

Julita Dąbrowska

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: j.dabrowska6@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7568-2817

**PROBLEMATYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZ
PUBLICZNYCH ZA OCHRONĘ ŚRODOWISKA.
ANALIZA ZAGADNIENIA OCHRONY ŚRODOWISKA
W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO I UNIJNEGO**

**PUBLIC AUTHORITIES' RESPONSIBILITY FOR
ENVIRONMENTAL PROTECTION. THE ANALYSIS
OF THE ISSUE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
IN THE CONTEXT OF POLISH AND EU LAW**

Abstract

Unimpeded functioning of the natural environment is the basis for the operation and effective development of society. However, the fundamental role that nature plays in the existence of society has not protected it from overexploitation. Human activity focused mainly on the progressive economic development has gradually led to a significant environmental degradation. Therefore the problem of environmental protection has rightly become the main topic of public discourse worldwide. In response, governments and international organizations have taken a series of coordinated actions to prevent further destruction. Law is one of the most effective instruments in environmental protection. The Polish Constitution provides that environmental protection is a duty of public authorities, which they are obligated to fulfil. The EU law also protects the environment by means

of many legislative acts. Over the years, the European Union, as the economic and political union of states, has developed one of the most restrictive mechanisms of environmental protection. The EU legislation has always emphasized that sustainable development and green economy are the supreme values for the Union. The EU law is part of the Polish legal system, and thus also imposes the obligation on Polish public authorities to care for the environment.

KEYWORDS

environmental protection, sustainable development, European Union law, Polish Constitution

SŁOWA KLUCZOWE

ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, prawo Unii Europejskiej, polska Konstytucja

1. WPROWADZENIE

Środowisko naturalne stanowi kluczowy czynnik niezbędny do egzystencji społeczeństwa. Utrzymanie jego dobrej kondycji jest korzystne dla człowieka nie tylko z punktu widzenia jego rozwoju, ale także zdrowia. Intensywne zużywanie zasobów naturalnych, zorientowane na maksymalizację przychodów i postęp gospodarczy, doprowadziło do znacznego pogorszenia stanu środowiska, czego konsekwencją są niekorzystne zmiany klimatyczne. Dalsza eksploatacja może doprowadzić do nieodwracalnych i katastrofalnych skutków. Z tych względów ochrona środowiska stała się kluczowym tematem dyskusji społecznej. Kwestią tą zajęli się eksperci z całego świata, w tym Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (ang. Intergovernmental Panel on Climate Change), który opracował zestaw raportów potwierdzających ryzyko katastrofy ekologicznej. By temu przeciwdziałać potrzebne są zdecydowane działania mające na celu powstrzymanie dalszej degradacji środowiska.

Jednym z najskuteczniejszych mechanizmów w tym zakresie jest prawo. Wprowadzenie do systemu prawnego zakazów dotyczących określonych zachowań pod groźbą kary stanowi istotny element przedsięwzięć powiązanych z ochroną środowiska. W warunkach braku przymusu, zmierzająca do maksymalizacji zysków natura ludzka może doprowadzić do zniszczenia wspólnego dobra, jakim jest przyroda¹. W tym celu prawodawca opracował gałąź prawa składa-

¹ P. Matczak, *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Poznań 2000, s. 109–111.

jąca się z zespołu norm prawnych mających na celu ochronę środowiska. Prawo ochrony środowiska funkcjonuje więc jako instrument ograniczający eksploatawanie środowiska naturalnego przez ludzi. By unormowania te były skuteczne, potrzeba efektywnie działających mechanizmów. Ochronę środowiska regulują przepisy zarówno na poziomie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. Kwestię tę unormowano w licznych publikacjach, ustawach, a nawet w kilku przepisach polskiej Konstytucji². Zdaje się, że ustawodawca rozumie, na jak wielu płaszczyznach środowisko kształtuje egzystencję społeczeństwa. Doktryna wyraźnie podaje, iż jest ono czynnikiem kluczowym dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, z czego wyprowadzić można konkluzję, zgodnie z którą czyste, zdrowe i zrównoważone środowisko powinno funkcjonować jako prawo podmiotowe jednostki. Jak pisze Bartosz Rakoczy „ustawodawca wskazuje jednak, że ochrona środowiska obejmuje również ochronę życia i zdrowia człowieka. Jest to wyraz antropocentrycznej koncepcji prawa ochrony środowiska, która jednak zmierza, i to w sposób zdecydowany i dynamiczny, w stronę biocentryzmu”³.

