

Wojciech Radecki<sup>1</sup>

## Ochrona środowiska w konstytucjach i ustawach konstytucyjnych niemieckich, austriackich, czeskich, słowackich i polskich

### Streszczenie

*Przedmiotem artykułu jest syntetyczne spojrzenie na uregulowanie problematyki ochrony zrazu przyrody, następnie środowiska w konstytucjach i ustawach konstytucyjnych Niemiec, Austrii, Czech, Słowacji i Polski, pięciu państw bliskich sobie geograficznie, historycznie, kulturowo i prawnie. Podstawowym zagadnieniem badawczym jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy ochrona środowiska jest bądź ma być w konstytucji ujmowana jako zadanie państwa, czy jako prawo człowieka i obywatela, ewentualnie jako obowiązek obywatelski. Rozważania są prowadzone w perspektywie historycznej od niemieckiej Konstytucji Weimarskiej z 1919 roku do austriackiej ustawy konstytucyjnej o zrównoważonym rozwoju z 2013 roku.*

### Słowa kluczowe

*Ochrona przyrody, ochrona środowiska, konstytucja, ustawa konstytucyjna, zadanie państwa, prawo do środowiska, obowiązek ochrony środowiska.*

### 1. Wprowadzenie

Zakotwiczenie problematyki środowiska i jego ochrony w konstytucji bądź ustawie konstytucyjnej oznacza nadanie jej szczególnie wysokiej rangi w wewnętrznym systemie prawnym danego państwa. Na system prawa ochrony środowiska, którego częścią składową jest tradycyjna ochrona przyrody, obowiązujący w państwie objętym badaniami składają

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Wojciech R a d e c k i, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

się również postanowienia międzynarodowego prawa środowiska a dziś także unijnego prawa środowiska, którymi w tym szkicu zajmować się nie będę, ograniczając rozważania do prawa wewnętrznego. Autorzy niemieckojęzyczni posługują się pojęciem konstytucyjnego prawa środowiska (*Umweltverfassungsrecht*), które wraz z administracyjnym prawem środowiska (*Umweltverwaltungsrecht*) składa się na publiczne prawo środowiska (*öffentliches Umweltrecht*), które z kolei wraz z prywatnym prawem środowiska (*Umweltprivatrecht*) i prawem karnym środowiska (*Umweltstrafrecht*) składa się na generalne pojęcie prawa środowiska (*Umweltrecht*) bądź traktowanego z reguły synonimicznie prawa ochrony środowiska (*Umweltschutzrecht*)<sup>2</sup>.

Szkic ten poświęcam konstytucyjnemu prawu środowiska wyrażonemu w konstytucjach lub ustawach konstytucyjnych pięciu państw: Niemiec, Austrii, Czech, Słowacji i Polski, bliskich sobie pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym i prawnym. Rozważania porządkuję historycznie od niemieckiej *Weimarer Reichsverfassung* z 1919 r. do austriackiej *Nachhaltigkeitsgesetz* z 2013 r. Należy przy tym zwrócić uwagę na zaszłości historyczne, które w ciągu tych blisko stu lat nastąpiły. Mam na uwadze dwie takie zaszłości. Po pierwsze, w latach 1949-1990 istniały dwa państwa niemieckie: Republika Federalna Niemiec (RFN) i Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD). Wprawdzie po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. prawo NRD odeszło w niebyt, ale byłoby nieuczciwością naukową pominąć tego, co na gruncie konstytucyjnym i ustawowym wypracowano w byłej NRD. Po drugie, w latach 1918-1992 istniało wspólne państwo Czechów i Słowaków, tj. Czechosłowacja, państwo do 1968 r. unitarne, po tej dacie federalne. Podział Czechosłowacji na Republikę Czeską i Republikę Słowacką nastąpił z dniem 1 stycznia 1993 r. i od tej daty możemy mówić o odrębnych systemach prawnych czeskim i słowackim.

Rozważaniami obejmuję konstytucje i ustawy konstytucyjne pięciu badanych państw, niemniej rozpoczynam od zarysowania międzynarodowego tła, z którego po części wywodzą się wewnętrzne regulacje konstytucyjne.

