

RYSZARD PACZUSKI

UMK w Toruniu

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA JAKO ELEMENT SOZOLOGICZNYCH PODSTAW W DZIAŁALNOŚCI DYDAKTYCZNO-WYCHOWAWCZEJ SZKÓŁ ŚREDNICH I WYŻSZYCH

1. Uwagi wstępne

Temat wybrany przez autora nawiązuje do pewnych jego doświadczeń praktyki nauczycielskiej. Chodzi tu o doświadczenia kontaktów z młodzieżą lub dorosłymi, podczas nauczania organizacyjnych i prawnych podstaw ochrony środowiska - od ponad trzydziestu lat; najpierw w latach pięćdziesiątych nauczanie prawa wodnego (w powiązaniu z prawnymi podstawami ochrony przyrody) w Technikum Wodno-Melioracyjnym w Toruniu - w wymiarze ok. 40 godzin, później prowadzenie zajęć z prawnych podstaw ochrony środowiska na wyższych uczelniach w formie wykładów, konwersatoriów lub (od 1974 r. na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu seminariów dyplomowych bądź magisterskich) w ramach nauki prawa administracyjnego albo nawet w formie odrębnego przedmiotu - prawo ochrony środowiska. Od dwóch lat prowadzę także zajęcia (z prawa ochrony środowiska) na Podyplomowym Studium Ochrony Środowiska dla Nauczycieli, zorganizowane przy Wydziale Biologii i Nauk o Ziemi UMK w Toruniu.

Podczas tych kontaktów nigdy nie odniosłem wrażenia, że tego rodzaju zajęcia mijają się ze społecznym zapotrzebowaniem. Przeciwnie utwierdziły mnie w przekonaniu, że jeśli działalność dydaktyczno-wychowawcza w dziedzinie ochrony środowiska ma przynieść efekty, to nauczanie organizacyjnych i prawnych podstaw ochrony środowiska musi być traktowane jako integralna część edukacji ekologicznej. Brak tego elementu zubaża wiedzę sozologiczną i ogranicza możliwości efektywnego jej wykorzystania.

Wysunięta teza o konieczności uwzględniania prawa ochrony środowiska w działalności dydaktyczno-wychowawczej wymaga, rzecz oczywista, odpowiedniego rozwinięcia. W szczególności wydaje się niezbędne zwrócenie uwagi na dwie sprawy, o istotnym znaczeniu przy ustalaniu założeń programowych działalności dydaktyczno-wychowawczej: 1) jakie funkcje spełnia prawo w ochronie środowiska i 2) czym różni się prawo ochrony środowiska od innych dziedzin prawa - jako jednostka dydaktyczna. Próba odpowiedzi na te pytania stanowi główny cel referatu.

Ponieważ konferencja (dla której przygotowany jest referat) odbywa się w województwie bydgoskim warto jeszcze na wstępie wspomnieć o ścisłych związkach, istniejących swego czasu, między edukacją a efektywnością funkcjonowania spółek wodnych¹. Otóż w literaturze znany jest fakt, że spółki wodne województwa bydgoskiego stawiane były jako wzór (w latach pięćdziesiątych) dla innych województw. Mniej lub prawie wcale nie są znane przyczyny natury dydaktyczno-wychowawczej tych sukcesów. Pouczające jest pod tym względem sprawozdanie dziennikarskie ze spotkań przedstawicieli administracji państwowej (stopnia wojewódzkiego i powiatowego) rolników oraz dziennikarzy województwa białostockiego z przewodniczącymi i członkami spółek wodnych pow. mogileńskiego w woj. bydgoskim. Sprawozdanie to, opublikowane w cyklu artykułów "Gazety Białostockiej" (por.: Nr 343-345 z 12, 13 i 14 października 1959) pt. "Śladem prawa wodnego - Bydgosko - Białostockie konfrontacje", poza oceną "...powiat Mogilno posiada 50 spółek wodnych

w zdecydowanej większości bardzo dobrze pracujących” znajdujemy tam, pod nagłówkiem “PRAWO WODNE - ZNA TAM KAŻDY”, stwierdzenie: “Prawo wodne obowiązujące w tej dziedzinie jest tam dobrze znane nawet przez szerokie rzesze rolników, podczas gdy u nas z przepisami w tej dziedzinie zaznajamiają się nieraz dopiero organizatorzy spółek wodnych” (s. 3 i 4).

