Marieta Czekalowska*

Uniwersytet Szczeciński

**PROBLEM KONSTYTUCYJNYCH NORM PROGRAMOWYCH
DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŚRODOWISKA
NA TLE WYBRANYCH REGULACJI USTAWOWYCH**

Streszczenie

Problematyka dotycząca ochrony środowiska w ujęciu norm programowych należy do materii konstytucyjnej, której w literaturze nie poświęca się zbyt wiele uwagi. W niniejszym artykule, na wybranych przykładach wynikających z ustawodawstwa, wskazano problemy, jakie mogą powstać przy rozstrzyganiu przez władze publiczne konkretnych kwestii związanych z realizowaniem obowiązków dotyczących ochrony środowiska. Ponadto, wskazano niektóre formy aktywności, jakie przewidują te władze, by wspierać inicjatywy obywatelskie na rzecz poprawy stanu środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, Konstytucja RP, władze publiczne, normy programowe

Niniejszy artykuł dotyczy wybranych zagadnień związanych z ochroną środowiska, o których mowa w art. 74 ust. 2 oraz ust. 4 Konstytucji RP. Rozważania dotyczą istoty stosowania norm programowych, jak i celów z nich wynikających. W artykule wskazano organy władzy publicznej wykonujące zadania w zakresie ochrony środowiska, a następnie przedstawiono wybrane sytuacje faktyczne i prawne mogące dać asumpt do wątpliwości interpretacyjnych związa-

---

* Adres e-mail: marietacz@wp.pl

nych z wykonywaniem, a następnie z egzekwowaniem obowiązków dotyczących ochrony środowiska. Na kilku wybranych przykładach odniesiono się również do działań mających na celu wspieranie przez władze publiczne aktywności obywateli i organizacji pozarządowych – tj. zrzeszeń, w rozumieniu art. 58 ust. 1 Konstytucji RP¹ – na rzecz poprawy stanu środowiska. Mam przy tym na myśli wskazanie, czy te działania rzeczywiście odnoszą się do konstytucyjnych zadań oraz wskazanie niektórych kompetencji, jakie przysługują podmiotom zaangażowanym w przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska.

Podkreślić należy, że przepisy art. 74 ust. 2 oraz art. 74 ust. 4 Konstytucji RP dają podstawy do dekodowania norm określanych w doktrynie jako programowe. Rozważania dotyczyć muszą zatem istoty tych norm, a także ich relacji względem ustawodawstwa, które – na kanwie wybranych regulacji – przysparzają wielu wątpliwości interpretacyjnych związanych z wykonywaniem obowiązków co do stanowienia oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony środowiska. W niniejszym artykule pominięto natomiast wątki związane z rolą norm programowych w kwestii dochodzenia ewentualnych roszczeń obywateli i innych podmiotów wobec państwa w przypadku braku realizacji lub nienależytej realizacji celów z nich wynikających, co ma wszakże istotną doniosłość w kontekście reguł znaczeniowych wynikających z art. 81 Konstytucji RP.

W związku z tematem artykułu istotnym zagadnieniem jest rozpatrywanie przepisów art. 74 Konstytucji RP w ścisłym powiązaniu funkcjonalnym i merytorycznym z przepisem art. 5 Konstytucji RP, wskazującym na zasadę zrównoważonego rozwoju². Przepis art. 5 stanowi bowiem, iż „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”. A zatem nie można pominąć również faktu, iż zasada zrównoważonego rozwoju sama stanowi swoistą normę programową, gdyż nakazuje realizację konkretnych celów polityki państwa, które zostały sprecyzowane w dokumentach prawa międzynarodowego oraz wewnętrznego³.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

² J. Potrzeszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 212.

³ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcinski, Warszawa 1997, s. 97. Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, iż jednym z celów Unii jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju Europy, którego dominantą jest ochrona środowiska (Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010).

