

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Warszawa

PROCES KONSTYTUCJONALIZACJI
OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCEOD OGRANICZEŃ PRAWA POLOWANIA DO USTAWOWYCH
REGULACJI OCHRONY ŚRODOWISKA

Nie dokonując szerszego opisu historii prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce¹, należy przypomnieć, że już w czasach średniowiecza prawo w Polsce przewidywało ochronę przyrody poprzez wprowadzenie ograniczeń lub wyłączności prawa polowania na określone gatunki zwierząt. Od czasów Bolesława Chrobrego ochronie prawnej podlegał bóbr, a od 1423 roku, na mocy statutów warczych, ograniczenia dotyczyły polowań na określone gatunki zwierząt oraz wyrębu lasów². Statut litewski Zygmunta I Starego z 1529 roku³ regulował zasady zarówno polowań, jak i wycinki drzew, pszczelarstwa, rybactwa oraz niszczenia gniazd sokolich. Podstawową rolą tych regulacji było ustalenie zasad korzystania z dóbr dostarczanych przez przyrodę (głównie lasy i wody) oraz zasad ustalania odszkodowań. Ten etap ochrony był związany głównie z gospodarczym aspektem korzystania z przyrody oraz spisaniem przywilejów łowieckich. W czasach I Rzeczypospolitej nie było bowiem istotnych powodów do uznania, że rozwój osadnictwa czy gospodarki prowadzi do widocznego uszczerbku dla przyrody, która była traktowana jako obszar pobierania pożytków⁴.

¹ Szerzej na ten temat na przykład K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 9–10; J. Ciechanowicz-McLean *et al.*, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 13–16; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 12–38; D. Malec, J. Malec, *Początki polskiego ustawodawstwa ochrony przyrody. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001, s. 435–443.

² Zob. na przykład A. Grzywacz, P. Grzywacz, *Problemy interpretacji postanowień Statutu Warckiego z 1423 roku w zakresie ochrony cisa*, „Drzewa, Krzewy, Park” 2008, nr 15.

³ Właściwie był to akt prawny Wielkiego Księstwa Litewskiego.

⁴ Za wyjątek od tej reguły należy uznać dekret królewski z 20 czerwca 1597 roku, który wprowadził ochronę gatunkową tura w celu zapobieżenia wyginięciu tego gatunku.

Za kolejny etap rozwoju ochrony przyrody, traktowanej już jako wartość sama w sobie, należy uznać przyjęcie Uniwersału leśnego z 7 maja 1778 roku, który uwzględniał potrzebę uporządkowania gospodarki leśnej, zaprzestania rabunkowego wyrębu oraz wypalania lasów. Zalecono w nim urzędom grodzkim „czynienie sprawiedliwości” tym, którzy lasy wypalają. Zalecono również posesorom dóbr królewskich wyznaczanie terenów wyrębu i konserwowanie lasów „do potrzeb dalszych y wygody całego Kraju”⁵. Był to początek tak zwanej konserwatorskiej ochrony przyrody⁶.

Na ziemiach polskich również w czasach zaborów podejmowano działania mające na celu ochronę przyrody. W zaborze austriackim została przyjęta ustawa z 19 lipca 1869 roku „względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych tatom, świstaka i dzikich kóz, obowiązująca w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim”. Jej powstanie było wyrazem aktywnej postawy działaczy społecznych i przyrodników, takich jak Ludwik Zejszner, Maksymilian Siła-Nowicki i Eugeniusz Janota⁷. Zaczęły wówczas powstawać liczne organizacje, których celem działania była ochrona przyrody. Najbardziej charakterystyczne dla tego okresu było pojęcie „zabytku przyrody”. Autorem tej pierwszej w nauce polskiej definicji był Marian Raciborski. Zabytkami przyrody nazwał on te przedmioty natury martwej lub żywej, które budzą ciekawość rzadkością pojawiania się, a zarazem poważne wiekiem są świadkiem czasów ubiegłych, stosunków, niekiedy zgoła klimatów minionych, i jako cenne okazy demonstracyjne zasługują na uwagę i opiekę. Zalicza się do nich miejsca niezwykle. Mogą to być skały, wodospady, jeziora, rzadkie zwierzęta, olbrzymie lub rzadkie drzewa, lub nawet skupienia roślin od innych odmienne, jak resztki stepów, hala, lejki gipsowe, torfowiska⁸.

⁵ Za: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 31.

⁶ Ochrona przyrody oparta na najwcześniej funkcjonującym założeniu konserwatorskim przejawiała się w trosce o zachowanie resztek pierwotnej przyrody, ratowanej dla jej naukowej wartości. W kolejnym z przyjętych w ochronie przyrody założeniach, określanym jako biocenotyczny, za istotne dodatkowo — poza wskazanymi w założeniu konserwatorskim — uznano powiązania między składnikami świata roślinnego, a praktyczna ochrona przyrody przejawiała się przede wszystkim w działalności gospodarczo-ochronnej, która przez zmianę metod prowadzenia działalności gospodarczej na środowiskową stara się zachować zróżnicowanie środowiska przyrodniczego. Trzeci sposób podejścia, planistyczny, stawia sobie za zadanie ochronę krajobrazu przed pustynnieniem (początkowo), a następnie również planową gospodarkę innymi elementami środowiska przyrodniczego. Zob. K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 11. O zasadniczych nurtach rozwoju ochrony przyrody: konserwatorskim (ochrona resztek pierwotnej przyrody), biocenotycznym (związany z ochroną biocenozy — istniejących w przyrodzie naturalnych wspólnot zwierząt i roślin) oraz planistycznym (ochrona w najszerszym zakresie przyrody na danym obszarze ziemi — krajobrazu, a także organicznej całości i zdolności do samoregulacji i samoodtworzenia) — również A. Wodniczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948, s. 5 n., za: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 38 n.

⁷ R.H. Grove, *Rodowód zachodniej polityki ochrony środowiska*, „Świat Nauki” 1992, nr 9.

⁸ W. Radecki, *Wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Przewodnik po przepisach*, Warszawa 1995, s. 19.

W czasach zaborów uchwalane były akty prawne regulujące gospodarkę wodną⁹, górnictwo¹⁰ czy leśnictwo¹¹.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę szybko przystąpiono do tworzenia systemu prawnego i organów administracji państwowej w zakresie ochrony przyrody. Dowodzi to znaczenia, jakie odradzające się państwo przypisywało idei ochrony przyrody. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym ochrony przyrody, wydanym jeszcze przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego, był dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹², który umożliwiał m.in. uznanie za zabytek ozdobnych ogrodów, alei cmentarnych, sędziwych lub okazałych drzew, a z przyrody nieożywionej — szczególnie cennych przedmiotów, na przykład jaskiń, głazów (art. 12 dekretu). Z obowiązkiem zapewnienia należytej ochrony przez właściciela zabytku łączyła się odpowiedzialność karna i finansowa oraz, w szczególnych wypadkach, możliwość uzyskania finansowego wsparcia od rządu. Dekret przewidywał również, w szczególnych wypadkach, możliwość wywłaszczenia i konfiskaty. Zakres ochrony przewidziany przez wspomniany dekret rozszerzało i precyzowało wydane na jego podstawie rozporządzenie o ochronie niektórych zabytków przyrody¹³. Pozwoliło ono na objęcie ochroną niektórych pomników przyrody nieożywionej i form ziemi oraz objęło ochroną niektóre okazy drzew na określonych terenach (na przykład limbę w Tatrach), wiele okazów geologicznych i fragmentów ukształtowania terenu, a także poszczególne gatunki roślin i zwierząt. Postanowieniem Rady Ministrów¹⁴ obowiązkowemu nadzorowi i kontroli urzędów ochrony lasów podlegały także prywatne lasy. W 1919 roku została utworzona przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, jako organ doradczy i opiniodawczy, Państwowa Tymczasowa Komisja Ochrony Przyrody. Rozdrobnione regulacje prawne dotyczące ochrony przyrody scalała i uporządkowała dopiero ustawa

⁹ Można tu m.in. wskazać ustawę z 30 czerwca 1884 roku o robotach mających na celu odprowadzenie wód górskich (Dz.U. P. Nr 117) — w Galicji, ustawę krajową wodną z 28 sierpnia 1870 roku (Dz.U. Kr Nr 27) — austriacką, ustawę wodną pruską z 7 kwietnia 1913 roku (Zb. ust. 1913 roku nr 14).

¹⁰ Można tu wskazać m.in. rosyjską ustawę górnictw (Zb. Praw Cesarstwa Rosyjskiego, tom VII z 1912 r.), powszechną ustawę górnictw austriacką z 23 maja 1854 roku oraz powszechną ustawę górnictw pruską z 24 czerwca 1865 roku.

¹¹ Na przykład ustawa z 15 czerwca 1904 roku o zalesieniu ochronnym (Dz.U. Kr. Nr 93) — w Galicji, cesarski patent z 3 grudnia 1852 roku — ustawa leśna (Dz.U. p. austr. Nr 250), oraz w galicyjskiej ustawie z 17 lipca 1876 roku o ochronie własności polnej (Dz.U. kraj. Nr 28), ustawa z 15 kwietnia 1878 roku o kradzieżach leśnych (Zbiór ustaw pruskich, s. 222) oraz w ustawie z 1 kwietnia 1880 roku o policji polnej i leśnej (Zbiór ustaw pruskich, s. 230).

¹² Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dziennik Praw nr 16, poz. 36).

¹³ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 15 września 1919 roku o ochronie niektórych zabytków przyrody (M.P. Nr 2, poz. 208).

¹⁴ Postanowienie z 30 grudnia 1918 roku w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 roku, Nr 3, poz. 86).

o ochronie przyrody wydana w 1934 roku¹⁵. Określiła ona zakres przedmiotowy ochrony, stanowiąc, że „ochronie podlegają twory przyrody, jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości — tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względu naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie” (art. 1), formy ochrony — głównie zakazy i ograniczenia korzystania z zasobów przyrody (art. 2) oraz organy ochrony (Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Państwowa Rada Ochrony Przyrody¹⁶ i komitety ochrony przyrody¹⁷, straż ochrony przyrody, konserwatorzy przyrody). Ustawa ta zawierała także rozdział poświęcony odpowiedzialności karnej za naruszenie jej postanowień oraz przewidywała możliwość wypłaty odszkodowań, wykupu i, w ostateczności, wywłaszczenia — ze środków specjalnie powołanego w tym celu Funduszu Ochrony Przyrody (art. 15 § 1 ustawy). Uwypuklała w swej treści założenia nurtu konserwatorskiego ochrony przyrody, co spotkało się z krytyką między innymi A. Wodziczki, który postulował, aby ochrona przyrody uwzględniała również cele gospodarcze — aby gospodarka zasobami przyrody miała charakter ochronny, a nie rabunkowy¹⁸.

W okresie międzywojennym regulację zagadnień wchodzących w zakres ochrony środowiska podejmowały również m.in: ustawa zasadnicza sanitarna¹⁹, ustawa wodna²⁰, rozporządzenie Prezydenta o usuwaniu nieczystości i wód opadowych²¹ czy ustawa o szkodnictwie leśnym i polnym²². W kodeksie karnym²³ penalizowano kłusownictwo (art. 270).

