

**Anna Surówka<sup>1</sup>**

**Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami  
w świetle prawa konstytucyjnego**

**I.**

Sama konstytucja nie zajmuje się bezpośrednio regulowaniem kwestii związanych z gospodarką odpadami, ich składowaniem, sposobem utylizacji oraz sposobami ochrony środowiska naturalnego przed niekorzystnymi zjawiskami związanymi z wytwarzaniem i składowaniem odpadów. Zjawiska te są jednak regulowane pośrednio. Konstytucja RP z 1997 r. zawiera szereg regulacji odnoszących się do zagadnień związanych z ochroną środowiska<sup>2</sup>, a tym samym do problematyki gospodarowania odpadami. Regulacje te wywierają wpływ na treść aktów niższego rzędu, które bezpośrednio regulują różnorodne kwestie związane z odpadami.

Zagadnienie gospodarowania odpadami na gruncie prawa konstytucyjnego może być rozważane w kilku aspektach. Na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia związane z bezpieczeństwem ekologicznym. Zajmuje ono niezwykle ważną pozycję na gruncie Konstytucji<sup>3</sup>. Wskazuje na to zamieszczenie w konstytucji licznych przepisach, które nakładają na organy władzy publicznej obowiązek zapewnienia ochrony środowiska, przeciwdziałania jego degradacji.

Problem gospodarki odpadami może być również rozważany w kontekście prawa do nieskażonego środowiska naturalnego czy też prawa do bez-

---

<sup>1</sup> Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Publicznego Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

<sup>2</sup> Art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74, art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> Art. 5, art. 74 Konstytucji RP.

pieczeństwa ekologicznego. Są to prawa człowieka, choć zaliczone do grupy praw socjalnych, co zdecydowanie ogranicza możliwość ich dochodzenia np. na drodze sądowej<sup>4</sup>. Niewątpliwie wpływają one w sposób znaczący na prowadzoną przez organy władzy publicznej politykę ekologiczną oraz podejmowane w tej materii działania.

Konstytucja zawiera również regulacje nakładające nie tylko na organy władzy publicznej, ale na każdego, kto znajdzie się pod władztwem RP, obowiązek dbania o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia jego stanu. Przepisy konstytucji wyznaczają pewien kierunek działalności organów władzy publicznej, jak też poszczególnych osób czy instytucji. Mają również wpływ na to, jakiego rodzaju akty normatywne obowiązują na terytorium RP. Ukształtowany konstytucyjnie katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego pozwala ocenić, w jakiego rodzaju aktach normatywnych powinny być regulowane zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami oraz jaki wpływ na polski porządek prawny wywierają regulacje prawa Unii Europejskiej.

Niewątpliwie całokształt unormowań konstytucyjnych wywiera ogromny wpływ na sposób prowadzenia polityki związanej z ochroną środowiska, jej kształt oraz na podejmowane działania.

## II.

Bezpieczeństwo ekologiczne na gruncie przepisów konstytucyjnych może być rozumiane w sposób bardzo szeroki. Konstytucja nie zawiera żadnej definicji tego pojęcia. Dlatego też dla jego zrekonstruowania konieczne będzie sięgnięcie do licznych regulacji konstytucyjnych odwołujących się do kwestii ochrony środowiska.

W sensie materialnym bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje bezpieczeństwo chemiczne, biologiczne, sanitarne, weterynaryjne, emisyjne i przyrodnicze<sup>5</sup>. Każde z tych pojęć bezpieczeństwa odnosi się do nieco innych sytuacji. Bezpieczeństwo chemiczne dotyczy przede wszystkim kwestii

---

<sup>4</sup> B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 7.

<sup>5</sup> Por. J. Rychlik, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 106.