W myśl art. 5 Konstytucji RP, ochrona środowiska stanowi jedno z podstawowych zadań państwa, a więc wszelkich władz publicznych na czele z samym ustawodawcą. Zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, oznacza z kolei zgodne z prawem funkcjonowanie państwa i jego organów oraz wyraża nakaz działania organów władz publicznych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo. W myśl poglądu Pawła Sarneckiego, działanie organów *jedynie na podstawie i w ramach kompetencji jest podstawą tzw. zasady praworządności, będącej jedną z elementów państwa prawnego*⁴. O legitymizacji do działania w ramach kompetencji organu jest więc mowa w art. 7 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę legalizmu. Innymi słowy, istota zasady legalizmu przejawia się w tym, iż wszelka działalność władcza wymaga od organów władzy publicznej „oparcia” swojej działalności na wyraźnie sformułowanych podstawach prawnych, tzn. na podstawie kompetencji w granicach przyznanych przez prawo⁵.

Adresatem obowiązków wynikających z przepisów art. 74 Konstytucji RP są władze publiczne, w skład których wchodzi wszystkie organy państwowe i samorządowe dysponujące informacjami o stanie środowiska i jego ochronie⁶. Doktryna, jak i orzecznictwo prawa konstytucyjnego wskazują, iż do władzy publicznej można zaliczyć także „inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”⁷. W nauce pojawia się również pojęcie „organu władzy publicznej”, które obejmuje wszystkie organy państwowe, niezależnie do której z konstytucyjnych „władz” *przynależą i niezależnie od centralnego czy terenowego zakresu działania*⁸. Uważam, że termin „władze publiczne” powinien być interpretowany od strony funkcjonalnej, jako że chodzi o wszelkie podmioty dysponujące władztwem publicznym.

Z powołanych powyżej przepisów Konstytucji RP wynika jednoznacznie, iż mamy do czynienia nie tylko z zawartymi w nich normami programowymi, lecz

---

⁴ P. Sarnecki, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, wyd. 9, Warszawa 2014, s. 73.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2 rozsz., Warszawa 2008, s. 29.

⁶ L. Garlicki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 5.

⁷ Wyrok TK z 4.12.2001 r., sygn. akt SK 18/00, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 13–14.

⁸ Ibidem, s. 13.

również z dyrektywami polityki państwa. Są to bowiem takie normy, które nakazują realizację konkretnych celów, wskazanych przez normodawcę, a nie precyzują określonych kierunków i metod zachowania się⁹. W normie programowej, przyjmującej postać: „podmiotowi (...) nakazuje się, by w okolicznościach (...) zrealizował zachowania zapewniające osiągnięcie celu”, ów cel „przeniesiony” jest na adresata¹⁰. Adresatem norm programowych jako norm optymalizacyjnych jest w istocie właśnie władza publiczna, w tym sam ustawodawca, a jej obowiązkiem – osiąganie konkretnych celów, przy czym bez konkretnego rezultatu ich osiągnięcia¹¹. Istota normy programowej nie sprowadza się do zagwarantowania jednostce konkretnych uprawnień, lecz do wyznaczenia celów i kierunków działalności państwa w tej dziedzinie¹². Według koncepcji Roberta Alexy’ego przyjmuje się, iż norma programowa może być traktowana jako zasada, w świetle której nie stanowi ona w gruncie rzeczy podstawy do „pozytywnych” roszczeń obywateli względem państwa, co tym samym oznacza, iż obowiązek realizacji tegoż obowiązku przez władzę publiczną nie umożliwia w ogóle obywatelom dochodzenia swoich praw wobec władz publicznych¹³. Należy jednak wskazać, iż norma ta może dawać podstawy do roszczeń obywateli o charakterze „negatywnym”, to jest żądań o zaniechanie lub powstrzymanie się od pewnych działań ze strony władzy publicznej¹⁴.

