

KRZYSZTOF PYTER

PRAWNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO A POLITYKA EKOLOGICZNA PAŃSTWA

Celem artykułu jest ukazanie prawnych aspektów bezpieczeństwa ekologicznego, jak również analiza polityki ekologicznej Państwa z punktu widzenia długookresowych działań związanych z bezpieczeństwem ekologicznym.

Artykuł został podzielony na cztery części. W pierwszej ukazano definicje bezpieczeństwa ekologicznego, funkcjonujące na gruncie prawnym oraz w dziedzinie nauki politologii. Od przyjęcia określonego sposobu interpretacji pojęcia zależy następnie jego rozumienie w ustawach z zakresu ochrony środowiska, jak też w innych aktach prawnych. W drugiej części zaprezentowano przykładową analizę ustaw pod kątem zawierania przepisów związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. W części trzeciej nakreślono genezę dokumentu, jakim jest Polityka Ekologiczna Państwa. W ostatnim rozdziale przybliżono część założeń polityki ekologicznej państwa związanych z bezpieczeństwem ekologicznym kraju, skupiając się na wytycznych o charakterze długookresowym.

1. MODELE DEFINIOWANIA ZAGADNIENIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

W polskim prawie nie istnieje definicja pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Mimo to termin ten jest stosowany w wielu aktach prawnych i dokumentach o charakterze strategicznym, często niejednolicie, w sposób za-

Mgr KRZYSZTOF PYTER – doktorant Katedry Prawa Zarządzania Środowiskiem, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin.

wężający lub rozszerzający. Trudno zatem jednoznacznie określić katalog zasad związanych z bezpieczeństwem ekologicznym¹. W doktrynie nauk prawnych – a także w innych dziedzinach – pojęcie to jest jednak przywoływane wielokrotnie.

P. Korzeniowski wnioskuje, że w znacznej większości definicji bezpieczeństwa ekologicznego istnieje element znacznego prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia dla środowiska i człowieka². Bezpieczeństwo ekologiczne tworzone jest przez ogół instytucji prawnych i metod ochrony środowiska, które chronią człowieka i środowisko przed zagrożeniami³. Cytowany autor, omawiając teoretyczne i normatywne znaczenie bezpieczeństwa ekologicznego, zaznacza, że z punktu widzenia nauki prawa ochrony środowiska pojęcie to może być definiowane w dwóch aspektach. W pierwszym ujęciu bierze się pod uwagę zachowanie (nakazywane lub zakazywane) człowieka wobec środowiska, stanowiące element zakresu normowania przez prawo ochrony środowiska. Z drugiej strony bezpieczeństwo ekologiczne może być określane jako możliwość użycia instrumentów prawnych zapewniających utrzymanie go na odpowiednim poziomie⁴.

Według J. Ciechanowicz-McLean, bezpieczeństwo ekologiczne to sektor bezpieczeństwa dotyczący zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju, czyli zachowania środowiska przyrodniczego na poziomie koniecznym dla przetrwania i rozwoju człowieka. Zagrożenia te powodowane są także przez czynniki wynikające z cywilnej i militarnej aktywności człowieka, szczególnie związanej z energetyką jądrową i proliferacją broni masowego rażenia⁵. To stan, w którym nie występują zagrożenia środowiska, czyli zagrożenia, które mogą stworzyć niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska⁶. Ponadto – zdaniem tej autorki – „jego znaczenie będzie dynamicznie dookreślane odpowiednio do

¹ J. C i e c h a n o w i c z - M c L e a n, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisicka, Warszawa 2007, s. 156.

² P. K o r z e n i o w s k i, *Bezpieczeństwo ekologiczne a szkoda w środowisku*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 402.

³ Tamże.

⁴ Tamże.

⁵ C i e c h a n o w i c z - M c L e a n, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska*, s. 154.

⁶ T a ń, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 60.

powiększania się wiedzy na temat zagrożeń środowiska i metod im przeciwdziałania czy ich ograniczania”⁷.