związanych z użyciem różnego rodzaju substancji chemicznych, przeciwdziałaniem skażeniom tymi substancjami. Bezpieczeństwo biologiczne obejmuje swoim zakresem zarówno bezpieczeństwo w dziedzinie biotechnologii, związane ze stosowaniem różnego rodzaju form ingerencji w organizmy żywe, jak i wszelkie kwestie związane ze stosowaniem genetycznie zmodyfikowanych organizmów. Bezpieczeństwo sanitarne dotyczy przeciwdziałania i zwalczania różnego rodzaju zagrożeń epidemiologicznych. Z kolei bezpieczeństwo weterynaryjne koncentruje się na zagadnieniach związanych z hodowlą zwierząt, zapobieganiem i zwalczaniem chorób wśród zwierząt. Bezpieczeństwo emisyjne dotyczy wąskiego elementu polityki bezpieczeństwa ekologicznego, jakim są kwestie związane z emisją do powietrza, gleby, wody substancji szkodliwych, powstających w procesach produkcyjnych. Ostatni rodzaj bezpieczeństwa ekologicznego – bezpieczeństwo przyrodnicze – związany jest z dbałością o środowisko naturalne, poprawianiem jego stanu i przeciwdziałaniem jego degradacji. Na gruncie konstytucji zasadne wydaje się stosowanie szerokiej definicji pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to uzasadnione przede wszystkim ogólnym brzmieniem art. 74 ust. 1 konstytucji, nakazującym władzom publicznym prowadzenie polityki zmierzającej do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego powinna więc obejmować przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom ze strony środowiska.

Jedną z form zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego jest konieczność ochrony środowiska. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwa się art. 5 Konstytucji RP. Regulacja ta wskazuje na najważniejsze zadania państwa. Wśród zadań tych wymieniona została konieczność „zapewnienia ochrony środowiska”. Brak jest jednak wskazania, na czym dokładnie winny polegać działania władz państwowych służące ochronie środowiska i czy są to dokładnie te same zadania, które służą zagwarantowaniu bezpieczeństwa ekologicznego. Konieczności ochrony środowiska nie należy odnosić jedynie do kwestii związanych z podejmowaniem działań służących przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom degradacji środowiska. Obejmuje ona również podejmowanie aktywnych działań na rzecz podnoszenia poziomu ochrony środowiska w celu uzyskania takiego stanu środowiska, który umożliwi bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem.

Z takim sposobem rozumienia zadania nałożonego na władze publiczne w art. 5 konstytucji korespondują regulacje zawarte w art. 74 ust. 1 i 2 konstytucji. Wspomniany art. 74 ust. 1 wskazuje na konieczność zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego. Ustęp 2 tegoż artykułu ponownie nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska – „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Rodzą się jednak pytania: jakiego rodzaju działania obejmuje ochrona środowiska? Na czym winny one polegać? Pojęcie to nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w Konstytucji. Trudno również znaleźć jakąkolwiek specyfikację zadań, które winny być w tym zakresie podejmowane. Zdaniem profesora Pawła Sarneckiego ochrona środowiska na gruncie konstytucji powinna być rozumiana bardzo szeroko i winna ona obejmować wszelkiego rodzaju działania nakierowane na zapewnienie ludności mieszkającej na terytorium RP nieskażonego powietrza, dostępu do zdrowej wody pitnej czy terenów zielonych, a także ochronę krajobrazu, ukształtowania terenu, sieci wodnej, struktury zalesienia<sup>7</sup>. Generalnie ochrona środowiska powinna obejmować wszelkiego rodzaju działania, które z jednej strony będą nakierowane na przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom rozwoju cywilizacyjnego, przemysłu, z drugiej – prowadzenie działań służących zabezpieczeniu obecnego „stanu posiadania” w zakresie środowiska naturalnego. Chodzi przede wszystkim o nie pogorszenie istniejącego stanu środowiska oraz wyglądu przyrody kraju. Przyroda kraju jest bowiem jednym z elementów świadczących o tożsamości państwa polskiego i stanowi nie mniej ważny czynnik niż kultura narodowa czy język.

Wydaje się, że ochrona środowiska pełni rolę służebną wobec bezpieczeństwa ekologicznego. Bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje bowiem przeciwdziałanie jakimkolwiek zagrożeniom dla środowiska. Nie chodzi więc jedynie o ochronę środowiska przyrodniczego przed niekorzystnym wpływem przemysłu, ale o wszelką aktywność władz publicznych nakierowaną na podnoszenie poziomu środowiska, na poprawę jego stanu, na zapewnienie dostępu do czystego powietrza czy wody. Działania te mają służyć stworzeniu „przyjaznych” warunków środowiskowych dla „współczesnych i przyszłych pokoleń”. Bezpieczeństwo ekologiczne służy przede wszystkim dążeniu do stworzenia środowiska bytowania człowieka wolnego od zagrożeń,

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 6.

które mogłyby niekorzystnie wpływać na jego zdrowie lub zagrażać jego życiu. Ochrona środowiska jest tym samym jedną z form zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, która koncentruje się na przeciwdziałaniu degradacji środowiska naturalnego oraz takim jego zmianom, które mogłyby negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzkie. Dotyczy więc przede wszystkim bezpieczeństwa przyrodniczego, będącego jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego.