2. Funkcje prawa w ochronie środowiska

Rola prawa w ochronie środowiska wynika z prostego faktu, że sama nauka i technika, niekiedy nawet łącznie nie przynoszą efektów; innymi słowy “nie działają same przez się” siłą jedynie prawdy naukowej, szczególnie w sytuacjach konfliktowych. Siłą pędną prakseologicznego doskonalenia ludzkości jest bowiem, jak uczy prakseologia, sytuacja przymusowa (T. Kotarbiński) a narzędziami tworzenia tej sytuacji są najczęściej normy prawne. W oparciu o ustaloną przez prawodawcę hierarchię wartości dóbr prawnie chronionych (znajdującą swój wyraz już dziś w wielu postanowieniach konstytucyjnych) normy prawne stwarzają pravidła racjonalności gospodarki zasobami przyrodniczymi i ich ochrony. Nie pozwalają mianowicie “na zejście poniżej ustalonego w nauce poziomu, od którego liczy się już niegospodarność w wykorzystaniu zasobu przyrodniczego, lub podjęcie innego działania pogarszającego jakość środowiska, a w pewnych przypadkach mogą ten poziom podnosić, wysuwając nawet żądania pod adresem nauki” (L. Jastrzębski)². Co do tego ostatniego stwierdzenia warto tu zwrócić uwagę na art. 10 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.; przepisy tego artukułu wprowadzają ustawowy obowiązek podejmowania przez szkoły wyższe, placówki naukowe, instytuty naukowo-badawcze i inne jednostki organizacyjne prowadzące badania naukowe badań na rzecz ochrony środowiska (ust. 2) oraz współdziałania w tworzeniu warunków ochrony środowiska (ust. 1).

Oczywiście myśląc o funkcji prawa w ochronie środowiska nie należy jej oceniać zbyt jednostronnie, poprzez pryzmat nakazów i zakazów oraz sankcji za ich nieprzestrzeganie, nie uwzględniający np. problemów motywacji rozwiązywanych także przez prawo. Prawo spełnia bowiem szereg funkcji. Przede wszystkim spełnia funkcję organizacyjną, gdyż w oparciu o przepisy prawa tworzy się bądź znosi jednostki organizacyjne, zajmujące się pośrednio albo bezpośrednio określoną grupą problemów ochrony środowiska, ustala zakresy kompetencji i główne założenia organizacji. Ustalana jest pozycja prawna organizacji społecznych w systemie organizacyjnym ochrony środowiska³ oraz ich uprawnienia (niestety w zbyt małym zakresie wykorzystane). Poważną rolę ma do spełnienia prawo w ochronie praw podmiotowych poszczególnych jednostek, w ramach cywilno-prawnych środków ochrony środowiska⁴ (funkcja ochrony praw podmiotowych polegająca na regulowaniu naprawiania szkód, cywilnej odpowiedzialności za szkody, cywilnej odpowiedzialności z tytułu zagrożenia dóbr osobistych i in.). Funkcję prewencyjną mogą także spełniać, w ramach konsekwentnych działań, środki prawno-karne⁵ dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia z zakresu ochrony środowiska. W związku ze zjawiskiem tzw. “ekonomizacji prawa” w państwach współczesnych coraz większą przywiązuje się również wagę w regulacjach prawnych do środków prawno-ekonomicznych⁶ (podatki środowiskowe, opłaty za korzystanie ze środowiska, nagrody, premie itp.). Nie można także pominąć prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności⁷ za nadzwyczajne zagrożenia środowiska występującymi od czasu do czasu awariami obiektów technicznych.

Nasuwany się wniosek z powyższych ustaleń: ze względu na przyjętą przez prawodawcę hierarchię wartości dóbr prawnie chronionych i bogaty katalog form i środków prawnych (wymagający nie tylko udoskonalenia, ale i właściwego ich wykorzystania) prawo ochrony środowiska powinno stanowić podstawowe kryterium oceny postępowania poszczególnych jednostek, całych instytucji, obserwowanych zjawisk społeczno-gospodarczych, a jednocześnie winno być regulatorem nas samych. Ignorowanie prawa (także przez niektóre szkoły wyższe, gdy chodzi o obowiązki art. 11 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska), jakie obserwujemy dziś na każdym niemal

kroku w dziedzinie ochrony środowiska, do niczego nie prowadzi; naraża na bezustanne konflikty z otoczeniem o coraz większym zasięgu w czasie i przestrzeni, powoduje coraz silniej odczuwane uciążliwości oraz uszczupla możliwości korzystania z walorów środowiska przyrodniczego, do których od dzieciństwa przywykliśmy.

Czy problem ten ma związek z zawodami nauczycielskimi? - Tak, jest to jedna z podstawowych kwestii biotechnicznych⁸. Odpowiadając zaś słowami autora "Traktatu o dobrej robocie" warto przypomnieć "Już w starożytności greckiej stawiano ją (tzn. tę kwestię - podkr.wł.) możliwie najogólniej i mawiano, iż "trzeba ludzi uczyć, by robili własnowolnie to, co robić muszą"⁹.