Po II wojnie światowej, w zmienionym ustroju społeczno-gospodarczym, kontynuowane były prace nad prawnymi zasadami ochrony przyrody. W 1949

¹⁵ Ustawa z 10 marca 1934 roku o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 14 listopada 1936 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o Państwowej Radzie Ochrony Przyrody (Dz.U. Nr 94 poz. 66).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 25 lutego 1937 roku o Komitetach Ochrony Przyrody (Dz.U. Nr 27 poz. 195 ze zm.).

¹⁸ A. Wodziczko, *Naukowo-organizacyjne zagadnienia ochrony przyrody w Polsce*, „Kosmos”, seria B, roku LX — 1935, z. I, Lwów 1935, s. 29, za: W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4, s. 221–222.

¹⁹ Ustawa zasadnicza sanitarna z 19 lipca 1919 roku (Dz.U. Nr 63, poz. 371 ze zm.).

²⁰ Ustawa wodna z 19 września 1922 roku (Dz.U. 1928 Nr 62, poz. 574 ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 roku o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. Nr 32, poz. 311 ze zm.).

²² Ustawa z 14 kwietnia 1937 roku o szkodnictwie leśnym i polnym (Dz.U. Nr 30, poz. 224 ze zm.).

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 roku Kodeks Karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

roku uchwalono ustawę o ochronie przyrody²⁴, która tylko częściowo korespondowała z regulacją z 1934 roku²⁵. Ustawa ta określała zakres ochrony przyrody, stanowiąc w art. 1, że

Ochrona przyrody w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza zachowanie, restytuowanie i właściwe użytkowanie: 1) zasobów przyrody, 2) tworów przyrody żywej i nieożywionej, tak poszczególnych okazów i ich skupień jak i zbiorowisk na określonych obszarach oraz gatunków roślin i zwierząt, których ochrona leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historyczno-pamiątkowych, zdrowotnych i społecznych oraz ze względu na swoiste cechy krajobrazu.

Miała ona charakter mieszany, konserwatorsko-biocenotyczny²⁶. Ustawa o ochronie przyrody (u.o.p.) z 1949 roku wysunęła „sprawy ochrony zasobów przyrody przed sprawą konserwacji jej tworów, co — wraz ze zmianami organizacyjnymi — oznaczało przesunięcie punktu ciężkości zagadnień ochrony przyrody z zainteresowań naukowych na zainteresowania gospodarcze”²⁷. Zmiany te z założenia powinny były wywołać reakcję administracji publicznej, która, planując i następnie prowadząc intensywną industrializację i urbanizację kraju, w oczywisty sposób ingerowała w zasoby przyrody. Nie wykształcono jednak odpowiednich narzędzi prawnych w tym zakresie, ponieważ mechanizmy współpracy między Państwową Radą Ochrony Przyrody a Ministrem Leśnictwa oraz Radą Ministrów w tym zakresie nie zostały nigdy wykorzystane²⁸.

W latach 60. XX w. uchwalono istotne dla ochrony środowiska ustawy: o ochronie wód przed zanieczyszczeniem²⁹, prawo wodne³⁰, o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem³¹, które uwzględniały narastającą potrzebę ochrony poszczególnych zasobów środowiska, jednak bez stosowania pojęcia „ochrona środowiska”. Duże znaczenie miały w tym obszarze instytucje prawa cywilnego, w szczególności w kształcie określonym przez kodeks cywilny³². Wskazywał na nie ówczesnie S. Grzybowski³³, który stwierdził, że w ochronie środowiska „środki administracyjne, rozliczne zakazy i nakazy, właściwe planowanie, wreszcie środki karne stanowią wspólnie główny, podstawowy zrąb

²⁴ Ustawa z 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.; dalej: u.o.p. z 1949 roku).

²⁵ Na podstawie art. 33 u.o.p. z 1949 roku utrzymane zostały w mocy rozporządzenia i zarządzenia wydane na podstawie ustawy z 1934 roku, „jeżeli nie zostały zastąpione nowymi”.

²⁶ K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 11; *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 1994.

²⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 222.

²⁸ W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody...*, s. 223.

²⁹ Ustawa z 31 stycznia 1961 roku o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 5, poz. 33).

³⁰ Ustawa z 30 maja 1962 roku — Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.).

³¹ Ustawa z 21 kwietnia 1966 roku o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87).

³² Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

³³ S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1.

[...]. Nie należy jednak lekceważyć środków cywilnoprawnych. Nieraz mogą one okazać się nawet skuteczniejsze od innych”.

Pierwszy raz³⁴ w polskim prawodawstwie pojęcie środowiska pojawiło się w tekście prawnym w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały Rady Ministrów w sprawie projektowania inwestycji³⁵, która przewidywała, że w ramach założeń do przygotowywanej inwestycji należy określić „ogólny plan zagospodarowania terenu inwestycji ze wskaźnikową charakterystyką zawartych w nim rozwiązań oraz uwzględnieniem zagadnień ochrony naturalnego środowiska człowieka”. Kolejny akt prawny — ustawa — używający pojęcia „środowisko” dotyczył utworzenia urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska³⁶. Zgodnie z nią do obowiązków tego ministra należała m.in. „ochrona naturalnego środowiska, w szczególności ochrona wód przed zanieczyszczeniem, zieleni oraz powietrza atmosferycznego”. Dalsze doprecyzowanie, czym jest ochrona środowiska, nastąpiło przez wyliczenie zakresu zadań ministra w rozporządzeniu Rady Ministrów³⁷. Katalog zadań Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska wskazywał na szerokie przedmiotowo rozumienie pojęcia środowiska, bez wchodzenia jednak

³⁴ Kwestia pierwszeństwa uchwały jest niejednoznaczna. Została ona podjęta 10 marca 1972 roku, ukazała się jednak w Monitorze Polskim 10 kwietnia 1972 roku. Z kolei ustawa z 29 marca 1972 roku została opublikowana w Dzienniku Ustaw z tą samą datą, czyli wcześniejszą niż uchwała.

³⁵ Uchwała nr 75 Rady Ministrów z 10 marca 1972 roku w sprawie projektowania inwestycji (M.P. Nr 23, poz. 133).

³⁶ Ustawa z 29 marca 1972 roku o utworzeniu Urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz.U. Nr 11, poz. 77). Przejął on obowiązki m.in. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej utworzonego ustawą z 14 czerwca 1960 roku o utworzeniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej i przekształceniu urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej w urząd Ministra Żeglugi (Dz.U. Nr 29, poz. 163), który był centralnym organem administracji państwowej w zakresie gospodarki wodnej, m.in. w zakresie racjonalnej gospodarki wodnej oraz nadzoru i kontroli w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 czerwca 1972 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz.U. 1982 Nr 28, poz. 200). W jego § 3 pkt 9 wskazano, że „9) w dziedzinie ochrony środowiska: a) nadzór i kontrola w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem łącznie z nakładaniem kar pieniężnych, określonych w art. 160 Prawa wodnego, b) ochrona powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, c) prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju ochrony środowiska, d) opiniowanie lokalizacji inwestycji pod względem ochrony środowiska, e) bilansowanie i kontrola źródeł szkodliwych zanieczyszczeń, f) ocena stanu jakości środowiska, g) inicjowanie, opiniowanie i koordynacja przedsięwzięć w zakresie gospodarki ściekowej oraz produkcji urządzeń oczyszczających, h) nadzór i kontrola w zakresie gospodarki ściekami, i) inicjowanie i opiniowanie programów rozwoju nowej techniki i technologii, ograniczających lub zapobiegających nadmiernemu zanieczyszczeniu środowiska, j) ustalanie norm dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń i standardów jakości środowiska, k) prowadzenie działalności informacyjnej, propagandowej i popularyzacyjnej w zakresie ochrony środowiska, l) koordynacja międzyresortowa w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska, ł) ustalanie kierunków i metod realizacji walki z hałasem, z wyłączeniem spraw objętych przepisami o bezpieczeństwie i higienie pracy, m) ustalanie kierunków unieszkodliwiania odpadów przemysłowych i komunalnych, mających wpływ na zanieczyszczenie środowiska w stopniu naruszającym jego równowagę”.

w kompetencje Ministra Leśnictwa, który „czuwał nad całością ochrony przyrody oraz był władzą naczelną ochrony przyrody” (art. 2 ust. 1 u.o.p. z 1949 roku). Ówczesnie przyroda i środowisko miały charakter rozłączny, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i administracyjnym (struktury władz publicznych). Po raz kolejny pojęcie ochrony środowiska zostało użyte w prawie budowlanym z 1974 roku³⁸. Wyliczenie przedmiotów ochrony w art. 13 ust. 1 prawa budowlanego z 1974 roku, choć miało charakter partykularny i dotyczyło wyłącznie tej ustawy, stanowiło jeden z najszerzych katalogów rzeczowych sprzed okresu uchwalenia ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska³⁹. Przepis ten miał podstawowe znaczenie w całym rozdziale ustawy, zatytułowanym zresztą „Ochrona środowiska w budownictwie”.

Omówiony wyżej proces miał charakter partykularny i nie prowadził do systemowego wprowadzenia ochrony przyrody i dalej — środowiska.

POCZĄTKI KONSTITUCJONALIZACJI ZASAD OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Przełomowy charakter miało wprowadzenie, w 1976 roku⁴⁰, do tekstu nowelizowanej Konstytucji PRL⁴¹ pojęcia środowiska naturalnego. Ustawodawca konstytucyjny zdecydował się na to w dwóch miejscach. W rozdziale o ustroju społeczno-gospodarczym zamieszczono art. 12 ust. 2, zgodnie z którym

Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego stanowiącego dobro ogólnonarodowe.

Przepis ten dopełniał treść art. 12 ust. 1 Konstytucji PRL, który stanowił, że

Mienie ogólnonarodowe, a w szczególności: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urzędy komunalne, banki, państwowe zasoby mieszkaniowe, drogi, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności, radio, telewizja i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne — podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli.

³⁸ Ustawa z 24 października 1974 roku Prawo budowlane (Dz.U. 1974 Nr 38, poz. 229 ze zm.). Art. 13 ust. 1 tej ustawy zakładał, że: „Obiekty budowlane [...] powinny być projektowane, budowane, utrzymywane i użytkowane w sposób zapewniający ochronę środowiska, w szczególności wody, powietrza atmosferycznego, gleby, przyrody i krajobrazu, oraz ochronę przed hałasem, wibracjami, promieniotwórczością i promieniowaniem elektromagnetycznym”.

³⁹ Ustawa z 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 — t.j. z 1994 roku Nr 49, poz. 196 ze zm.; dalej: u.o.ś.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 5, poz. 29).

⁴¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1976 roku Nr 7, poz. 36 ze zm.; dalej: Konstytucja PRL).

Ponadto, w rozdziale o prawach i obowiązkach obywateli zamieszczono art. 71, zgodnie z którym „Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”.