W podobny sposób problematyka związana z działaniami na rzecz ochrony środowiska ukształtowana została w regulacjach prawnomiędzynarodowych. Deklaracja Sztokholmska z dnia 14 czerwca 1972 r., przyjęta podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka, sformułowała 26 zasad, które stanowiły podstawy dla ukształtowania prawa ochrony środowiska<sup>8</sup>. W świetle tych zasad, ochrona środowiska obejmuje działania zmierzające do zachowania lub przywracania równowagi przyrodniczej poprzez:

- racjonalne zarządzanie i planowanie wykorzystania naturalnych zasobów ziemi, obejmujących powietrze, wodę, glebę, faunę i florę;
- utrzymanie, przywracanie lub poprawianie zdolności Ziemi do produkowania i odnawiania zasobów potrzebnych do życia;
- ochronę dzikich zwierząt;
- ograniczenie wykorzystania zasobów nieodnawialnych;
- zapobieganie zanieczyszczeniom mórz;
- przeciwdziałanie i zwalczanie skutków klęsk żywiołowych;
- edukację w zakresie problemów środowiskowych, sposobów ich rozwiązywania<sup>9</sup>.

Wszystkie te działania winny służyć osiągnięciu zrównoważonego rozwoju oraz stworzeniu bezpiecznych dla życia i zdrowia warunków życia ludzi.

Przenosząc rozwiązania Deklaracji Sztokholmskiej na grunt krajowy, wydaje się, że identyczne działania winny być podejmowane przez władze publiczne na gruncie art. 5 Konstytucji<sup>10</sup>. Organy władzy publicznej powin-

---

<sup>8</sup> Zob. strona internetowa: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>, (07.05.2012).

<sup>9</sup> Zob. strona internetowa: [http://greenworld.serwus.pl/deklaracja\\_sztokholmska1.htm](http://greenworld.serwus.pl/deklaracja_sztokholmska1.htm) (07.05.2012).

<sup>10</sup> J. Rychlik, *op.cit.*, s. 293–294.

ny podejmować wszelkiego rodzaju wysiłki zmierzające do racjonalnego ukształtowania środowiska i gospodarowania jego zasobami, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 *in fine*). Działania te winny być podejmowane ze szczególną rozwagą, zwłaszcza wtedy, gdy dochodzić będzie do ingerencji w środowisko naturalne. W tym przypadku wymóg dbałości o ochronę środowiska i kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju wyznaczać będzie zakres dopuszczalnych ingerencji tak, by ingerencja w środowisko była jak najmniejsza, by przynosiła jak najmniejszą szkodę. Przed podjęciem jakiegokolwiek działania organy władzy publicznej będą również musiały ocenić, czy oczekiwane korzyści, które zamierzają osiągnąć w wyniku ingerencji w środowisko, będą równoważyć ewentualne straty<sup>11</sup>. Zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy stopniem naruszenia a uzyskaną korzyścią jest warunkiem dopuszczalności tych działań. Jeżeli bowiem strata dla środowiska będzie znaczna i nie będzie ona równoważona osiągniętymi korzyściami, to organy władzy publicznej winny zaniechać takich działań, kierując się w tym wypadku ogólnym zaleceniem zawartym w art. 74 ust. 1, nakazującym dążenie do zachowania środowiska dla współczesnych i przyszłych pokoleń.

Z takim sposobem rozumienia pojęcia „ochrony środowiska” korespondują również regulacje ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>12</sup>. Art. 3 pkt 13 stanowi, że przez ochronę środowiska rozumie się podejmowanie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. W świetle ustawy ochrona środowiska polega przede wszystkim na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Wszystkie te działania stanowią doprecyzowanie regulacji konstytucyjnych, nakładających na organy władzy publicznej obowiązek ochrony środowiska.

