

Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego

1. Wprowadzenie

Środowisko jest koniecznym, stałym i naturalnym warunkiem rzeczywistego życia społeczeństwa i jego rozwoju. Jednocześnie środowisko ze względu na swój charakter powinno być płaszczyzną współdziałania władz publicznych i jednostek w celu podejmowania działań ochronnych. W związku z tym oprócz obowiązków nałożonych na władze publiczne Konstytucja RP w art. 86 nakłada na każdego powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska. Obowiązek ten dotyczy więc wszystkich pozostających pod władzą RP. Jednakże z uwagi na temat niniejszego artykułu autorka ograniczy się jedynie do przedstawienia obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.

Ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, które zobowiązane są do zapewniania społeczeństwu właściwych pod względem ekologicznym warunków rozwoju poprzez działania zmierzające do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw. Nałożenie na władze publiczne obowiązków z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego oznacza, że na władze publiczne Konstytucja RP nakłada określone obowiązki prawne. Konstytucyjny obowiązek prawny to wyrażony w konstytucyjnej normie prawnej nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji¹.

Na podstawie przepisów konstytucyjnych wyróżnia się trzy sposoby regulacji zagadnień związanych z ochroną środowiska. Pierwszym z nich jest określanie zadań państwa w tej dziedzinie. Drugim określanie praw powszechnych lub obywatelskich w tej materii. Trzecim określanie obowiązków². Polska Konstytucja zawiera wszystkie wyżej wymienione rodzaje norm. Konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska należą do najliczniejszej grupy regulacji konstytucyjnych z pośród ogółu wyartykułowanych obowiązków władz publicznych, co dodatkowo podkreśla znaczenie wartości jaką jest środowisko naturalne dla ustrojodawcy.

W Konstytucji RP z 1997 r. (dalej też: Konstytucja lub ustawa zasadnicza) zostały określone następujące obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska:

- 1) obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4),
- 2) obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1),
- 3) obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2),
- 4) obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

Uzasadnieniem wprowadzenia do ustawy zasadniczej obowiązków z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego jest art. 1, określający, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Na podstawie tego przepisu uznano

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 508.

² W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1, s. 2.

ochronę środowiska za dobro wspólne, na którego straży ma stać władza publiczna³. Wymienione wyżej obowiązki państwa mają zróżnicowany charakter. Również ich realizacja przez władze publiczne nie jest jednorodna. Jednakże wspólnym mianownikiem je łączącym jest ochrona wartości, jaką przedstawia środowisko dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń.

2. Rozwiązania międzynarodowe

Jak wynika z powyższego, państwo jest podstawową strukturą odpowiedzialną za ochronę środowiska, będąc jednocześnie ograniczone w swym działaniu do obszarów swojego terytorium. Z tego względu w zakresie zagadnień środowiskowych istotne znaczenie mają rozwiązania międzynarodowe. Ochrona środowiska, która jest integralną częścią zrównoważonego rozwoju, zaliczana jest obecnie do fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego, przez które rozumie się bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego wiążące wszystkie podmioty tego prawa i obowiązki⁴. Uczynienie z ochrony środowiska obowiązku władz publicznych obliguje je do powstrzymywania różnych podmiotów od działań szkodzących środowisku, czyli do działań prewencyjnych. Jednocześnie administracja państwowa powinna podejmować zachowania czynne polegające na przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko naturalne w celu poprawienia jego stanu⁵. W związku z tym na państwie spoczywa ciężar odpowiedzialności za zapewnienie korzystania z będącego dobrem wspólnym środowiska w sposób racjonalny, a także za zapobieganie potencjalnym szkodom ekologicznym i usuwanie następstw szkód już powstałych.

Dokonując pobieżnego tylko przeglądu rozwiązań przyjętych w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, można stwierdzić, że obowiązki te mogą być uregulowane w sposób szeroki lub pośredni. Przykładem pośredniej regulacji jest Konstytucja Republiki Włoskiej, która stanowi, że Republika ma obowiązek chronić krajobraz, który jest elementem środowiska. „Ochrona środowiska jest zadaniem państwa, które wykonuje je za pomocą swoich organów wyposażonych w kompetencje władcze”⁶. Podobnie w Akcie o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. w Szwecji obowiązki państwa zostały określone w sposób pośredni. Natomiast przykładem szerokiego uregulowania przez ustrojodawcę omawianych obowiązków jest ustawa zasadnicza Rosji, która w zakresie szczegółowej konkretyzacji określonych w niej obowiązków odsyła do rozwiązań zawartych w ustawach. Rozwiązania dotyczące obowiązków państwa w zakresie środowiska zawiera także ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. Akt ten w art. 20a odnosi się do ochrony środowiska i obowiązków państwa w tym zakresie, wskazując jednocześnie sposób tejże ochrony. „Sposobem ochrony środowiska wyartykułowanym w analizowanym przepisie jest ustawodawstwo, a więc chronienie środowiska za pomocą norm prawnych”⁷. Do konstytucji, w których problem ochrony środowiska został uregulowany szeroko, można zaliczyć również konstytucję Holandii, Portugalii, Hiszpanii i Grecji⁸.

³ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 20–21.

⁴ Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 17–18.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 438.

⁶ B. Rakoczy, *Ograniczanie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 55.

⁷ *Ibidem*, s. 62.

⁸ Por. M. Sitek, *Konstytucyjna ochrona środowiska naturalnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w Polsce*, Szczecin 2000, s. 60.