Przepisy art. 74 Konstytucji RP wysławiają normy nakazujące organom władzy publicznej podjęcie działań zmierzających do realizacji celów polegających na wykonywaniu swoich obowiązków w zakresie ochronie środowiska¹⁵. Niewątpliwie przepisem nakładającym na organy władzy publicznej określony obowiązek, tym samym wyrażający nakaz dążenia do jego zapewnienia, jest przepis art. 74 ust. 2. Wyraża on w szczególności normę optymalizacyjną, tj. nakazującą realizację tego obowiązku *w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości*¹⁶. Ponadto przepis ten spełnia odpowiednie

⁹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, w: *Charakter i struktura norm...*, s. 97.

¹⁰ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 40.

¹¹ P. Sarnecki, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 254.

¹² M. Jagielski, w: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 240.

¹³ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, w: *Charakter i struktura norm...*, s. 111.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, s. 98.

¹⁶ Ibidem, s. 101.

wymagania kompetencyjne, ponieważ „pochodzą” one od kompetentnego organu prawotwórczego i stanowią dla ustawodawcy zwykłego normę ukierunkowującą treść i sposób stanowienia prawa. Dokonując analizy przepisów z art. 74 Konstytucji RP, należałoby wskazać na wyprowadzenie z ich treści celów oraz dyrektyw postępowania, w szczególności stwierdzenia, w jaki sposób adekwatne obowiązki władze publiczne powinny realizować. Wskazówką w tym zakresie jawi się treść art. 81 Konstytucji RP, stanowiący o możliwości dochodzenia praw określonych w art. 74 Konstytucji RP w granicach określonych w ustawie. Pojawia się tutaj przede wszystkim problem „konfrontacji” treści ustaw z normami konstytucyjnymi, i dopiero w dalszej kolejności – dochodzenia uprawnień na podstawie treści wszelkich norm prawnych.

Podkreślić należy, że do celów i zadań wszelkich władz publicznych należą: 1) ochrona środowiska w ujęciu szerokim, tj. niesprowadzana tylko do zagadnień wskazywanych w ustawach, przykładowo w ustawie Prawo ochrony środowiska¹⁷, ustawie Prawo wodne¹⁸ czy w ustawie o ochronie przyrody¹⁹; 2) zapewnianie tak zwanego bezpieczeństwa ekologicznego; 3) wspieranie działań obywateli (oraz ich zrzeszeń) podejmowanych na rzecz poprawy i ochrony środowiska.

Z systemowego punktu widzenia problematyka definiowania władz publicznych i ich organów wymaga wskazania celów i funkcji, jakimi powinni się oni kierować, aby realizować przysługujące im kompetencje „obwarowane” ustawowo w zakresie ochrony środowiska. W tym ujęciu, zadania wykonywane przez władze publiczne można głównie podzielić na:

- tak zwane zadania zobowiązująco-reglamentacyjne, wykonywane głównie przez organy ochrony środowiska, o których mowa w art. 376 ustawy p.o.ś²⁰;
- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, wykonywane głównie przez organy administracji niezespólonej (między innymi przez inspekcję ochrony środowiska)²¹;
- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym oraz organizatorskim polegające na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska, wy-

---

¹⁷ Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), zwana dalej u.p.o.ś.

¹⁸ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469).

¹⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

²⁰ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 82; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...

²¹ M. Górski, *Prawo...*, s. 83.

konywaniu czynności mających wpływ bezpośrednio na stan środowiska, przypisane zarówno organom szczebla centralnego, jak i lokalnego (w szczególności jako zadania własne samorządu terytorialnego)²².

Wyrazem doniosłości normy wynikającej z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP jest zarówno nakaz ochrony środowiska, w której mieści się ochrona przed zanieczyszczeniem środowiska, jak i również nakaz zapobiegania wszelkim skutkom zanieczyszczenia środowiska. Analizując zagadnienie doniosłości normatywnej wynikającej z tego przepisu, należy z całą mocą podkreślić, iż władze publiczne działające poprzez swoje organy są zobowiązane *ex lege* do przestrzegania i wykonywania wskazanych w ich zakresie kompetencji w celu egzekwowania obowiązków dotyczących ochrony środowiska.

