



Janina Ciechanowicz-McLean*

Maciej Nyka**

Uniwersytet Gdański

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA JAKO INSTRUMENT SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

1. Związki społecznej gospodarki rynkowej z partycypacją społeczną w ochronie środowiska

Podstawowe założenia koncepcji społecznej gospodarki rynkowej opracowane zostały przez fryburską szkołę neoliberalizmu gospodarczego, zwanego także ordoliberalizmem¹. Podstawowym założeniem tej koncepcji ekonomicznej jest próba połączenia wolności gospodarczej i ochrony własności prywatnej z budową komunitariańskiej wspólnoty obywatelskiej bazującej na solidarności i współodpowiedzialności wśród obywateli². Istotnym komponentem społecznej gospodarki rynkowej było także zakorzenienie jej w tradycji nauki społecznej Kościoła³. W myśl jej twórców, akcenty w ramach tej koncepcji były rozkładane w sposób uwzględniający prymat rozwoju gospodarczego nad zagadnieniami redystrybucyjnymi w tej gospodarce⁴. Gospodarowanie jest bowiem procesem o charakterze ekonomicznym i prawnym, ale rozgrywającym się w otoczeniu spo-

* prajcm@ug.edu.pl

** maciejnyka@poczta.onet.pl

¹ Poprzez identyfikację socjologicznej potrzeby podbudowania rynku wartościami stanowiącymi uzupełnienie mechanizmów konkurencyjnych, ordoliberalowie starali się podjąć wysiłek modernizacji liberalizmu w duchu konserwatywnym; zob. M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008, s. 33.

² A. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna*. tłum. A. Pawelec, Kraków 1998, s. 211; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 169.

³ T. Kaczmarek, P. Pisz, *Ludwik Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2004.

⁴ J. Nawrot, hasło: „Społeczna gospodarka rynkowa”, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Powalowski, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 287 i nast.

łecznym⁵, z wykorzystywaniem elementów środowiska naturalnego⁶. W działalności gospodarczej środowisko pełni trzy istotne funkcje. Po pierwsze, dostarcza surowców niezbędnych do produkcji. Pomimo stopniowego rozwoju obszarów gospodarki niezwiązanych bezpośrednio z takimi surowcami jak sektor usług, czy własność intelektualna, globalna produkcja przemysłowa cały czas rośnie, podobnie jak zapotrzebowanie na surowce naturalne. Drugą funkcją środowiska w działalności gospodarczej jest funkcja polegająca na odbiorze niechcianych efektów procesu przemysłowego, jakim są odpady czy emisje. Po trzecie, środowisko jest także przestrzenią, w której jest lokalizowana infrastruktura związana z prowadzeniem działalności gospodarczej⁷.

Założenia społecznej gospodarki rynkowej posiadają w Polsce silne podstawy konstytucyjne. Konstytucja RP z 1997 r.⁸ za podstawę ustroju gospodarczego przyjmuje własność i wolność gospodarczą⁹, z drugiej jednak strony tworzy także miejsce dla własności państwowej i samorządowej¹⁰, a także wprowadza możliwość prowadzenia przez podmioty państwowe samorządowej działalności gospodarczej¹¹. Konstytucja jako fundament ustroju gospodarczego identyfikuje także pracę, nadając jej charakter wartości szczególnej, zasługującej na ochronę przez państwo¹². Praca ta jest chroniona we wszystkich jej postaciach, gdyż gwarancje konstytucyjne objęły zarówno swobodę wyboru i wykonywania zawodu¹³, jak i indywidualną inicjatywę gospodarczą¹⁴. Wreszcie podkreślić trzeba, że w ramach systemu społeczno-gospodarczego konstytucja identyfikuje także rolę ochrony środowiska, opierając ją na zasadzie zrównoważonego rozwoju¹⁵.

⁵ Nie można więc odnosić do wolności gospodarczej klasycznej definicji wolności Milla, który wolnością określał obszar, w ramach którego nie było możliwości ustanawiania norm prawnych przez jakikolwiek ośrodek władzy, którą społeczeństwo w odróżnieniu od jednostki interesuje się tylko pośrednio. Por. J. Mill, *O wolności*. tłum. A. Kurlandzka, Warszawa 1959, s. 132.

⁶ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 252–253.

⁷ Por. J. Ciechanowicz-McLean, A. Powałowski, *Prawo gospodarcze publiczne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 287.

⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ M. Nyka, *Aksjologiczne podstawy wprowadzenia i ograniczenia zakresu zasady wolności gospodarczej w prawie polskim i prawie UE*, Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009, s. 351 i nast.; S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9, s. 10.

¹⁰ J. Nawrot Hasło: „Społeczna gospodarka rynkowa”, s. 287 i nast.

¹¹ A. Powałowski, *Wybrane zagadnienia filozofii prawa gospodarczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII, s. 299.

¹² Por. art. 24 Konstytucji RP.

¹³ Art. 65 Konstytucji RP.

¹⁴ Art. 17 ust.2 Konstytucji RP.

¹⁵ Szerzej W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1, s. 2; Z. Bukowski *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń 2009, s. 455 i nast. W kontekście tym warto odwołać się do refleksji, którą zaprezentował Sommer twierdząc, że „Konstytucja opowiada się za taką relacją polityki ochrony środowiska do zasady zrównoważonego rozwoju, aby z jednej strony nie podważać rozwoju ekono-

To właśnie ta ostatnia determinanta, a więc ochrona środowiska, realizowana w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, nadawać powinna dodatkowy wymiar społecznej gospodarce rynkowej¹⁶.

Integracyjność, a więc łączenie w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju aspektów ekonomicznych ze środowiskowymi, a zwłaszcza społecznymi¹⁷, tworzy nowy wymiar uspołecznienia społecznej gospodarki rynkowej¹⁸. Prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się bowiem w sposób nierozdzielny z korzystaniem ze środowiska, do którego dostęp jest gwarantowany na poziomie ustawowym¹⁹. Można doszukiwać się w prawie polskim, a także prawie międzynarodowym podmiotowego prawa do środowiska odpowiedniej jakości²⁰. Tym samym szczególne korzystanie ze środowiska, jako rodzaj korzystania przede wszystkim na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, poddany jest ograniczeniom z jednej strony wynikającym z faktu ochrony środowiska jako dobra wspólnego²¹, a z drugiej przez społeczne zaangażowanie w obszarze ochrony środowiska²². Warto także zaznaczyć, że można dostrzec związek pomiędzy oparciem ustroju politycznego na zasadach demokratycznych, a zaangażowaniem społecznym w ochronę środowiska. Instytucje zajmujące się tą ochroną powstają częściej, cieszą się większą swobodą i funkcjonują bardziej efektywnie w momencie, w którym mogą znaleźć oparcie w podstawowych instytucjach państwa demokratycznego²³.

micznego i społecznego, a z drugiej polityka ekonomiczna i społeczna powinna preferować warianty rozwojowe w sposób racjonalny korzystające ze środowiska"; por. J. Sommer, *Podstawy traktatowe i konstytucyjne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, [w:] *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, red. W. Radecki, Wrocław 2010.

¹⁶ E.K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 497; podobnie J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003; tejsze, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 99 i 100; P. Korzeniowski, *Ograniczenia i uwarunkowania zasady wolności gospodarczej wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 135; W. Szwajdler, H. Nowicki *Wstęp*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12.

¹⁷ Por. Agenda 21 Zasada 4, Art. 11 TFUE.

¹⁸ A. Habuda, *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach NATURA 2000*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009 s. 167.

¹⁹ Por. art. 4 Ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁰ K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015.

²¹ R. Chęciński, P. Chmielewski, *Środowisko naturalne i zasoby środowiskowe jako dobro wspólne kształtujące uprawnienia państwa w zakresie ingerencji w gospodarkę*. Zeszyty Naukowe – Inżynieria Łądowa i Wodna w Kształtowaniu Środowiska, n. 5 (2012), s. 31 i nast.

²² M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.

²³ R. Paehlke, *Environmental Challenges to Democratic Practice*, [in:] *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*, eds. W. Lafferty, J. Meadowcroft, Cheltenham 1996, s. 28; z drugiej strony spotkać można się z badaniami statystycznymi, wskazującymi na pozytywny wpływ ustroju demokratyczne-

Uspołecznienie problematyki ochrony środowiska jest obecnie jednym z kluczowych zagadnień badawczych i koncepcyjnych w prawie ochrony środowiska. Bezpośredni asumpt do włączania partnerów społecznych w ochronę środowiska pojawił się podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., chociaż świadomość konieczności zaangażowania społecznego w ochronę środowiska pojawiała się w polskiej doktrynie ochrony środowiska już nawet na początku XX w.²⁴ Zasada 10 deklaracji z Rio de Janeiro wskazuje na wyraźną preferencję dla metod rozwiązywania problemów środowiskowych przewidujących współudział ludności dotkniętej negatywnymi skutkami oddziaływać²⁵.