3. Charakter obowiązków

Obowiązująca polska ustawa zasadnicza nakłada na władze publiczne obowiązki o zróżnicowanym charakterze, zarówno co do ich znaczenia, jak i treści. Można je podzielić na dwie grupy, a mianowicie:

- 1) obowiązki ustanowione ze względu na konieczność ochrony środowiska,
- 2) obowiązki, które zostały wprowadzone w celu ochrony innej wartości, ale wiążą się z ochroną środowiska.

Pierwszy spośród wymienionych wyżej obowiązków to obowiązek określony w art. 68 ust. 4 Konstytucji, który został ustanowiony w celu ochrony innej wartości. Cały art. 68 reguluje generalnie konstytucyjne podstawy ochrony zdrowia, dotyczy go także ustęp 4. Obowiązki władz publicznych zostały więc ustanowione w tym przepisie z uwagi na zagwarantowanie prawa do ochrony zdrowia i umożliwienie praktycznego korzystania z tego prawa. Będą one dotyczyły władz na wszystkich szczeblach administracyjnych organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. „Ustęp 1 tego artykułu wprowadza powszechne prawo do ochrony zdrowia, co w kontekście ustępu 4 można rozumieć także jako prawo do zapewnienia takiego stanu środowiska, który nie powoduje negatywnych następstw dla zdrowia ludzkiego”⁹. Konstytucja RP w art. 68 ust. 4 nakłada na władze publiczne dwa obowiązki. Pierwszym z nich jest zwalczanie chorób epidemicznych, drugim zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Drugi z wymienionych obowiązków to zapewnienie przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego. Obowiązek ten jest bezpośrednio związanym z wartością, jaką jest środowisko naturalne, i został ustanowiony w celu ochrony tej właśnie wartości. Art. 74 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Obowiązek prowadzenia polityki proekologicznej jest adresowany przez ustrojodawcę konstytucyjnego do wszelkich władz publicznych. Obejmować będzie więc organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Jednocześnie władze publiczne, aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne, są zobowiązane do prowadzenia wszystkich dostępnych polityk.

Obowiązek wyrażony w art. 74 ust. 1 Konstytucji nie został w żaden sposób sprecyzowany. Właściwe pojmowanie znaczenia i zakresu omawianego obowiązku będzie determinowane przez rozumienie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne”. Do chwili obecnej ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej jest jedynym polskim aktem prawnym, w którym zawarto to pojęcie¹⁰. Jednocześnie Konstytucja RP nie zawiera żadnej definicji tego terminu. W związku z tym, podejmując się rekonstrukcji znaczenia „bezpieczeństwa ekologicznego”, konieczne będzie odwołanie się do regulacji konstytucyjnych związanych z ochroną środowiska, w szczególności do art. 5 oraz pozostałych ustępów art. 74 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska najpełniejszą definicję pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” prezentuje Ryszard Paczuski. Jego zdaniem termin ten oznacza „obowiązek podejmowania przez władze publiczne konkretnych działań mających na celu ochronę obywateli oraz ich przyszłych pokoleń przed zagrożeniami wynikającymi z niedostatecznie zharmonizowanego rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska”¹¹. Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie

⁹ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko”, nr 4, Warszawa 2002, s. 68.

¹⁰ Pojęcie „bezpieczeństwa ekologicznego” występuje także w dokumentach dotyczących polityki ekologicznej państwa, jednakże dokumentów tych nie zalicza się do kategorii aktów prawnych.

¹¹ R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 120–121.

optymalnych warunków zdrowia ludzi poprzez ocenę ich narażenia na szkodliwe działanie zanieczyszczeń oraz opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku¹². Nie należy zapominać, że zdrowie człowieka jest konstytucyjną wartością nadrzędną w stosunku do środowiska naturalnego, dlatego definiując pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego, trzeba patrzeć zawsze przez pryzmat wartości wyrażonej w art. 68 Konstytucji RP.

„Bezpieczeństwo ekologiczne służy przede wszystkim dążeniu do stworzenia środowiska bytowania człowieka wolnego od zagrożeń, które mogłyby niekorzystnie wpływać na jego zdrowie lub zagrażać jego życiu”¹³. Bezpieczeństwo ekologiczne w ujęciu konstytucyjnym będzie więc synonimem odpowiedniej jakości środowiska, w związku z czym władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia jakości środowiska odpowiednio do potrzeb społeczeństwa. W takim ujęciu wydaje się używać tego terminu w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (dalej też: TK), który po raz pierwszy podjął się zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego w wyroku K 23/05¹⁴. Zdaniem TK obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego powinien być rozumiany jako „uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”. Ponownie rozumienie tego pojęcia Trybunał Konstytucyjny przywołał w wyroku z 13 maja 2009 r.: „Bezpieczeństwo ekologiczne, które ma być zapewnione przez władze publiczne to stan środowiska pozwalający na bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego. Instrumentem zapewnienia tego bezpieczeństwa jest ochrona środowiska – chroniąc je ustawodawca winien kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹⁵.