W kontekście omawiania „skuteczności” realizacji konstytucyjnych norm programowych, znamiennym jest – jak wspomniano wyżej – odesłanie do ustawodawstwa, zgodnie z brzmieniem art. 81 Konstytucji RP. W opinii Andrzeja Grabowskiego, mając na względzie problematykę obowiązywania prawa stanowionego, norma może przybrać następujące postaci jego „intensji”: „1) norma prawa stanowionego obowiązuje wtedy i tylko wtedy, gdy jest przestrzegana oraz 2) norma prawa stanowionego obowiązuje wtedy i tylko wtedy, gdy jest efektywna (skuteczna)”²³. Autor ten wskazuje, iż efektywność prawa określana bywa często za pomocą przestrzegania prawa²⁴. Jednakże należy w tym miejscu zauważyć i mocno podkreślić, że efektywność prawa powinna być oparta o odpowiednie kompetencje organów w zakresie jego stosowania. Jeżeli kompetencje organów w zakresie ochrony środowiska będą się „pokrywały” lub pozostawały niejasne co do samych reguł znaczeniowych, będzie to świadczyło o zwiększonym ryzyku braku efektywności prawa je regulującego, co w konsekwencji może rodzić kolejne ryzyko powstania sporów kompetencyjnych między organami.

W myśl poglądu Pawła Sarneckiego, okoliczność odesłania do ustawy nie jest jednakże wystarczającym warunkiem do uznania, iż konkretny przepis można zaliczyć do przepisu programowego, bowiem istotne jest, jakie cele zawiera norma wynikająca z tegoż przepisu²⁵. Obowiązek ochrony środowiska jest zarówno celem, jak i ustawowym nakazem organów władzy publicznej,

²² Ibidem, s. 82 i 83.

²³ A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 355.

²⁴ Ibidem, s. 355.

²⁵ P. Sarnecki, w: *Sześć lat...*, s. 254.

jednakże sposób realizacji tegoż obowiązku może w praktyce przysparzać wiele trudności natury formalnoprawnej, opierających się na niedookreśloności znaczeniowej przejawiającej się brakiem jasności co do konkretnych zadań oraz kompetencji przysługujących organom właściwym do ich wykonywania.

Przykładem ilustrującym powyżej wskazany problem jest przepis art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁶, w którym mowa jest o wykonywaniu zadań przez organy „w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy”. Tymczasem, art. 7 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁷, stanowi, iż „organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska”, z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w art. 8 tejże ustawy, gdzie organem właściwym jest minister do spraw środowiska. Mając na uwadze brzmienie literalne wskazanych obu przepisów trudno *prima facie* – przed dokonaniem dalszej interpretacji – wskazać, który z wymienionych wyżej organów jest właściwy do zapobiegania i naprawy szkód w środowisku. Należy zapytać, czy jest to regionalny dyrektor ochrony środowiska (specjalistyczny organ z zakresu ochrony środowiska, utworzony na mocy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko)²⁸, czy też wojewódzki inspektor ochrony środowiska organ, o którym mowa w u.i.o.ś, czy też – czego nie można wykluczyć – oba te organy. Obowiązek wykonywania zadań przez powyżej wskazane organy został w ustawach ograniczony w stosunku do podmiotów korzystających ze środowiska. Obszerną definicję tych podmiotów odnajdziemy z kolei w art. 3 pkt 20 u.p.o.ś.²⁹

W celu rozwiania wątpliwości co do dokonania właściwego „odkodowania” normy prawnej z powyższych przepisów, należy odnieść się przede wszystkim do wykładni językowej, mając na uwadze fakt, iż przepis kompetencyjny podlega zawsze w pierwszym jej etapie – wykładni literalnej³⁰.

²⁶ Ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.), zwana dalej u.i.o.ś.

²⁷ Ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1789), zwana dalej u.z.s.ś.

²⁸ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), zwana dalej u.u.i.o.ś.

²⁹ Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska....

³⁰ Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 29.