Wymóg ochrony środowiska jako jedna z zasad konstytucyjnych wpływa również na ukształtowanie innych regulacji konstytucyjnych. W art. 31 ust. 3 konstytucji w katalogu przesłanek materialnych, ze względu na któ-

---

<sup>11</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 6.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (tj. Dz.U. 2008 Nr 25, poz. 150 ze zm.).

re może dochodzić do ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymieniona została ochrona środowiska. Rozwiązanie to jest unikalne, bowiem niektóre konstytucje, które zawierają uregulowania dotyczące zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w katalogu wartości uzasadniających wprowadzanie ograniczeń nie wymieniają „ochrony środowiska”<sup>13</sup>. Tak dokładna specyfikacja pojęcia interesu publicznego oraz wyraźne wymienienie „ochrony środowiska” jako wartości uzasadniającej ograniczenia podkreśla jej znaczenie. Ochrona środowiska może być przecież ujmowana jako element związany z ochroną zdrowia lub częścią składowa wartości, jaką jest bezpieczeństwo państwa. Wyodrębnienie ochrony środowiska spośród innych wartości uzasadniających ograniczenia wolności i praw, które mieszczą w sobie choćby częściowo wymóg ochrony środowiska, służyło wskazaniu pewnego perspektywicznego znaczenia tej wartości.

Ochrona środowiska, jak już wcześniej wspomniano, obejmuje nie tylko działania służące rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego, ale także działania nakierowane na przyszłość<sup>14</sup>. W tym zakresie ochrona środowiska będzie wartością uzasadniającą przede wszystkim wprowadzanie ograniczeń wolności działalności gospodarczej czy swobody poruszania się<sup>15</sup>. Brzmienie art. 31 ust. 3 konstytucji koresponduje również z innymi regulacjami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 5 i art. 74 konstytucji. Podkreśla przez to ogromne znaczenie bezpieczeństwa ekologicznego. Na znaczenie problematyki ochrony środowiska w kontekście ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 7 czerwca 2001 r. (sygn. K 20/00)<sup>16</sup> Trybunał wskazał na znaczenie ochrony środowiska jako wartości chronionej konstytucyjnie, która uzasadnia wprowadzanie ograniczeń wolności i praw. Trybunał stwierdził, iż „ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl

<sup>13</sup> Np. *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006; *Konstytucja Grecji*, tłum. B. Zdaniuk, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>15</sup> Por. Ibidem; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 191.

<sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00 (Dz.U. Nr 64, poz. 658, OTK Z.U. 2001/5/119).

art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). W pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych”.

Teza ta powtórzona została m.in. w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. (sygn. K 23/05)<sup>17</sup>. W wyroku z dnia 15 maja 2006 r. (sygn. P 32/05)<sup>18</sup> Trybunał rozwinął swoje rozważania dotyczące dopuszczalności ograniczania korzystania z wolności i praw konstytucyjnych ze względu na konieczność ochrony środowiska. Trybunał wskazał, że „Konstytucja w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw m.in. dla «ochrony środowiska». Wyraźne wskazanie tej przesłanki w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska (...). Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej; mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nie naruszaniu istoty prawa własności. Środowisko stanowi wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu”. W myśl art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska”. Art. 74 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska. W myśl art. 86 Konstytucji „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”.

Ochrona środowiska stanowi ważny element polityki bezpieczeństwa ekologicznego, który uzasadnia ingerencję w sferę wolności i praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na wieloaspektowość konstytucyjnego obowiązku zapewnienia przez organy władzy publicznej bezpieczeństwa ekologicznego także w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. (sygn. P 24/05)<sup>19</sup>. Trybunał stwierdził, iż „Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05 (Dz.U. Nr 106, poz. 720, OTK Z.U. 2006/6A/62).

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05 (Dz.U. Nr 86, poz. 601, OTK Z.U. 2006/5A/56).

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05 (Dz.U. Nr 141, poz. 1012, OTK Z.U. 2006/7A/87).



bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska, ograniczenia te mogą być ustanawiane „tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”, jednakże nie mogą one „naruszać istoty wolności i praw”. Oznacza to, że działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochronie środowiska mają charakter wielowymiarowy, ponieważ dotyczą nie tylko obowiązków władz publicznych, ale silnie oddziałują także na sferę praw i wolności jednostki.