## 2. Raport U Thanta i Konferencja Sztokholmska

Pojawienie się problemu zagrożenia środowiska w jego współczesnym wymiarze zwykle wiąże się z przełomem lat 60. i 70. XX w., kiedy

---

<sup>2</sup> Zob. np. W. Hoppe, M. Beckmann, P. Kauch, *Umweltrecht*, München 2000, s. 58–60.

w grudniu 1968 r. na sesji ONZ zobowiązano ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta do przedstawienia raportu grupy naukowców prezentującego stan zagrożenia środowiska. Taki raport – znany powszechnie jako raport U Thanta – „Człowiek i jego środowisko” został przedstawiony w maju 1969 r., a jego konsekwencją była pierwsza światowa konferencja poświęcona problematyce ochrony środowiska obradująca w czerwcu 1972 r. w Sztokholmie, której efektem była Deklaracja Zasad, program działania oraz powołanie organizacji międzynarodowej w strukturze ONZ pod nazwą *United Nations Environmental Programme* (UNEP).

Jednym w ważnych rozwiązań zawartych w art. 1 Deklaracji Zasad było proklamowanie podmiotowego prawa do środowiska w formule następującej: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie. Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. W związku z tym polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację rasową, dyskryminację, kolonialne i inne formy ucisku oraz obce panowanie są potępione i muszą być wyeliminowane”<sup>3</sup>. Wprawdzie Deklaracja Sztokholmska nie jest źródłem prawa międzynarodowego, ale wyraźne proklamowanie prawa do środowiska i podkreślenie odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń miało istotne znaczenie i wywarło pewien wpływ na przyszłe rozwiązania konstytucyjne wielu państw świata, wśród nich także na przyjmowane w pięciu badanych państwach.

Prowadząc rozważania historyczne, przyjmuję cztery zasadnicze etapy:

- 1) dwudziestolecie międzywojenne,
  - 2) od zakończenia II wojny światowej do Konferencji Sztokholmskiej,
  - 3) od Konferencji Sztokholmskiej do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej w byłych państwach socjalistycznych i zjednoczenia Niemiec,
  - 4) okres współczesny
- wprowadzając także bardziej uszczegółowione, merytorycznie uzasadnione podokresy rozwojowe.

---

<sup>3</sup> W tłumaczeniu K. Kocota i K. Wolfkego przedstawionym w Wyborze dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, Warszawa–Wrocław 1976, s. 581. Warto w tym miejscu wyjaśnić, sąd wzięło się trzecie zdanie w Zasadzie 1 Deklaracji, które nie ma nic wspólnego z ochroną środowiska. Otóż włączono je na wyraźne życzenie państw tzw. Trzeciego Świata, które groziły zerwaniem konferencji, jeżeli to nie zostanie ujęte w Deklaracji Zasad, a chodziło o to, aby Deklaracja została przyjęta przez aklamację.

### 3. Dwudziestolecie międzywojenne

Konstytucjonalizacja ochrony przyrody (oczywiście jeszcze nie ochrony środowiska) nastąpiła po raz pierwszy w Niemczech w Konstytucji Weimarskiej (*Weimarer Reichsverfassung*), której art. 150 stanowił: „Pomniki przyrody, jak również krajobraz korzystają z ochrony i troski państwa”<sup>4</sup>. Była to jedyna konstytucja przyjęta w międzywojniu, która poświęciła odrębny przepis ochronie przyrody i krajobrazu. Próżno takiego rozwiązania szukać w Konstytucji Czechosłowacji z 1920 r., obu polskich konstytucjach: marcowej z 1921 r. i kwietniowej z 1935 r. oraz austriackiej z 1929 r.<sup>5</sup>, niemniej warto zatrzymać się nad artykułem 99 polskiej konstytucji z 1921 r.<sup>6</sup> Artykuł ten – zamieszczony w rozdziale V „Powszechnie obowiązki i prawa obywatelskie” – w ustępie pierwszym po pierwszym zdaniu zapewniającym ochronę wszelkiej własności, zawierał zdanie drugie o treści następującej: „Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia”. Zwłaszcza końcówkę tego zdania można odczytać jako konstytucyjne „zielone światło” dla ustawy o ochronie przyrody, która z istoty swej wprowadza ograniczenia praw właścicieli i użytkowników komponentów przyrody. Dla porządku dodam, że ten art. 99 pozostał w mocy po wejściu kolejnej konstytucji z 1935 r.<sup>7</sup>