M. Pietraś, prezentując ujęcie politologiczne, definiuje omawiane pojęcie następująco: „Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza zatem taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw”⁸. Definicja ta kładzie nacisk nie tylko na opisanie stanu bezpieczeństwa ekologicznego, lecz także na czynnik współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Jak dalej argumentuje, wyjaśnianie tego terminu w taki sposób umotywowane jest faktem, że w dyskusji na temat bezpieczeństwa ekologicznego nie chodzi o ekosystem, tylko o oddziaływanie procesów ekologicznych i związanych z nimi zagrożeń życia ludzi, a także społeczno-polityczne niestabilności od poziomu lokalnego do globalnego⁹.

S. Zięba definiuje bezpieczeństwo ekologiczne jako tworzenie warunków istnienia i rozwoju życia człowieka i pozostałych gatunków biologicznych, a także utrzymaniu takiego stanu środowiska, który nie byłby poddany procesowi degradacji. Bezpieczeństwo ekologiczne w aspekcie politycznym polega na wypracowaniu mechanizmów ochrony przestrzeni naturalnej środkami politycznymi, czyli na kształtowaniu życia społecznego tak, by istniały warunki do zachowania spuścizny przyrody. Bezpieczeństwo nie może koncentrować się jednak jedynie na przyrodzie, nie uwzględniając jakości życia człowieka, dlatego konieczne jest tworzenie kompromisów między warunkami egzystencji człowieka i istnienia przyrody¹⁰.

Cytowany wyżej autor ostatecznie wyróżnia trzy „filary” służące realizacji bezpieczeństwa ekologicznego. Po pierwsze – jego zdaniem – należy wypracowywać porozumienie i wspólne normy, powołać instytucje i tworzyć mechanizmy, które nastawione byłyby na rozwiązywanie sprzeczności i konfliktów przy uwzględnianiu społeczności lokalnych i międzynarodowych. Po drugie – konieczne jest budowanie wzajemnego zaufania w kontekście szerszym,

⁷ T a ż, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska*, s. 161.

⁸ M. P i e t r a ś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 85.

⁹ Tamże, s. 86.

¹⁰ S. Z i ę b a, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa: Wyd. Beck 2010, s. 132-133.

m.in. przez wspólną ochronę ekosystemów i dóbr kulturowych. Po trzecie – ważne jest rozwijanie świadomości ekologicznej opartej na takich samych kryteriach¹¹. Zięba wymienia też szereg problemów związanych z bezpieczeństwem ekologicznym, przed jakimi stają obecnie społeczeństwa, m.in. gromadzenie materiałów radioaktywnych, ich neutralizacja, gromadzenie się toksyn i metali ciężkich w zbiornikach wodnych, zanieczyszczenia chemiczne, naruszanie suwerenności państw skażeniami, zatrucia granicznych rzek¹².

W. Radecki zwraca uwagę, że obecne są w doktrynie głosy, iż zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom jest innym określeniem tego, co w art. 5 Konstytucji RP¹³ nazywane jest zasadą zrównoważonego rozwoju. Zaznacza, że jego zdaniem pogląd taki nie jest trafny, a bardziej uzasadnione wydaje się traktowanie bezpieczeństwa ekologicznego jako jednego z elementów zasady zrównoważonego rozwoju¹⁴.

2. PRAWNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

O zasadzie bezpieczeństwa ekologicznego stanowi art. 74 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, zasada bezpieczeństwa ekologicznego obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować bądź przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Realizację tej zasady zapewnić ma administracja publiczna¹⁵.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001¹⁶ – nie określa pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego, odwołuje się do niego jednak pośrednio – poprzez ustalenia związane z dopuszczalnym poziomem, normami i standardami czy regulacjami dotyczącymi prowadzenia zakładów o określonym ryzyku wystąpienia awarii. Ponadto art. 410 d przywołanej ustawy sta-

¹¹ Tamże, s. 135-136.

¹² Tamże.

¹³ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁴ W. R a d e c k i, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 66.

¹⁵ P. K o r z e n i o w s k i, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 55-56.

¹⁶ Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

nowi, że „środki Narodowego Funduszu można przeznaczać za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska na wspieranie projektów i inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju, jeżeli ma to związek z bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej”.