Interpretując oba ustępy art. 12 Konstytucji PRL, należy stwierdzić, że wymienione w ust. 1: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe — wedle obecnego stanowiska doktryny i prawodawstwa — wchodzą w skład środowiska, a więc, niejako przy okazji zapewniano również jego ochronę. Nie ma jednak podstaw, aby uznać, że ustawodawcy konstytucyjnemu chodziło wówczas właśnie o ochronę środowiska jako takiego. Art. 12 Konstytucji PRL dotyczył bowiem nie tyle ochrony środowiska naturalnego, ile konstytucyjnie zwerbalizowanej ochrony określonych składników mienia państwowego.

W ostatnim okresie prac nad nowelą konstytucyjną z 1976 roku A. Łopatka zwrócił uwagę na zasadność ukierunkowania zmian konstytucji i wymienienie w niej jedynie tych praw, które można i należy uznać za podstawowe i realne,

a więc w odniesieniu do których istnieje pełna szansa ich realizacji na co dzień, a jednocześnie [są to — M.Ł.] prawa, których realizacja wiąże się z przewyżczeniem różnorodnych przeszkód i trudności. Kierując się tymi względami, wydaje się, że potrzebne i możliwe jest uzupełnienie obecnego katalogu praw podstawowych o: prawo obywateli do korzystania z dobrodziejstw środowiska naturalnego. Jest to potrzebne, niezależnie od obowiązku państwa do zapewnienia wszystkim obywatelom zdrowego środowiska naturalnego. Warto przy tym zobowiązać obywateli do ochrony tego środowiska⁴².

W związku z tą wypowiedzią można się zastanowić, czy faktycznie ochrona środowiska była wartością, którą ówczesny ustawodawca konstytucyjny chciał realizować. Odpowiedzi udzielił tu *post factum* M. Mazurkiewicz, który słusznie stwierdził, że

konstytucjonalizacja ochrony środowiska umożliwia [...] wywieranie istotnego wpływu na prawo i opinię publiczną. Zauważyć można, że zainteresowanie umieszczeniem w konstytucji tych przepisów jest często odwrotnie proporcjonalne do siły politycznej ruchów ekologicznych. Tam, gdzie poparcie społeczne dla postulatów ochrony środowiska jest słabe, ruchy ekologiczne podejmują intensywne działania na rzecz uregulowania tego zagadnienia w konstytucji. Tam, gdzie poparcie dla postulatów ekologicznych jest mocne, gdzie zawarte są one w programach wpływowych partii politycznych i znajdują odzwierciedlenie w polityce państwa, ruchy ekologiczne w mniejszym stopniu są zainteresowane ich konstytucjonalizacją walcząc raczej o szczegółowe rozwiązania prawne⁴³.

Zmiany konstytucyjne miały znaczenie nie tylko polityczne, lecz także normatywne, ponieważ kreowały w języku prawnym pojęcie „środowisko naturalne”. Jego konstytucjonalizacja, jako dobra ogólnonarodowego, nie była wprawdzie jednoznaczna z przyjęciem materialnej definicji środowiska ani z uznaniem pra-

⁴² A. Łopatka, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2, s. 23–24.

⁴³ M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, nr 2, s. 2–3.

wa do środowiska za prawo podmiotowe, ale wyznaczała, w sposób wyjściowy do dalszych zmian systemowych, zasięg, stopień i rangę jego ochrony.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia kontekstu, w jakim nastąpiła zmiana przepisów Konstytucji PRL. Przesłankami zmian były, oprócz wydarzeń wewnętrznych, również wydarzenia międzynarodowe, w których Polska uczestniczyła. W szczególności należy wskazać tu Konferencję ONZ w Sztokholmie (1972) oraz Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podpisany 1 sierpnia 1975 roku w Helsinkach.

W piśmiennictwie⁴⁴ wprowadzenie przepisów dotyczących ochrony środowiska do Konstytucji PRL, jako potencjalnej cezury jego ochrony, nie spotkało się ze szczególnym zainteresowaniem. Bezpośrednio po uchwaleniu zmian W. Sokolewicz napisał, że przyznanie obywatelom nowego prawa — do korzystania ze środowiska naturalnego — było zapowiedzią ustawowego uregulowania kompleksu spraw dotyczących ochrony środowiska, które „zapewne dokładniej określi prawa i obowiązki obywateli oraz zadania państwa i kompetencje jego organów”⁴⁵. Autor nie zakładał więc, że zmiany konstytucyjne mogą same przez się doprowadzić do bezpośredniego podniesienia rangi problematyki ochrony środowiska. Wynikało to również z traktowania przepisów konstytucyjnych nie jako źródła prawa, lecz jako deklaracji — opisaną strategii społeczno-gospodarczej, zgodnej z linią partii⁴⁶. J. Jendrośka i M. Bar stwierdzili wręcz, że

pojawienie się tych przepisów w Konstytucji niewiele zmieniło w praktyce, gdyż Konstytucja PRL była typową konstytucją komunistyczną, będącą zgodnie z panującą doktryną dokumentem bardziej politycznym niż normatywnym⁴⁷.

Przedstawiany był również pogląd, że konstytucja ma charakter bardziej „dokumentu politycznego i pełniącego funkcję wychowawczą niż prawnego”⁴⁸.

Na problematykę bezpośredniego stosowania konstytucji zwrócił uwagę W. Dawidowicz — stwierdził on, że w Konstytucji PRL znajdują się przepisy, „którym można przyporządkować zawarte w ustawach zwykłych przepisy z zakresu prawa administracyjnego”⁴⁹. Interpretując art. 12 Konstytucji PRL, stwierdził, że

⁴⁴ Zob. m.in. W. Radecki, *Geneza i zakres prawa ochrony środowiska*, [w:] *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska. Zagadnienia metodologiczne*, red. M. Mazurkiewicz, J. Sommer, Wrocław 1990, s. 24–25; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 31; z kolei J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, w ogóle nie poświęcili nowelizacji konstytucji z 1976 roku miejsca, przechodząc do Konstytucji z 1997 roku (s. 131–133).

⁴⁵ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku*, Warszawa 1978, s. 227.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 8 n. oraz przywołane tam dokumenty.

⁴⁷ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 497–498.

⁴⁸ K. Działocha, *Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 II 1976 (uwagi o zmianie koncepcji konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 2, s. 7, 9.

⁴⁹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 34 n.

należałoby odróżnić rodzaje zasobów od form ich eksploatacji. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma poddanie „szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli” złóż mineralnych, podstawowych źródeł energii, gruntów, wód i lasów państwowych [...]. Ustalenie normatywnego znaczenia „szczególnej troski i opieki” jest sprawą dość złożoną, należy bowiem przede wszystkim mieć na uwadze różne znaczenie, jakie zwrot ten może mieć w odniesieniu do państwa oraz do obywateli ze względu na własność powyższych zasobów. Nie wyczerpuje to jednak sprawy, w istocie bowiem zasadniczym argumentem na rzecz uznania powyższych zasobów za „mienie ogólnonarodowe” jest słuzenie wspólnemu celowi: zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa jako całości. W związku z tym „szczególną troskę i opiekę” należy interpretować funkcjonalnie, a więc widzieć ją w sposobie normowania stosunków społecznych związanych ze społecznym korzystaniem z poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego.

„Szczególna troska i opieka”, jak pisał W. Dawidowicz, realizowała się poprzez normy prawne należące w szczególności do prawa administracyjnego, zawartego m.in. w takich aktach, jak: prawo geologiczne, prawo górnicze, prawo wodne, ustawach: o rybołówstwie śródlądowym, o rybołówstwie morskim, o hodowli, o zwalczaniu kłesk żywiolowych, o ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim. Do przepisów prawnych powiązanych z art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL zaliczył w szczególności ustawy o ochronie przyrody i o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem oraz prawo wodne. Powyższe uwagi zostały uzupełnione komentarzem do art. 71 Konstytucji PRL, w którym autor stwierdził, że „aczkolwiek regulacja prawna nie jest w stanie rozwiązać w pełni problemu właściwego korzystania (a tym samym ochrony) z naturalnego środowiska przez obywateli, zależy to bowiem w znacznym stopniu od poziomu ogólnej kultury i dyscypliny społecznej, niemniej poważną rolę w realizacji omawianego przepisu Konstytucji odgrywają przepisy prawa administracyjnego zawarte w ustawie o ochronie przyrody oraz prawie budowlanym, prawie wodnymi w ustawie o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem”⁵⁰.

Kolejny etap rozwoju prawa ochrony środowiska otwiera uchwalenie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (u.o.ś.)⁵¹, która stanowiła przełom w kształtowaniu się prawa ochrony środowiska. Stała się ona, wraz z aktami wykonawczymi, wyłączną podstawą regulacji ochrony powietrza przed odpadami, wibracjami, promieniowaniem i hałasem. Ujęto w niej również kwestię finansowania ochrony środowiska, środków karnych i kar pieniężnych oraz, częściowo, odpowiedzialności karnej i cywilnej za dokonane naruszenia. Sformułowano również zasady ogólne ochrony środowiska i jego części wymienionych w ustawie. Art. 1 ust. 2 u.o.ś. stanowił, że:

Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka.

⁵⁰ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 35, 36 oraz 39.

⁵¹ Dz.U. 1994 Nr 49, poz. 196 ze zm.

Definicja ta wyrażała stanowisko ustawodawcy wobec dotychczasowych poglądów w kwestii pojęcia środowiska. Ustawodawca wybrał elementy z prezentowanych dotąd ujęć, wyznaczając granice nowego prawnego pojęcia środowiska. Wykreował je z myślą o wszechstronnej i kompleksowej ochronie. Definicja środowiska sformułowana w u.o.ś. była pierwszą w polskim porządku prawnym definicją całościową z normatywnym ukształtowaniem pojęcia środowiska. Uwzględniając działalność człowieka (ingerencję w środowisko), prawodawca zracjonalizował swoje stanowisko w konstruowaniu pojęcia środowiska. Mimo że definicja ta nie była wyczerpująca, to oznaczenie pochodzenia elementów środowiska i wskazanie podstawowych ich przykładów pozwoliło ująć zakres przedmiotu środowiska w sposób, który eliminował podstawowe wątpliwości i zapobiegał możliwości kontynuacji błędnych stanowisk (według których, na przykład, kopaliny nie należą do środowiska, niektóre zwierzęta nie należą do kategorii zwierząt, głębie oceanów w określonym ujęciu nie składają się na warunki życia człowieka)⁵². Ustawa ta miała zasadnicze znaczenie dla wykształcenia struktury administracyjnej wykonującej kompetencje z zakresu ochrony środowiska. Uregulowała strukturę i zasady funkcjonowania Funduszu Ochrony Środowiska (art. 87 i art. 88 u.o.ś.) oraz powoływała Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska (art. 94 u.o.ś.). Dała również organizacjom społecznym możliwość uczestniczenia w procesach decyzyjnych istotnych z punktu widzenia środowiska (art. 99 i n. u.o.ś.).