W ślad za Bogusławem Banaszakiem uznać należy, iż „z obowiązków określonych w art. 74 ust. 1 [Konstytucji RP – przyp. aut.] nie da się wyprowadzić żadnych praw podmiotowych”¹⁶, a naruszenie tego obowiązku nie wiąże się z żadną sankcją. Podobnie stwierdza Leszek Garlicki: „Sformułowanie to [wyrażone w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP – przyp. aut.] ma charakter typowy dla określania zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki”¹⁷. Nie wydaje się prawidłowe formułowanie przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa do bezpieczeństwa ekologicznego¹⁸. Jak stwierdza Bartosz Rakoczy, „Obowiązek ten [wyrażony w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP – przyp. aut.] ma charakter bardziej deklaracji politycznej państwa niż normy prawnej”¹⁹. Art. 74 Konstytucji w przeciwieństwie do art. 68 ust. 1 Konstytucji nie zawiera zwrotu „prawo do”, co nie pozwala skorelować obowiązku wyrażonego w art. 74 ust. 1 z jakimkolwiek prawem podmiotowym czy nawet prawem socjalnym. W związku z tym tylko w gestii ustawodawcy leży doprecyzowanie, w jaki sposób i w jakiej formie będzie realizował obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego²⁰. Przesądza o tym treść art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw wynikających z art. 74 można dochodzić w granicach określonych ustawą. Konkretyzacja omawianego obowiązku następować będzie we wszystkich ustawach składających się na materialne prawo

¹² P. Korzeniowski, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 55.

¹³ A. Surówka, *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 155.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK – A 2006, nr 6, poz. 62.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 438.

¹⁷ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2.

¹⁸ Por. np. A. Surówka, *op. cit.*, s. 162.

¹⁹ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 247.

²⁰ W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1999, z. 1, s. 38.

ochrony środowiska oraz przepisów ustrojowych dotyczących poszczególnych władz publicznych²¹.

Na podstawie obowiązku wyrażonego w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne zostały zobowiązane do dbałości o jakość środowiska z uwzględnieniem przyszłych pokoleń. Dbałość ta powinna obejmować nie tylko ochronę opartą na środkach technicznych lub instrumentach ekonomicznych, ale także prowadzenie odpowiedniej polityki edukacyjnej przyczyniającej się do wzrostu wiedzy społeczeństwa w sprawach związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. Art. 74 ust. 1 Konstytucji obliguje władze publiczne do takiego gospodarowania zasobami naturalnymi kraju, by szanse kolejnych pokoleń na zaspokajanie swoich potrzeb nie tylko się nie zmniejszyły, ale nawet wzrosły, skoro zrównoważony rozwój zakłada nie stagnację, tylko postęp²².

Trzecim spośród omawianych obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska jest obowiązek określony w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. Ochrona środowiska jest jedną z form zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego. W treści art. 74 ust. 2 Konstytucji RP formuluje się obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska. Powyższy obowiązek jest oczywiście obowiązkiem bezpośrednio związanym z wartością jaką jest środowisko naturalne. „Ustrojodawca używając w art. 74 ust. 2 pojęcia środowiska wiąże je z koniecznością zapewniania przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego”²³. Obowiązek ten jest pochodną określenia ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa w art. 5 Konstytucji RP. Zdaniem Garlickiego obowiązek wyrażony w art. 74 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że „ochrona środowiska oznacza całokształt działań i instrumentów przeciwdziałających pogarszaniu się stanu środowiska, szczególnie istotne (art. 68 ust. 4) jest w tym zakresie przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji środowiska”²⁴. W związku z tym zobowiązanie wynikające z art. 74 ust. 2 Konstytucji dotyczy wszystkich szczebli administracji państwowej i jednocześnie obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych.

Zadania środowiskowe podejmowane przez organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, mają zróżnicowany charakter. W celu sprawniejszego ich systematyzowania w doktrynie proponuje się ujęcie obowiązków państwa w kilku płaszczyznach. Marek Górski dzieli zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska na cztery zasadnicze grupy: zadania o charakterze organizatorskim, zadania o charakterze bezpośrednio-wykonawczym, zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym²⁵. Rakoczy natomiast proponuje podział na obowiązki organizacyjne, legislacyjne i finansowe²⁶. Z punktu widzenia obowiązków władz publicznych określonych w Konstytucji RP do tego podziału, z uwagi na konieczność podnoszenia świadomości ekologicznej w społeczeństwie polskim, zasadne wydaje się dodanie jeszcze płaszczyzny edukacyjnej.

Czwartym i ostatnim spośród wymienionych wyżej obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego jest obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Art. 74 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do wspierania działań obywateli zmierzających do ochrony i poprawy stanu środowiska. Innymi słowy państwo ma obowiązek materialnego

²¹ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 70.

²² G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko”, nr 1, Warszawa 2010, s. 73.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 438.

²⁴ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz...*, s. 3.

²⁵ M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, Warszawa 1998, s. 15 i n.

²⁶ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 251–262.

wspierania działalności obywateli, która zmierza do realizacji obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska przy zachowaniu zasady efektywności, celowości i oszczędności wydawania funduszy publicznych²⁷. Obowiązek „wspierania” oznacza, że inicjatorem działań o charakterze proekologicznym powinien być podmiot niepubliczny i to on powinien przyjąć główny ciężar realizacji danego przedsięwzięcia. Państwo ma natomiast pomóc w wykonaniu tego zadania. Obowiązek ten obejmuje zarówno władzę ustawodawczą, wykonawczą, jak i wymiar sprawiedliwości.

Z przepisu tego nie można wyprowadzić żadnych praw podmiotowych. W literaturze podkreśla się, że obowiązek wyrażony w tym artykule ma charakter najbardziej deklaracyjny z pośród wszystkich konstytucyjnych obowiązków dotyczących ochrony środowiska²⁸ i spełnia jedynie funkcję wychowawczą. Jak zauważa Jerzy Sommer, „Jest to najmniej konkretny przepis nakładający obowiązki na władze publiczne w zakresie ochrony środowiska”²⁹.