Według Ciechanowicz McLean, w ustawie Prawo wodne¹⁷ przepisy nie odnoszą się wprost do bezpieczeństwa ekologicznego, ale pośrednio, poprzez system nakazów i zakazów mających na celu zapewnienie dobrego stanu ekologicznego wód, czyli takiego stanu, który wiąże się z niską ich degradacją przez działalność człowieka. Utrzymanie dobrego stanu wód jest jednoznacznie z zachowaniem bezpieczeństwa ekologicznego, a poważne naruszenia tego stanu poprzez odchylenie od przyjętych norm stanowi zagrożenie tego bezpieczeństwa ekologicznego¹⁸.

Kolejną ustawą związaną z analizowanym pojęciem jest ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe¹⁹. Ustawa określa, że działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związanej z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego²⁰ (a także działalność wykonywana w warunkach zwiększonego, w wyniku działania człowieka, narażenia na naturalne promieniowanie jonizujące²¹) dozwolona jest po zastosowaniu określonych w przepisach środków dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia ludzi, jak również bezpieczeństwa mienia i ochrony środowiska²². Można zatem wnioskować, że niniejsze przepisy dotyczą także bezpieczeństwa ekologicznego.

Niewątpliwie istotnym aktem prawnym jest również ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²³ (dalej cyt. u.z.s.ś.n.). W jej przepisach brak bezpośredniego nawiązania do bezpieczeństwa ekologicznego, wymienione są natomiast rodzaje działalności

¹⁷ Dz. U. 2001, nr 115, poz. 1229.

¹⁸ C i e c h a n o w i c z - M c L e a n, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska*, s. 159-160.

¹⁹ Dz. U. 2001, nr 3, poz. 18.

²⁰ Art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo atomowe.

²¹ Art. 1 ust. 3 ustawy Prawo atomowe.

²² Art. 2 ustawy Prawo atomowe.

²³ Dz. U. 2007, nr 75, poz. 493.

stwarzającej ryzyko szkody w środowisku, m.in. takie jak produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport określonego rodzaju substancji mogących stanowić realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Chodzi tu o niebezpieczne substancje i mieszaniny w rozumieniu przepisów o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, a także o środki ochrony roślin – w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin²⁴ – i produkty biobójcze – w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 2002 roku o produktach biobójczych²⁵.

Pojęcie szkody w środowisku można wiązać z pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego, skoro w u.z.s.ś.n. rozumie się przez to „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska”. Działalność taka może przykładowo wystąpić podczas korzystania z wód i w następstwie mieć negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód²⁶.

3. POLITYKA EKOLOGICZNA PAŃSTWA I JEJ RYS HISTORYCZNY

Polityka Ekologiczna Państwa (dalej cyt. PEP) to podstawowy dokument planistyczny w zakresie ochrony środowiska. Projekt polityki ekologicznej opracowywany jest przez ministra właściwego do spraw środowiska, przy czym projekt musi być zaopiniowany przez marszałków województw. PEP uchwała Sejm na wniosek Rady Ministrów²⁷. Polityka Ekologiczna Państwa jest dokumentem będącym wyrazem polityki ochrony środowiska państwa²⁸.

Minister właściwy do spraw środowiska umożliwia społeczeństwu udział w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu polityki

²⁴ Dz. U. 2004, nr 11, poz. 94, z późn. zm.

²⁵ Dz. U. 2007, nr 39, poz. 252.

²⁶ Art. 6 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2007, nr 75, poz. 493).

²⁷ G ó r s k i, *Prawo ochrony środowiska*, s. 83.

²⁸ H. L i s i c k a, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, [w:] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2000, s. 32.

ekologicznej państwa²⁹. Obliguje go do tego ustawa – Prawo ochrony środowiska, a udział społeczeństwa odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰.

Wymieniane przez ustawę Prawo ochrony środowiska elementy polityki ekologicznej (cele ekologiczne, priorytety ekologiczne, poziom celów długoterminowych, rodzaje i harmonogram działań proekologicznych, środki niezbędne do osiągnięcia celów) są o tyle istotne, że stanowią o pożądanym przez ustawodawcę charakterze dokumentu. Ma on być stosunkowo dokładnym harmonogramem działania, opartym na określonych decyzjach finansowych z budżetu państwa³¹.