### 4. Od końca II wojny światowej do Konferencji Sztokholmskiej

Po II wojnie światowej jako pierwsze spośród badanych państw nową konstytucję przyjęła w 1948 r. Czechosłowacja. Nie było w niej żadnej wzmianki o ochronie przyrody. Po niej swoją konstytucję przyjęła Republika Federalna Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deu-*

---

<sup>4</sup> Powołuję za: A. E b e r t, *Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder*. Einführung, München 1988, s. 10.

<sup>5</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 (WY), nadal obowiązująca w brzmieniu ustalonym w Bundesgesetzblatt I Nr. 2/2021.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

<sup>7</sup> Zob. art. 81 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

tschland) 23 maja 1949 r.<sup>8</sup>. W brzmieniu pierwotnym nie zawierała ona żadnych przepisów o ochronie przyrody, nie powtórzyła przyjętego 30 lat wcześniej postanowienia Konstytucji Weimarskiej.

Trzecią w kolejności była Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.<sup>9</sup>. Także w niej żadnych przepisów o ochronie przyrody nie było.

Zmiana nastąpiła wraz z uchwaleniem 11 lipca 1960 r. Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej<sup>10</sup>, w której w rozdziale pierwszym poświęconym ustrojowi społecznemu znajdował się art. 15 złożony z dwóch ustępów: pierwszy określał założenia polityki zdrowotnej, socjalnej i kulturalnej państwa, drugi stanowił: „Państwo troszczy się o upiększanie i wszechstronną ochronę przyrody, zachowanie piękna krajobrazu ojczystego, aby tworzyć tym coraz bogatsze źródło dobrobytu ludzi i właściwe środowisko, które przyczyniałoby się do zdrowia ludzi pracy i umożliwiało im odpoczynek”. Była to pierwsza w badanych państwach powojenna konstytucjonalizacja ochrony przyrody. Jak oceniał jeden z autorów słowackich, wprowadzie przepis ten nie zawierał żadnych dokładnie wyznaczonych praw i obowiązków poszczególnych podmiotów prawa, ale samo włączenie wymagań ochrony przyrody do konstytucji było znaczącym wkładem dla prawnego zatowiczenia ochrony przyrody<sup>11</sup>.

Po Czechosłowacji konstytucjonalizacja problematyki środowiska i jego ochrony nastąpiła w Niemieckiej Republice Demokratycznej, a to w Konstytucji NRD uchwalonej 6 kwietnia 1968 r.<sup>12</sup>, której art. 15 stanowił:

1) ziemia Niemieckiej Republiki Demokratycznej należy do jej najcenniejszych bogactw naturalnych. Ona musi być chroniona i racjonalnie

<sup>8</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl.) I S. 1; nadal obowiązująca, powoływana dalej jako Grundgesetz albo „GG”.

<sup>9</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz. U. Nr 33, poz. 232).

<sup>10</sup> Ústava Československé socialistické republiky č. 100/1960 Sb. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, że czeska i słowacka *ústava* to „konstytucja”, natomiast „ustawa” to w językach czeskim i słowackim *zákon*. Czeskie i słowackie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literce „č” następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym organie promulgacyjnym (*Sbírka zákonů* w Czechosłowacji a później Czechach, *Zbierka zákonov* w Słowacji) łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Sb.”, „Zb.” lub „Z.z.”, tj. skrótowcem owego organu promulgacyjnego.

<sup>11</sup> R. Měk o t a, *Ochrana přírody v československom právu*, Bratislava 1968, s. 56.

<sup>12</sup> *Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (Gesetzblatt der DDR I Nr. 8 S. 199)*.