Podstawą udziału społeczeństwa zarówno w ochronie środowiska, jak i w regulacji korzystania ze środowiska przez przedsiębiorców jest dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. W doktrynie pojawiają się opinie, że dostęp ten jest warunkiem rzeczywistego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska²⁶. Dostęp gwarantowany jest zarówno przez normy o charakterze konstytucyjnym²⁷, jak i przez umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska²⁸, normy prawa unijnego²⁹, a także przez akty prawa krajowego, które uszczegóławiają

go na stan środowiska naturalnego – por. Q. Li, R. Reuveny *Democracy and Environmental Degradation*. *International Studies Quarterly* 2006, Vol. 50, s. 946 i 947; M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część pierwsza)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, s. 51 i nast.

²⁴ „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 społecznym”. J. Pawlikowski, *Spoleczna organizacja ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1922, nr 3, cytat za W. Radecki *Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010, s. 151.

²⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 1999, s. 32; M. Kenig-Witkowska *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 101.

²⁶ W. Radecki, *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 224, podobnie T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji – prawo do informacji*, red. W. Góralski jun., Warszawa 2006, s. 11; M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 176.

²⁷ W. Radecki, *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska* Wrocław 2010, s. 225.

²⁸ Wspomnieć w tym kontekście trzeba przede wszystkim o dwóch konwencjach: Konwencji z Espoo z 1991 r., o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, oraz konwencji z Aarhus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska; por. U. Beyerlin, T. Marauhn *International Environmental Law*. Oxford 2011, s. 237, J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus. Geneza, status i kierunki rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr. 1, s. 115.

²⁹ Por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. o dostępie publicznym do informacji o środowisku (Dz. Urz. UE 2003 L 41/26); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE 2001 L145/43); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1367/2006 z dnia 6 września 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 (L.2006.264.1). Podstawy do funkcjonowania instytucji dostępu do informacji o środowisku w prawie Unii Europejskiej znaleźć można także w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Karcie

i precyzują zakres tego uprawnienia³⁰. Wszystkie wymienione powyżej źródła uprawnienia dostępu do informacji o środowisku określają w sposób możliwie szeroki zarówno zakres samego uprawnienia³¹, jak i podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji³². Podmiot posiadający dostęp do informacji o środowisku, a także informację o toczącym się postępowaniu administracyjnym związanym z reglamentacją korzystania ze środowiska, może w sposób merytoryczny włączać się w postępowanie.

2. Przejawy partycypacji społecznej w prawie działalności gospodarczej

Udział społeczny w regulacji działalności gospodarczej w odniesieniu do określenia zakresu dozwolonej ingerencji przedsiębiorcy w środowisko naturalne jest realizowany również w ramach postępowań administracyjnych związanych z wydaniem pozwoleń na szczególne korzystanie ze środowiska. Postępowanie wymagające udziału społeczeństwa stanowi modalną formę postępowania głównego, w której z uwagi na ochronę ważnego interesu społecznego, jakim jest środowisko naturalne, zapewniono udział społeczny³³. Udział ten przyjmować może dwie formy, w zależności od charakteru pragnącego uczestniczyć w postępowaniu. Z jednej strony umożliwiono przedstawienie stanowiska każdemu za pomocą uwag i wniosków³⁴, z drugiej zaś zagwarantowano szczególną pozycję organizacji ekologicznej³⁵, która przejawia się umożliwieniem im udziału w postępowaniu na prawach strony³⁶. Pewnym ograniczeniem efektywności wykorzystania instrumentu udziału społeczeństwa jest przyjęcie w polskiej ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko najkrótszego z dopuszczalnych przez prawo międzynarodowe terminu 21 dni³⁷. Rozwiązanie

praw podstawowych; por. M. Nyka *Dostęp do informacji...*, s. 179; T. Jaroszyński, *Dostęp do dokumentów instytucji wspólnot europejskich w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i środowisko” 2005, nr 1, s. 56.