Geneza polityki ekologicznej państwa jako aktu planowania w zakresie ochrony środowiska sięga lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Jak pisze S. Kozłowski, istotnym osiągnięciem w tej materii była debata i uchwała sejmu w sprawie polityki ekologicznej państwa. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa opracowało pod koniec 1990 r. dokument, mając na uwadze ustalenia obrad Okrągłego Stołu. Rada Ministrów przyjęła go i skierowała do Sejmu w dniu 10 maja 1991 r. Następnie uchwałę przyjął Sejm, zalecając przy tym liczne uzupełnienia i poprawki oraz zobowiązując ministerstwo do przedłożenia nowej wersji do końca 1991 r. O ostatecznym kształcie PEP zadecydował Sejm I kadencji. PEP był pierwszym tak obszernym dokumentem ustalającym główne priorytety społeczno-gospodarcze kraju, opowiadającym się jednoznacznie za koncepcją ekorozwoju. Przyjmował warunek, że proces restrukturyzacji gospodarki musi uwzględniać także cele ekologiczne. Teoretycznie oznaczało to konieczność realizacji polityki ekologicznej nie tylko przez ówczesne Ministerstwo Środowiska, ale także przez inne resorty, np. gospodarki czy przemysłu. W praktyce ministerstwa te nie wykazywały większego zaangażowania w politykę ekologiczną, a często sprzeciwiały się jej założeniom³².

Opracowana przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ze współudziałem ekspertów z Państwowej Rady Ochrony

²⁹ Art. 15 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

³⁰ Dz. U. nr 199, poz. 1227.

³¹ G ó r s k i, *Prawo ochrony środowiska*, s. 84.

³² S. K o z ł o w s k i, *Polityka ekologiczna państwa 1989-2000 – ujęcie historyczne*, [w:] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, red. A. Papłuziński, Bydgoszcz 2000, s. 44-45.

Środowiska PEP była operacyjnym programem rządowym³³. Jej założenia zostały ujęte w siedmiu akapitach.

Zgodnie ze wspomnianym dokumentem ówczesna Polska określona została jako kraj objęty klęską ekologiczną, który stanął przed bardzo trudnym zadaniem dokonania zasadniczych zmian w polityce ekologicznej państwa w warunkach głębokich przekształceń systemowych. W dokumencie zaznaczono, że PEP nawiązuje do protokołu Okrągłego Stołu do spraw ekologii i do zmian, jakie objęły polityczne i ekonomiczne życie kraju, a wyznacznikiem tych zmian miało być odejście od tradycyjnej, wąsko rozumianej ochrony środowiska na rzecz ekorozwoju. Z nowym rozumieniem ekorozwoju wiązano nadzieje na korzyści w wymiarze społecznym, środowiskowym, jak i ekonomicznym w stosunku do stanu ówczesnego. Argumentowano również, że „współzależność między stanem środowiska a stanem zdrowotnym ludności wywołuje angażowanie się społeczeństwa po stronie ekorozwoju. Znacznie niższe w stosunku do krajów rozwiniętych wskaźniki długości życia, nadumieralność, rozwój chorób uwarunkowanych ekologicznie [...] świadomość tych zależności stanowi bodziec do samoorganizacji społeczeństwa w celu obrony i poprawy przyrodniczych warunków egzystencji. Dla wspomagania tego procesu konieczny jest pełen dostęp do informacji o środowisku i stanie zdrowia, konieczna jest popularyzacja wiedzy o wpływie zanieczyszczeń na życie ludzkie. [...] Wysoce korzystna może okazać się polityka ekorozwoju w kontekście współpracy z zagranicą. Polska jest jednym z udziałowców w degradacji globalnego środowiska przyrodniczego (emisja dwutlenku węgla, siarki, tlenków azotu, zanieczyszczenie Bałtyku). Jednocześnie nasz kraj ze względu na swoje położenie pełni kluczową rolę w ogólnoeuropejskim systemie powiązań przyrodniczych”³⁴.

W dniu 1991 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki ekologicznej³⁵. W uchwale pojawiło się wyrażenie nawiązujące do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego: „Przedłożona przez Rząd Polityka ekologiczna Państwa formułuje w sposób słuszny cały szereg zasad, celów i kierunków przyszłych działań”³⁶.

³³ Tamże.

³⁴ Tamże, s. 46-47.

³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, „Monitor Prawniczy” 1991, nr 18, poz. 118.

³⁶ Tamże.

