekcji i straży” w przydzielaniu im zadań w zakresie ochrony środowiska. Autorka dochodzi do wniosków, że polski ustawodawca nie na każdej płaszczyźnie podziału obowiązków w zakresie ochrony środowiska między „służby, inspekcje i straże” jest sprawiedliwy. Niektóre ze służb wykonują wiele zadań środowiskowych, choć ich cel powołania jako formacji w zamyśle był inny. Przykładem jest straż pożarna i straż miejska. Z kolei G. Ignatowicz zwraca uwagę na zadania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego oraz stosowania polityki ochrony środowiska. E. Olejarczyk natomiast stwierdza, że interes prawny, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, uprawniający do zaskarżenia uchwały sejmiku województwa zmieniającej uchwałę wykonawczą, ma jedynie prowadzący instalację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, której status prawny został tą uchwałą określony poprzez wskazanie tej instalacji jako regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Rozdział zamyka opracowanie J. Turskiego, który zastanawia się nad wpływem ochrony zaufania na stosowanie administracyjnych kar pieniężnych w prawie ochrony środowiska. W konkluzjach stwierdza on, że zasada ta ma olbrzymi wpływ na stosowanie administracyjnych kar pieniężnych w prawie ochrony środowiska. Aby ocenić ten wpływ, należy wziąć pod uwagę zarówno aspekt procesowy, jak i materialny tej zasady.

Ostatni rozdział recenzowanej monografii nosi tytuł „Gospodarcze prawo środowiska” i zawiera trzy opracowania. S. Karoluk analizuje zamówienia publiczne poprzez ukazanie ich prawnej regulacji w aspekcie horyzontalnym. Zwraca uwagę, że w tym zakresie dostrzegalne jest postrzeganie prawa ochrony środowiska w kontekście negocjacji kształtujących międzynarodowe stosunki gospodarcze. Dostrzec tu należy zarówno perspektywę uniwersalną (odzwierciedloną w porozumieniach GPA), jak i europejską (wspólnotową). Obok tego należy dostrzegać perspektywę wertykalną, związaną ze stopniowym rozszerzaniem przedmiotowym zamówień publicznych. Tu należy umieścić przypisywanie zamówieniom publicznym nowych ról, co jest konsekwencją dostrzegania istotnego wpływu omawianej dziedziny na stosunki społeczne. M. Krzykowski z kolei zajmuje się składowaniem dwutlenku węgla w Polsce w aspekcie formalnoprawnym. Autor zwraca szczególną uwagę na wskazanie potencjalnych, jak i rzeczywistych barier prawnych, dla przedsiębiorcy zamierzającego prowadzić działalność polegającą na składowaniu CO<sub>2</sub>. Rozdział zamykają badania prowadzone przez M. Behnkego. Autor skupia się zasadzie przezorności, jednej z ważniejszych obecnie zasad prawa ochrony środowiska. Podkreśla, że zasada ta odegra swoją rolę wtedy, gdy będzie uczestniczył w analizach i ocenie rynku nie tylko w wymiarze aksjologicznym, jako podbudowana nakazu powstrzymania się od określonych zachowań, lecz jako mierzalny czynnik w analizie ryzyka, analizie kosztów i korzyści, analizie multikryterialnej czy też ocenie alternatyw i efektywności kompensacji w teście IROPI. W rezultacie – kiedy prowadzić będzie do zarządzania kosztami zewnętrznymi.

Zakres podjętych w monografii zagadnień jest niezwykle szeroki. Artykuły zostały przygotowane bardzo starannie zarówno w punktu widzenia zawartości merytorycznej, jak i od strony formalnej. Zawarte w publikacji rozważania mogą stanowić cenny głos w dyskusji na temat zawarty w tytule pracy. Reasumując, można stwierdzić, że monografia jest niezwykle potrzebnym i cennym wkładem w proces kształtowania prawa ochrony środowiska, w zakresie jego zarządzania, a także ciekawą lekturą dla wszystkich interesujących się tą dziedziną – i to nie tylko dla prawników.