Obserwowana obecnie powszechna aktywizacja społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska nasuwa wniosek, iż widząc priorytetyzowanie przez państwo rozwoju gospodarczego, obywatele postanowili sami zadbać o dobro wspólne, jakim jest środowisko. Jednocześnie należy zauważyć, że jego ochrona jest obowiązkiem władz publicznych, nie jego obywateli, co zostało wyrażone wprost w wielu źródłach prawa.

2. KWESTIA OCHRONY ŚRODOWISKA W KONSTYTUCJI RP

Fundamentalna rola środowiska naturalnego w życiu człowieka sprawiła, że ustrojodawca postanowił zabezpieczyć je już na poziomie Konstytucji RP. Art. 5 wprost wskazuje: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Interpretując przepis, należy zauważyć nierozłączność zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Zasada ta została uwzględniona w wielu aktach prawa międzynarodowego, skupiając w sobie najważniejsze wartości wyznawane przez uchwalające je podmioty. Definicja zrównoważonego rozwoju została zapisana w pierwszym zdaniu raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 18–25.

(ang. the World Commission on Environment and Development – WCED) opublikowanego w 1987 r. pt. „Nasza wspólna przyszłość”, zgodnie z którym „na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”⁴. Z takiego sformułowania wynika obowiązek obecnego pokolenia do korzystania ze środowiska w sposób racjonalny, wykluczający nadmierną jego eksploatację. Ingerencja człowieka powinna być więc jak najmniejsza, generując jak najmniejsze szkody, przy maksymalizacji korzyści społecznych z niej wynikających. Zasada zrównoważonego rozwoju swoją genezę czerpie jednak z nauk ekonomicznych, nie prawnych, ewoluując na przestrzeni lat do postaci swoistego rdzenia, wyrażającego podstawowe wartości w dziedzinie ochrony środowiska. W takim ujęciu zasada zrównoważonego rozwoju powinna być traktowana na płaszczyźnie zbliżonej do klauzul generalnych, takich jak np. zasady współżycia społecznego⁵. Częste powoływanie się na zasadę zrównoważonego rozwoju w aktach prawa międzynarodowego warunkuje konieczność zgodnego z nimi sposobu jej rozumienia oraz następstwa jej obowiązywania w prawie polskim⁶. Art. 5 Konstytucji RP wskazuje na szerokie rozumienie definicji środowiska, włączając w jego zakres wszystkie elementy składające się na środowisko naturalne, chroniąc tym samym każdy z nich. Przywołany przepis nie definiuje wprost konkretnych wzorców postępowania władz publicznych w dziedzinie ochrony środowiska, ale bezpośrednio sygnalizuje konieczność jej uwzględnia w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Posługując się więc wykładnią językową, dochodzi się do konkluzji, iż adresatem analizowanego art. 5 Konstytucji RP są organy stanowiące oraz stosujące prawo. Mając na uwadze, iż władze publiczne związane są treścią art. 5, muszą one realizować określone w nim wartości. W związku z tym analizowany przepis może również pełnić funkcję doprecyzowania przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności wyrażonych w art. 31 Konstytucji RP, który jako jedną z nich wskazuje właśnie ochronę środowiska.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP określa sześć wartości, których ochrona umożliwia ograniczenie praw obywatelskich gwarantowanych w ustawie zasadniczej. Zgodnie z jego brzmieniem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać

⁴ Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju *Nasza wspólna przyszłość*, United Nations 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (dostęp: 11.05.2022 r.).

⁵ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2013, art. 5.