Za charakterystyczne należy uznać sformułowanie tytułu tej ustawy — o ochronie i kształtowaniu środowiska. Do czasu jej wydania prawodawca nie nazywał czynności podejmowanych w celu ochrony środowiska. W latach 70. XX wieku oprócz pojęcia ochrony (prawnej) coraz częściej w literaturze pojawiało się pojęcie kształtowania środowiska, a w aktach prawnych preferowane było pojęcie kształtowania i bezpośrednie określenie czynności kształtującej (na przykład rekultywacji, zalesiania). Różnica między tymi pojęciami opierała się zapewne na przekonaniu, że ochrona i działania ochronne były traktowane jako pasywne, zachowawcze i nie odzwierciedlały możliwości onnipotentnego państwa socjalistycznego, mającego w założeniu wpływać na wszelkie dziedziny działalności ludzkiej. „Kształtowanie” lepiej odpowiadało przekonaniu o aktywnych i twórczych uprawnieniach państwa również w zakresie środowiska. Tytuł „o ochronie i kształtowaniu środowiska” był zgodny z ówczesnym konstytucyjnym rozróżnieniem ochrony i kształtowania, ale ustawodawca uznał wyraźnie nadrzędność kształtowania nad ochroną. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.ś. ochrona środowiska polegała na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do zapewnienia współczesnemu i przyszłemu pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowa-

⁵² Zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 51.

nia jego wartości. Definicje i terminy tej ustawy były związane z założeniami właściwymi dla tamtej epoki. Ochrona miała się w szczególności przejawiać w: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska; 2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi przez korzystanie z nich tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, z uwzględnieniem oprócz wskazań długookresowego kompleksowego rachunku ekonomicznego także innego niż gospodarcze znaczenia tych zasobów dla równowagi przyrodniczej i warunków życia ludzi; przez zapewnienie pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne wykorzystanie zasobów, zwłaszcza w drodze powtórnego lub wielokrotnego ich wykorzystania w procesach gospodarczych; przez niepogarszanie stanu środowiska; 3) przeciwdziałaniu i zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych; 4) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych. Jak widać, kształtowanie jako czynność łączyło się nierozdzielnie z całością czynności ochronnych, stając się ich elementem nie zawsze możliwym do zindywidualizowanego wyróżnienia. Za istotne należy uznać uporządkowanie przez u.o.ś. relacji między pojęciami środowiska i przyrody przez stwierdzenie, że „Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka” (art. 1 ust. 2 u.o.ś.).

Wpływ u.o.ś. na system prawny ilustruje zmiana praktyki orzeczniczej w okresie przed jej uchwaleniem, jak i po jej uchwaleniu. Sąd Najwyższy, dokonując w 1972 roku interpretacji art. 435 k.c.⁵³, stwierdził, że:

W okresie szybkiego rozwoju przemysłu nie jest ze względów praktycznych możliwe w krótkim czasie wyposażenie wszystkich niezbędnych dla potrzeb gospodarki narodowej zakładów w urządzenia mogące w pełni zabezpieczyć przed szkodami powstałymi na skutek ulatniania się podczas produkcji substancji szkodliwych dla upraw na terenach przyległych do tych zakładów. W związku z tym przedsiębiorstwa te nie mogą ponosić odpowiedzialności za szkody, którym — w granicach gospodarczo uzasadnionych — można zapobiec przez stosowanie na sąsiadujących z zakładami przemysłowymi upraw zamiennych odpornych na działania substancji wydzielających się ubocznie podczas ruchu tych zakładów⁵⁴.

Cytowane rozstrzygnięcie — szkodliwe z punktu widzenia ochrony środowiska — ze względu na pozycję ustrojową Sądu Najwyższego miało istotny wpływ

⁵³ Art. 435 § 1 k.c. stanowi, że: „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”.

⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 6 listopada 1973 roku, sygn. II CR 487/73, Lex nr 2910.

na interpretację i stosowanie prawa, zezwalając na bezkarną dewastację środowiska w imię forsowanej wówczas industrializacji⁵⁵.

Po wejściu w życie u.o.ś. SN zmienił stanowisko. Już w 1981 roku stwierdził, że:

Za nieuzasadniony należy bowiem uznać pogląd, według którego nie każde ujemne oddziaływanie przez przedsiębiorstwo lub zakład w rozumieniu art. 435 k.c. zobowiązuje do naprawienia szkody, a jedynie takie, które przekracza powszechnie odczuwane w określonym rejonie skutki pogorszenia się środowiska. Leżąca u podstaw tej wykładni koncepcja ograniczająca pojęcie bezprawności i ryzyka ciężącego na prowadzącym przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody nie ma oparcia w obowiązującym prawie. Podstaw do takiej koncepcji nie dają także u.o.ś. Wymaga podkreślenia, że przepisy prawne uzasadniające zastosowanie sankcji cywilnoprawnych typu odszkodowawczego spełniają także funkcje o charakterze prewencyjnym w interesie społecznym. Temu założeniu sprzeciwiałoby się eliminowanie oddziaływań cywilnoprawnych za pomocą sankcji odszkodowawczych na podstawie art. 435 § 1 k.c. Wyłączanie odpowiedzialności na podstawie art. 435 § 1 k.c. nie może zatem uzasadniać powoływania się na to, że zagrożenie środowiska, wyrażające się w szkodach na mieniu lub na osobie, jest powszechnie odczuwalne w rejonie emitowania pyłów i gazów⁵⁶.

W sprawach karnych SN nie pozostawiał wątpliwości co do znaczenia u.o.ś dla penalizacji naruszenia zasad ochrony środowiska. Zwrócił uwagę, że

Obowiązek ochrony środowiska w rozumieniu art. 107 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6) może wynikać z przepisów zarówno tej ustawy, jak i innych aktów prawnych. Naruszenie obowiązku określonego w art. 107 tej ustawy nie może wynikać z zasady prawidłowego gospodarowania. Natomiast gospodarowanie, które zmierza do osiągnięcia pozytywnych rezultatów produkcyjnych, lecz bez odpowiedniego zabezpieczenia środowiska, powodujące zanieczyszczenie go w sposób określony w art. 107 tej ustawy, stanowi naruszenie obowiązku wymienionego w tym przepisie⁵⁷.

Sąd Najwyższy potwierdził, że

przepisy karne ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska [...] nie mają charakteru alternatywnego w zakresie pojęcia dobrego gospodarowania, przeciwnie — są z nim zgodne. Nie można mówić o dobrym gospodarowaniu, jeżeli doraźne wyniki produkcyjne osiągane są kosztem zanieczyszczenia środowiska naturalnego człowieka w takim stopniu, że naraża to lub może narażać na niebezpieczeństwo życie lub zdrowie ludzkie albo powoduje lub może spowodować w znacznych rozmiarach zniszczenie w świecie roślinnym czy zwierzęcym albo poważne szkody gospodarcze⁵⁸.

W 1990 roku SN, po raz kolejny rozstrzygając sprawę dotyczącą odpowiedzialności na podstawie art. 435 k.c., stwierdził, że wyłączenie odpowiedzialności za szkodę jest „oczywiście bezskuteczne”, co pozostaje „w zgodzie z ogólną za-

⁵⁵ Zob. częściowo krytyczną glosę J. Szachulowicza do wskazanego wyżej wyroku SN (OSP 1975/7/167).

⁵⁶ Wyrok SN z 24 lutego 1981 roku, sygn. IV CR 17/81, OSNC 1981/11/216, Lex nr 2659.

⁵⁷ Uchwała SN z 24 maja 1988 roku, sygn. VI KZP 2/88, OSNKW 1988/7-8/53, Lex nr 20299.

⁵⁸ Wyrok SN z 27 lipca 1988 roku, sygn. V KRN 136/88, OSNKW 1988/9-10/74, Lex nr 20317.

sadą rozwojową nowoczesnego prawa, mającą swoje odbicie także w judykaturze sądowej, chroniącej środowisko naturalne (a w tym osoby, zwierzęta i rośliny), narażone na ryzyko szkód”.⁵⁹ Orzecznictwo Sądu Najwyższego, poza wspomnianym wyrokiem z 1973 roku, wskazuje, że w działalności przemysłowej (i szerzej — gospodarczej) nie można nie uwzględniać zasad ochrony środowiska. Są to cele, które już wówczas, przed wprowadzeniem do polskiego prawa zasady zrównoważonego rozwoju, były uznawane za co najmniej równorzędne.

Uzupełniając do rozważań dotyczących orzecznictwa SN w sprawach z zakresu ochrony środowiska i wpływu na to orzecznictwo ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska należy zwrócić uwagę, że w 1980 roku został utworzony Naczelny Sąd Administracyjny⁶⁰, którego kompetencją stała się kontrola legalności działań administracji, a to — w miarę zwiększania kompetencji tego sądu — wywarło (i nadal wywiera) znaczący wpływ na działalność administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska.

Przyjęcie u.o.ś. wywołało również debatę polityczną⁶¹, która przyczyniła się do zintensyfikowania badań nad stanem środowiska oraz opracowaniem lepszych środków prawnych i organizacyjnych wspierających działania ochronne.

PROCES KONSTITUCJONALIZACJI OCHRONY ŚRODOWISKA W NOWYCH WARUNKACH USTROJOWYCH

Omówiony wyżej stan prawny (z pewnymi modyfikacjami) obowiązywał do końca trwania ustroju socjalistycznego w Polsce. W wyniku kompromisu osiągniętego podczas obrad okrągłego stołu i wynikających z niego zmian ustroju państwa oraz zmian systemu społeczno-gospodarczego rozpoczęto prace nad nową konstytucją⁶², która miała określić na nowo cele i zasady państwa, w tym ustrojową pozycję ochrony środowiska.

Zmiana ustrojowa dokonana ustawą konstytucyjną z 29 grudnia 1989 roku⁶³ nie dotyczyła bezpośrednio przepisów związanych z ochroną środowiska. Określenie państwa jako demokratycznego, którego gospodarka ma charakter rynkowy, miało jednak istotny wpływ na redefiniowanie podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, a przez to również prawnej ochrony środowiska ze

⁵⁹ Wyrok SN z 11 stycznia 1990 roku, sygn. I CR 1377/89, OSNC 1991/2-3/32, Lex nr 3609.

⁶⁰ Ustawa z 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁶¹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 stycznia 1987 roku w sprawie intensyfikacji działań na rzecz ochrony środowiska (M.P. Nr 3, poz. 20).

⁶² Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 16–28 oraz przywołana tam literatura.

⁶³ Ustawa z 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444).

względem na odmienne od dotychczasowego ukształtowanie relacji między administracją publiczną a gospodarką, polityką i środowiskiem. W tym czasie rozpoczęły się nie tylko przeobrażenia w strukturze władz publicznych (w 1990 roku rozpoczął się proces decentralizacji zainicjowany powstaniem samorządu gminnego⁶⁴). Ukształtowały się też nowe stosunki gospodarcze, cechujące się intensywnym rozwojem gospodarki prywatnej i stopniowym upadkiem dużych przedsiębiorstw państwowych, zresztą często stanowiących poważne obciążenie środowiska.