W roku 2001 przyjęty został przez Sejm obszerny dokument o nazwie II Polityka Ekologiczna Państwa (dalej cyt. II PEP). Przedstawił on nowe rodzaje zadań i celów w trzech horyzontach czasowych: w perspektywie krótkookresowej (do roku 2002), w perspektywie średniookresowej (do roku 2010) i w perspektywie długookresowej (do roku 2025)³⁷. W II PEP zaznaczono, że podstawowym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw dla opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Ponadto w swoich założeniach wyjściowych dokument w wielu miejscach odwoływał się, pośrednio lub bezpośrednio, do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, przykładowo w sferze gospodarki: „[...] wśród przedsięwzięć, bezpośrednio lub pośrednio korzystających z zasobów środowiska oraz wprowadzających w nim zmiany, konieczne jest promowanie i tworzenie warunków dla rozwoju prośrodowiskowych systemów zarządzania, ukierunkowanych na systematyczne eliminowanie, a jeżeli nie jest to możliwe, na minimalizowanie niekorzystnych oddziaływań na środowisko i jego zasoby. Tylko w takim przypadku można mówić o zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego”³⁸.

Dokument w bardzo rozszerzający sposób traktuje pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego: „Pod pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego człowieka należy bowiem rozumieć nie tylko czyste powietrze, zdrową wodę i bezpieczną dla zdrowia żywność, ale także możliwości rekreacji i wypoczynku oraz trwałe występowanie wszystkich stwierdzanych obecnie, dziko żyjących gatunków. W tym kontekście bezpieczeństwo ekologiczne ogółu obywateli powinno być jednym z istotnych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie ewentualnych, politycznych i prawnych działań w zakresie reprivatyzacji lasów i wód należących obecnie do skarbu państwa”. Jako istotne dla utrzymania takiego stanu wymienia zabezpieczenie zasobów dyspozycyjnych wody, rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zwiększenie lesistości kraju i powierzchni obszarów chronionych³⁹.

Do II PEP przyjęty został program wykonawczy. Zaplanowane w nim zostały przedsięwzięcia związane z racjonalnym użytkowaniem zasobów i po-

³⁷ K o z ł o w s k i, *Polityka ekologiczna państwa 1989-2000*, s. 56-57.

³⁸ II PEP, s. 1, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/zespol_realizacyjny_KPZK/Documents/00e310cf16854a37b3517b2_ad6b70443II_PEP.pdf (15.08.2012 r.).

³⁹ Tamże, s. 1 (17.08.2012 r.).

prawą jakości środowiska (m.in. w zakresie bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego i przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym)⁴⁰.

Dnia 3 maja 2003 r. Sejm przyjął Politykę Ekologiczną Państwa na lata 2003-2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. Została ona przygotowana równolegle z niezakończonymi jeszcze wówczas negocjacjami Polski w sprawie jej członkostwa w Unii Europejskiej. We wstępie do dokumentu można znaleźć stwierdzenie, że należy ją traktować jako aktualizację i uszczegółowienie długookresowej „II polityki ekologicznej państwa”. Nowa PEP dostosowana została do wymagań znowelizowanej ustawy i w zamierzeniu część zaplanowanych w niej działań Polska miała realizować już jako członek Unii⁴¹.

4. AKTUALNIE OBOWIĄZUJĄCA POLITYKA EKOLOGICZNA PAŃSTWA I JEJ ZAŁOŻENIA ZWIĄZANE Z BEZPIECZEŃSTWEM EKOLOGICZNYM

Pełna nazwa obecnie obowiązującego dokumentu brzmi „Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”. Został on przyjęty uchwałą Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. W tekście PEP zaznaczono, iż analiza tekstu projektu, przeprowadzona w 2008 r., wykazała jego nadmierną ogólnikowość i nieaktualność wielu istotnych elementów, szczególnie w odniesieniu do prawodawstwa Unii Europejskiej. Przeprowadzenie aktualizacji projektu spowodowało opóźnienie w przygotowaniu dokumentu polityki ekologicznej państwa i w konsekwencji konieczne było przyjęcie nowego horyzontu czasowego⁴². Obowiązujące opracowanie jest drugim z rzędu tego rodzaju dokumentem strategicznym, wymagany ustawą p.o.ś.