³⁰ Por. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. 2, Wrocław 2009.

³¹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 24.

³² M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca prawny” 2005, nr 1, s. 80 M. Nyka, *Dostęp do informacji...*, s. 183.

³³ M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie...*, s. 147.

³⁴ Więcej o procedurach związanych z możliwością składania uwag i wniosków w postępowaniach z udziałem społecznym zob. np. M. Pchalek, M. Bhenke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Warszawa 2009, s. 198.

³⁵ P. Wilczyński *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s.472.

³⁶ Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, w konsekwencji której ograniczono udział na prawach strony do organizacji mogących wykazać się prowadzeniem działalności statutowej przez okres minimum 12 miesięcy przed rozpoczęciem postępowania.

³⁷ Warto wskazać, że nowelizacją wprowadzoną na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r.

takie ma z pewnością na celu uniknięcie nadmiernego przedłużania postępowania administracyjnego, otwarte pozostaje jednak pytanie, czy gwarantuje w wystarczający sposób możliwość merytorycznego udziału w postępowaniu.

W prawie polskim istnieje zamknięty katalog postępowania, w ramach których zapewnią się udział społeczeństwa³⁸. Najszersze zastosowanie będą miały kompetencje odnoszące się do udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (dalej: OOS)³⁹. Samo pojęcie przedsięwzięcia, definiowane w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko, jest określane w sposób naturalnie wiążący je z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁰. Wydanie decyzji środowiskowej, która jest wymagana do realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, stanowi jedną z opcji w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a także stanowi istotny wymóg w przypadku realizacji przedsięwzięć na obszarach NATURA 2000. Ustawa 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 w art. 72 zawiera katalog decyzji administracyjnych związanych ze szczególnym korzystaniem ze środowiska, których wydanie musi być poprzedzone przeprowadzeniem procedury oceny oddziaływania na środowisko⁴¹. O roli, jaką w postępowaniu tego typu odgrywa partycypacja społeczna, najlepiej świadczy ujęcie wymogu udziału społecznego jako jednego z trzech części składowych postępowania⁴². Postępowanie, które w istocie swej dotyczy weryfikacji dowodu, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, umożliwia społeczną kontrolę tez postawionych w raporcie, a także otwiera możliwość ewentualnego wniosko-

o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1936) od 1 stycznia 2017 r. termin ten ulegnie wydłużeniu do 30 dni.

³⁸ J. Jendrośka, M. Bar, *Zmiany w regulacji prawnej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 74.

³⁹ Należy podkreślić, że plany i programy o znaczeniu strategicznym, w tym także te związane z rozwojem gospodarczym czy infrastrukturalnym poddawane mogą być osobnej procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z normami ustawy 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.

⁴⁰ Art. 3 ust. 13 ustawy OOS definiuje przedsięwzięcie jako „zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”.

⁴¹ Są to decyzje związane z budową i rozbudową budynków i obiektów budowlanych; decyzji związanych z wydobywaniem kopalin; pozwoleń wodnoprawnych, na wykonywanie urządzeń wodnych; przekształcaniu lasów na użytek rolny; inwestycji infrastrukturalnych jak budowa dróg, lotnisk, czy linii kolejowych a nawet infrastruktury informatycznej i innych; por. art. 72 ustawy OOS oraz M. Górski, *Zarządzenie sprawami ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 108.

⁴² Por. art. 3 ust. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

wania o jego uzupełnienie w oparciu o uwagi i wnioski podmiotów indywidualnych lub organizacji ekologicznej⁴³.

Oprócz omówionych wyżej niektórych pozwoleń wodnoprawnych udział społeczny zagwarantowano również w przypadku przygotowywania dokumentów będących później podstawą do wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, ustalając warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz warunki korzystania z wód zlewni, zapewnia partycypację społeczną w postępowaniu w oparciu o normy ustawy OOS⁴⁴. Warto zauważyć, że udział społeczeństwa w gospodarowaniu wodami, zarówno w ramach postępowań o charakterze strategicznym, jak i wydawania decyzji indywidualnych wpisuje się w dominującą obecnie koncepcję podejścia ekosystemowego do ochrony wód⁴⁵.