- wykorzystywana. Grunty rolnicze i leśne mogą być przeznaczane na inne cele tylko za zgodą odpowiedzialnych organów państwowych,
- 2) w interesie dobrobytu obywateli państwo i społeczeństwo troszczą się o ochronę przyrody. Utrzymanie czystości wód i powietrza, jak również ochrona świata roślinnego i zwierzęcego oraz piękna ojczystego krajobrazu mają być gwarantowane przez właściwe organy, a ponadto są sprawą każdego obywatela.

Warto podkreślić, że już w 1968 r. ustawodawca NRD zasygnalizował w konstytucji podstawowe kierunki ochrony środowiska: ochrona ziemi, utrzymanie czystości wód i powietrza, ochrona przyrody i krajobrazu, świata roślinnego i zwierzęcego, ujęte w formie polecenia konstytucyjnego, a nie prawa podmiotowego. W ostatnim fragmencie ust. 2 w art. 15 można dopatrywać się załączków obywatelskiego obowiązku ochrony przyrody i środowiska, o prawie do środowiska w realiach NRD mowy być nie mogło.

Konsekwencją regulacji konstytucyjnej stała się kompleksowa ustawa o planowym kształtowaniu socjalistycznej kultury krajowej uchwalona 14 maja 1970 r.<sup>13</sup> Warto zauważyć, że ustawodawca NRD nie użył w tej ustawie pojęcia ochrony środowiska (*Umweltschutz*), lecz sięgnął do starożytnego niemieckiego terminu „kultura krajowa” (*Landeskultur*) oznaczającego mniej więcej to, co dziś określilibyśmy mianem korzystania z zasobów przyrody. Stało się tak dlatego, że w czasie przygotowywania ustawy z 1970 r. pojęcia *Umweltschutz* jeszcze w języku niemieckim nie było. Jak ustalił jeden z autorów zachodniemieckich, pojęcie *Umweltschutz* (ochrona środowiska) pojawiło się w niemieckim obiegu językowym dopiero w 1970 r. i to jako tłumaczenie angielskiego terminu „*environmental protection*”<sup>14</sup>. Dopiero z czasem w literaturze NRD pojawiła się charakterystyczna zbitka słowna *Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes* (kultura krajowa wraz z ochroną środowiska)<sup>15</sup>, dająca wyraz przekonaniu, że kategorią nadrzędną jest *Landeskultur*, natomiast *Umweltschutz* jest jednym z kierunków *Landeskultur*.

---

<sup>13</sup> Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik (Gesetzblatt der DDR I Nr. 12 S. 67).

<sup>14</sup> V. Meinberg, Einführung: Umweltstrafrecht – Aufgaben und Probleme, (in:) V. Meinberg, M. Möhrenschiager, W. Link, Umweltstrafrecht. Gesetzliche Grundlagen, verwaltungsrechtliche Zusammenhänge und praktische Anwendung, Düsseldorf 1989, s. 1.

<sup>15</sup> Zob. np. E. Oehler, Zu einigen Grundfragen der Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der sozialistischen Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes, Staat und Recht 1975, nr 8, s. 1148.

Dla porządku dodam jeszcze, że w tymże 1968 r. nastąpiła federalizacja Czechosłowacji. Dotychczasowe unitarne państwo zmieniło się w federalne, złożone z Czeskiej Republiki Socjalistycznej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej. W związku z tym Konstytucja Czechosłowacji z 1960 r. została istotnie zmieniona, ale poświęcony ochronie przyrody jej art. 15 ust. 2 pozostał bez zmian aż do 1990 r.