W związku z powyższym, należy sięgnąć do doktryny prawa, która przyjmuje, iż nadzór nad zapobieganiem i naprawą szkód w środowisku należy do regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub ministra właściwego ds. środowiska³¹. Trudno bowiem mówić o „sprawowaniu odpowiedzialności” nad realizacją obowiązków w zakresie naprawy i zapobiegania szkodom w środowisku, nie kierując bądź bezpośrednio nie wykonując tychże czynności. Potwierdzeniem tegoż stanowiska jest przepis art. 16 u.z.s.ś., który nakazuje podejmowanie działań zapobiegawczych lub naprawczych właśnie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (z zastrzeżeniem art. 10 powyższej ustawy). Jeśli chodzi o wykonywanie tychże zadań przez inspekcję ochrony środowiska, to doktryna nie zajmuje jednoznacznie w tym zakresie stanowiska. A zatem, pojawiają się w tym miejscu uzasadnione wątpliwości, w jakim celu zadania te pojawiły się w ustawowym „katalogu” zadań inspekcyjnych. Można tylko z pewną dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż ustawodawca miał na celu szczególną troskę o powstałe lub mogące powstać szkody w środowisku i podkreślenie wagi zagrożenia nimi. Przypisał je również organowi o charakterze typowo kontrolnym. Niemniej jednak, należy z całą mocą podkreślić, iż kontekst literalny (a właściwie powołanie się ściśle na jego brzmienie) może wprowadzać wątpliwości interpretacyjne dla organów stosujących prawo. Wydaje się niecelowym i nieprzemyślanym zabiegiem legislacyjnym wskazywanie literalnie tożsamych zadań dwóm niezależnym organom. Taka sytuacja mogłaby powstać jedynie wtedy, gdy jeden z organów posiadałby szczególne, doprecyzowane uprawnienia wynikające z powołanych wyżej przepisów. Jednakże z takim przypadkiem nie mamy tu do czynienia.

Kolejnym przypadkiem ilustrującym niekonsekwencję ustawodawcy w relacji do zamierzeń ustrojodawcy w kontekście realizacji norm programowych, jest przepis art. 115a ust. 1 u.p.o.ś. Stanowi on o tym, iż organ ochrony środowiska (o którym mowa w art. 376 powyższej ustawy) wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu na podstawie pomiarów wykonanych między innymi przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wykazujących, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy tego hałasu. W myśl bowiem art. 2 ust. 1 pkt 1 lit b powołanej wyżej u.i.o.ś., do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy „kontrola podmiotów korzysta-

---

³¹ A. Brzezińska, *Zapobieganie i naprawa szkód w środowisku – dochodzenie roszczeń od sprawców szkód*, Prawo Ochrony Środowiska ABC, Komentarz praktyczny nr 104526; W. Ćwiek, *Zapobieganie i naprawa szkód w środowisku cz. IV*, Prawo Ochrony Środowiska ABC, Komentarz praktyczny nr 101012.

jących ze środowiska w zakresie przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska”. Warto wskazać, iż zgodnie z art. 115a ust. 2 u.p.o.ś., „jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, portów, lotnisk lub z działalnością osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą”, decyzji, o której mowa w art. 115a ust. 1 powyższej ustawy, nie wydaje się. Dokonując dalszej analizy powyższego przepisu należy wskazać, iż gdy po wydaniu decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przez organ ochrony środowiska, uwzględniającej w swej istocie wyniki pomiarów dokonanych przez inspekcję ochrony środowiska, fakt przeprowadzenia następnie przez nią kontroli w zakresie przestrzegania warunków zawartych w tejże decyzji, może świadczyć o działaniu określonym jako „orzekanie we własnej sprawie”. W praktyce oznacza to, iż inspektorzy dokonują w ramach czynności kontrolnych ustaleń faktycznych i prawnych w oparciu o dokumentację już przez siebie sporządzoną, to jest sprawozdanie z wyników pomiaru hałasu. W tej sytuacji, orzecznictwo, jak i doktryna nie zajmują stanowiska. Ponadto, nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w przypadku braku decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie ma możliwości wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych norm poziomu hałasu. Dopiero z chwilą, gdy takowa decyzja zostanie wydana i stanie się ostateczna, będzie możliwe przeprowadzenie pomiarów hałasu, sprawdzających przestrzeganie przedmiotowej decyzji w zakresie warunków korzystania ze środowiska.