Na władze publiczne został nałożony konstytucyjnie jeszcze jeden obowiązek związany z ochroną środowiska. Art. 74 ust. 4 stanowi, że zobowiązane są one do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Oznacza to, że władze publiczne powinny same aktywnie włączać się w prowadzenie polityki proekologicznej w trosce o bezpieczeństwo ekologiczne państwa, ale także wspomagać obywateli w podejmowanych przez nich działaniach. 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 zakresie. Regulacja ta nawiązuje do jednego z punktów Deklaracji Sztokholmskiej (pkt 19), który wskazuje na konieczność podejmowania akcji uświadamiających w sprawach środowiska naturalnego, prowadzonych zarówno wśród młodzieży, jak i dorosłych, w celu ukształtowania odpowiedzialnego postępowania osób indywidualnych, przedsiębiorstw i społeczeństw w dziedzinie ochrony i poprawy środowiska. Obowiązki te korespondują z konstytucyjnym prawem do informacji o stanie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji).

Prawo do informacji o środowisku obejmuje możliwość uzyskania wszelkich wiadomości, pozwalających ocenić stan bezpieczeństwa ekologicznego, stopień degradacji środowiska naturalnego, działania podejmowane na

rzecz jego ratowania oraz informacje o europejskiej oraz ogólnoświatowej strategii ochrony środowiska<sup>20</sup>. Prawo do informacji o środowisku zagwarantowane zostało każdemu, tzn. zarówno osobom fizycznym, niezależnie od ich przynależności narodowościowej, jak i osobom prawnym. Adresatem tego prawa są organy władzy publicznej, na które nałożony został obowiązek udostępniania informacji o stanie środowiska. Prawo do informacji o środowisku powiązane jest z prawem dostępu do informacji publicznej. Dlatego też można dochodzić jego realizacji bez konieczności wykazania istnienia jakiegokolwiek interesu prawnego w uzyskaniu tego typu informacji. Prawo dostępu do informacji o środowisku może więc pełnić funkcję czynnika pobudzającego do podejmowania przez obywateli różnych działań na rzecz ochrony środowiska.

Znaczenie zagadnień związanych z ochroną środowiska podkreśla wymienienie w art. 86 Konstytucji wśród obowiązków jednostki konieczności dbałości o stan środowiska. Art. 86 stanowi, że „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. Użycie przez ustrojodawcę określenia „każdy” podkreśla znaczenie tego obowiązku. Oznacza to bowiem, że do troski o stan środowiska naturalnego zobowiązani są nie tylko obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, ale wszystkie osoby znajdujące się na terytorium RP. Określenie „każdy” odnosi się zarówno do osób fizycznych (bez względu na obywatelstwo, płeć, wiek), jak też do osób prawnych i innych organizacji. Do dbałości o środowisko zobowiązane są także te osoby, które przebywają czasowo na terytorium RP. Obowiązek ten nie doznaje zatem żadnego ograniczenia. Art. 86 wskazuje także, że „każdy” ponosi odpowiedzialność za wyrządzone przez siebie szkody. Sformułowanie to podkreśla znaczenie środowiska naturalnego jako wartości chronionej konstytucyjnie. Nie tylko należy powstrzymać się od działań, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, ale trzeba się także liczyć z koniecznością poniesienia odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska naturalnego<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Por. J. Rychlik, *op.cit.*, s. 388.

<sup>21</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 517.

### III.

Kolejnym zagadnieniem, które wymaga rozważenia, jest relacja pomiędzy konstytucyjnymi regulacjami z zakresu ochrony środowiska a problemem gospodarowania odpadami. Konstytucja w żadnym z przepisów nie odwołuje się do tych zagadnień. W tym wypadku konstytucja oddziałuje pośrednio na regulacje dotyczące gospodarowania odpadami. Regulując kwestie związane z ochroną środowiska, konstytucja wyznacza pewien kierunek działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. Działania te mają różnorodną formę i są nakierowane na różne aspekty związane z bezpieczeństwem ekologicznym.