Pod koniec lat 60. XX w. w Czechosłowacji pojawiło się pojęcie „środowiska życia” (*životní prostředí* w języku czeskim, *životné prostredie* w języku słowackim) definiowane w wydawnictwie encyklopedycznym jako zespół wszystkich komponentów świata materialnego, który oddziałuje relatywnie bezpośrednio na człowieka jako jednostkę lub na całe społeczeństwo, przy czym bierze się tu pod uwagę zarówno elementy przyrodnicze (ziemia, woda, powietrze, rośliny, zwierzęta), jak i przedmioty sztucznie wytworzone przez człowieka (budowle i ich zespoły). W tym sensie można mówić o środowisku przyrodniczym i środowisku sztucznym, które dopiero łącznie składają się na środowisko życia człowieka. Z innego punktu widzenia w środowisku życia człowieka wyróżnia się środowisko pracy, zamieszkania i odpoczynku<sup>16</sup>. Cechą charakterystyczną koncepcji czechosłowackiej było akcentowanie nie tylko biernej ochrony środowiska (*ochrana* w obu językach), ale i aktywnego jego tworzenia bądź kształtowania (*tvorba* w obu językach). Dopiero oba te kierunki łącznie składały się na prawną kategorię „troski o środowisko życia” (*péče o životní prostředí* w języku czeskim, *starostlivosť o životné prostredie* w języku słowackim)<sup>17</sup>.

Kończąc omawianie okresu przed Konferencją Sztokholmską odnotuję, że w Republice Federalnej Niemiec pojęcia *Umweltpolitik* (polityka środowiska) i po nim *Umweltrecht* (prawo środowiska) powstały niemal w tym samym czasie, a cele polityki środowiska zostały określone w Programie Ochrony Środowiska przyjętym przez rząd federalny jesienią 1971 r. w sposób następujący:

- zapewnienie człowiekowi środowiska pozwalające na życie zdrowe i godne człowieka,
- ochrona dóbr środowiska (ziemi, wody, powietrza) oraz świata roślinnego i zwierzęcego przed szkodliwymi wpływami działalności ludzkiej,

<sup>16</sup>Z. Madar, A. Pfeffer, *Životní prostředí*. Pyramida Lexikony, Praha 1973, s. 557–558.

<sup>17</sup>Z. Madar, *Obsah pojnu životní prostředí v čs. právu*, *Pravnik* 1975, č. 3, s. 125–127.

– usunięcie szkód, które nastąpiły w środowisku w wyniku ingerencji ludzkiej<sup>18</sup>.

Jeśli chodzi o samo pojęcie ochrony środowiska (*Umweltschutz*) przedstawiciele doktryny niemieckiej podkreślali, że jest ono pewnym skrótem myślowym. Nie chodzi bowiem tylko o 1) ochronę przed wpływami, ale także o 2) racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi, 3) przywracanie do właściwego stanu naruszonych elementów środowiska oraz 4) planowe kształtowanie środowiska. To są te cztery podstawowe wymiary – 1) *bewahrende Abwehr*, 2) *rationelle Bewirtschaftung*, 3) *konservierende Wiederherstellung*, 4) *planvolle Gestaltung* – składające się na pojęcie ochrony środowiska<sup>19</sup>.

## 5. Dyskusje nad konstytucjonalizacją ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec

W latach 70. XX w. przez zachodniemiecką literaturę prawniczą przetoczyła się fala dyskusji, czy do konstytucji należy wprowadzić podmiotowe prawo jednostki do środowiska, a trzeba pamiętać, że na płaszczyźnie międzynarodowej takie prawo zostało proklamowane w zasadzie 1 Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r. Poglądy autorów niemieckich były mocno zróżnicowane, ale raczej negatywne w odniesieniu do takiego pomysłu. Zapewne istotne znaczenie miało tu założenie ujęte w art. 1 ust. 3 *Grundgesetz*, że prawa podstawowe (*Grundrechte*) wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i sądowniczą jako bezpośrednio obowiązujące prawo. Prawo do środowiska nie mogło być przeto jakimś „ornamentem konstytucyjnym”, z którego niewiele wynika.

Najogólniejszą podstawę teoretyczną zarysował Michael Kloepfer, który wskazał na pięć możliwości modelowego ujęcia prawa do środowiska jako:

- 1) prawa obronnego (*Abwehrrecht*),
- 2) gwarancji instytucjonalnej (*institutionelle Garantie*),
- 3) podstawowego prawa socjalnego (*soziales Grundrecht*),
- 4) prawa do świadczenia ze strony państwa (*Leistungsrecht*),
- 5) prawa do współudziału w zarządzeniu środowiskiem (*Teilhaberecht*)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. R. Schmidt, J. Müller, Einführung in das Umweltrecht, München 1989, s. 7.