Z punktu widzenia szczególnego korzystania ze środowiska istotną rolę pełni wydawanie pozwoleń emisyjnych. W odniesieniu do tego typu pozwoleń, ustawodawca ograniczył udział społeczny do postępowań w sprawie wydania decyzji, odnoszących się do szczególnie istotnych oddziaływań na środowisko⁴⁶ – do wydawania pozwoleń zintegrowanych⁴⁷. Należy wyrazić ubolewanie, że większość postępowań związanych z wydawaniem pozwoleń sektorowych zostało przez ustawodawcę wyjęte spod kontroli społecznej⁴⁸.

Rolę partycypacji społecznej dostrzeżono także w ramach przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych. Z jednej strony ustawa Prawo Ochrony Środowiska w art. 245 przewiduje powszechny obowiązek zawiadomiania odpowiednich służb o wystąpieniu awarii przemysłowej. Z drugiej strony pracownicy zakładu stwarzającego duże ryzyko wystąpienia awarii przemysłowej⁴⁹ jako przedstawiciele strony społecznej uczestniczą w przygotowywaniu i opracowywaniu wewnętrznego i zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego dla zakładu stwarzającego ryzyko poważnej awarii⁵⁰. Z tematem awarii przemysłowej są także związane instrumenty partycypacji publicznej wprowadzone ustawą o za-

⁴³ Por. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2007 r., IV SA/Wa 15/07.

⁴⁴ Art. 120 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).

⁴⁵ Interagency Ecosystem Management Task Force, *The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies*, Vol. 2, Springfield 1995, s. 37 i nast.

⁴⁶ Por. art. 201 ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 178.

⁴⁸ Krytykę regulacji w tym zakresie, będącej konsekwencją nowelizacji polskich regulacji odnoszących się do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska z 2005 r., przedstawił Jendrośka i Bar; zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Zmiany w regulacji prawnej...*, s. 74; M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, s. 203.

⁴⁹ Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 521.

⁵⁰ Art. 262 i 265 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

pobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵¹. Ustawa w art. 24 przewiduje powszechne prawo do złożenia zgłoszenia wystąpienia szkody w środowisku⁵². Instytucja ta stanowi uzupełnienie regulacji prawno-karnych związanych z konsekwencjami wystąpienia szkody w środowisku naturalnym, szczególnie szkód spowodowanych ruchem przedsiębiorstwa⁵³.

Obowiązki w zakresie partycypacji publicznej w ochronie środowiska związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej przyjmują szczególny charakter w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach NATURA 2000⁵⁴. Możliwość prowadzenia takiej działalności na tych obszarach podlegających szczególnej ochronie przewiduje ustawa o ochronie przyrody⁵⁵, kształtując zakazy działalności na tych terenach nie w sposób kazuistyczny – jak ma to miejsce w przypadku niektórych innych form ochrony przyrody, ale w sposób funkcjonalny. Ustawodawca zakazuje bowiem podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru NATURA 2000⁵⁶. Warto także wskazać, że interes społeczności lokalnej, czy interesy ponadlokalne w określonych sytuacjach mogą spowodować, że przedsięwzięcie będzie mogło być realizowane pomimo niespełniania przez nie wspomnianego wyżej wymogu braku znaczącego negatywnego oddziaływania. Przesłankami umożliwiającymi wprowadzenie i utrzymanie takiego oddziaływania są istnienie nadrzędnego interesu publicznego (społecznego lub gospodarczego) oraz brak możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych⁵⁷.

3. Kierunki rozwoju społecznej gospodarki rynkowej – ekologizacja ekonomii

Z powyższych wywodów wynika, że partycypacja społeczna w ochronie środowiska jest ważnym instrumentem społecznej gospodarki rynkowej (dalej: SGR). Powoduje to, iż na nowo należy określić kierunki i cele społecznej gospodarki rynkowej w Polsce w XXI w. Trzeba też podjąć się nowej wykładni i interpretacji SGR w kształcie odpowiednim do obecnych potrzeb i poziomu cywilizacyjnego. Wymaga to nowych badań teoretycznych oraz zmian w praktyce gospodarczej.

⁵¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.).

⁵² B. Rakoczy, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr. 1, s. 84.

⁵³ M. Nyka, *Demokracja a ochrona...*, s. 79 i nast.

⁵⁴ A. Habuda, *Ochrona przyrody...*, s. 167 i nast.; J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski *Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s. 148.