Odnosząc się do istoty sporu kompetencyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „o sporze możemy mówić wtedy, gdy organy zainteresowane w sprawie w drodze dostępnych metod wykładni prawa obowiązujących przepisów, nie są w stanie jednoznacznie określić, który z nich jest właściwy w sprawie”³². W większości przypadków, w zakresie zagadnień związanych z prawem ochrony środowiska, sądy administracyjne sprawujące kontrolę nad prawidłowością zastosowania i wykładni norm prawa materialnego nie rozwiązują wątpliwości interpretacyjnych za organy stosujące te przepisy. Znacznie częściej bowiem w tego rodzaju przypadkach występuje spór negatywny, w którym żaden z organów nie podejmuje stosownych działań, oczekując na zajęcie stanowiska przez ten, który ich zdaniem jest właściwy. Wobec braku działań ze strony każdego z organów, sprawa dotycząca konkretnego zagrożenia w środowisku często pozostaje nierozstrzygnięta.

³² Postanowienie NSA z 29.01.2014 r., sygn. akt II OW 134/13, LEX nr 1452877.

Następnym przykładem wskazującym na występowanie wątpliwości w zakresie sposobu realizacji przez ustawodawcę norm programowych w ramach ochrony środowiska, jest przepis art. 363 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś., zgodnie z którym „wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia”. W sytuacji, gdy negatywne oddziaływanie na środowisko osiągnęło znaczne rozmiary lub zagraża życiu lub zdrowiu, wtedy właściwym organem, zgodnie z regulacjami określonymi w art. 364 u.p.o.ś., jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Wobec braku konkretnych przesłanek dotyczących tego, czy w danej sytuacji zastosowano działania w granicach kompetencji właściwych organów, konsekwencje w zakresie „zdiagnozowania” ewentualnego przypadku oddziaływania na środowisko, mogą mieć wpływ nie tylko na stan środowiska, ale także na zdrowie i życie ludzi. Na tle powołanych wyżej przepisów, wątpliwości dotyczyć mogą bowiem tego, czy oddziaływanie na środowisko osiągnęło skalę negatywnego oddziaływania, czy też może to być uciążliwość, której źródłem jest działalność niepowodująca przekroczenia obowiązujących standardów korzystania ze środowiska. Jednakże przy jednoczesnej uznaniowości (oznaczającej pewien rodzaj luzu decyzyjnego), zagrożeniem stojącym przed organem ochrony środowiska jest sklasyfikowanie konkretnej sytuacji, tzn. czy obejmuje ona znaczne rozmiary lub zagraża życiu lub zdrowiu człowieka, nie wyłączając przy tym z rozważań w ogóle kwestii w zakresie podjęcia inicjatywy co do wskazania konkretnych czynności zmierzających do ograniczenia (negatywnego) oddziaływania na środowisko.

Odnosząc się do brzmienia przepisu art. 74 ust. 4 Konstytucji RP i jego wpływu na ustawodawstwo, należy podnieść szczególną wagę zagadnienia wspierania przez władze publiczne obywateli w zakresie działań na rzecz poprawy ochrony środowiska. Aktywne uczestnictwo obywateli w zakresie ochrony środowiska może przejawiać się na wielu płaszczyznach. Przykładowo, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.u.i.o.ś., postępowanie wymagające udziału społeczeństwa to postępowanie w kwestii wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dotyczących przedsięwzięć, wobec których wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.u.i.o.ś.)³³. A zatem należy podkreślić, iż udział organizacji „ekolo-

³³ J. Sommer, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 323.

gicznych” (których uprawnienia są ograniczone do postępowań wymagających udziału społeczeństwa) jest wyłączony w sytuacji, gdy nie jest sporządzany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i tym samym ocena oddziaływania na środowisko. Nie oznacza to jednakże, że organizacja ekologiczna nie może uczestniczyć w postępowaniu, a mówiąc ściślej, wnieść o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu. W tym przypadku, gdy takiego raportu brak, organizacja ekologiczna może w każdej chwili skorzystać z uprawnień jej przysługujących, nie na podstawie art. 44 u.u.i.o.ś., lecz na podstawie art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁴.