Rozbieżności między założeniami prawa przyjętego w realiach ustroju socjalistycznego a nową rzeczywistością były w pewnym stopniu łagodzone przez stosowanie prawa. Na podstawie utrzymanego w mocy art. 71 Konstytucji PRL, Trybunał Konstytucyjny dokonał interpretacji przepisów dotyczących opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska⁶⁵. Stwierdził wówczas, że

prawo do korzystania przez obywateli ze środowiska naturalnego, a Konstytucja ma tu niewątpliwie na myśli środowiska odpowiadające standardom środowiska odpowiedniej jakości i o zapewnionej równowadze ekologicznej, należy do podstawowych praw obywateli naszego kraju. Prawu temu odpowiada zarazem obowiązek obywateli (i innych podmiotów) ochrony środowiska naturalnego. W przepisie tym zakotwiczona jest także, jako swoista jego funkcja, troska państwa o jakość środowiska naturalnego i stwarzanie warunków dla jego zachowania w należyтым stanie dla współczesnych i przyszłych pokoleń. Taka wykładnia tej normy konstytucyjnej wynika przede wszystkim z treści preambuły do ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Trybunał Konstytucyjny z konieczności dokonał interpretacji przepisu konstytucyjnego „w zgodzie” z ustawą, choć to nie było zabiegiem formalnie poprawnym, lecz dobrze oddało trudności związane z nadaniem art. 71 Konstytucji PRL treści samodzielnej i niezależnej od ustawowej.

Już w 1990 roku powstał na Uniwersytecie Warszawskim obszerny projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁶, który przewidywał w art. 63, że „1. Każdy ma prawo do korzystania z wartości zdrowego i zrównoważonego ekologicznie środowiska. 2. Ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko na podstawie ustawy, gdy wymaga tego ochrona cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym terenów”. Uzupełnieniem postanowień art. 63 był art. 73, który stanowił, że „Obowiązkiem każdego jest dbałość o środowisko naturalne”. W systematyce tego projektu konstytucji wskazane przepisy zostały umieszczone w rozdziale IV „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” (art. 63) oraz podrozdziale „Obowiązki człowieka i obywatela” (art. 73). W uzasadnieniu projektu wskazano, że ich pominięcie (dekonstytucjonalizacja) byłoby krokiem wstecz, gdyż mają one

⁶⁴ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.).

⁶⁵ Orzeczenie TK z 17 grudnia 1991 roku, sygn. U 2/91 (OTK z 1991 roku, poz. 10).

⁶⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt przygotowany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w ramach Centralnego Projektu Badań Podstawowych (CPBP 11.12) w latach 1988–1990, przez zespół badawczy, którego kierownikiem był prof. S. Zawadzki (niepublikowany).

charakter komplementarny do pozostałych praw o charakterze politycznym i osobistym⁶⁷. Autorzy przyjęli, że konieczne jest zapewnienie państwu uprawnień o charakterze interwencyjnym, mających na celu zarówno usuwanie przeszkód w rozwoju swobodnej działalności gospodarczej, jak i łączenie jej z ochroną godności człowieka i wymogami środowiska naturalnego oraz równowagi ekologicznej. Uprawnienia te winny podlegać „kontrolom ze strony organów ochrony prawnej i wymiaru sprawiedliwości”⁶⁸.

Ważnym etapem w zmianie struktury konstytucyjnej władz publicznych było wejście w życie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁶⁹. Akt ten, z założenia tymczasowy i niepełny⁷⁰, regulował zagadnienia związane z władzą ustawodawczą, wykonawczą i samorządem terytorialnym, utrzymując w pozostałym, nieuchylonym wcześniej zakresie unormowania Konstytucji PRL. Choć mała konstytucja nie obejmowała spraw związanych z ochroną środowiska, tworzyła jednak nowy kontekst normatywny utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, które tę materię regulowały⁷¹, w szczególności przez nowe ujęcie przepisów regulujących ustrój administracji. Uregulowania te zostały utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji⁷².

Po przyjęciu małej konstytucji nie zaniechano prac nad kompleksową, nową regulacją. Sposób prowadzenia prac nad nową konstytucją udało się określić stosunkowo szybko⁷³, ustalenie tekstu samej konstytucji nie było jednak łatwe wobec silnego rozdrobnienia politycznego parlamentu. Zasadniczy okres prac przypadł na lata 1993–1997 i zakończył się pomyślnie — uchwaleniem przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji⁷⁴.

⁶⁷ Uzasadnienie projektu, s. 72.

⁶⁸ Uzasadnienie projektu, s. 84–85.

⁶⁹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: mała konstytucja).

⁷⁰ Ustawodawca konstytucyjny zapewne świadomie zdecydował się nie poddać ingerencji i utrzymać w mocy znaczną część przepisów Konstytucji PRL dotyczącą ogólnych zasad ustroju, praw i wolności obywateli oraz ustroju władzy sądowniczej.

⁷¹ Art. 12 Konstytucji PRL został uchylony ustawą z 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444), pozostał jednak w mocy art. 71 tej konstytucji, w brzmieniu nadanym przez tę nowelizację.

⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja).

⁷³ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 i z 1994 roku Nr 61, poz. 251).

⁷⁴ Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi trybu prac nad nową konstytucją Zgromadzenie Narodowe prowadziło prace nad 7 projektami konstytucji: Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, Konfederacji Polski Niepodległej, Unii Wolności, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, prezydenta Lecha Wałęsy oraz obywatelskim, sfinansowanym przez NSZZ „Solidarność” i ugrupowania centroprawicowe, wniesionym jako tak zwa-

Analiza projektów nowej konstytucji pokazuje, że nie było jednolitej koncepcji konstytucyjnego uregulowania ochrony środowiska.

Projekt konstytucji złożony przez prezydenta Lecha Wałęsę⁷⁵ składał się z dwóch części: Konstytucji oraz Karty praw i wolności. W części nazwanej Konstytucją nie uregulowano spraw dotyczących bezpośrednio lub pośrednio ochrony środowiska, gdyż była ona poświęcona relacjom między organami władzy oraz zasadom ich wyboru. Z kolei w drugiej części, Karcie praw i wolności, w rozdziale V „Ekonomiczne, socjalne i kulturalne zadania władzy publicznej”, został zamieszczony art. 47, lakonicznie stanowiący, że „Ochrona środowiska naturalnego jest obowiązkiem władzy publicznej”. Jego treść należało interpretować w połączeniu z art. 48, który stanowił, że „Obowiązków władzy publicznej określonych w niniejszym rozdziale nie można dochodzić na drodze sądowej. Władze publiczne wykonują je zgodnie ze swoimi możliwościami ekonomicznymi. Rada Ministrów i organy wykonawcze władz samorządowych przedstawiają, wraz z wnioskiem o absolutorium, sprawozdanie z wykonania zadań określonych w tym rozdziale oraz ocenę skuteczności podjętych działań”. Artykuł 48 miał w założeniu stanowić z jednej strony swobodną klauzulę zabezpieczającą finanse publiczne — z drugiej zaś nakładał na władzę wykonawczą obowiązki sprawozdawcze co do działań podejmowanych w zakresie ochrony praw niemających oparcia w potencjalnej sankcji sądowej.

Kolejny chronologicznie projekt konstytucji — autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej⁷⁶ — w art. 13 przewidywał, że: „1. Państwo zapewnia ochronę środowiska naturalnego. 2. Władze publiczne, jak i wszystkie podmioty gospodarcze, mają obowiązek troszczyć się o racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych w celu ochrony i poprawy jakości życia obywateli oraz odbudowy naruszonego środowiska naturalnego. 3. Każdy obywatel ma obowiązek działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego”. Artykuł 13 projektu został umieszczony w I rozdziale projektu zatytułowanym „Artykuły podstawowe”. Uzasadnienie projektu nie zawierało argumentacji dotyczącej samego art. 13⁷⁷. Rozwiązania proponowane w tym projekcie w sposób umiarkowany wzmacniały obowiązek ochrony środowiska, ponieważ przewidywały zobowiązanie do podjęcia działań ochronnych zarówno władz publicznych, jak i obywateli.

Projekt grupy członków Zgromadzenia Narodowego wcześniejszej kadencji⁷⁸ przepisy dotyczące ochrony środowiska zawierał w rozdziale 2 „Prawa,

na inicjatywa ludowa, po zebraniu ponad 500 000 podpisów. Szerzej na ten temat R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku — przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997 oraz *idem*, *Projekty konstytucji 1993–1997 cz. 1 i 2*, Warszawa 1997.

⁷⁵ Projekt wniesiony 6 maja 1994 roku (druk ZN nr 1).

⁷⁶ Projekt wniesiony 9 maja 1994 roku (druk ZN nr 2).

⁷⁷ W uzasadnieniu projektu, w pierwszym jego akapicie zawarto jednak stwierdzenie, że jest on „skorygowaną w niewielkim stopniu” wersją projektu SLD przedłożonego Zgromadzeniu Narodowemu poprzedniej kadencji 28 kwietnia 1993 roku, w poprzedniej wersji nie zawierał on jednak uzasadnienia w tym zakresie.

⁷⁸ Projekt (druk ZN nr 4) podlegał rozpoznaniu na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku, dopuszczającej rozpoznanie projektów wniesionych w poprzedniej

wolności i obowiązki człowieka oraz obywatela”. Pierwszoplanowe znaczenie miał art. 48 o następującej treści: „Każdy ma obowiązek dbać o środowisko naturalne”. Jego uzupełnieniem w zakresie dotyczącym ochrony środowiska był art. 42 ust. 4, który przewidywał, że „Państwo realizuje narodowe programy zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym skutkom zdrowotnym degradacji środowiska naturalnego”. W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się bezpośrednio do ochrony środowiska, wskazano jednak, że „prawa i wolności ujęte w projekcie Konstytucji traktowane są jako prawa podmiotowe, służące jednostce bezpośrednio i będące ostatecznym kryterium decyzji administracyjnych i sądowych”. Proponowane w tym projekcie przepisy dotyczące ochrony środowiska miały charakter deklaracji, nie zaś prawa podmiotowego.

Projekt Konfederacji Polski Niepodległej⁷⁹ w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita Polska”, w art. 12 ust. 1, wskazywał, że „Dziedzictwo narodowe: ziemia, środowisko przyrodnicze, krajobraz, zabytki przeszłości, tradycja, kultura, wspólny majątek są pod szczególną ochroną Rzeczypospolitej”. Treść proponowanego przepisu można określić jako formę pośrednią między art. 12 ust. 1 Konstytucji PRL a obecnie obowiązującym art. 5 Konstytucji. Projekt nie zawierał uzasadnienia w zakresie tego przepisu.

Tak zwany projekt obywatelski⁸⁰ w art. 2 proklamował, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia i gwarantuje prawa człowieka oraz ich nienaruszalność, strzeże niepodległości i całości swego terytorium, dziedzictwa kultury i języka Narodu oraz zapewnia ochronę i rozwój środowiska”.

Projekt Unii Demokratycznej⁸¹ oraz projekt grupy członków Zgromadzenia Narodowego poprzedniej kadencji⁸² nie zawierały odniesień do zagadnień związanych z ochroną środowiska. Pozostałe dwa projekty, które nie zostały wykorzy-

kadencji Sejmu i Senatu. Grupę tę reprezentowali posłowie A. Łuczak (PSL) i J. Szymański (UP). Projekt ten był powtórzeniem projektu PSL-UP z poprzedniej kadencji, tj. I kadencji Sejmu (1991–1993).

⁷⁹ Projekt (druk ZN nr 5) podlegał rozpoznaniu na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku, dopuszczającej rozpoznanie projektów wniesionych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. Grupę tę reprezentował L. Moczulski.