⁵⁵ Por. art. 36 ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

⁵⁶ Art. 33 ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

⁵⁷ Por. art. 34 ust. 1 i art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

Najważniejsze wydaje się obecnie zdefiniowanie SGR odpowiednio do poziomu rozwoju współczesnych międzynarodowych stosunków ekonomicznych oraz w kontekście roli i zadań Unii Europejskiej w tej dziedzinie. W tym kierunku zdaje się iść Marek Szydło, który określa SGR jako taką koncepcję ustrojową, która nie pozostawia działań gospodarczych poszczególnych jednostek (objętych przedmiotem gwarantowanej konstytucyjnie wolności gospodarczej) samemu tylko wpływowi obiektywnie funkcjonujących praw ekonomicznych, lecz obli-guje jednocześnie państwo do prowadzenia wobec tych działań aktywnej polityki, ukierunkowanej między innymi na ich materialne wspieranie⁵⁸.

Badacze prawa krajowego często zapominają o zbadaniu wpływu na gospo-darkę Polski tych wszystkich czynników, które wynikają z procesu globalizacji. Do takich czynników należy środowisko w jego ujęciu naturalnym i przyrodni-czym, a także gospodarowanie jego zasobami dla gospodarki oraz jego ochro-na i użytkowanie zgodnie z konstatacją „jest jedna Ziemia”. Przede wszystkim w nowym modelu SGR należałoby uwzględnić kategorie jakości życia i jakości środowiska jako celu procesów gospodarczych i społecznych w XXI wieku.

Koncepcja SGR, który zrodziła się po pierwszej wojnie światowej, a po dru-giej wojnie światowej była realizowana w gospodarce Niemiec, już spełniła swoje zadanie, odbudowując ten kraj i społeczeństwo z powojennych zgliszcz i pożogi. Obecnie poziom rozwoju gospodarczego Niemiec jest relatywnie niezbyt wysoki w porównaniu z gospodarkami Wielkiej Brytanii, Francji i innych państw „starej” Unii. Te ostatnie państwa bardziej biorą pod uwagę nie tylko materialne wskaź-niki rozwoju gospodarczego, ale również wpływ na gospodarkę tych wszystkich czynników, które wynikają z procesu globalizacji i oddziałują na jakość życia.

Ordoliberalizmowi często zarzuca się czysto zewnętrzne i materialistyczne podejście do tego, co ziemskie i przemijające. Życie człowieka nie polega tylko na „konsumpcji wskaźników wzrostu gospodarczego” (jedzeniu, picciu, ubraniu), ponieważ są jeszcze inne wyższe potrzeby, jak prawo człowieka do życia w śro-dowisku należytej, dobrej jakości. Prawo to jako prawo człowieka trzeciej gene-racji narodziło się w latach 70. ubiegłego wieku, a więc prawie pół wieku po powstaniu koncepcji SGR. Tak więc jej twórcy nie mogli uwzględnić czynników środowiskowych w założeniach SGR.

Warto podkreślić, że Konstytucja RP z 1997 r., stanowiąc w art. 20 zasadę SGR, nie definiuje jej. Pojęcie to w polskiej nauce prawa konstytucyjnego nie ma też jednej, powszechnie przyjętej definicji⁵⁹. Brak jej jest również w orzecznictwie sądowym, w którym są jedynie określane elementy SGR mające istotne znacze-nie dla rozstrzygnięcia konkretnych spraw. Państwo, podkreśla Bogumił Banaszak,

⁵⁸ M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2001, s. 47–48. Szerzej o ochronie środowiska w działalności gospodarczej, zob. *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 139–254.

⁵⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 155.

musi zwracać uwagę na zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz na zasadę nienaruszalności godności człowieka (art. 30).

Ze swej strony możemy jeszcze dodać, że w art. 5 Konstytucji ustrojodawca wskazał, że obowiązkiem władz publicznych jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium RP, zapewnienie wolności i praw człowieka oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta oznacza konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, czy szerzej cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”⁶⁰.

Realizacja społecznej gospodarki rynkowej musi uwzględniać wartości chronione przez Konstytucję, w tym, jak przedstawiono wyżej, ochronę środowiska i prawo do bezpieczeństwa ekologicznego, na które wyraźnie wskazuje art. 74 Konstytucji. Artykuł ten stanowi, że:

„1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”.