Gospodarowanie odpadami wpisuje się w nurt rozważań dotyczących przede wszystkim przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego. Na ten kierunek działań podejmowanych w związku z gospodarowaniem odpadami zwraca uwagę art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>22</sup>. Zgodnie z nim zadaniem ustawy jest w szczególności określenie zasad zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Działania te służą zapewnieniu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska. Regulacje te są komplementarne względem ustawy Prawo ochrony środowiska i służą pełniejszej realizacji zasad ochrony środowiska wyrażonych w konstytucji RP. Gospodarowanie odpadami zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach polega na zbieraniu, transportowaniu, odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów, a także sprawowaniu nadzoru nad miejscami, w których odpady są unieszkodliwiane. Działalność ta nakierowana jest na przeciwdziałanie negatywnym skutkom oddziaływania na środowisko naturalne wszelkich form aktywności prowadzących do powstawania odpadów oraz na unikanie powstawania zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego (art. 5 i art. 6 ustawy o odpadach). Prowadzenie odpowiedniej polityki związanej z gospodarowaniem odpadami jest więc silnie związane z konstytucyjnym obowiązkiem ochrony środowiska oraz zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego.

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, (tj. Dz.U. 2010 Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

#### IV.

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego w konstytucji RP z 1997 r. zamieszczone zostało w katalogu praw socjalnych – art. 74 ust. 1. Takie zaklasyfikowanie tego prawa silnie oddziałuje na jego pozycję wśród innych wolności i praw. Kryterium klasyfikacji stanowi w tym wypadku aspekt egzystencji ludzkiej, którego dotyczy dane prawo lub wolność<sup>23</sup>. Do praw socjalnych zaliczone zostały przede wszystkim prawa mające na celu zapewnienie właściwych socjalnych warunków życia jednostki<sup>24</sup>. Podstawową funkcją tych praw jest więc stworzenie gwarancji uzyskania pewnych świadczeń materialnych, służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb bytowych oraz stworzenie odpowiednich warunków życia. Prawa socjalne na ogół nie chronią jednostki przed państwem, a zamiast tego wskazują, jakie działania winny podejmować władze publiczne na rzecz jednostki, by zapewnić odpowiednie warunki egzystencji<sup>25</sup>. Cechą charakterystyczną praw socjalnych jest trudność zrekonstruowania przysługującego w oparciu o nie prawa podmiotowego<sup>26</sup>. Prawa te są z reguły sformułowane bardzo ogólnikowo i stanowią raczej postulaty, do których realizacji państwo winno dążyć, niż precyzyjnie sformułowane i nadające się do bezpośredniego stosowania przepisy dotyczące uprawnień jednostki<sup>27</sup>.

Prawa socjalne mają także ograniczony aspekt podmiotowy. Większość praw należących do grupy praw socjalnych przysługuje przede wszystkim obywatelom – państwo w pierwszej kolejności troszczy się o byt swych obywateli. Ograniczona jest także możliwość domagania się realizacji upraw-

---

<sup>23</sup> Por. K. Wojtyczek, *Rozdział V. Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim, §1. Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 95.

<sup>24</sup> Por. B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 27; B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 9.

<sup>25</sup> Por. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne*, op.cit., s. 7; L. Garlicki, *Komentarz do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, s. 2.

<sup>26</sup> P. Mazur, *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 5, s. 104.

<sup>27</sup> Por. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97, OTK ZU 1998 Nr 3, por. 29.

nień przyznanych prawami socjalnymi. W praktyce realizacja tych praw uzależniona jest w znacznym stopniu od możliwości finansowych państwa i staje się przedmiotem decyzji politycznych. Prowadzi to do ograniczenia możliwości żądania przez jednostkę realizacji przysługujących jej praw socjalnych. Jednostka będzie mogła żądać jedynie przedsięwzięcia przez władze publiczne działań zmierzających do urzeczywistnienia jej praw. Należy jednak pamiętać, iż co do zasady władze publiczne muszą realizować swoje obowiązki wynikające z praw socjalnych bez konieczności wysuwania takich żądań przez jednostkę. Sam stopień realizacji praw socjalnych będzie natomiast uzależniony od kondycji finansów państwa. Prawa socjalne mają charakter deklaratoryjny i mogą być dochodzone przez podmiot, któremu przysługują, tylko wtedy, gdy istnieją odpowiednie regulacje ustawowe rozwijające przepisy konstytucyjne. Prawa socjalne wyróżnia także szczególnie sposób, w jaki może dojść do ich naruszenia. Ponieważ realizacja uprawnień wynikających z tych praw jest w dużej mierze uzależniona od prowadzonej przez państwo polityki, do naruszenia praw socjalnych może dojść w razie całkowitego braku realizacji lub niedostatecznej realizacji uprawnień wynikających z praw socjalnych<sup>28</sup>. Nie każde naruszenie prawa socjalnego będzie więc prowadziło do możliwości przedsięwzięcia środków służących ochronie.