Dokument Polityka Ekologiczna Państwa składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy z nich, „Priorytety polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2016”, obejmuje podsumowanie całego dokumentu, zawierające także sprawozdanie z realizacji

⁴⁰ Program wykonawczy do II polityki ekologicznej na lata 2002-2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf (15.08.2012 r.).

⁴¹ Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf (15.08.2012 r.).

⁴² PEP, s. 3.

zadań z lat 2007-2008. Zawarto w nim również najważniejsze cele o charakterze krótko i długookresowym (4-8 lat). Pozostałe rozdziały to kolejno „Kierunki działań systemowych”, „Ochrona zasobów naturalnych”, „Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego” oraz „Nakłady na realizację polityki ekologicznej”. Bezpieczeństwu ekologicznemu poświęcony został rozdział „Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego”. W podrozdziale „Środowisko a zdrowie” wprost wiąże się stan zdrowia ludzkiego ze stanem środowiska w Polsce.

Z bezpieczeństwem ekologicznym PEP łączy przede wszystkim kwestię przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym⁴³, ponieważ każda taka awaria stanowi gwałtowne, poważne zagrożenie dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi. Istotnym elementem zabezpieczającym przed ich wystąpieniem jest istniejący w Polsce system nadzoru nad instalacjami, które mogą stworzyć zagrożenie poważnych awarii dla środowiska. Zgodnie z PEP jest on sprawowany przez służby Inspekcji Ochrony Środowiska i został dostosowany do wymagań dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (tzw. dyrektywa Seveso II) i do dyrektywy 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r., zmieniającej dyrektywę Rady 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi⁴⁴.

Instrumentem kontroli jest też rejestr zakładów, w których mogą wystąpić awarie. Zakłady znajdujące się na liście zakładów o dużym i zwiększonym ryzyku kontrolowane są przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo radiologiczne kraju jest Państwowa Agencja Atomistyki, mająca do dyspozycji całodobowy system

⁴³ Zgodnie z definicją EKG ONZ awaria przemysłowa to zdarzenie, które nastąpiło w wyniku niekontrolowanych zmian lub niekontrolowanego przebiegu jakiejkolwiek działalności związanej z substancjami niebezpiecznymi (z udziałem substancji niebezpiecznych) na terenie instalacji, np. w czasie ich produkcji, wykorzystywania, przechowywania, usuwania (składowania), postępowania z nimi lub w transporcie – w zakresie objętym paragrafem 2d art. 2 (tzn. w odniesieniu do pilnej likwidacji skutków awarii w transporcie lądowym i operacji transportowych na terenie zakładu, który zajmuje się działalnością niebezpieczną). Poważną awarią przemysłową jest natomiast zdarzenie, w szczególności emisja, pożar lub eksplozja, powstałe lub w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem (zgodnie z definicją zawartą w p.o.ś.).

⁴⁴ PEP, s. 37.

wczesnego wykrywania zagrożeń radiacyjnych kraju, który jest elementem międzynarodowego systemu powiadamiania o awariach jądrowych i radiacyjnych. Istotny jest także udział organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a celem średniookresowym w zakresie „zdrowia środowiskowego” jest poprawa stanu zdrowotnego mieszkańców w wyniku wspólnych działań sektora ochrony środowiska z sektorem zdrowia. Związany z tym jest skuteczny nadzór nad krajowymi instalacjami będącymi potencjalnymi źródłami awarii przemysłowych powodujących zanieczyszczenie środowiska.

W kwestii zasobów wodnych uznano, że Polska posiada ich niewiele. Zasoby te w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtują się średnio na poziomie 1700 mł/rok, a w roku suchym – 1450 mł/rok. Pod tym względem Polska zajmuje 22. miejsce w Europie. Zasoby wód rzecznych są na poziomie 60 mld mł/rok, co odpowiada odpływowi jednostkowemu 5 l/s km², przy średniej europejskiej 9,5 l/s km². Niemal na 20% terytorium kraju notuje się rocznie opady poniżej 500 mm H₂O, co odpowiada najbardziej suchym regionom Europy⁴⁵. Dlatego istotnym celem w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego, wyznaczonym w PEP, jest nie tylko racjonalna gospodarka wodna, ale również utrzymanie stanu wód na odpowiednim poziomie. Naczelny cel określono jako „utrzymanie lub osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód, w tym również zachowanie i przywracanie ciągłości ekologicznej cieków”. Uznano, że ten długofalowy cel powinien być osiągnięty do 2015 r. Termin taki przewiduje dla wszystkich krajów Unii Europejskiej Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE. Innym celem średniookresowym jest zapewnienie do 75% redukcji całkowitego ładunku azotu i fosforu w ściekach komunalnych. Ma to umożliwić krajowy program budowy oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych dla wszystkich aglomeracji powyżej 2000 RLM⁴⁶. Program ten został opracowany w celu sprawnej realizacji podjętych przez Polskę w Traktacie Akcesyjnym z UE zobowiązań. Zgodnie z nim wszystkie aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 powinny być wyposażone w oczyszczalnię ścieków oraz w odpowiednio rozbudowaną sieć kanalizacyjną do końca 2015 r.⁴⁷