⁶ P. Tuleja, (w:) P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 5.

istoty wolności i praw”. Wśród nich została wymieniona ochrona środowiska, co pokazuje, jak kluczową rolę przypisuje jej ustrojodawca. Jak wynika z regulacji, ograniczenie to może zostać wdrożone wyłącznie w ramach ustawy i tylko, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie. Takie sformułowanie przepisu wymaga zaistnienia okoliczności, w których ograniczenie praw jednostki jest niezbędne. Określenie to ma przeciwdziałać sytuacjom, w których władze podejmują takie działania w celu uzyskania korzyści lub ułatwienia swoich zadań. Jak pisze B. Rakoczy, „nie mogą one rekompensować swojej niewydolności przez nakładanie na jednostki zbędnych ciężarów”⁷. W celu zbadania niezbędności limitowania wolności w nawiązaniu do art. 31 Konstytucji RP, Krzysztof Wojtyczek proponuje odpowiedzieć na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”⁸. Twierdząca odpowiedź na każde z nich oznacza, że nie naruszono przesłanki konieczności. Art. 31 zaznacza również, iż ograniczenie nie może naruszać istoty wolności i praw, co kategorycznie uniemożliwia wprowadzanie limitacji, które naruszałaby tę istotę. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”⁹. Zamknięty katalog wartości, których ochrona warunkuje możliwość ograniczenia praw jednostki, jawi ochronę środowiska jako jedną z naczelných wartości wyrażonych w Konstytucji RP. Umieszczając ją pośród bezpieczeństwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób, ustrojodawca uwypuklił kluczową rolę ochrony środowiska w hierarchii wartości polskiego systemu prawnego. Konkludując, umożliwienie w art. 31 Konstytucji RP ograniczenia pod pewnymi warunkami praw jednostek w sytuacji zagrożenia ochrony środowiska, wskazuje, iż zgodnie z polską ustawą zasadniczą, władze publiczne mają w takich okolicznościach obowiązek ochrony środowiska, nawet kosztem praw obywateli.

Artykuł 68 Konstytucji RP wskazuje, że: „1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. 2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa

⁷ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo...*, art. 31.

⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, Dz.U. z 2000 r., nr 3, poz. 46, s. 13.

ustawa. 3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. 4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. 5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży”. Z punktu widzenia omawianej problematyki kluczową rolę pełni tu ustęp 4. Powołując się na negatywne dla zdrowia skutki degradacji środowiska w kontekście poruszonym we wskazanej regulacji dotyczącej prawa do ochrony zdrowia, ustrojodawca potwierdził, iż zagadnienia te wzajemnie się przenikają, uniemożliwiając prowadzenie dyskursu o ochronie zdrowia człowieka w oderwaniu od ochrony środowiska. Przepis ten istotnie akcentuje wpływ stanu środowiska na ogólny dobrostan człowieka. Ponadto ustawa zasadnicza wyraża tu również obowiązek państwa do niwelowania negatywnych dla zdrowia skutków degradacji środowiska, pośrednio przyznając, że ochrona środowiska jest w Konstytucji RP rozumiana w kontekście ochrony życia i zdrowia człowieka. Połączenie w ramach jednego przepisu zdrowia człowieka i ochrony środowiska wskazuje, iż ustrojodawca świadomy interdyscyplinarności zagadnienia ochrony środowiska, wyprowadza z art. 68 Konstytucji RP obowiązek władz publicznych do jego ochrony.

Artykuł 74 ustawy zasadniczej brzmi następująco: „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”. Przepis ten wprost wskazuje na zobowiązanie władz publicznych do ochrony środowiska. Obowiązek ten został podzielony na trzy typy: ochronę środowiska, wdrożenie polityki, której celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom, oraz wspieranie aktywności obywateli na rzecz ochrony środowiska. Analizowana regulacja ma za zadanie jedynie programować zasady polityki państwa, nie określając jednocześnie instrumentów służących osiągnięciu celu. Aby prawidłowo interpretować przywołany przepis Konstytucji RP, należy zatem objaśnić definicję bezpieczeństwa ekologicznego. Mimo bardzo zróżnicowanego sformułowania zagadnienia w doktrynie, Ryszard Paczuski określił je jako „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”¹⁰. Sam art. 74 mówi bowiem o bezpieczeństwie ekologicznym w kontekście prowadzenia polityki ukierunkowanej na jego zapewnienie,

¹⁰ 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.