W doktrynie postuluje się, żeby ustawodawca doprecyzował ten obowiązek w taki sposób, aby z przepisu tego wynikała konstytucyjna gwarancja dla aktywnego udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska. Konkretyzacja tego obowiązku powinna nastąpić zgodnie z art. 81 Konstytucji RP w ustawach. Brak w tym zakresie konkretnych norm prawa materialnego i ustrojowego. Zgodnie z treścią art. 45 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰ organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Dotychczasowe ustawodawstwo w tym zakresie dopuszcza możliwość wspierania różnych działań podejmowanych przez obywateli i inne podmioty na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, jednakże przepis ten nie ma charakteru zobowiązującego.

Z treści omawianego art. 74 ust. 4 Konstytucji wynika wyraźnie, że prawo korzystania ze wsparcia ze strony państwa mają tylko obywatele. Konstytucyjny obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska wymaga uregulowania ustawowego, gdyż odnosi się nie tylko do aktywnych działań obywateli, ale również zorganizowanych grup obywateli. Użycie przez ustrojodawcę liczby mnogiej w słowie „obywatele” wskazywać może, iż intencją prawodawcy było udzielenie wsparcia także działaniom podejmowanym przez zorganizowane grupy obywateli. Obowiązek wspierania działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska nie dotyczy każdego, a jedynie obywateli. Odnosi się on zarówno do działań osób fizycznych, jak i prawnych. „W Polsce rozszerzenie na nie zakresu podmiotowego praw jednostki nastąpiło w praktyce działalności organów państwowych, a zwłaszcza TK”³¹. Jak słusznie zauważa Zbigniew Bukowski, obowiązek wynikający z art. 74 ust. 4 Konstytucji RP powinien dotyczyć aktywnych zachowań jednostek w postaci różnych akcji i czynów społecznych, także działań naukowych, badawczych czy inwestycyjnych, podejmowanych przez zorganizowane grupy obywateli³².

4. Wykonanie obowiązków

Z nałożonymi przez ustrojodawcę na władze publiczne obowiązkami w zakresie środowiska wiąże się ich wykonanie. Obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom

²⁷ J. Sommer, *Podstawy traktatowe i konstytucyjne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, [w:] W. Radeccki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 90.

²⁸ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 70.

²⁹ J. Sommer, *op. cit.*, s. 88.

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

³¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 439.

³² Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 70.

degradacji środowiska należy do grupy obowiązków wprowadzonych w celu ochrony innej wartości, ale wiąże się z ochroną środowiska. W zakres działań określonych w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP obejmujących zwalczanie chorób epidemicznych wchodzić będzie rozwijanie odpowiedniej praktyki lekarskiej, w szczególności szczepienia ochronne, leczenie i izolacja chorych, ale również dbałość o stan sanitarny osiedli ludzkich w postaci dostarczania czystej wody, odprowadzania ścieków oraz usuwania odpadów. Natomiast obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska obejmować będzie wszelkie formy zwalczania zanieczyszczeń zagrażających zdrowiu ludzkiemu. Jak słusznie zauważa Sommer, „Zwalczanie tych zanieczyszczeń mieści się w obowiązku ochrony środowiska, który został nałożony na władze publiczne w art. 74 Konstytucji. [...] Obowiązek ten nie ogranicza się tylko do zwalczania zanieczyszczeń, ale obejmuje także zapewnienie sanitarnych warunków życia (usuwanie odpadów, usuwanie ścieków, dostarczanie czystej wody) oraz planowanie przestrzenne, zapewnienie właściwych warunków życia”³³. Krzyżowanie się tych obu konstytucyjnych obowiązków prowadzi do konstatacji, iż realizacja obowiązku wyrażonego w art. 68 ust. 4 Konstytucji wiązać się będzie z realizacją obowiązków przewidzianych w art. 74 ust. 1 i 2. Nie można jednakże obowiązków tych utożsamiać. „Art. 68 ust. 4 wymaga bowiem od władzy publicznej zapobiegania nie zanieczyszczeniom w ogóle, ale tylko takim, które prowadzą do degradacji środowiska, która musi mieć negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego”³⁴.

Aktualny stan wiedzy na temat stopnia zanieczyszczenia środowiska i ryzyka rozwoju chorób w społeczeństwie jednoznacznie potwierdza istnienie zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy stanem środowiska i stanem zdrowia jego obywateli. Władze publiczne są więc zobowiązane na podstawie art. 68 ust. 4 Konstytucji do podejmowania działań zarówno konserwatorskich, jak i prewencyjnych, polegających na zapobieganiu powstawania zagrożeń powodujących negatywne następstwa dla zdrowia ludzkiego. „Obowiązek władz publicznych zwalczania chorób epidemicznych dotyczy zarówno działań prewencyjnych, profilaktyki, dbałości o higienę, jak i kontroli zakażeń, bezpośredniego leczenia tych chorób poprzez opiekę medyczną”³⁵. „Organy władzy publicznej powinny podejmować działania nie tylko zapobiegające szkodom, ale także powinny zapewnić stosowanie dostępnych środków ochronnych wówczas, gdy szkodliwość określonych działań dla środowiska nie została dowiedziona, ale jest prawdopodobna”³⁶.

Obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska powinien być realizowany przez władze publiczne zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Art. 68 ust. 4 zawiera prawo nakazujące władzom publicznym podejmowanie określonych działań na rzecz jednostki³⁷. Zdaniem Banaszaka „z obowiązków tych [przyp. aut. – nałożonych na władze publiczne] nie można wyprowadzić żadnych praw podmiotowych, ale wiążą się one na pewno z ochroną zdrowia poprzez podejmowanie działań nakierowanych na zwalczanie chorób i zapobieganie im poprzez redukcję niektórych (środowiskowych) czynników chorobotwórczych”³⁸. Działania te mają być nakierowane na realizację obowiązku ochrony środowiska w celu ochrony konstytucyjnej wartości jaką jest zdrowie jednostek. „Ustawodawca daje zatem wyraz hierarchii wartości, stawiając ochronę środowiska w pozycji drugorzędnej wobec istotnego dobra, jakim jest życie i zdrowie ludzkie”³⁹. Zauważyć przy tym należy, że w ramach podejmowanych przez państwo działań głównie

³³ J. Sommer, *op. cit.*, s. 91.

³⁴ *Ibidem*, s. 91.

³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 412.

³⁶ J. Boć, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013, s. 140–141.

³⁷ Por. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 7.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 412.

³⁹ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 266.

o charakterze prawodawczym zawarta jest możliwość ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w celu realizacji konstytucyjnie określonych obowiązków. „Do podejmowanych działań uprawnia bowiem ustawodawcę przesłanka ochrony zdrowia publicznego, a także przesłanka ochrony wolności i praw innych osób”⁴⁰. Również przesłanka ochrony środowiska legitymuje władze publiczne do wprowadzania ograniczeń praw i wolności jednostki.

Zdrowie ludzkie nie może być skutecznie chronione bez dbania o środowisko naturalne. Takie stanowisko przedstawia również Trybunał Konstytucyjny, który w przywoływanym już wyroku z 13 maja 2009 r. konstruuje pojęcie „zdrowego środowiska” jako wartości konstytucyjnej. W ocenie Trybunału zagadnienie to należy rozważać w kontekście pokrewnych przepisów Konstytucji – art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86, a także art. 31 ust. 3 czyniącego „konieczność dla ochrony środowiska” przesłanką ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem Trybunału „Łączne ujęcie wymienionych postanowień pozwala uznać, że «zdrowe» środowisko jest wartością konstytucyjną, której realizacji należy podporządkować proces interpretacji Konstytucji. Z drugiej jednak strony ustawa zasadnicza nie statuuje ani nie gwarantuje prawa podmiotowego do «życia w zdrowym środowisku»”⁴¹. Pojęcie „zdrowego środowiska” łączy dwie konstytucyjne wartości, jakimi są zdrowie ludzkie i środowisko naturalne, wskazując na jednoznaczny związek obowiązków wyrażonych w art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

Środowisko bez wątpienia wpływa na zdrowie człowieka. Zapobieganie skutkom degradacji środowiska powinno polegać na eliminowaniu bądź ograniczaniu ujemnych następstw na środowisko działań podjętych w sferze gospodarczej czy też rozwoju techniki. Oprócz tego władze publiczne powinny prowadzić działalność edukacyjną i prewencyjną⁴². W słowie prewencja mieści się działanie polegające na niedopuszczeniu do działania uważanego za niepożądane oraz jednocześnie podejmowanie działań zapobiegawczych. W związku z tym władze publiczne powinny wpływać na świadomość ludzi przez stosowanie odpowiednich instrumentów ekonomicznych i prawno-administracyjnych, aby podnieść stan wiedzy społeczeństwa z zakresu oddziaływania środowiska na zdrowie ludzkie. Obowiązek wynikający z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, a nałożony na władze publiczne, ma charakter prewencyjny, gdyż ma polegać na zapobieganiu. Realizacja aktywnej polityki państwa w zakresie ochrony środowiska i ochrony zdrowia wymaga zaangażowania nie tylko ze strony władz państwowych, ale także całego społeczeństwa. Przykładowo organy państwowe nie mogą zmusić obywateli do segregowania odpadów. Mogą do zachowania tego zachęcać poprzez tworzenie ulg finansowych. Jednakże nawet największe obniżki opłat nie podniosą świadomości ekologicznej Polaków. Dlatego z działalnością prewencyjną państwa powinna wiązać się nierozzerwalnie działalność o charakterze edukacyjnym.

Zagrożenia ekologiczne nie dotyczą tylko jednego państwa, a ochrona środowiska powinna być realizowana w skali globalnej, a nie na poziomie tylko jednego państwa czy wąsko określonego terytorium. Problematyka bezpieczeństwa ekologicznego dotyczy zarówno stosunków zewnętrznych – zagranicznych, jak i wewnętrznych – krajowych. Takie ujęcie w pełni obrazuje zakres działań, jakie powinny podejmować władze publiczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Jak postuluje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „w ramach polityki mającej zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne władze publiczne powinny prowadzić politykę zagraniczną przeciwdziałającą zagrożeniom ekologicznym oddziałującym lub mogącym oddziaływać z zagranicy na terytorium RP”⁴³. W razie potrzeby władze publiczne powinny

⁴⁰ *Ibidem*, s. 267.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU nr 5A/09, poz. 66.

⁴² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 412.