Jakkolwiek by nie interpretować tych konstytucyjnych treści, ważna jest konstatacja, że władze publiczne w ramach polityki mającej zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne powinny stanowić ustawy i akty wykonawcze do nich, wpływające na rozwój stosunków gospodarczych, w kierunku powstrzymania dalszej degradacji środowiska naturalnego i na rzecz jego zrównoważonego użytkowania.

W koncepcji SGR kładzie się nacisk na solidaryzm społeczny. Z treści art. 20 Konstytucji wynika, że pojęcia solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych są z jednej strony płaszczyzną wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do tych podmiotów, zaś z drugiej strony jako obowiązek umożliwienia tym podmiotom czynnego uczestnictwa w procesie kształtowania zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej i preferowanie negocjacyjnego sposobu rozwiązywania sporów społecznych. Szeroko

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62. Szerzej: E. Reid, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade*, Oxford 2015, s.7–15.

rozumiany solidaryzm społeczny oznacza również prowadzenie takiej polityki, aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne obecnym i przyszłym pokoleniom, o czym jest mowa w art. 74 Konstytucji RP.

Prace związane z podbudową teoretyczną koncepcji SGR powinny być dalej kontynuowane. Jej sens jest od wielu lat niezmienny i sprowadza się do połączenia zasady wolności na rynku z zasadą równości społecznej⁶¹. Ta ostatnia oznacza równy dostęp społeczeństwa, każdej z jego warstw i członków, nie tylko bogatych, do środowiska należytej jakości oraz prawa każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Wolność jednostki ma swoje granice, stąd SGR stanowi próbę połączenia gospodarki konkurencyjnej ze sprawiedliwością społeczną. Tu należy skromnie przypomnieć, iż częścią tej sprawiedliwości jest sprawiedliwość ekologiczna⁶². Obecnemu pokoleniu nie wolno żyć kosztem przyszłych generacji. Sprawiedliwość społeczna ma miejsce wówczas, gdy występuje również pomiędzy generacjami. Nasze pokolenie nie może bezkarnie eksploatować środowiska i jego zasobów. W związku z tym współczesna polityka gospodarcza uwzględniająca ochronę środowiska wymaga działań długofalowych, zorientowanych na potrzeby przyszłych pokoleń. Jawi się tu dylemat, na ile procesy gospodarcze w warunkach globalnej konkurencji i konieczności równoległej dbałości o środowisko mogą być procesami żywiołowymi, a na ile opierać się mają na podejściu kreacjonistycznym, świadomym wytyczaniu kierunków rozwoju gospodarczego, jego struktury oraz tempa⁶³.

W ostatnich latach ma miejsce proces rażącego powiększania się dysproporcji między wielkimi osiągnięciami nauk przyrodniczych i techniki a nasilającą się dysfunkcjonalnością łańdów gospodarczych w wymiarze zarówno międzynarodowym jak i poszczególnych krajów. Ta złożona współczesna rzeczywistość nakazuje włączyć do interpretacji społecznej cechy gospodarki rynkowej, wiedzy i elementów ekologicznych. Dzieje się tak, ponieważ nowe globalne wyzwania ekologiczne wskazują na potrzebę weryfikacji modeli wzrostu gospodarczego i ustrojów gospodarczych państw. Środowisko naturalne jest czynnikiem determinującym rozwój gospodarczy i powinno znaleźć adekwatne odzwierciedlenie we współczesnej interpretacji SGR w Polsce.

Wyzwaniem dla ekonomii jest już nie kolejne definiowanie modeli gospodarki rynkowej, a zbudowanie mechanizmu pokazującego ekologiczne koszty wzro-

⁶¹ S. Wesołowski, *Założenia i rozwój koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech* (maszynopis), s. 13, pdf (odczyt: 17.08.2016).

⁶² Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 119 i n.; M. Nyka *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 335 i n.; M. Nyka *Future Generations Rights to Natural Resources: The Post Rio 20+ Perspective*, [w:] *Enacting Environmental Justice through Global Citizenship*, eds. M. Nyka, E. Schneider, Oxford 2014 s. 39 i n.