nie o obowiązku jego zapewniania wprost¹¹. Wspomnienie o przyszłych pokoleniach przywodzi na myśl określoną powyżej definicję zrównoważonego rozwoju, implementując ją niejako również do art. 74 Konstytucji RP. Mając na uwadze, że idea zrównoważonego rozwoju ma swoją genezę w poszukiwaniu odpowiedzi na zagrożenie środowiska w efekcie nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych, należy przyjąć, iż w domyśle stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju ma na celu racjonalny rozwój gospodarczy, niwelujący skutki ingerencji człowieka w przyrodę oraz uwzględniający wymogi jej ochrony. Z treści art. 74 wynika również prawo jednostki do informacji o stanie i ochronie środowiska. Zobowiązanie państwa przepisem rangi konstytucyjnej do informowania obywateli o kondycji środowiska rodzi po stronie władz publicznych obowiązek rzetelnego wypełniania powierzonego w ramach ustawy zasadniczej zadania, jakim jest ochrona środowiska. Powinność ta dotyczy więc wszelkich władz publicznych, tj. władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej. Wynika z tego konkluzja, iż są one podstawową strukturą w procesie realizacji omawianej powinności.

Artykuł 86 Konstytucji RP w brzmieniu: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”, ma charakter subsydiarny względem pozostałych wymienionych powyżej przepisów ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny umieszcza w swych orzeczeniach środowisko i jego ochronę w kategorii dobra wspólnego¹², w związku z czym słusznym pomysłem zdaje się włączenie obywateli w działalność proekologiczną oraz połączony z nią proces ochrony środowiska.

Mimo że jednostkowe działania obywateli nie generują skutków o dużym zasięgu, „to bez nich, bez stałego nacisku społecznego na organy władzy publicznej, na przedsiębiorców itp. nie jest możliwy postęp w prowadzeniu przez państwo polityki proekologicznej”¹³. Obowiązkiem państwa wynikającym z art. 86 Konstytucji RP jest zapewnienie obywatelom instrumentów umożliwiających wykonywanie ciężącego na nich obowiązku ochrony środowiska. Barbara Iwańska celnie uznała, iż „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”¹⁴.

Unormowania na poziomie konstytucyjnym pozwalają na wyróżnienie trzech możliwości regulacji kwestii ochrony środowiska. Pierwszą jest wskaza-

¹¹ M. Florczak-Wątor, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 74.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r., U 4/98, Dz.U. z 1999 r., nr 20, poz. 181, s. 16.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 494.

¹⁴ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 185.

nie ochrony środowiska w kategorii zadań państwa. Drugą z nich jest nadanie jednostkom praw podmiotowych w tym zakresie, zapewniając im w ten sposób ochronę państwa. Trzeci typ regulacji dotyczących ochrony środowiska na płaszczyźnie konstytucyjnej to określenie obowiązków zarówno władz publicznych, jak i obywateli. Analizując przepisy polskiej ustawy zasadniczej, nie da się nie zauważyć wzajemnego przenikania się kwestii ochrony środowiska i zdrowia człowieka, co stanowi wyraz koncepcji holistycznej, zgodnie z którą człowiek stanowi nieodłączny element środowiska naturalnego i wpływa na jego stan¹⁵. Ochrona środowiska stanowi jedno z najważniejszych zadań powierzonych władzom publicznym w ramach Konstytucji RP, ponieważ jego kondycja warunkuje egzystencję oraz rozwój całego społeczeństwa.

3. KWESTIA ODPOWIEDZIALNOŚCI W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE POLSKIM

Oprócz unormowań konstytucyjnych ochrona środowiska została zabezpieczona również w ramach ustaw, takich jak m.in. Kodeks cywilny¹⁶, Kodeks karny¹⁷ czy ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸. Każdy z wymienionych aktów normatywnych określa zasady odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska. Posługując się definicją odpowiedzialności zaproponowaną przez W. Langa, można ją określić jako zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁹. Na potrzeby omawianej problematyki poruszone zostaną trzy rodzaje odpowiedzialności prawnej – cywilna, karna oraz administracyjna. Nawiązanie do dwóch pierwszych definitywnie neguje teorię, zgodnie z którą prawo ochrony środowiska da się zaliczyć wyłącznie do gałęzi prawa administracyjnego. Tak szerokie ujęcie odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska przez ustawodawcę stanowi wyraz rzetelnego wypełniania konstytucyjnej powinności państwa do ochrony środowiska, w ramach którego w formie ustaw określił działania, od których adresaci przepisów powinni się powstrzymać. Stosowanie przymusu ma na celu skuteczne egze-

¹⁵ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 201.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

¹⁷ Ustawa z dnia 4 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, z późn. zm.); dalej: k.k.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627); dalej: p.o.ś.