⁴³ *Ibidem*, s. 437.

zastosować odpowiednie regulacje z zakresu prawa międzynarodowego, bowiem „w stosunkach międzynarodowych nawiązano wiele form dwustronnej i wielostronnej współpracy w słusznym przekonaniu, że tylko taka współpraca i świadome wspólne działania mogą zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne”⁴⁴. Zauważyć przy tym należy, iż Rzeczpospolita Polska jest stroną ponad pięćdziesięciu konwencji i protokołów dotyczących ochrony środowiska, w tym także protokołu z Kioto⁴⁵, konwencji o prawie morza⁴⁶ i innych konwencji dotyczących morza, powietrza oraz fauny i flory⁴⁷.

„Obowiązek zapewnienia polityki bezpieczeństwa ekologicznego, jeżeli będzie wykonywana prawidłowo, sam stoi na straży zachowania praw i wolności konstytucyjnych, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia”⁴⁸. W ramach polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne władze publiczne powinny stanowić ustawy i akty je rozwijające mające wpływać na rozwój stosunków gospodarczych w kierunku powstrzymania degradacji środowiska naturalnego⁴⁹. Art. 74 ust. 1 Konstytucji RP odwołuje się nie tylko do działań stanowiących i realizujących normy prawne, ale także wprost do założeń realizowanej polityki organów państwowych oraz samorządowych. Obowiązek ten powinien być realizowany także na szczeblu lokalnym. Bezpieczeństwo ekologiczne ma zapewnić polityka realizowana przez administrację publiczną. Jak stwierdza Bukowski, konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom „dotyczy działań politycznych. Nie jest on skoncentrowany tylko i wyłącznie na polityce ochrony środowiska. Bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć wpływ na środowisko. Władze publiczne mają prowadzić wszelkie możliwe polityki w sposób zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne”⁵⁰. Szczegółowe nazwanie tych polityk nie jest do końca możliwe z uwagi na fakt, że termin „bezpieczeństwo ekologiczne” jest pojęciem prawnym niedookreślonym. Będą to więc wszelkie działania władz publicznych, zarówno o charakterze władczym, jak i organizatorskim, zmierzające do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom ze strony środowiska. Znaczenie bezpieczeństwa ekologicznego „będzie dynamicznie dookreślane odpowiednio do powiększania się wiedzy na temat zagrożeń środowiska oraz metod im przeciwdziałania czy ich ograniczania”⁵¹. W związku z tym na gruncie Konstytucji RP uzasadnione wydaje się stosowanie szerokiej definicji pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego.

Każda władza publiczna jest zobowiązana do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. „Zasada bezpieczeństwa ekologicznego według art. 74 Konstytucji RP obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości”⁵². Bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem szerszym od pojęcia środowiska naturalnego i nie może być z nim utożsamiane. W związku z tym nie należy także posługiwać się tymi pojęciami zamiennie. Jak zauważa Rakoczy, „każde działanie

⁴⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Ekoterroryzm – terroryzm ekologiczny*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 15.

⁴⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684, Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto z dnia 11 grudnia 1997 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543, Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r.

⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka...*, s. 60.

⁴⁸ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 250.

⁴⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 437.

⁵⁰ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 69.

⁵¹ J. Sommer, *op. cit.*, s. 84.

⁵² P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 55.

w zakresie ochrony środowiska jest jednocześnie działaniem ze sfery bezpieczeństwa ekologicznego, ale nie każde działanie ze sfery bezpieczeństwa ekologicznego jest jednocześnie działaniem w zakresie ochrony środowiska⁵³. Konieczność ochrony środowiska jest więc jedną z form zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój⁵⁴. Jak stwierdza Banaszak, „Powinny one objąć również prowadzenie szczegółowych badań naukowych stanu środowiska naturalnego, tak aby móc stwierdzić, które z jego zmian mają źródła w działalności człowieka, a które są od niej niezależne i spowodowane siłami przyrody”⁵⁵.

W ramach obowiązku określonego w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ujęta jest realizacja powierzonej władzy ustawodawczej kompetencji do stanowienia prawa w sferze ochrony środowiska, która następuje zawsze „w odwołaniu do określonych podstaw aksjologicznych”⁵⁶. Realizacja tej kompetencji „wyraża się w obowiązku o charakterze pozytywnym, tj. uchwalaniu takich przepisów prawa, które w granicach wyznaczonych zasadą dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, obowiązkiem urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz gwarantowanych w konstytucji wolności i praw człowieka i obywatela, a także obowiązkiem przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego i prawa UE, mogą zapewnić skuteczną ochronę środowiska, w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju, oraz w obowiązku o charakterze negatywnym, tj. zakazie przyjmowania przepisów naruszających te granice”⁵⁷.

Podobnie jak z ust. 1, również z ust. 2 art. 74 Konstytucji RP nie można wyprowadzić żadnych praw podmiotowych, a o szczegółowej treści praw i obowiązków wynikających z tego ustępu decydować będą ustawy. W związku z tym ustawodawcy przysługuje obszar swobody decydowania o sposobie konkretyzacji konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska w postaci odpowiednich regulacji materialnoprawnych oraz formalnoprawnych. Według Bukowskiego w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP następuje podmiotowe skonkretyzowanie funkcji określonej w art. 5 ustawy zasadniczej poprzez określenie odpowiedzialnych za jej wykonanie organów⁵⁸. Obowiązek ten nałożony został na władze ustawodawcze, wykonawcze oraz sądownicze.