⁶³ J.W. Piotrowicz, *Ochrona środowiska w warunkach procesów globalizacji*, Warszawa 2011, s. 190–191; S. Pysz, *Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, „Ekonomista” 2005, nr 1, s. 93.

stu gospodarczego. System cen rynkowych nie ujawnia obecnie zagrożeń wynikających z oczywistego wyczerpywania się zasobów przyrodniczych⁶⁴. A zatem interpretacja SGR powinna uwzględniać gospodarowanie zasobami środowiska, ponieważ nie są one darmowe i bezkosztowe. Nieuwzględnianie tego czynnika zniekształca ceny towarów i usług i jest dziś konieczne. W nauce ekonomii istnieje cena środowiskowa (*environmental prices*) i powoli wchodzi ona do polityki gospodarczej. Przykładem tego są propozycje OECD dotyczące określenia podstawy opodatkowania paliw między innymi od wartości dwutlenku węgla oraz od wartości energetycznej paliw. Szczególnie mogłoby to dotyczyć pojazdów użytkowanych w Polsce, gdzie znaczną część stanowią samochody starsze, niespełniające norm środowiskowych. Tymczasem akcyza w Polsce jest obliczana jako procent od wartości pojazdu, co oznacza, że im starszy samochód, tym niższa wartość i niższa akcyza. W tej daninie publicznej zupełnie nie uwzględnia się aspektu środowiskowego. Doprowadziło to do ogromnego wzrostu liczby samochodów używanych, które są mniej przyjazne dla środowiska. Zanieczyszczenie powietrza, za ich przyczyną, powoduje duże straty pieniężne i zdrowotne dla społeczeństwa. Według szacunków OECD, w 2010 r. mieszkańcy 34 krajów należących do OECD byli zmuszeni w 2010 r. zapłacić 1,7 bln dolarów tylko po to, aby uniknąć chorób i śmierci z tego powodu. Polacy z tej samej przyczyny mogli zapłacić aż 52, 5 mld dolarów⁶⁵. System podatkowy powinien zachęcać do korzystania ze zbiorowych form transportu, a zwłaszcza z form bezemisyjnych.

Proponowane zmiany będą w istotny sposób wpływać na warunki prowadzenia działalności gospodarczej i może to się odbić na konkurencyjności gospodarki w poszczególnych krajach UE. Należy pamiętać o tym, że paliwo, a zwłaszcza olej napędowy często są wykorzystywane w przemyśle oraz przy transporcie dóbr. Ma to wpływ na ceny różnych towarów i może odbić się na całej gospodarce UE. A zatem na tym przykładzie zauważyć możemy duży wpływ kwestii środowiskowych na gospodarkę rynkową i aby miała ona społeczny charakter należy wyraźnie uwypuklić partycypację społeczną w ochronie środowiska jako część społecznego charakteru gospodarki rynkowej. Jest to wszechobecna w rozwiniętych gospodarczo krajach forma obywatelskiego zaangażowania w interpretację społecznej gospodarki rynkowej⁶⁶.

⁶⁴ J.E. Stiglitz, *Freefall, Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, Warszawa 2010, s. 220; R. Fuks, *Zielona rewolucja*, Warszawa 2016, s. 23–95.

⁶⁵ „Dziennik Gazeta Prawna” 2014.11.12, nr 219 (3860).

⁶⁶ J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 47–51; M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 111–122.

Janina Ciechanowicz-McLean, Maciej Nyka

PUBLIC PARTICIPATION IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN INSTRUMENT OF THE SOCIAL MARKET ECONOMY

The analysis of the functioning of the instruments of public participation in environmental protection reveals many similarities between those institutions and the assumptions of the social market economy. The convergence of the goals and the means of achieving them may result from the processes of economization of environmental law and the ecologization of economic law. Public participation in environmental protection, as well as the assumptions of the social market economy assume anthropocentric view on the implementation of economic policy as well as environmental policy. Public participation in environmental protection may set the framework for the implementation of the social market economy. This relationship also works the other way - the need for the economic use of natural resources in order to meet the needs of today and future generations provides a framework for environmental protection. The indication of public participation in environmental protection as an instrument of the social market economy requires a greater account of developments of economic science in the modern world and rejecting the current views of many Polish lawyers who understand market economy as it was at the stage of nineteenth-century capitalism. Currently, there is a task for lawyers to seek such legal instruments implementing the social market economy, which would be adequate to the state of socio-economic relations in the twenty-first century, in which environmental aspects play a significant role and are determined also by the social side, not only the government and the parliament.