¹⁹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, t. VIII, z. 31, s. 12.

kwowanie proekologicznych postaw w społeczeństwie, które sprzyjają ochronie środowiska.

Zadaniem odpowiedzialności cywilnej jest ochrona interesu jednostki w ramach naprawienia wyrządzonej jej szkody. Zatem warunkiem koniecznym do jej zaistnienia jest wystąpienie szkody, którą mimo braku oficjalnej definicji w doktrynie, można sformułować jako uszczerbek każdego rodzaju w dobrach lub interesach chronionych prawnie, których poszkodowany doznał wbrew swojej woli. Naprawienie szkody w zakresie ochrony środowiska może polegać na zastosowaniu środków kompensacyjnych, jak np. posadzenie nowego drzewa w miejsce ściętego lub przywróceniu stanu poprzedniego. Ze względu na charakter problematyki ochrony środowiska zasądzenie odszkodowania jest z jego punktu widzenia nieistotne w stopniu, w jakim zaspokaja ono wyłącznie interes prywatny²⁰. W ustawie – Prawo ochrony środowiska odpowiedzialność cywilna została określona w art. 322–328, przy czym dotyczą one kolejno: zakresu stosowania Kodeksu cywilnego do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko; roszczenia przysługującego poszkodowanemu w związku z bezprawnym oddziaływaniem na środowisko; odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną w środowisku przez zakład o zwiększonym lub dużym ryzyku; wpływu legalności prowadzonej działalności na odpowiedzialność odszkodowawczą; roszczenia regresowego o zwrot nakładów względem sprawcy szkody; zobowiązania do udzielenia informacji niezbędnych do ustalenia zakresu odpowiedzialności; roszczenia organizacji ekologicznej o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji. Poza analizowaną ustawą odpowiedzialność cywilna w ramach ochrony środowiska występuje również w Kodeksie cywilnym. Powołuje on odpowiedzialność opartą na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka oraz odpowiedzialność za produkt niebezpieczny.

Odpowiedzialność karna w zakresie ochrony środowiska pełni funkcję prewencyjną oraz funkcję represji wobec sprawcy. Normowana jest art. 329–361 u.p.ś. Na ich podstawie podmioty je naruszające mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za m.in.: brak przestrzegania ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale antysmogowej²¹; brak prowadzenia badań i przechowywania wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi²²; naruszenie obowiązku zgłoszenia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi²³; naruszenie obowiązku przeprowadzania remediacji²⁴; używanie do prac ziemnych gleby lub ziemi zawierających niedopuszczalną zawartość substancji²⁵; naruszenie warunków

²⁰ B. Rakoczy, (w:) Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2013, art. 322.

²¹ Art. 334 p.o.ś.

²² Art. 335a p.o.ś.

²³ Art. 335b p.o.ś.

²⁴ Art. 335c p.o.ś.

²⁵ Art. 336 p.o.ś.

decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu²⁶. Kodeks karny również przewiduje odpowiedzialność w zakresie ochrony środowiska w art. 181–188 i penalizuje on takie zachowania, jak m.in.: powodowanie zanieczyszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach²⁷; nietrzymanie w należytym stanie urządzeń zabezpieczających środowisko²⁸; niszczenie, uszkodzanie, zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu²⁹. Za naruszenie wymienionych przepisów ustawodawca przewidział środki karne o różnym stopniu dolegliwości. Mogą one polegać na zakazaniu sprawcy wykonywania określonej działalności, przepadku rzeczy, która pochodzi z popełnionego przestępstwa, lub w celu przywrócenia stanu poprzedniego nałożony może zostać na sprawcę obowiązek naprawienia szkody, odebranie korzyści lub nawiązka. Odpowiedzialność karną w zakresie ochrony środowiska unormowano również na płaszczyźnie wykroczeń, których popełnienie skutkuje grzywną w wysokości do 5000 zł, aresztem od 5 do 30 dni lub ograniczeniem wolności do jednego miesiąca³⁰. Wiele z nich uregulowano także w ustawach, takich jak: Prawo górnicze i geologiczne, ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, ustawa o ochronie zwierząt, Prawo wodne, ustawa o odpadach czy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przez odpowiedzialność administracyjną rozumie się zasadę ponoszenia przez osoby fizyczne albo jednostki organizacyjne przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, za działania bądź zaniechania stanowiące naruszenia nakazów lub zakazów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub w aktach administracyjnych o charakterze indywidualnym³¹.