⁴⁵ PEP, s. 29.

⁴⁶ RLM – równoważna liczba mieszkańców.

⁴⁷ PEP, s. 46.

W zakresie gospodarki odpadami można wymienić kilka celów średniookresowych (do 2016 r.), których wykonanie poprawiłoby stan bezpieczeństwa ekologicznego. Są to: zamknięcie wszystkich składowisk, które nie spełniają standardów UE i ich rekultywacja; sporządzenie spisu zamkniętych oraz opuszczonych składowisk odpadów wydobywczych, wraz z identyfikacją obiektów wpływających znacząco na środowisko (obowiązek wynikający z dyrektywy 2006/21/WE oraz ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁴⁸); eliminacja kierowania na składowiska zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów⁴⁹.

Jeśli chodzi o oddziaływanie hałasu i pól elektromagnetycznych, w PEP oceniono, że duża część mieszkańców narażona jest na ponadnormatywny poziom hałasu. Wskazano również, że zaniedbaną dziedziną jest ochrona przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. Celem średniookresowym do 2016 r. jest dokonanie wiarygodnej oceny narażania społeczeństwa na ponadnormatywny hałas i podjęcie kroków do zmniejszenia tego zagrożenia tam, gdzie jest ono największe. Taki sam cel postawiono w związku z zabezpieczeniem społeczeństwa przed nadmiernym oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.

Istotna i bezspornie związana z bezpieczeństwem ekologicznym jest kwestia substancji chemicznych w środowisku. W PEP zaznaczono, iż przemysł chemiczny jest ważnym składnikiem postępu gospodarczego i cywilizacyjnego, przy czym substancje chemiczne mają często negatywny wpływ na środowisko i zdrowie człowieka. Dlatego większość państw stara się na bieżąco wdrażać akty prawne regulujące bezpieczeństwo w zakresie produkcji, wprowadzania do obrotu oraz wycofywania z rynku substancji chemicznych.

Unia Europejska z dniem 1 czerwca 2007 r. wydała rozporządzenie REACH⁵⁰, które z założenia, w sposób kompleksowy ujmuje wszystkie zagadnienia dotyczące kontroli oraz warunków produkcji i obrotu chemikaliami. Celem Rozporządzenia REACH jest ochrona zdrowia ludzkiego i ochrona śro-

⁴⁸ Dz. U. nr 138, poz. 865.

⁴⁹ PEP, s. 48-49.

⁵⁰ Rozporządzenie nr 1907/2006 PE i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:136:0003:0280:PL:PDF> (20.08.2012 r.).

dowiska, wsparcie przy wprowadzaniu nowych, bezpieczniejszych substancji, zwiększenie przejrzystości systemu obrotu chemikaliami i ograniczenie do minimum badań na zwierzętach kręgowych. W tym zakresie cel średniookresowy PEP został określony jako stworzenie efektywnego systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek, zgodnego z zasadami rozporządzenia REACH.