„Konstytucyjny obowiązek państwa ochrony środowiska jako dobra wspólnego ustawodawca rozwija przede wszystkim w prawie publicznym, a w szczególności w prawie administracyjnym”⁵⁹. Jednakże analizując przepisy dotyczące ochrony środowiska z zakresu prawa prywatnego, można zaobserwować wzrost regulacji cywilnoprawnych zmierzających do ochrony środowiska. Państwo, realizując obowiązek określony w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, powinno zapewnić odpowiednie podstawy prawne do funkcjonowania struktur podmiotowych w zakresie ochrony środowiska⁶⁰. Na podstawie art. 74 ust. 2 Konstytucji władze publiczne są zobowiązane stworzyć podstawy prawne w zakresie pozyskiwania finansów na ochronę środowiska. „Zarówno usuwanie, naprawa powstałych szkód, jak też podejmowane działania zapobiegawcze mają charakter ekonomiczny, wymagają bowiem

⁵³ B. Rakoczy, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K23/05*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 2009, s. 5.

⁵⁴ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz...*, s. 3.

⁵⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 437.

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 11.

⁵⁷ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 146.

⁵⁸ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 70.

⁵⁹ B. Iwańska, *op. cit.*, s. 148.

⁶⁰ B. Rakoczy, *Ograniczenia praw...*, s. 252.

ponoszenia znacznych nakładów finansowych na inwestycje w zakresie ochrony środowiska, budowanie filtrów, oczyszczalni ścieków, czy wprowadzanie nowych, przyjaznych środowisku rozwiązań technologicznych⁶¹. W konstytucyjnie wyrażonym obowiązku ochrony środowiska zawarta jest również płaszczyzna edukacyjna. Jak stwierdza Anna Surówka, „Konsekwencją tego obowiązku stanowi konieczność rozwijania edukacji ekologicznej, służącej podnoszeniu poziomu wiedzy społeczeństwa na temat stanu środowiska naturalnego, sposobów przeciwdziałania jego degradacji oraz zachęcanie obywateli do aktywności w tym zakresie⁶²”.

Wykonywanie obowiązku wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, tak jak w przypadku wyżej omówionych obowiązków władz publicznych wynikających z konstytucyjnej regulacji, nie zawiera przykładowych form, w jakich owo wsparcie miałyby wystąpić. Przyjąć należy, iż mogą być one dowolne – prawne, organizacyjne, finansowe⁶³. Poza aspektem legislacyjnym obowiązek wspierania działań obywateli może przykładowo przybierać formę wspierania inicjatyw dotyczących poradnictwa prawnego związanego z przepisami z zakresu ochrony środowiska czy zapewniania udziału społeczności lokalnych w procedurach decyzyjnych organów samorządu. Obowiązek wspierania działań obywateli zawiera również aspekt finansowy. Polegać on powinien na pozostawianiu do dyspozycji podmiotów niepublicznych środków finansowych pochodzących z budżetu państwa lub z zagranicy⁶⁴. Jednocześnie „wspieranie działalności przewidziane w Konstytucji nie oznacza obowiązku stwarzania specjalnych form prawnych działalności, gdyż w tym przedmiocie regulacja konstytucyjna praw i wolności obywatelskich wraz z ustawodawstwem ją konkretyzującym jest wystarczającą podstawą do rozwijania działalności przez obywateli⁶⁵”. Zakres pomocy wyznaczony jest zadaniami organów władzy publicznej wynikającymi z przepisów prawnych i planów oraz możliwościami budżetowymi⁶⁶. Dlatego, aby regulacja konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli przez władze publiczne mogła być skutecznie realizowana, potrzebna jest zmiana ustawodawstwa zwykłego, które powinno mieć charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny, jak dotychczas.

Jak słusznie zauważa P. Korzeniowski. „obowiązek ochrony środowiska powinien wyglądać inaczej, gdy będzie kierowany np. do organu władz publicznych, a inaczej, kiedy jego adresatem staną się obywatele. Inne bowiem zadania do spełnienia w związku z ochroną środowiska ma państwo, a inne pojedynczy obywatel⁶⁷”. Ochrona środowiska jest zadaniem wspólnym władz publicznych i jednostek. Analizując realizację obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, należy mieć na uwadze także wyrażony w art. 86 Konstytucji RP obowiązek dbałości o stan środowiska, który ma charakter subsydiarny w stosunku do obowiązku władz publicznych ochrony środowiska⁶⁸. W związku z tym nakładanie obowiązku ochrony środowiska tylko na państwo jest nieprawidłowe. Należy mieć na uwadze, iż środowisko jest dobrem wspólnym, które nie może być skutecznie chronione bez udziału społecznego⁶⁹.

⁶¹ E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja a integracja europejska. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 40.

⁶² A. Surówka, *op. cit.*, s. 159.

⁶³ G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 73.

⁶⁴ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz...*, s. 4.

⁶⁵ J. Sommer, *op. cit.*, s. 89.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 90.

⁶⁷ P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 119.

⁶⁸ B. Rakoczy, *Ograniczenia praw...*, s. 240.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 254.

„Choć indywidualne działania jednostki odgrywają stosunkowo niewielką rolę w zwalczaniu czynników szkodzących środowisku – np. źródeł zanieczyszczeń – to bez nich, bez stałego nacisku społecznego na organy władzy publicznej, na przedsiębiorców itp. nie jest możliwy postęp w prowadzeniu przez państwo polityki proekologicznej”⁷⁰. Zadaniem administracji publicznej jest stworzenie odpowiednich warunków, aby ten udział społeczny zapewnić i jednocześnie umożliwić prawidłowe wykonywanie obowiązku wynikającego z art. 86 Konstytucji. Państwo powinno w tym zakresie korzystać z dostępnych instrumentów prawnych oraz ekonomicznych. Jak słusznie zauważa Barbara Iwańska: „Czynny udział podmiotów niezależnych od państwa w realizacji ochrony środowiska jako dobra wspólnego jest obligatoryjny wówczas, gdy wyraźny przepis ustawy tak stanowi, nakładając na te podmioty określone obowiązki w tym zakresie”⁷¹.