W zakresie ochrony środowiska uregulowano ją w ustawie – Prawo ochrony środowiska w dziale trzecim obejmującym art. 362–375. Polski system prawny przewiduje w nich możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności w ramach nałożenia ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Jeżeli podjęcie wspomnianych działań nie jest możliwe, organ stosujący prawo może zobowiązać oddziałującego negatywnie na środowisko do wpłaty określonej kwoty pieniędzy na rzecz funduszu ochrony środowiska w wysokości, która odpowiada wyrządzonym w środowisku szkodom. Charakterystycznym rodzajem działania organów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska jest mechanizm wstrzymania działalności zagra-

²⁶ Art. 337a u.p.ś.

²⁷ Art. 181 k.k.

²⁸ Art. 186 k.k.

²⁹ Art. 187 k.k.

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008, z późn. zm.), art. 1.

³¹ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 136.

żającej środowisku w drodze decyzji organów samorządu gminnego lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opisany w art. 364 u.p.ś.

Omówione rodzaje odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska zostały ustanowione w drodze ustaw przez prawodawcę. Bezpośrednim ich celem jest powstrzymanie adresatów wskazanych norm prawnych od działań mogących powodować szkody w środowisku naturalnym. Wytypowane w ustawach niepożądane zachowania zostały ujęte w formie przepisów ze względu na towarzyszący im przymus. Okoliczności, w których nie byłyby one opatrzone przymusem ze strony władz publicznych, mogłyby skutkować dowolną eksploatacją zasobów środowiska, które w dłuższej perspektywie mogłyby doprowadzić do całkowitego jego zniszczenia. Ustawodawca poprzez nakładanie nakazów i zakazów określonych zachowań na adresatów norm prawnych, pośrednio wypełnia także swoją konstytucyjną powinność ochrony środowiska, określając konkretne działania jako szkodliwe dla środowiska, a w konsekwencji, wykluczając legalne ich podejmowanie. Takie działania ustawodawcze stanowią wyraz rzetelnego i skrupulatnego wykonywania przez władze publiczne obowiązku ochrony środowiska.

4. KWESTIA OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE UNIJNYM

Dokonując przeglądu uregulowań konstytucyjnych w zakresie ochrony środowiska, obowiązek państwa do jego ochrony stanowi oczywistą konkluzję. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż władze publiczne są uprawnione do działań wyłącznie w granicach terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dla swej skuteczności ochrona środowiska wymaga skoordynowanych działań o charakterze globalnym, nie jednostkowym. Z tego powodu uregulowania o charakterze unijnym cieszą się większą skutecznością w swoich staraniach o zachowanie nie pogorszonego stanu środowiska.

Unia Europejska jako gospodarczo-polityczny związek państw na przestrzeni lat wypracowała jeden z najsurowszych mechanizmów ochrony środowiska. Prawodawstwo unijne od zawsze podkreślało, iż zrównoważony rozwój oraz proekologiczny postęp gospodarczy są dla Unii wartościami nadrzędnymi. Oprócz licznych odwołań do ochrony środowiska w aktach prawa unijnego wdrożone zostały polityki i strategie klimatyczne, w tym Europejski Zielony Ład, których zadaniem jest ukierunkowywanie działań Unii Europejskiej i jej państw członkowskich na jak najmniejsze zanieczyszczenie środowiska naturalnego.

Podstawą ochrony środowiska w wymiarze unijnym jest art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³², określający m.in. cele polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, wśród których wymienia się: zachowanie, ochronę

³² Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana); dalej: TFUE.

i poprawę jakości środowiska naturalnego; ochronę zdrowia ludzkiego; rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczanie zmian klimatu. W dalszej części art. 191 skupiono się na określeniu katalogu zasad, na których będą bazować działania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w zakresie ochrony środowiska. Wymieniono tu zasadę ostrożności, zasady działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Ponadto w ramach prawodawstwa unijnego powstała dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG³³, która określiła dostęp do informacji o stanie środowiska jako prawo podmiotowe przysługujące jednostce. Głównym zadaniem aktu jest stworzenie po stronie władz publicznych państw członkowskich obowiązku do udostępniania obywatelom informacji o środowisku. Co więcej, dyrektywa 2003/4/WE poza wymienioną powinnością, zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do rozpowszechniania posiadanych informacji o stanie środowiska w sposób automatyczny za pośrednictwem technologii elektronicznych³⁴.