3. Charakterystyczne cechy prawa ochrony środowiska i wynikające z nich wnioski natury metodologicznej w organizacji procesu dydaktycznego

Prawo ochrony środowiska, uznawane w niektórych państwach już jako odrębna gałąź prawa, odróżnia się od innych dziedzin prawa szeregiem charakterystycznych cech.

Po pierwsze prawo ochrony środowiska, w odróżnieniu od innych składników porządku prawnego, ma - gdy chodzi o podstawowe cele, główne założenia i sam przedmiot regulacji prawnej, szeroko rozwinięte podstawy w naukach przyrodniczych, a zwłaszcza w naukach biologicznych i ekologii. Znajduje to odbicie we wprowadzaniu do ustawodawstwa szeregu pojęć i zasad, ukształtowanych wcześniej w wyniku rozwoju nauk przyrodniczych i nadawaniu im cech instytucji prawnej lub nawet zasady prawnej w postaci norm powszechnie obowiązujących, jak np.: las ochronny, krajobraz i ochrona krajobrazu, ochrona zasobów leczniczych środowiska, ochrona humanitarna zwierząt (normy obowiązujące w Polsce od 1928 r.!) albo - jako wyraz nowych tendencji rozwojowych - zasada utrzymania równowagi przyrodniczej, obszar katastrofy ekologicznej, obszar ekologicznego zagrożenia, ochrona przed nadzwyczajnymi zagrożeniami¹⁰, higiena środowiska, biologiczne stosunki środowiska wodnego, transgraniczne zanieczyszczenia powietrza. Wśród norm ustalających zasady korzystania ze środowiska znajdujemy normy kumulujące doświadczenia wielu pokoleń, przy wykorzystaniu dorobku nauk przyrodniczych, które w swej treści się nie starzeją, choć przybierają różną postać w procesie zachodzących zmian legislacyjnych. W większości są to normy, które powstawały przy współdziałaniu wybitnych znawców problematyki przyrodniczej; nie rzadko wybitni przyrodnicy bywali współautorami głównych założeń, zasad lub nawet całych koncepcji rozwiązań prawnych. Ten ścisły i bezpośredni związek prawa ochrony środowiska z rozwojem nauk przyrodniczych, które w postaci nowej gałęzi wiedzy - sozologią widzą w ochronie środowiska swój "własny" określony jednoznacznie przedmiot badań, właściwe im podstawy teoretyczne oraz własne założenia metodologiczne do innych nauk i do praktyki, rodzi ważne konsekwencje na gruncie prawoznawstwa. Sprawia mianowicie, że dla należytego zrozumienia istotnych celów, pojęć i zasad sozologicznych, znajdujących swój wyraz w normach prawnych obowiązującego ustawodawstwa, niezbędne jest posiadanie pewnego minimum wiedzy sozologicznej oraz dobra znajomość sfery stosunków społeczno-gospodarczych, do których regulacja prawna się odnosi; inaczej prawoznawstwo będzie powierzchowne i mało użyteczne. Doświadczenia nabyte w toku prowadzenia seminariów magisterskich wskazują, że znacznie łatwiej pracuje mi się ze studentami, którzy wynieśli odpowiedni poziom wiedzy sozologicznej ze szkół średnich niż z tymi, którzy mają - gdy chodzi o wiedzę przyrodniczą - przygotowanie bardzo słabe, a grupa tych ostatnich jest niestety najliczniejsza.

Po drugie, prawo ochrony środowiska przedstawia wyjątkowo rozległy obszar unormowań prawnych, nie mieszczący się w pełni w żadnej z dotychczas ustalonych gałęzi prawa. Normy prawne ochrony środowiska, które by można nazywać "normami prawnymi sozologicznymi", znajdują się nie tylko w formalnie wyodrębnionych działach prawa w postaci aktów jednorodnych, o zwartej i przejrzystej konstrukcji, dotyczących bezpośrednio ochrony środowiska jako całości (ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska) lub kompleksowej regulacji niektórych jego komponentów (np. prawo

wodne, prawo górnicze, prawo geologiczne, prawo uzdrowiskowe, prawo o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Występują one również jako elementy składowe innych kompleksów regulacji prawnej, wiążących się tylko w jakimś stopniu z problematyką ochrony środowiska (jak np. prawo drogowe, prawo budowlane, prawo o substancjach trujących) w postaci norm prawnych sozologicznych zobowiązujących do egzekwowania wymogów środowiska niejako "okazjonalnie" np. przy ustalaniu warunków technicznych pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym (art. 54 kodeksu drogowego). Ta ostatnia grupa norm sozologicznych występuje z różnym nasileniem w całym systemie obowiązującego prawa, niemal we wszystkich działach obowiązującego porządku prawnego. Poznanie tego rozległego obszaru regulacji prawnej, aczkolwiek bardzo trudne i pracochłonne jest jednak konieczne, gdyż tylko znajomość całości pozwoli na umiejętne wyselekcjonowanie wiedzy prawniczej, odpowiednio do kierunku kształcenia (inżynieryjno-techniczny, ekonomiczny czy prawniczy) oraz poziomu kształcenia (szkoła średnia czy wyższa). Z tych względów jeśli się taki przedmiot wprowadza jako jednostkę dydaktyczną, to nie powinno się go powierzać osobom nie mającym odpowiedniego do tego przygotowania zawodowego.