<sup>19</sup> H. Steiger, Begriff und Geltungsebenen des Umweltrechts, (in:) J. Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, s. 7.

<sup>20</sup> M. Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, „Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V. Berlin”. Heft 56. Berlin–New York 1978, s. 14 i n.



Koncepcja prawa obronnego najlepiej pasuje do tradycyjnego, liberalnego ujęcia, ale oceniano ją jako ahistoryczną. Zakłada ona obronę przed ingerencjami w środowisko, co było w okresie liberalizmu zjawiskiem w zasadzie nieznanym. Ponadto taka koncepcja nie rozwiązywała zagadnienia, ponieważ ingerencje w środowisko nader często były następstwem działania nie państwa, lecz podmiotów prywatnych, a to nie było objęte tradycyjnym prawem obronnym. Podniesiono, że tradycyjne negatywne prawa obronne nie są w stanie zabezpieczyć środowiska, dlatego konieczna jest reinterpretacja dotychczasowych defensywnych praw obronnych w pozytywne zobowiązania państwa do świadczeń<sup>21</sup>.

Sam Michael Kloepfer skłaniał się ku stanowisku, że jeżeli w ogóle wprowadzać prawo do środowiska, to raczej w postaci prawa do współdziałania przy podejmowaniu decyzji, co znowu może przybierać formę obowiązku wysłuchania obywatela przed podjęciem decyzji, uzyskania jego zgody itp., krótko mówiąc chodzi o uczestnictwo obywatela w podejmowaniu decyzji państwowych<sup>22</sup>.

Niezwykle interesująca była dyskusja na międzynarodowym kolokwium zorganizowanym przez Europejską Radę Prawa Środowiska w dniach 23–25 czerwca 1975 r. w Bonn na temat prawa człowieka do środowiska<sup>23</sup>. Niemieccy uczestnicy kolokwium raczej dość sceptycznie odnieśli się do wprowadzenia prawa do środowiska jako prawa podstawowego do konstytucji. Wskazywano w szczególności, że takie prawo byłoby z natury rzeczy bardzo ogólne i dlatego nie nadawałoby się do przymusowej realizacji; rodziłoby konflikty interesów, w szczególności kiedy mógłby zostać zagrożony rozwój gospodarczy, a to byłoby konflikty bardzo trudne do rozwiązania; elementy środowiska są dobrami kolektywnymi, a więc nie mogłyby być chronione przez prawa osobiste, lecz raczej przez prawa kolektywne; tradycyjne prawa obywatelskie są przeznaczone dla ochrony jednostki przed nadużyciami władzy, są zatem prawami negatywnymi, podczas gdy prawo do środowiska nie powodowałoby tylko zobowiązań negatywnych, ale ze swej prawdziwej natury musiałoby obejmować pozytywne obowiązki państwa, a to pociągałoby za sobą dodatkowe koszty (sprawozdanie Heinharda Steigera). Podkreślano, że struktura organizacyjna i kon-

<sup>21</sup> H. H. Rupp, Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, Juristenzeitung 1971, nr 13, s. 402.

<sup>22</sup> M. Kloepfer, Zum Grundrecht..., s. 22 i n.

<sup>23</sup> Individualrecht oder Verpflichtung des Staates? Internationales Kolloquium über das Recht auf menschenwürdige Umwelt. Beiträge zur Umweltgestaltung. Heft A–41, Berlin 1976.

stytucyjna państw jest tak różna, że nie może tu być uniwersalnego rozwiązania (wypowiedź Michaela Rotha). Zastanawiano się, czy takie prawo ma chronić tylko osoby ludzkie, czy także żywą florę i faunę, w pierwszym bowiem przypadku byłoby to powtórzenie prawa do życia i ochrony zdrowia (głos Thomasa Fleinera). Wskazywano wręcz, że w wypadku konfliktu takiego prawa z innymi prawami o charakterze gospodarczym albo dochodziłoby do paraliżowania rozwoju gospodarczego, albo do naruszania konstytucji (tak Dietrich Rauschnig). Większość dyskutantów opowiadała się za wprowadzeniem regulacji odnoszącej się do ochrony środowiska do konstytucji, ale nie jako prawa podstawowego do środowiska, lecz jako zasady polityki państwa w formie polecenia konstytucyjnego (*Verfassungsauftrag*) bądź jako prawa procesowego uprawniającego do uczestnictwa w procedurach, w których mają być podejmowane decyzje istotne dla środowiska (*Mitbestimmungsrecht*).