Pobieżna analiza wybranych aktów prawa unijnego nie uwydatnia w wystarczającym stopniu faktu, iż Unia Europejska wykreowała wiele osiągnięć prawodawczych w zakresie ochrony środowiska. Jej działalność w dziedzinie gospodarki jako wartość pierwszorzędą traktuje ochronę zasobów naturalnych Europy, utrzymanie dobrego stanu środowiska, kierując się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. Wiele działań zmierzających do uczynienia gospodarki przyjazną środowisku, sprawiło, że normy środowiskowe obowiązujące w Unii Europejskiej stały się jednymi z najskuteczniejszych na świecie.

Decydując się na przystąpienie do Unii Europejskiej, państwo godzi się jednocześnie na to, iż prawo unijne staje się częścią jego własnego systemu prawnego. Zjawisko to wynika z zasady pierwszeństwa prawa unijnego, sformułowanego w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁵. Zasada ta zakłada przede wszystkim pierwszeństwo prawa unijnego względem prawa krajowego, obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego przez państwa członkowskie oraz zakaz wprowadzania do krajowego porządku przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym. Wynika więc z tego, iż każda czynność prawodawcza instytucji unijnych rodzi po stronie państwa obowiązek wdrożenia jej do krajowego systemu prawa. Jest to o tyle istotne z punktu widzenia ochrony

³³ Dz.Urz. UE L nr 41, z 2003 r., s. 26.

³⁴ A. Trela-Smalarz, *Dostęp do informacji o ochronie środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 21–39.

³⁵ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie *Flaminio Costa* przeciwko *ENEL*, sprawa 6–64, dokument 61964CJ0006.

środowiska, iż Unia Europejska na przestrzeni lat unormowała w ramach określonych art. 288 TFUE aktów, tj. rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, wiele dokumentów zobowiązujących państwa członkowskie do prowadzenia swoich spraw w duchu proekologicznym. Jako członkowie Unii Europejskiej nie tylko nie mogą czynić niczego, co pozostawałoby w konflikcie z prawem wspólnotowym szczegółowo chroniącym środowisko, ale również zobowiązani są do realizacji wskazanej w jej aktach normatywnych polityki zmierzającej do działania w jak największym stopniu wspierającego ochronę środowiska. Skuteczność prawa unijnego w tym zakresie wynika zwłaszcza z mechanizmów kontroli wypełniania przez państwa członkowskie zobowiązań unijnych. W związku z tym obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska poza przepisami Konstytucji RP czerpie swe korzenie także z prawa Unii Europejskiej, dla której ochrona środowiska jest obecnie wartością naczelną.

5. WYKONYWANIE OBOWIĄZKU WŁADZ PUBLICZNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA

Nałożenie na władze publiczne obowiązku ochrony środowiska naturalnego wymaga podjęcia przez nie wielu działań zmierzających do jego skutecznego wykonywania. W celu rzetelnego zadośćuczynienia tej powinności państwo powinno skoordynować swoją strategię na wielu płaszczyznach, zapewniając tym samym zabezpieczenie środowiska w jak najpełniejszym wymiarze.

Artykuł 68 ust. 4 Konstytucji RP, jak wspomniano powyżej, zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Zespolenie zdrowia człowieka i wpływu, jaki ma na nie kondycja środowiska w ramach jednego przepisu, jest kluczowe dla określenia wykonywania przez państwo obowiązku ochrony środowiska. Działania zmierzające do zwalczania chorób epidemicznych powinny zatem oscylować w największym stopniu wokół efektywnego rozwijania sektora medycznego. Co więcej, pandemia Covid-19 wykazała, jak fundamentalne znaczenie dla zdrowia publicznego ma izolowanie osób chorych oraz stopień wyszczepienia społeczeństwa, co umieszcza działalność zorientowaną na promowanie szczepień w zakresie wykonywania obowiązku wynikającego z art. 68. Jak wskazał B. Banaszak „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”³⁶. Na bezpieczeństwo sanitarne wpływają również czynniki z pozoru oczywiste, takie jak zapewnienie społeczeństwu dostępu do czystej

³⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 412.

wody czy dbałość o usuwanie odpadów. Wymienione obowiązki dotyczą zarówno władz na stopniu centralnym, jak i lokalnym.