W nieco odmiennym świetle przedstawia się udział społeczeństwa w kwestii ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie znaczenie ma to dla zainteresowanych poziomem zgodności wykonywania prawa własności zagospodarowanego terenu z warunkami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (o czym świadczy przepis art. 6 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)³⁵. W sytuacji, gdy uchwalony miejscowy plan, który jest aktem prawa miejscowego, narusza interesy prawne tychże osób, przysługuje im prawo wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³⁶. Niefortunnym rozwiązaniem wydaje się fakt, iż uprawnienie skargowe w kwestii „istotnego naruszenia” trybu sporządzania planu czy też zasad jego sporządzenia ma charakter jednorazowy. Innymi słowy, w sytuacji, gdy sąd administracyjny orzekł już w sprawie i skargę w tym zakresie oddalono, nie będzie ona ponownie skarżącemu przysługiwała (przy założeniu braku wykazania przez skarżącego powyższych naruszeń). Niepowodzenie tej skargi spowoduje, iż kolejna złożona skarga przez innego skarżącego wykazująca oczywiste naruszenia w planie zagospodarowania przestrzennego będzie niedopuszczalna³⁷.

Wobec przedstawionych rozważań na temat norm programowych zawartych w Konstytucji RP należy zauważyć, iż mają one za zadanie wyznaczenie konkretnych celów. Cele przepisów programowych najczęściej są wskazywane

---

³⁴ W. Radecki, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, s. 161; Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

³⁵ A. Lipiński, w: *Udział...*, s. 93; Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

³⁶ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).

³⁷ A. Lipiński, w: *Udział...*, s. 96.

jako cele-efekty albo cele ochronne (służące ochronie pewnego stanu), czy też cele pozytywne (służące zapewnieniu osiągnięcia pewnego stanu)³⁸. Trudno jednoznacznie i bezsprzecznie stwierdzić, iż zawarte w przepisie art. 74 Konstytucji RP normy programowe spełniają efektywnie cele polegające na ochronie dobra, jakim jest dbałość o ochronę środowiska. Tym bardziej, iż – w mojej ocenie – w przepisach Konstytucji RP uznanej za jedną z najbardziej „proekologicznych” w całej Europie (ze względu na ilość przepisów tzw. „środowiskowych”), świadomość ustawodawcy, jak i wiedza obywateli dotycząca ochrony środowiska wciąż nas stawia w niezbyt korzystnym świetle na tle innych państw europejskich. Jednakże mimo tego, iż organy władzy publicznej nie realizują skutecznie celów wyznaczonych przez te normy, nie świadczy to o niekonstytucyjności powołanych wyżej ustaw³⁹.

Należy sobie postawić pytanie, jaka jest rola norm programowych i czy można na ich podstawie odnosić się do pewnych kryteriów wartościujących obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Owa trudność w ich pojmowaniu sprowadza się do pełnego odtworzenia normy konstytucyjnej. Jakkolwiek przepisy programowe z założenia mają za zadanie wskazywanie celów w ogólnym tego słowa znaczeniu, wyłączając konkretne szczegółowe formy realizacji, można przyjąć, iż organy władzy publicznej są zobowiązane do utrzymania optymalnego stanu środowiska celem zapewnienia zdrowia oraz zabezpieczenia warunków życia, w bliższej bądź dalszej przyszłości. Biorąc pod uwagę ową „skuteczność” realizacji norm programowych należy w praktyce zauważyć, iż nie mogą być one oceniane przy użyciu kryterium osiągnięcia definitywnego skutku w postaci ich „całkowitej” realizacji.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, nie można stwierdzić, iż normy programowe nie mają „racji bytu”. Stanowią one o pewnych zasadach oraz wyrażają zarówno nakazy optymalizacyjne, jak i afirmację wartości dotyczących ochrony środowiska. Ponadto odnoszą się do ciężarów i obowiązków ponoszonych i wykonywanych w tym zakresie przez władze publiczne. Należy mieć na uwadze również to, iż w interesie wszystkich organów władzy publicznej powinna leżeć szczególna troska o ochronę środowiska, ponieważ to, w jaki sposób będzie ona przez nie realizowana, będzie miało to wpływ na otoczenie, w którym żyje każda jednostka. Niewątpliwie trudną do rozważenia i jednocześnie do stosowania pozostaje okoliczność wyważenia tychże dóbr, polegająca na jednocze-