Szczególnie charakterystyczne były głosy wskazujące na możliwe konflikty różnych praw podstawowych. „Entuzjazm środowiskowy nie może prowadzić do zagrożenia praw podstawowych” pisał swego czasu Michael Kloepfer<sup>24</sup> wypowiadając się przeciwko wyłączeniu bez odškodowania uzasadnianemu względami ochrony środowiska.

Warto także zwrócić uwagę na próby wyprowadzenia prawa do środowiska z innych praw podstawowych ujętych w rozdziale I Konstytucji RFN o prawach podstawowych (*Grundrechte*), a to z prawa do godności (art. 1 ust. 1 GG), prawa do swobodnego rozwoju osobowości (art. 2 ust. 1 GG), prawa do życia i nietykalności cielesnej (art. 2 ust. 2 zd. 1 GG), prawa do własności (art. 14 ust. 1 GG). Heinhard Steiger oceniał, że wprawdzie konstytucja nie zna właściwego prawa podstawowego do egzystencji w środowisku godnym człowieka, ale różne aspekty tego prawa są zakotwiczone w innych prawach podstawowych. Te regulacje wszakże nie dają podstaw do podejmowania decyzji w sytuacjach konfliktowych<sup>25</sup>.

Jedna z pierwszych propozycji wprowadzenia takiego prawa do konstytucji została przedstawiona w tzw. Tezach Freiburskich FDP w marcu 1972 r. jeszcze przed Konferencją Sztokholmską. Autorzy zaproponowali uzupełnienie art. 2 GG następującym sformułowaniem: „Każdy ma prawo do środowiska godnego człowieka. Przyrodnicze podstawy życia znajdują się pod szczególną ochroną porządku pań-

---

<sup>24</sup> M. Kloepfer, Zum Umweltschutzrecht in der BRD, Berlin 1972, s. 27.

<sup>25</sup> H. Steiger, Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts, Berlin 1975, s. 36–37.

stwowego. Granice dopuszczalnego w interesie ogólnym obciążenia środowiska są określone przez ustawę<sup>26</sup>.

Propozycja ta spotkała się z oceną raczej krytyczną. Poza wszelkimi zastrzeżeniami podnoszonymi wobec uregulowania praw socjalnych w konstytucji zwrócono także uwagę na to, że ustanowienie prawa do środowiska wywołiloby oczekiwania, których i tak nie można by było spełnić, a w konstytucji rozumianej jako dokument prawny nie ma miejsca na takie eksperymenty<sup>27</sup>. Opowiedziano się, aczkolwiek też z zastrzeżeniami, za sformułowaniem polecenia konstytucyjnego: „Przyroda i krajobraz, w szczególności czystość powietrza i wody, jak również świat roślinny i zwierzęcy korzystają w interesie ludzi z ochrony i pieczy państwa”, w którym to sformułowaniu skierowanym do ustawodawcy zwrot „w interesie ludzi” będzie podkreślać refleksywne oddziaływanie prawa<sup>28</sup>.