Ponadto władze publiczne zmagają się w swych działaniach do ochrony środowiska także przez powoływanie w strukturze państwa instytucji oraz urzędów, takich jak m.in. Ministerstwo Klimatu i Środowiska czy Instytut Ochrony Środowiska, których podstawą funkcjonowania jest działalność zorientowana na szukanie możliwości ochrony środowiska w ramach prac legislacyjnych, tworzenia naukowego podłoża ochrony środowiska oraz podnoszenia świadomości ekologicznej w społeczeństwie poprzez promowanie postaw proekologicznych.

Kolejną formą realizowania ochrony środowiska przez państwo jest działalność ustawodawcza, skupiająca w sobie obowiązek powstrzymania się od zachowań szkodliwych dla środowiska, przewidując jednocześnie konsekwencje w razie ich popełnienia. Dolegliwości przewidziane przez prawodawcę przyjmują tu więc formę prewencyjną względem adresatów przepisów. Ryzykują oni bowiem doświadczeniem nieprzyjemnych konsekwencji w razie naruszenia prawa.

6. PODSUMOWANIE

Obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska został przewidziany w kilku przepisach Konstytucji RP. Ustrojodawca zwrócił w ustawie zasadniczej szczególną uwagę na kwestię wzajemnego przenikania się zagadnienia zdrowia człowieka i ochrony środowiska, co dowodzi, iż mają one na siebie ogromny wpływ i niemożliwym jest chronienie zdrowia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przy jednoczesnym ignorowaniu kondycji środowiska naturalnego. Uwzględniając jego kluczową rolę w egzystencji człowieka, rozwiązania konstytucyjne skupiające tak dużą uwagę właśnie na kwestii środowiska wydają się zrozumiałe. Mając na uwadze, jak negatywnie na przestrzeni lat działalność człowieka odbiła się na środowisku naturalnym, dalsze umożliwianie rozwoju gospodarczego jego kosztem wydawało się nieakceptowalne. Jako kluczowy warunek umożliwiający utrzymanie dobrostanu i rozwoju człowieka oraz, generalnie ujmując, egzystencję społeczeństwa, zasługuje na szczególną ochronę w systemie prawnym. Powierzenie obowiązku jego ochrony władzom publicznym pozwala na jego zabezpieczenie w formie wielopłaszczyznowych działań. Wśród nich można wyróżnić m.in. powoływanie określonych instytucji oraz prowadzenie badań mających na celu jego ochronę, gromadzenie i udostępnianie dotyczących go statystyk, czy działalność prawodawczą zabraniającą nadmiernej eksploatacji środowiska oraz penalizującą określone zachowania mu szkodzące.

Zgodnie z opinią wyrażoną w rezolucji 48/13, przyjętej przez Radę Praw Człowieka ONZ w dniu 8 października 2021 r. – prawo człowieka do czystego,

zdrowego i zrównoważonego środowiska jest prawem człowieka³⁷. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jak stanowi art. 5, chroni prawa człowieka, wskazując że są one niezbywalną i naturalną konsekwencją godności człowieka. Państwo, stanowiąc gwarancję bezpieczeństwa, jest obowiązane nie tylko szanować prawa i wolności człowieka, ale również chronić je w ramach systemu prawnego. Fakt, że ustrojodawca zabezpieczył w ustawie zasadniczej ochronę środowiska w tak szerokim ujęciu, może stanowić dowód na to, iż w zamyśle uznał ochronę środowiska nie tylko za obowiązek władz publicznych, ale również niezbywalne prawo człowieka.

REFERENCES

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Florczak-Wątor M., (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, t. VIII, z. 31
- Maczak P., *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Poznań 2000
- Paczuski R., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, (w:) A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005
- Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2013
- Rakoczy B., *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2
- Rakoczy B., (w:) Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2013
- Trela-Smalarz A., *Dostęp do informacji o ochronie środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1
- Tuleja P., (w:) P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999

³⁷ Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ 48/13 z dnia 8 października 2021 r., Prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, A/HRC/RES/48/13.