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego jest typowym prawem socjalnym. Konstytucja w żaden sposób nie precyzuje, jakie uprawnienia z niego wynikają. Art. 74 ust. 1 wskazuje jedynie, że władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Obowiązek ten w żaden sposób nie został sprecyzowany. Jego treść można oczywiście zrekonstruować w oparciu o inne regulacje konstytucyjne, w szczególności art. 5 oraz pozostałe ustępy art. 74, jednak nie wynikają z niego żadne konkretne uprawnienia dla jednostki. Trudno jest odpowiedzieć na pytanie, jakiego typu zagrożenia doprowadzą do naruszenia tego prawa albo jaki powinien być stopień realizacji dyrektywy zawartej w art. 74 ust. 1, by można było mówić o realizacji prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Pełna swoboda działań w tym zakresie pozostawiona została ustawodawcy.

---

<sup>28</sup> J. Trzciniński, *Komentarz do art. 68 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, s. 6.

To ustawodawca decyduje o sposobie i formach realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego<sup>29</sup>. Przesądził o tym sam ustrojodawca w art. 81 Konstytucji, wymieniając art. 74 wśród regulacji, których można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. Możliwe jest jednak wskazanie pewnych sytuacji, które mogą doprowadzić do naruszenia prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Jeżeli np. organy władzy publicznej nie podejmowałyby żadnych działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego, co doprowadziłoby do jego dewastacji i wywołało zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, to działania takie winny być uznane za naruszające poczucie bezpieczeństwa. Podobnie należałoby ocenić politykę państwa, polegającą na pozostawieniu zupełnej swobody w podejmowaniu działalności związanej z eksploatacją bogactw naturalnych czy eksploatacją terenów zielonych. „Rabunkowe” wydobywanie np. paliw kopalnych czy surowców nieodnawialnych oraz zupełnie nieograniczone korzystanie z bogactw przyrody, np. masowy wyrąb lasów, również mogłoby prowadzić do poczucia zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego. Stan zagrożenia mógłby być wywołany także przez zupełny brak zainteresowania organów władzy publicznej problematyką gospodarowania odpadami. W tym wypadku brak jakiegokolwiek ingerencji prowadziłby nie tylko do degradacji środowiska naturalnego, ale dodatkowo do powstania stanu zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego.

Zatem prawo do bezpieczeństwa ekologicznego ma pewną treść, która może być zrekonstruowana poprzez przeanalizowanie sytuacji, które mogą wywołać zagrożenie i są oceniane jako brak bezpieczeństwa ekologicznego. W tym kontekście treścią prawa do bezpieczeństwa ekologicznego jest poczucie braku zagrożenia ze strony środowiska naturalnego, możliwość bezpiecznej egzystencji i korzystania z wody, powietrza, gleby itp. Podmiotem uprawnionym do korzystania z tego prawa jest każdy, a więc każdy człowiek. Na taki sposób interpretacji tego prawa wskazuje użyte w art. 74 ust. 1 określenie „współczesne i przyszłe pokolenia”. Ustrojodawca nie ograniczył więc korzystania z tego prawa do obywateli, jak to się dzieje w odniesieniu do większości typowych praw socjalnych (np. prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, prawo do zabezpieczenia społecznego). Taki sposób ukształtowania prawa do bezpieczeństwa ekologicznego

<sup>29</sup> Por. W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 38.

wskazuje na jego uniwersalne znaczenie – ochrona środowiska nie jest jedynie sprawą obywateli ani sprawą lokalną, ale jest ważnym elementem polityki państwa, którego celem jest zagwarantowanie możliwości korzystania z nieskażonego i bezpiecznego środowiska naturalnego<sup>30</sup>. Podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa są oczywiście organy władzy publicznej. To na nich ciąży obowiązek takiego prowadzenia polityki państwa, by gwarantowane było bezpieczeństwo ekologiczne.