5. Obowiązki jako podstawa skargi konstytucyjnej

Konsekwencją ujęcia w ustawie zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej ochrony środowiska jako dobra publicznego jest przyjęcie, że odpowiedzialnymi za jego wykonanie są organy władzy publicznej działające według zasady demokracji i pod demokratyczną kontrolą⁷². Skarga konstytucyjna jest instrumentem służącym ochronie praw i wolności jednostki. Instytucja skargi konstytucyjnej służy ochronie podstawowych praw jednostki, ale także ochronie interesu publicznego, stwarzając Trybunałowi Konstytucyjnemu sposobność kontroli zgodności z Konstytucją prawa stosowanego przez organy władzy publicznej. Zakres przedmiotowy skargi nie został precyzyjnie określony konstytucyjnie. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji stanowi jedynie, że skarga dotyczyć może „ustawy lub innego aktu normatywnego”, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie indywidualne o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach i obowiązkach skarżącego. Przedmiotem skargi nie może być natomiast brak określonej regulacji prawnej. Do wniesienia skargi indywidualnej musi istnieć jakieś rozstrzygnięcie niezgodne z Konstytucją, które się skarży, a w sytuacji zaniechania ustawodawcy brak będzie rozstrzygnięcia. W przypadku obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego bardzo często mamy do czynienia z sytuacją zaniechania ustawodawczego, wiele z tych obowiązków określonych w Konstytucji bowiem nie znajduje szczegółowej konkretyzacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Co stoi w dużym dysonansie do różnorodnych obowiązków nakładanych na jednostki w tym zakresie. Taka sytuacja prowadzi do braku możliwości wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego indywidualnej skargi konstytucyjnej.

Z drugiej strony „konstytucyjne minimum obowiązku organu władzy publicznej oznacza, że w jakimś stopniu obowiązek ten musi spełnić. Korelatem obowiązku władzy publicznej jest prawo jednostki do co najmniej tego minimum realizacji”⁷³. W związku z tym, mimo że część z przedstawionych obowiązków ma charakter bardziej norm programowych, jednostka powinna mieć możliwość (nawet w przypadku obowiązków o charakterze politycznym) wniesienia skargi konstytucyjnej.

Dopuszczając taki przypadek, jednostka na podstawie określonych konstytucyjnie obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego będzie mogła domagać się zapewnienia jej realizacji poszczególnych elementów obowiązków, do których zostały zobligowane władze publiczne. Innymi słowy, jednostka ma możliwość domagania się wykonania przez władze publiczne ich konstytucyjnych obowiązków. Jak zauważa Rakoczy „można też przyjąć, że niezależnie od prawa jednostki do żądania

⁷⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 494.

⁷¹ B. Iwańska, *op. cit.*, s. 185.

⁷² J. Sommer, *op. cit.*, s. 96.

⁷³ Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99.

realizacji obowiązków przez władze publiczne, można formułować dalej idące prawa i wolności”⁷⁴. Jest to jednakże temat otwarty w doktrynie prawa konstytucyjnego.

6. Podsumowanie

Konstytucyjne obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska są różnicowane i obejmują wiele płaszczyzn, wśród których wymienić można sferę legislacyjną, finansową czy wychowawczą. Wszystkie z nich, poza art. 68 ust. 4, prawodawca zamieścił w art. 74 Konstytucji RP. Analiza każdego z tych konstytucyjnych obowiązków nie może być prowadzona w oderwaniu od pozostałych ustanowionych w związku z celem, jakim jest ochrona środowiska, obowiązki te bowiem uzupełniają się wzajemnie.

Ścisły związek ochrony zdrowia człowieka z ochroną środowiska stanowi wyraz przyjęcia przez ustrojodawcę holistycznej koncepcji człowieka jako elementu środowiska naturalnego, uznania oddziaływania stanu środowiska na stan zdrowia człowieka oraz działalności człowieka na stan środowiska, a także przyjęcia, że stan środowiska wpływa również na zdrowie przyszłych pokoleń⁷⁵. Wpływ działalności człowieka na środowisko i środowiska na zdrowie człowieka jest niewątpliwy. Dlatego też konstytucyjny obowiązek władz publicznych dotyczący prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju, która nakazuje dbać o środowisko naturalne będące dobrem wspólnym dla obecnego i przyszłych pokoleń.

Ochrona środowiska jest jedną z najistotniejszych funkcji integracyjnych państwa, których celem jest zapewnianie funkcjonowania społeczeństwa jako całości, zapewnianie mu podstawowych warunków bytu. Środowisko naturalne powinno być chronione poprzez wspólne działania władz publicznych i jednostek, tylko bowiem połączone działania obywateli i administracji państwowej mogą przynieść efekt. Zapewnieniu podniesienia świadomości ekologicznej społeczeństwa i aktywniejszego współdziałania jednostek służyć ma edukacja ekologiczna oraz obowiązek wsparcia obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, który powinien być realizowany przez władze publiczne w szerszym zakresie.

⁷⁴ B. Rakoczy, *Ograniczenia praw...*, s. 246.

⁷⁵ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 201.