I wreszcie ostatnia cecha prawa ochrony środowiska, na którą warto zwrócić uwagę to zakres podmiotowy tego prawa. Prawo ochrony środowiska obejmuje swym zakresem bardzo szeroki krąg adresatów, dla których nie tylko ustala obowiązki, ale także przyznaje uprawnienia. Zarówno znajomość obowiązków, jak i uprawnień dotyczących ochrony środowiska jest ważne dla wszystkich obywateli (i wszystkich grup zawodowych) w celu aktywnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa i bezkonfliktowego współżycia z przyrodą. Chodzi tu przecież o biologiczne podstawy egzystencji.

Konstytucja PRL zalicza prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego i obowiązek jego ochrony do kategorii podstawowych praw i obowiązków obywatelskich. Otóż za tymi postanowieniami kryje się głęboka treść wiedzy ekologicznej, która przy uwzględnieniu obowiązujących zasad prawa winna być przedmiotem powszechnej edukacji sozologicznej, by każdy dorosły obywatel dobrze wiedział na czym polegają jego obowiązki sozologiczne w środowisku w którym żyje, mieszka, pracuje i pragnie odpoczywać i jakie mu przysługują uprawnienia by mógł skutecznie bronić walorów środowiska przed ich utratą i domagać się respektowania obowiązujących reguł zachowania od innych.

Uprawnienia określone przez prawo są także przez prawo zagwarantowane; prawo ustala tryb ich dochodzenia, wskazuje do jakiej instytucji można się zwrócić w celu wyegzekwowania swego uprawnienia. W interesie całego społeczeństwa, zgodnie zresztą ze Światową Strategią Ochrony Przyrody, leży nie tylko przestrzeganie przez obywateli ich obowiązków sozologicznych, ale także - korzystanie przez nich z przysługujących im z mocy prawa uprawnień. "Powszechna edukacja obywateli może być wielce użyteczna do zrozumienia i poparcia prawa zarówno przed, jak i po wprowadzeniu go w życie (...) Skutki i skuteczność prawa powinny być ciągle obserwowane po to, aby można było doskonalić jego treść lub jego przestrzeganie"¹¹.

PRZYPISY

- ¹ Jest to jedna z najstarszych organizacji społecznych związana z rozwojem gospodarki wodnej. Początki tej organizacji sięgają czasów średniowiecza. Obecnie zarówno w Polsce jak i za granicą (m.in. w Danii, Holandii i Anglii) spółki wodne są zakładane dla celów ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Szczegółowe informacje na temat rozwoju spółek wodnych do 1970 r. zawierają poszczególne numery Biuletynu Informacyjnego - miesięcznika poświęconego sprawom spółek wodnych i zagadnieniom wodno-prawnym, wydawanego w latach 1960-1970 w Bydgoszczy.
- ² L. Jastrzębski: Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne. Warszawa 1983 s. 51
- ³ Bliżej patrz: R. Paczuski: System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL. Toruń 1977
- ⁴ Problematyce tej poświęconych jest kilka monografii, m.in.: W. Radecki: Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska, Ossolineum 1987 i J.J. Skoczylas: Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Warszawa 1986

- ⁵ Bliżej patrz: W. Radecki: Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL, Ossolineum 1981
- ⁶ Bliżej patrz: J. Małecki: Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska. Poznań 1982 i W. Mazurkiewicz: Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje). Wrocław 1986
- ⁷ Np. za zanieczyszczenie morza, bliżej: Z. Brodecki: Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza. Gdańsk 1983 i M. Gorski: Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego. Łódź 1987
- ⁸ Istotę oświatowych i wychowawczych problemów ochrony środowiska w państwach współczesnych z ogólną oceną stanu edukacji środowiskowej w szkołach wyższych w Polsce naświetlił autor w artykule: Prawo ochrony środowiska w szkołach wyższych, *Życie Szkoły · Wyższej* nr 2 z 1986 s. 89-96
- ⁹ T. Kotarbiński: Traktat o dobrej robocie, Ossolineum 1975 s. 214
- ¹⁰ Bliżej na ten temat: R. Paczuski: Zagadnienia prawno-organizacyjne ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, cz. I, II i III w nr 7, 8-9 i 11 czasopisma *Organizacja Metody Technika* z 1987 r.
- ¹¹ Światowa Strategia Ochrony Przyrody, przekł. z j.ang., LOP. Warszawa 1985 s. 91