Rozważenia wymaga relacja prawa do bezpieczeństwa ekologicznego i problematyki gospodarowania odpadami. Zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami stanowią jeden z elementów związanych z konstytucyjnym obowiązkiem ochrony środowiska. Władze publiczne muszą w taki sposób skonstruować przepisy dotyczące gospodarowania odpadami, ich utylizacji lub przetwarzania, by nie dochodziło do naruszenia prawa do bezpieczeństwa ekologicznego. Sposób gospodarowania odpadami nie powinien wywoływać poczucia zagrożenia, a w szczególności nie powinien prowadzić do powstania zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego. W tym kontekście na plan pierwszy wysuwają się zagadnienia związane ze składowaniem i utylizacją odpadów. Zarówno składowanie, jak i utylizacja odpadów powinny być prowadzone w taki sposób, by nie prowadziło to do zanieczyszczenia wód gruntowych, powietrza, siedlisk ludzkich oraz gleby. Należy również zwrócić uwagę na kwestie związane z emisjami. Zapewnienie bezpieczeństwa emisji jako element bezpieczeństwa ekologicznego będzie odgrywało szczególną rolę zwłaszcza w kontekście zagadnień związanych ze spalaniem odpadów oraz z utylizacją odpadów biologicznych. W pierwszym przypadku dochodzić może bowiem do emisji do atmosfery szkodliwych związków chemicznych, w drugim – do emisji zarówno związków chemicznych (dioksyn i innych substancji szkodliwych), jak i czynników biologicznych, np. bakterii i wirusów. W obydwu przypadkach regulacje prawne winny być ukształtowane w taki sposób, by nie dochodziło do powstania zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego.

---

<sup>30</sup> Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 238–239.

**V.**

Wskazując na ogromne znaczenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych wartości chronionych konstytucyjnie, Konstytucja oddziałuje na treść przyjmowanych przez parlament regulacji prawnych oraz na sposób prowadzenia polityki, zmierzającej do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez organy władzy publicznej. Konstytucja nakłada obowiązek podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego na wszystkie osoby znajdujące się pod władztwem RP.

Szczególną rolę w wyznaczeniu kierunku ochrony środowiska może odgrywać Trybunał Konstytucyjny. Badając zgodność z konstytucją przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa ekologicznego, dokonuje on wykładni przepisów konstytucyjnych. Dokonana przez Trybunał wykładnia pozwala lepiej zrozumieć zakres pojęcia ochrony środowiska na gruncie konstytucji, a także wpływa na działania podejmowane przez organy władzy publicznej, służące rozwijaniu i umacnianiu bezpieczeństwa ekologicznego kraju.

Konstytucja nie ogranicza się jedynie do wyznaczenia pewnego ogólnego obowiązku ochrony środowiska i wskazania podmiotów odpowiedzialnych za jego realizację. Na gruncie regulacji konstytucyjnych możliwe jest zrekonstruowanie tego obowiązku oraz celów, do których ma prowadzić jego realizacja. Ochrona środowiska, odpowiednie zasady i sposób gospodarowania odpadami służą zagwarantowaniu bezpieczeństwa ekologicznego, a tym samym przyczyniają się do zagwarantowania bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo ekologiczne stanowi natomiast niezbędny warunek harmonijnej egzystencji człowieka, wolnej od obawy o własne życie i zdrowie, w przyjaznym środowisku naturalnym, możliwość korzystania z wody, powietrza, gleby oraz bogactw naturalnych.

**Summary****Ecological Safety and Waste Management in the Light  
of the Constitutional Law**

This article is an attempt to present the relationship between constitutional law, ecological security and management of waste. The constitution of the Republic of Poland treats the duty of the protection of the natural environ-



ment like very important part of the policy of state. The public authorities shall pursue policies ensuring the ecological security, but the Constitution don't explain how this duty should be realized. This problem on base of constitutional law is very complex, because the regulations of the Constitution are very general and concern on the one hand the duties of the public authorities and on the second hand – the human rights. First, it needs to explain what is the obligation of public authorities to ensure ecological security and how the public authorities should realize this duty, especially on the area of management of waste. Second problem is the essence of the right to ecological security. This right was classified like social right. This form of classification affects the method of implementation this right and the level of protection. The last problem is the influence of EU law into national law and the changes of polish law in this area.