³⁸ M. Zieliński, *Wykładnia ...*, s. 305.

³⁹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, w: *Charakter i struktura norm...*, s. 112.

snych naturalnych kolizjach z prawem do ochrony środowiska takich praw podmiotowych, jak prawo własności czy wolność przedsiębiorczości. Stawianie prymatu ochrony środowiska jako jednej z zasad polityki państwa, o czym stanowi wspomniany wyżej przepis art. 5 Konstytucji RP, świadczy niewątpliwie o priorytecie ustrojodawcy, wspierającego działania na rzecz zdrowego środowiska i tym samym zdrowego życia. Nie może to pozostać bez wpływu na rozstrzyganie kolizji praw podmiotowych, w tym na przykład wolność przedsiębiorczości, prawo własności *versus* nakaz ochrony środowiska. Należy zauważyć, iż wnioski i skargi w zakresie naruszania przepisów ochrony środowiska są coraz częstszym przedmiotem sporów między organami, jak i przedmiotem zainteresowania ze strony obywateli. W związku z powyższym, niezmiernie ważkim pozostaje fakt dochowania należytej staranności ustawodawcy w formułowaniu zadań przypisanym organom ochrony środowiska w celu uniknięcia wątpliwości co do podejmowanych z ich strony działań. Nie mniejsze znaczenie ma również wspieranie i promowanie wszelkich form aktywności obywatelskich na rzecz ochrony środowiska oraz poprawy jego stanu.

Literatura

- Brzezińska A., *Zapobieganie i naprawa szkód w środowisku – dochodzenie roszczeń od sprawców szkód*, Prawo Ochrony Środowiska ABC, Komentarz praktyczny nr 104526.
- Ćwiek W., *Zapobieganie i naprawa szkód w środowisku cz. IV*, Prawo Ochrony Środowiska ABC, Komentarz praktyczny nr 101012.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Haładaj A., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska na przykładzie „Okrągłego stołu” dla Rospudy*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010.
- Jagielski M., *Status prawny jednostki*, w: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

- Lipiński A., *Udział społeczeństwa w sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010.
- Potrzeszcz J., *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007.
- Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 9, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010.
- Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Sommer J., *Udział obywateli i ich organizacji w ochronie środowiska*, w: *Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. drugie rozszerzone, Warszawa 2008.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6, Warszawa 2012.

Źródła prawa

- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).
- Ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
- Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469).
- Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).
- Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
- Ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.).
- Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 29.01.2014 r., sygn. akt II OW 134/13, LEX nr 1452877.

THE ISSUE OF CONSTITUTIONAL STANDARD TASKS CONCERNING PRESERVATION OF ENVIRONMENT AGAINST LEGAL REGULATIONS

Summary

Therein paper addressed preservation of environment identified at article 74 section 2 and 4 of The Constitution of the Republic of Poland. Considerings reflect the aims of the standard tasks as well as the entity of its working. In therein article pointed out few selected situations, coming from legislation, which may have caused interpreted doubts connecting with execution administrative duties of environmental protection. In regard of that specific examples have been also referred to public authorities actions' aimed at supporting the citizens initiatives for the environment improvement. Also paper indicated the abilities in avail entitled of appertaining in endeavours, which are dealing with improving the environmental state.

Translated by Marieta Czekalowska

Keywords: environmental law, standard tasks, The Constitution of the Republic of Poland, public authorities