⁸⁰ Projekt tak zwany obywatelski (druk ZN nr 7) został wniesiony 5 września 1994 roku w imieniu grupy obywateli, których pełnomocnikiem był M. Krzaklewski, przewodniczący NSZZ „Solidarność”.

⁸¹ Projekt (druk ZN nr 6) został wniesiony 9 maja 1994 roku przez grupę posłów i senatorów Unii Demokratycznej reprezentowanych przez posła J. Ciemnińskiego. Stwierdził on podczas prac konstytucyjnych, że jest zwolennikiem konstytucji norm prawnych i uważa art. 3 (obecny art. 5 Konstytucji — M.L.) za zbędny. Wskazał, że „eliminowanie zbędnych przepisów ma również praktyczne znaczenie, ich nadmiar bowiem utrudnia potem funkcjonowanie ustawy zasadniczej” — XI Biuletyn KKZN, s. 196 i powtórnie, w XIII Biuletynie KKZN, s. 9.

⁸² Projekt (druk ZN nr 3) podlegał rozpoznaniu na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku, dopuszczającej rozpoznanie projektów wniesionych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. Grupę tę reprezentowała A. Grześkowiak.

stane w pracach konstytucyjnych⁸³, nie zawierały przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Wśród wielu projektów nieprzyjętych do dalszych prac konstytucyjnych znalazł się projekt Społecznego Komitetu „Ekologia w Konstytucji”, którego pełnomocnikiem był A. Obalski. Złożył on na ręce przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) projekt ustawy konstytucyjnej „Ekologiczna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”⁸⁴. Propozycje w nim zawarte oraz uczestnictwo A. Obalskiego w pracach KKZN wywarły znaczący wpływ na treść Konstytucji w zakresie przepisów związanych z prawną ochroną środowiska. Należy docenić otwartość członków KKZN, którzy nie zlekceważyli tego projektu i wykorzystali jego propozycje do dalszych prac. W efekcie Konstytucja znacznie szerzej reguluje problematykę środowiska niż wszystkie projekty, które formalnie były podstawą prac KKZN⁸⁵.

Na podstawie przedłożonych projektów podkomisja redakcyjna KKZN 16 listopada 1994 roku przyjęła projekt systematyki konstytucji i, w efekcie, utworzenia tekstu jednolitego projektu, który był podstawą dalszych prac⁸⁶. W ten sposób został przygotowany projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z 20 stycznia 1995 roku. W projekcie tym materia dotycząca środowiska zawarta była w⁸⁷:

— art. 3: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje prawa człowieka, strzeże niepodległości i całości swego terytorium, strzeże dziedzictwa kultury i języka Narodu [kultury narodowej i języka] oraz zapewnia ochronę i rozwój środowiska przyrodniczego”,

— art. 52 ust. 3: „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania skutkom zdrowotnym degradacji środowiska przyrodniczego”,

— art. 56: „1. Obywatel ma prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska przyrodniczego. 2. Ochrona środowiska przyrodniczego jest obowiąz-

⁸³ Projekt — głównie parlamentarzystów Porozumienia Centrum, reprezentowanych przez L. Piotrowskiego, uprawnionych na mocy art. 12a ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku, dopuszczającej rozpoznanie projektów wniesionych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu, nie został skierowany do dalszych prac (został wycofany i nie nadano mu numeru druku ZN) oraz pozaparlamentarnej grupy „Przymierze dla Polski” W. Piotrowskiego — o charakterze obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej.

⁸⁴ Pismo z 5 września 1995 roku do przewodniczącego KKZN A. Kwaśniewskiego od Społecznego Komitetu „Ekologia w Konstytucji”, w sprawie niespełnienia wymogów formalnych przewidzianych w ustawie (brak wystarczającej liczby podpisów) z załączonym, trzyartykułowym projektem Konstytucji (niepublikowane).

⁸⁵ Zob. na ten temat J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 501.

⁸⁶ Szerzej na ten temat: R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 255 n.

⁸⁷ Tekst przytaczam za: R. Chruściak, *Projekty konstytucji...*, cz. 2. W nawiasach zawarte są propozycje alternatywne, pozostawione przez przygotowującą tekst podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję KKZN.

kiem władzy publicznej. 3. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego”,

— art. 68: „1. Obowiązkiem każdej osoby podlegającej jurysdykcji Państwa polskiego jest dbałość o zachowanie środowiska przyrodniczego. 2. Każdy, kto pogarsza stan środowiska przyrodniczego, ponosi odpowiedzialność za skutki swoich działań”.

Przepisy te nie zostały zmienione w głosowaniu KKZN 26 stycznia 1995 roku. Dalsze prace nad projektem konstytucji toczyły się w komisji i podkomisjach KKZN.

W trakcie prac nad zasadami ogólnymi konstytucji ekspert P. Winczorek zaproponował modyfikację art. 3 projektu, polegającą na zastąpieniu sformułowania „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę i rozwój środowiska” następującym: „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska naturalnego”. Uzasadniając propozycję, zwrócił uwagę, że termin „zapewnia” oznacza

sytuację, w której chodzi o prawo w znaczeniu materialnym. Natomiast pojęcie „gwarancja” dotyczy instytucjonalnych lub formalnych mechanizmów ochrony i dochodzenia prawa materialnego. Można zrezygnować z pojęcia „zapewnia”, gdy przyjmie się, że wszystkie prawa i wolności istnieją ze swej natury, to znaczy że istnieją samoistnie. Wtedy nic się nie zapewnia i wystarczy mówić wyłącznie o gwarancjach. Można gwarantować realizację tego, co istnieje, stosując środki prawne, instytucjonalne i proceduralne, które państwo stawia do dyspozycji zainteresowanym podmiotom⁸⁸.

Podkomisja przyjęła propozycję eksperta ze wskazaną wyżej argumentacją.

Dalsza debata nad art. 3 toczyła się już w ramach prac nad projektem jednolitym i związana była z propozycją rozdzielenia go na dwie części i utworzeniem ustępu 2 o treści „2. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”⁸⁹. W jej ramach skupiano się na wykazaniu, że „zrównoważony rozwój” jest pojęciem o ustalonym znaczeniu w literaturze światowej i oznacza uwzględnienie potrzeb środowiska naturalnego, związanego z ochroną zasobów, które powinny służyć również przyszłym pokoleniom⁹⁰. Kolejny raz wyrażenie „zasada zrównoważonego rozwoju” było poddane pod dyskusję w trakcie posiedzenia podkomisji redakcyjnej z uwzględnieniem w pracach podkomisji KKZN uwag zespołu ekspertów powołanego zarządzeniem przewodniczącego KKZN M. Mazurkiewicza w maju 1996 roku⁹¹. Zdaniem ekspertów „z punk-

⁸⁸ *Posiedzenie podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego 16 grudnia 1994 roku* (XI Biuletyn KKZN), s. 153–154.

⁸⁹ Propozycja senatora J. Madeja zgłoszona podczas posiedzenia KKZN 7 lutego 1995 roku (XIII Biuletyn KKZN), s. 9, analogiczna do propozycji ekspertów zawartej w projekcie z 2 stycznia 1995 roku.

⁹⁰ Zob. wystąpienia posanki I. Lipowicz oraz senatora J. Madeja 7 lutego 1995 roku.

⁹¹ Zespół ten przedstawił Komisji Konstytucyjnej ZN materiał roboczy, w którym omówiono „Tekst Konstytucji uchwalony przez Komisję Konstytucyjną 19 czerwca 1996 roku” (niepublikowany; dalej jako „uwagi ekspertów”), prezentując poprawki do poszczególnych artykułów oraz, oddzielnie, uwagi do nich.

tu widzenia językowego zwrot »zasada zrównoważonego rozwoju« jest zwrotem niekomunikatywnym — znaczenie tego pojęcia jest w Polsce zupełnie nieznanе. Ponadto, w przepisie o charakterze ogólnym, a taki mają wszystkie tego rozdziału, wprowadzony zostaje element o dużej szczegółowości, co narusza charakter tego przepisu⁹². Eksperci bezskutecznie proponowali wówczas usunięcie tego sformułowania i w efekcie przepis uzyskał brzmienie: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” oraz nadano mu numer 5⁹³, co KKZN zaaprobowala⁹⁴. Wątpliwości co do zwrotów „zapewnia” i „gwarantuje”, będących wcześniej przedmiotem wypowiedzi P. Winczorka, w odniesieniu do ochrony środowiska przypomniał w debacie poseł T. Mazowiecki, który stwierdził, że „należałoby powiedzieć, że [Rzeczpospolita Polska — M.L.] dba o ochronę środowiska”, gdyż zwłaszcza zwrot o gwarantowaniu ochrony środowiska byłby zapisywaniem fikcji w konstytucji. KKZN do tematu wróciła dopiero pod koniec prac nad nową konstytucją, 7 marca 1997 roku⁹⁵. Po raz kolejny podjęto wówczas próbę usunięcia z treści art. 5 zasady zrównoważonego rozwoju, jako niewystępującej w przepisach innych konstytucji. Przeważało jednak stanowisko, że jest to nowe wyrażenie, które pojawiło się dopiero po szczycie światowym w Rio de Janeiro i stanowi o dopasowaniu naszej konstytucji „do najnowszych standardów”, zastępując przy okazji zastałe sformułowanie „ekorozwój”⁹⁶.

Kolejnym artykułem Konstytucji związanym z ochroną środowiska jest art. 68, poświęcony prawu do ochrony zdrowia. Uwypukla on oczywisty związek ochrony zdrowia z ochroną środowiska w ust. 4, który stanowi, że: „Władze publiczne są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

Jego treść jest najbliższa treści art. 42 ust. 4 projektu przygotowywanego we wcześniejszej kadencji Sejmu i Senatu, który przewidywał, że „Państwo realizuje narodowe programy zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym skutkom zdrowotnym degradacji środowiska naturalnego”.

W pracach parlamentarnych połączono pracę nad funkcjonalnie związanymi z sobą zagadnieniami dotyczącymi opieki zdrowotnej, nadając temu ustępowi również numer 4⁹⁷. W projekcie z 2 stycznia 1995 roku otrzymał on numer art. 36

⁹² Uwagi ekspertów, s. 4.

⁹³ XXXVII Biuletyn KKZN, s. 54–55.

⁹⁴ XXXIX Biuletyn KKZN, s. 15.

⁹⁵ Omawiano wówczas poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania projektu Konstytucji (uchwalonego przez KKZN 16 stycznia 1997 roku) na forum Zgromadzenia Narodowego.

⁹⁶ Wystąpienie senatora J. Madeja, poparte w debacie przez senatora K. Działochę i posła W. Borowika, zaś kwestionowane przez senatora A. Grześkowiak (XLIV Biuletyn KKZN, s. 5–7).

⁹⁷ Posiedzenie Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli 2 grudnia 1994 roku (X Biuletyn KKZN, s. 163–165).