Istotna jest kwestia naprawy szkód wyrządzonych wskutek działalności człowieka. Potencjalne zachwianie lub naruszenie stanu bezpieczeństwa ekologicznego wymusza w konsekwencji konieczność szybkiego działania naprawczego. Jak pisze P. Korzeniowski, „element niepewności związany z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego łączy się z ryzykiem wystąpienia szkody w środowisku, stale towarzyszącym działalności podmiotów korzystających ze środowiska. Niepewność, występująca zwłaszcza w procesie prowadzenia działalności niebezpiecznej dla środowiska, pogłębia takie ryzyko [...]”. Bezpieczeństwo ekologiczne, według różnych ustaw, zależy od poziomu wystąpienia ryzyka wystąpienia szkody w środowisku. Tłumaczy się to prostym faktem, że bezpieczeństwo ekologiczne wymaga stworzenia skutecznych instrumentów prawa ochrony środowiska, skoncentrowanych głównie na zapobieganiu szkodom w środowisku. Zbiorczym wskaźnikiem zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego może być poziom takiej prewencji⁵¹. Autor słusznie wykazuje, że związek poziomu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego z ryzykiem wystąpienia szkody jest znaczny, a brak przezorności zwiększa zarówno ryzyko wystąpienia szkody, jak i szanse na zachwianie stanu bezpieczeństwa ekologicznego w skali mikro⁵². Celem średniookresowym w tej dziedzinie jest stworzenie do 2016 r. systemu prewencyjnego, mającego na celu zapobieganie szkodom w środowisku i sygnalizującego możliwość wystąpienia szkody; w przypadku wystąpienia szkody w środowisku koszty naprawy powinni w pełni ponieść jej sprawcy⁵³.

W zakresie ochrony powierzchni ziemi stwierdzono, że zaobserwować można degradację gleb, będącą wynikiem zarówno złych praktyk rolniczych (nieumiejętne stosowanie nawozów i chemicznych środków ochrony roślin, zakwaszanie i zasolenie gleb), jak i szkodliwego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z zakładów przemysłowych, oraz przekazywanie gruntów rolniczych pod budownictwo i inwestycje infrastrukturalne. Odsetek zdewa-

⁵¹ K o r z e n i o w s k i, *Bezpieczeństwo ekologiczne a szkoda w środowisku*, s. 402-403.

⁵² Tamże, s. 415.

⁵³ PEP, s. 21.

stowanych i zdegradowanych gruntów ulega jednak zmniejszeniu. Cele średniookresowe do 2016 r. to: rozpowszechnianie dobrych praktyk rolnych i leśnych, zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego; przeciwdziałanie degradacji terenów rolnych; zwiększenie skali rekultywacji gleb zdegradowanych zdewastowanych poprzez przywrócenie im funkcji przyrodniczej, rekreacyjnej lub rolniczej⁵⁴.

*

Do konieczności pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego państwa, mimo że nie zostało ono zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, ustawy odwołują się – pośrednio bądź bezpośrednio – w wielu wypadkach. Brak takiego określenia umożliwia jego rozszerzające traktowanie przez ustawodawcę, a także w szeregu dokumentów o charakterze planistycznym (m.in. w Polityce Ekologicznej Państwa). Również w formułowanych przez doktrynę definicjach niejednokrotnie można zaobserwować rozbieżności. Niejednolita terminologia i poszerzanie pojęcia zależnie od potrzeb może powodować problemy co do usystematyzowania aktów prawnych, odwołujących się do bezpieczeństwa ekologicznego i ustanawiających związane z nim przepisy. Z kolei traktowanie zawężająco tego pojęcia może okazać się w pewnych sytuacjach niewystarczające. Odpowiednio skonstruowana definicja w ustawie Prawo ochrony środowiska wpłynęłaby korzystnie na interpretowanie jego zakresu w istniejącym systemie prawa ochrony środowiska. W artykule analiza wybranych ustaw i polityki ekologicznej państwa została przeprowadzona w sposób możliwie rozszerzający pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego.

⁵⁴ PEP, s. 34.

LEGAL ASPECTS OF ECOLOGICAL SECURITY
VERSUS ENVIRONMENTAL POLICY OF THE STATE

S u m m a r y

The article presents the legal aspects of ecological security and provides an analysis of a planning document dealing with the green policy of the State. The study consists of four parts. Part one presents chosen doctrinal definitions of ecological security, demonstrating inconsistency in the definition of a notion that is often referred to in acts on environment protection. Part two analyses relevant acts in terms of including provisions concerning ecological security. Part three discusses the basis for the environmental policy of the State, and part four presents some assumptions of the environmental policy of the State that are associated with ecological security of Poland.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekologiczne, Polityka Ekologiczna Państwa, prawo ochrony środowiska, środowisko.

Key words: ecological security, environmental policy of the State, environmental law, environment.