(57)⁹⁸ ust. 4. Na dalszym etapie prac⁹⁹ wątpliwości członków podkomisji dotyczyły relacji między obciążeniem wszystkich władz publicznych (w tym samorządów) obowiązkiem realizacji „narodowych programów”, które w założeniu ciążyć winny (przede wszystkim finansowo) na władzach państwowych (poseł Jerzy Ciemniowski). Ze względu na znaczenie merytoryczne problemu podkomisja scedowała rozstrzygnięcie problemu na KKZN. Przepis numerowany jako art. 52 ust. 3, o treści „Władze państwowe są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania skutkom zdrowotnym degradacji środowiska przyrodniczego”, znalazł się w projekcie jednolitym konstytucji przyjętym przez KKZN 20 stycznia 1995 roku oraz 26 stycznia 1995 roku. Uwzględniając uwagi ekspertów oraz ujednolicając terminologię projektu, KKZN¹⁰⁰ wprowadziła zwrot „władze publiczne” zamiast „władz państwowych”. W wyniku kolejnych prac redakcyjnych został on oznaczony najpierw jako art. 66 ust. 2 projektu i ostatecznie, w wyniku poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania projektu w Zgromadzeniu Narodowym 24–28 lutego 1997 roku, jako art. 68 ust. 4.

Przepisem najszerzej odnoszącym się do kwestii związanych ze środowiskiem jest art. 74 Konstytucji. Wprowadzono w nim również dodatkowe, niewystępujące gdzie indziej w Konstytucji pojęcie, mianowicie „bezpieczeństwo ekologiczne”.

Przepis ten, zdaniem L. Garlickiego¹⁰¹, ma swoją genezę w art. 71 Konstytucji PRL, który stanowił, że „Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska oraz obowiązek jego ochrony”.

Z analizy projektów konstytucyjnych wynika, że najbliższe rozwiązania przyjętego w art. 74 Konstytucji był art. 13 projektu autorstwa SLD, który stanowił, że:

1. Państwo zapewnia ochronę środowiska naturalnego. 2. Władze publiczne, jak i wszystkie podmioty gospodarcze, mają obowiązek troszczyć się o racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych w celu ochrony i poprawy jakości życia obywateli oraz odbudowy naruszonego środowiska naturalnego. 3. Każdy obywatel ma obowiązek działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

Na etapie formułowania poszczególnych praw i obowiązków wymienionych w różnych projektach konstytucji w jednolite (lub wariantowe) artykuły został przyjęty projekt ekspercki:

1. Każdy obywatel ma dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska przyrodniczego; 2. Ochrona środowiska przyrodniczego jest obowiązkiem władzy publicznej; 3. Władze publiczne ułatwiają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska¹⁰².

⁹⁸ W projekcie z 2 stycznia 1995 roku przedstawiona jest numeracja dokonana przez zespół ekspertów, uwzględniająca wariantowe (obejmujące również dodatkowe artykuły i ustępy) numerowanie projektu.

⁹⁹ Posiedzenie 11 stycznia 1995 roku (XI Biuletyn KKZN, s. 226–227).

¹⁰⁰ Posiedzenie 4 kwietnia 1995 roku.

¹⁰¹ L. Garlicki, uwagi do art. 74, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 1, Warszawa 2002.

¹⁰² Posiedzenie Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli 2 grudnia 1994 roku (X Biuletyn KKZN, s. 164).

W projekcie z 2 stycznia 1995 roku otrzymał on numer 41 (61).

Po raz kolejny do dyskusji nad tymi przepisami (z numerem porządkowym 56) wrócono na posiedzeniu KKZN¹⁰³, podczas którego przedstawiciel Społecznego Komitetu „Ekologia w Konstytucji” A. Obalski zaprezentował własną wersję tego przepisu:

1. Państwo tworzy warunki do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń. 2. Ochrona środowiska przyrodniczego jest obowiązkiem władzy publicznej. 3. Obywatel ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska przyrodniczego. 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego.

Złożył również wniosek, aby w pracach konstytucyjnych pojęcie środowiska było oparte na ustaleniach dotyczących art. 7 projektu (tj. obecnie art. 5 Konstytucji). Uzasadniając jego założenia, A. Obalski stwierdził, że brak dostępu do informacji o stanie środowiska był dotąd poważną barierą świadomego uczestnictwa obywateli w procesach poprawy stanu środowiska¹⁰⁴. Odnosząc się do sformułowania „bezpieczeństwo ekologiczne”, podniósł, że „jedynie państwo może stworzyć warunki dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, lecz nie może zapewnić bezpieczeństwa ekologicznego. Nie ma bowiem innych instytucji, które mogłyby zapewnić system praw i system egzekucji praw, które zmierzałyby do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego”¹⁰⁵.

Przeciwny takiemu sformułowaniu przepisów, które byłyby pozbawione charakteru praw podmiotowych, był poseł J. Ciemniowski, który stwierdził, że nierealistyczne formuły przepisów mogą stać się „podstawą do roszczeń cywilnoprawnych o dużej wartości”. Z kolei ekspert K. Działocha stwierdził, że proponowana

¹⁰³ Posiedzenie KKZN 4 kwietnia 1995 roku (XVII Biuletyn KKZN, s. 39–41).

¹⁰⁴ Podsumowując tę część debaty konstytucyjnej, J. Jendroška napisał w biuletynie Instytutu na rzecz Ekorozwoju „Prawo do informacji o środowisku” (1995) m.in., że „Znaczący wzrost aktywności obywatelskiej oraz pewien postęp w kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska spowodowały, iż kwestia dostępu do informacji z tej dziedziny stała się ostatnio w Polsce zagadnieniem o dużym znaczeniu praktycznym. [...] Prawne możliwości dostępu do informacji i akt z dziedziny ochrony środowiska są w Polsce znacznie mniejsze niż w państwach zachodnich. [...] Obowiązująca regulacja prawna, dotycząca dostępu do informacji stanowi w dużej mierze spadek po epoce realnego socjalizmu, a będąc dostosowana do warunków społecznych, politycznych, ekonomicznych i cywilizacyjnych epoki, w której powstała, okazuje się w znacznej części niezdolna do sprostania wyzwaniom, jakie przyniosła praktyka ostatnich lat. Co więcej, można zauważyć pewien regres w tej dziedzinie. [...] Dostęp do informacji i akt urzędowych nie jest traktowany w Polsce jako odrębna instytucja prawna o charakterze ustrojowym. Nie istnieje też akt prawny gwarantujący generalnie dostęp do akt i informacji urzędowych. [...] Polski system prawny skonstruowany jest w ten sposób, że każde działanie administracji wymaga podstawy prawnej: zarówno działania »pozytywne« (np. udostępnianie informacji), jak i »negatywne« (np. odmowa udostępnienia informacji)... Obowiązująca ustawa o tajemnicy państwowej i służbowej reguluje jedynie kwestie »negatywne«; mówi, jakich informacji nie wolno udostępniać, nie mówi zaś, że obywatel ma prawo dostępu do wszystkich informacji nie objętych tajemnicą”.

¹⁰⁵ Posiedzenie KKZN 4 kwietnia 1995 roku, ponownie również na posiedzeniu 5 kwietnia 1995 roku, s. 59.

formuła, nieprzewidująca możliwości „korzystania ze środowiska”, jest krokiem wstecz w stosunku do art. 71 Konstytucji PRL, który tę możliwość przewidywał. Do tego stanowiska negatywnie odniósł się A. Obalski, który zwrócił uwagę, że wprowadzenie prawa do korzystania ze środowiska jest niebezpieczne, ponieważ prowadzi z reguły do „dodatkowej presji na już i tak bardzo obciążone środowisko”. Kompromisowe rozwiązanie co do treści art. 56 zaproponował poseł J. Ciemniowski:

1. Każdy ma prawo do ochrony przed szkodliwymi zmianami w środowisku naturalnym. 2. Zakres i sposób udzielenia ochrony przed szkodliwymi zmianami w środowisku naturalnym określa ustawa. 3. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska¹⁰⁶.

Odnosząc się do zgłoszonych propozycji oraz głosów ekspertów, A. Obalski złożył propozycję skreślenia słowa „przyrodnicze” jako dookreślenia pojęcia „środowisko” oraz równoczesnej rezygnacji z pojęcia „środowisko naturalne”, które poza niewielkimi enklawami już nie występuje. Sprzeciwił się również sformułowaniu „szkodliwe zmiany w środowisku” jako nieposiadającemu stałego katalogu i w efekcie mogącemu mieć charakter martwy. Przypomniał również, że terminologia zawarta w ust. 1 została przyjęta w art. 130 pkt r traktatu z Maastricht oraz że chociaż zwrot „bezpieczeństwo” podejmuje art. 7 projektu (obecnie art. 5 Konstytucji), to „bezpieczeństwo ekologiczne” ma szersze odniesienie — do obecnego i przyszłych pokoleń. Dodatkowo grupa członków KKZN¹⁰⁷, uwzględniając debatę w KKZN, zaproponowała własny projekt art. 56 projektu konstytucji w brzmieniu:

1. Państwo tworzy warunki do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władzy publicznej. 3. Obywatel ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

W głosowaniu Komisji do dalszych prac została przyjęta druga wersja przepisu, otrzymując równocześnie nowy numer — art. 55. Do stanowiska A. Obalskiego nawiązywało sprawozdanie grupy ekspertów, w którym zaproponowano, aby przepis ten miał następujące brzmienie:

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne dla współczesnych i przyszłych pokoleń. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4. Władze publiczne wspierają działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

W trakcie debaty zaproponowano kolejne zmiany: w ust. 1 zamiast „dla współczesnych i przyszłych pokoleń” wprowadzić formę „współczesnym i przy-

¹⁰⁶ Posiedzenie KKZN 5 kwietnia 1995 roku (XVII Biuletyn KKZN, s. 43 oraz, w zakresie dot. ust. 3, s. 58).

¹⁰⁷ Propozycja wspólna posłów K. Kamińskiego, C. Śleziaka, K. Lybackiej, J. Taylora, R. Bugaja oraz senatorów S. Pastuszki i A. Daraża (XVII Biuletyn KKZN, s. 58).

szłym pokoleniom” (M. Kruk-Jarosz), oraz dalszą: „współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (J. Bralczyk). Propozycja J. Bralczyka zyskała poparcie zarówno ekspertów, jak i członków komisji i została przyjęta przez aklamację¹⁰⁸. Przepisowi temu nadano nr 63. Wątpliwości podniosła M. Kruk-Jarosz, uznając, że nie ma specjalnej różnicy między ust. 1 i 4 projektowanego artykułu, gdyż „prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje wspieranie działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Stanowisko to spotkało się z poparciem eksperta M. Zielińskiego i na wniosek przewodniczącego podkomisji ust. 4 usunięto z art. 63 przez aklamację¹⁰⁹.

Obszernie skomentował treść art. 63 P. Winczorek¹¹⁰, który stwierdził, że

wspieranie działań obywateli jest właśnie prowadzeniem polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne czy też aktywnością na rzecz wykonania obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska. Bezpieczeństwo ekologiczne dla obecnego i przyszłych pokoleń jest częścią działań o charakterze podstawowym na rzecz ochrony środowiska, ale wykraczającą w przyszłość. Ochrona środowiska dotyczy między innymi bezpieczeństwa ekologicznego, ale nie wyłącznie¹¹¹.

Odnosząc się do wątpliwości związanych ze słowem „każdy”, stwierdził, że dotyczy to nie tylko osób, ale i przedsiębiorstw, a nadto nie podzielił wątpliwości niektórych członków komisji, że umożliwi to pozyskiwanie informacji o cennych surowcach, gdyż nie obejmuje to obowiązku ujawniania tajemnic wynikających z innych przepisów. Zdaniem J. Madeja prowadzenie przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnych i przyszłych pokoleń jest równoznaczne z prowadzeniem polityki zrównoważonego rozwoju¹¹². Na wniosek C. Śleziaka przywrócono w art. 63 ust. 4 i po przegłosowaniu artykułu ten, tym razem pod nr. 66, miał następującą, zgodną z obecnym brzmieniem Konstytucji, treść:

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.

Ustalając systematykę przepisów konstytucyjnych, KKZN rozszerzył proponowany katalog obowiązków obywatelskich o art. 54 (75) z zaproponowaną w projekcie z 2 stycznia 1995 roku przez zespół stałych ekspertów formułą:

¹⁰⁸ Posiedzenie podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję 19–20 sierpnia 1996 roku (XXXVIII Biuletyn KKZN, s. 3–4).

¹⁰⁹ Zob. s. 38 uwag ekspertów.

¹¹⁰ Posiedzenie KKZN 2 października 1996 roku (XXXIX Biuletyn KKZN, s. 118).

¹¹¹ Zob. NSA w wyroku z 24 maja 2012 roku sygn. II OSK 624/12.

¹¹² Takie stanowisko, tyle że ze zmianą „władz publicznych” na „Rzeczpospolitą Polską”, zajęła również posłanka I. Lipowicz.

1. Obowiązkiem każdej osoby podlegającej jurysdykcji państwa polskiego jest dbałość o zachowanie środowiska przyrodniczego. 2. Każdy, kto pogarsza stan środowiska przyrodniczego ponosi odpowiedzialność za skutki swoich działań.

Zaproponowany przepis został zaaprobowany przez podkomisję jednomyślnie¹¹³ i nie wzbudził zastrzeżeń w dalszych pracach¹¹⁴.

W tekście projektu jednolitego z 20 stycznia 1995 roku przepis ten został przyjęty bez poprawek i oznaczony numerem 68, co zostało utrzymane w wersji z 27 stycznia 1995 roku, w trakcie dalszej dyskusji w KKZN¹¹⁵ przyjęto ujednolicenie formy zaproponowane przez ekspertów i zrezygnowano z określenia środowiska jako „przyrodniczego”. Po dyskusji związanej z zakresem i relacjami obowiązków i praw w konstytucji, przyjęto wniosek członków KKZN¹¹⁶ z nowym brzmieniem art. 68 o treści: „Każdy zobowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za jego pogorszenie. Zasady odpowiedzialności określa ustawa”. W trakcie kolejnego posiedzenia podkomisji¹¹⁷ zostało poddane dyskusji inne sformułowanie tego przepisu, wraz z propozycją nadania mu numeru 73: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za zawinione przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Wątpliwości wzbudziło sformułowanie „zawinione”, które winno być oddzielone od odpowiedzialności, gdyż może dojść na przykład do sytuacji, gdy pogorszenie następuje w majestacie prawa, za zgodą odpowiedniego organu i przy wniesieniu stosownych opłat¹¹⁸. W tej sytuacji, na wniosek eksperta Komisji J. Bralczyka, zmieniono słowo „zawinione” na „spowodowane” i w tej wersji art. 73 został przyjęty w brzmieniu: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Nadano mu nr 86.

Artykuł 86 Konstytucji jest ostatnim *stricte* materialnym¹¹⁹ artykułem, który zamyka podrozdział dotyczący obowiązków obywatelskich w rozdziale II Konstytucji.

¹¹³ Posiedzenie Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli 2 grudnia 1994 roku (X Biuletyn KKZN, s. 177–178).

¹¹⁴ Posiedzenie Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję 11 stycznia 1995 roku (XI Biuletyn KKZN, s. 233).

¹¹⁵ Posiedzenie KKZN 11 i 12 kwietnia 1995 roku (XVIII Biuletyn KKZN, s. 313 i 50).

¹¹⁶ Poseł C. Śleziak i senator J. Madej.

¹¹⁷ Posiedzenie Podkomisji Redakcyjnej 19 sierpnia 1996 roku (XXXVIII Biuletyn KKZN, s. 9–10).

¹¹⁸ Zob. wypowiedź posła M. Mazurkiewicza.

¹¹⁹ W katalogu przepisów uwzględniających środowisko w swej treści należy również ująć art. 31 ust. 3, art. 81 oraz art. 232 i art. 233 (odnoszące się do stanów nadzwyczajnych) Konstytucji, mają one jednak inny charakter niż prezentowane w tym miejscu przepisy Konstytucji.

PODSUMOWANIE

Ewolucja polskiego prawa ochrony środowiska przebiegała w sposób typowy dla całego obszaru cywilizacyjnego Europy. We wcześniejszym etapie założenia ochronne dotyczące przyrody rozwijały się oddzielnie od regulacji dotyczących prawa łowieckiego, górniczego, wodnego czy sanitarnego. Akty prawne z XIX wieku oraz pierwszej połowy XX wieku były poświęcone nie tyle ochronie środowiska jako dobra wspólnego, ile nastawione na rozwiązywanie innych, szczegółowo określanych kwestii¹²⁰. Większość przepisów odnosiła się do wąsko ujmowanej problematyki naruszania partykularnych praw i obowiązków przez czyny niedozwolone związane z działaniami szkodliwymi lub zagrażającymi zdrowiu w konkretnych, wymienionych wypadkach, odszkodowań związanych z przykrymi zapachami, hałasami, „odebraniem” światła czy zalaniem gruntu. Z upływem czasu problematyka ta, związana przede wszystkim z prawem prywatnym i karnym, została wzbogacona o rozwiązania oparte na systemie prawa publicznego — administracyjnego. Władze publiczne, reagując na rozwój gospodarki kapitalistycznej oraz postępującą urbanizację, przyjęły rozwiązania prawne regulujące postępowania w zakresie górnictwa, przemysłu, gospodarki wodnej, transportu, ochrony zdrowia, przebiegu postępowań regulacyjnych i odszkodowawczych, a także tworzyły odpowiednie organy, które zobowiązane były prowadzić te sprawy w imieniu państwa.

Z upływem czasu w coraz większym stopniu o zakresie i przedmiocie ochrony decydowała, niezwerbalizowana wówczas, ochrona dobra wspólnego, w tym przyrody oraz zasobów środowiska i zdrowia ludzkiego (w kontekście ochrony przed zanieczyszczeniami). Działania ochronne były głównie obowiązkami o charakterze publicznoprawnym, lecz miały również aspekt społeczno-polityczny — stanowiły element działalności patriotycznej, zmierzającej do ocalenia i utrwalenia dziedzictwa narodu polskiego na terenach pod zaborami i później — znajdujących się na terenach II Rzeczypospolitej.

W okresie międzywojennym, mimo licznych trudności, nie zaniechano rozwoju form ochrony przyrody, przez cały czas rozwijane było prawodawstwo, a w ślad za nim administracja ochrony przyrody. System prawny i struktury administracji zostały w tym zakresie ujednoczone znacznie szybciej niż w pozostałych gałęziach prawa. Ochrona przyrody uzyskała wsparcie aparatu państwowego, co pozwalało na zapewnienie w miarę sprawnego egzekwowania prawa.

Po II wojnie światowej ochrona przyrody stanowiła uboczny element zainteresowania władz publicznych. Przyczyną takiego stanu było m.in. upaństwo-

¹²⁰ Por. M. Mazurkiewicz, *Prawno-ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w systemie Stanów Zjednoczonych AP*, [w:] *Studia z zakresu polityki finansowej i prawa finansowego*, red. M. Mazurkiewicz, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1183, Wrocław 1992, s. 262 n.

wienie zasobów środowiska i, w efekcie, skupienie się na ich eksploatacji, czego odzwierciedleniem był rozwój administracji gospodarczej. Forsowna industrializacja i urbanizacja skutkowały znaczącym wzrostem poziomu zanieczyszczeń, na które władze publiczne aż do lat 80. XX wieku właściwie nie reagowały. W latach 70. XX wieku pojawiło się w polskim systemie prawnym pojęcie środowiska, pierwotnie wprowadzone jako nazwa organu administracji, a potem, na skutek przypisywania pojęciu środowiska poszczególnych desygnatów, do wykształcenia pojęcia prawnej ochrony środowiska, które połączyło w sobie już istniejące lub rozwijające się, w ramach prawa administracyjnego, instytucje. Okresem przełomowym dla prawnej ochrony środowiska było wprowadzenie ochrony środowiska do Konstytucji PRL oraz uchwalenie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Dopiero ten drugi akt prawny doprowadził do faktycznego wykształcenia się rozwiniętego systemu prawnej ochrony środowiska, wraz z odpowiednim aparatem administracyjnym, odpowiedzialnym za wykonywanie zadań publicznych w tym zakresie.

Kolejnym okresem wzmożonej przebudowy systemu prawnego i — w efekcie — administracji publicznej była zmiana ustroju państwa i uchwalenie Konstytucji, a następnie aktów prawnych ją wykonujących. Oceniając prace nad przepisami Konstytucji dotyczących ochrony środowiska, należy mieć na uwadze, że toczyły się one w określonej rzeczywistości prawnej, społecznej i gospodarczej. Modyfikacja systemu polityczno-gospodarczego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku doprowadziła do zmiany priorytetów gospodarczych, ujawniła faktyczny stan środowiska i usunęła większość h uwarunkowań związanych z ograniczeniem działań ochronnych, zarówno w sferze faktycznej, jak i prawnej. Sprzyjało to wzmocnieniu procesów ochronnych, zaostrzeniu odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, zmianie struktur administracji w tym zakresie. Mimo trudnej sytuacji finansowej państwa i gospodarki wprowadzono wiele unormowań dotyczących kształtu ochrony środowiska, związanych także z włączeniem Polski w proces integracji ze Wspólnotami Europejskimi. Wyniki debaty nad projektem Konstytucji i przeprowadzone wówczas analizy oraz przyjęta interpretacja przepisów Konstytucji do tej pory wywierają wpływ na rozumienie jej przepisów, co w szczególności można zauważyć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹²¹.

¹²¹ Zob. uchwała z 14 maja 1997 roku, sygn. W 7/96, OTK ZU nr 2/97, poz. 27, wyroki: z 12 stycznia 1999 roku, sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1, poz. 2, z 16 lipca 2009 roku, sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112, z 11 lipca 2012 roku, sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78.

THE PROCESS OF CONSTITUTIONALIZATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLAND

Summary

In the past legal protection of the environment was connected primarily with the development of the legislation concerning the components of environment and the administrative structures related to them. In the beginning it covered a small part of the environment in its current sense. Now, as a result of the development of science and globalization principle of sustainable development gained special significance.

In Poland, the environmental protection administration began to develop in the 1970s. It was caused by a change in the Constitution of the Polish People's Republic in 1976 and the enactment of the statute on Environmental Protection and Development of 1980.

The current status is regulated by the Constitution of 1997. In the interpretation of the environmental provisions in the Polish Constitution the work of the Constitutional Committee of the National Assembly (1993–1997) must be taken into account.