Zwolennicy konstytucyjnego prawa podmiotowego nie złożyli jednak bronii. Nową propozycję przedstawiła w 1974 r. grupa robocza kierowana przez Heinharda Steigera, która wyszła z założenia, że nie jest potrzebne tworzenie nowej normy o prawach podstawowych, lecz prawo do środowiska można zmieścić w normie istniejącej, mianowicie w art. 2 ust. 2 zdanie 1 GG, który stanowi, że „Każdy ma prawo do życia i netykalności cielesnej”. Do tego należałoby dodać: „w godnym człowieka środowisku, którego przyrodnicze podstawy pozostają pod szczególną ochroną porządku państwowego”<sup>29</sup>. W ten sposób – według uzasadnienia tej propozycji – nastąpiłoby wzmocnienie ochrony środowiska. Pierwsza część wskazałaby, że związek z ochroną życia i zdrowia musi być brany pod uwagę przy wszystkich ingerencjach w przyrodę, nawet gdyby nie musiały koniecznie prowadzić do bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. Drugi człon wskazałby na obowiązek pozytywnych działań państwa w kierunku dokładania troski o środowisko. Jednak i ta w jakimś sensie kompromisowa propozycja nie znalazła powszechnej akceptacji, nadal podtrzymywany był pogląd o zbędności konstytucyjnej regulacji prawa do środowiska<sup>30</sup>.

Do problematyki prawa do środowiska odniosło się także orzecznictwo zachodnioniemieckie. Federalny Trybunał Administracyjny w uchwale z dnia 25 czerwca 1975 r. uznał, że jeżeli nawet nauka zaczyna wy-

<sup>26</sup> Za H. Steigera, *Mensch und Umwelt...*, Anhang 1, s. 76.

<sup>27</sup> H. H. Klein, *Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?*, (w:) *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, Berlin 1974, s. 657.

<sup>28</sup> Tamże, s. 660.

<sup>29</sup> Za H. Steigera, *Mensch und Umwelt...*, Anhang 4, s. 80–82.

<sup>30</sup> Zob. np. J. Schwabe, *Probleme der Grundrechtsdogmatik*, Berlin 1977, s. 217.

prowadzać prawo do środowiska z innych praw podmiotowych, to i tak bezsporne jest, że takie prawo nie daje skarżącemu bezpośredniego dającego się dochodzić roszczenia o określone chroniące środowisko przedsięwzięcia<sup>31</sup>. Ten sam Trybunał w wyroku z dnia 29 lipca 1977 r. stwierdził wprost: „Prawo podmiotowe do środowiska nie istnieje”<sup>32</sup>. Jedynym orzeczeniem uznającym prawo obywatela do środowiska był wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie Zachodnim z dnia 2 maja 1977 r., w którym sąd ten powołując się na art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze GG, a dodatkowo na zachodnioniemiecką ustawę o ochronie przyrody, uwzględnił żądanie obywatela sprzeciwiającego się wycięciu pewnej liczby drzew na obszarze chronionego krajobrazu w Berlinie Zachodnim. W uzasadnieniu sąd zaakcentował wyjątkowość sytuacji Berlina Zachodniego jako pewnej enklawy o znacznej koncentracji przemysłu i urzędów komunalnych, ale o szczupłych terenach zieleni. Dlatego uznał, że obywatel, mieszkańiec tego miasta ma konstytucyjne prawo do tego, aby tereny nadające się do wypoczynku pozostały nienaruszone<sup>33</sup>.

Ostatecznie wszakże ustawodawca zachodnioniemiecki nie przyjął żadnego z proponowanych wówczas rozwiązań i do sprawy konstytucjonalizacji ochrony środowiska powrócił po niemal dwóch dekadach.

## **6. Nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej**

W Polsce zasadniczym punktem zwrotnym w spojrzeniu na problematykę ochrony środowiska stała się nowelizacja Konstytucji PRL przeprowadzona ustawą z 1976 r.<sup>34</sup>, która wprowadziła do jej tekstu dwa przepisy poświęcone wprost ochronie środowiska:

- art. 12 ust. 2: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe”,
- art. 71: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”.

---

<sup>31</sup> Uchwała przytoczona, (w:) H. Herneka mp (Hrsg.), *Soziale Grundrechte. Aktuelle Dokumente*, Berlin – New York 1979, s. 194–195.

<sup>32</sup> Wyrok przytoczony w *Soziale Grundrechte*, s. 195.

<sup>33</sup> Wyrok przytoczony w *Soziale Grundrechte*, s. 195–196.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5. poz. 29).

W ten sposób ochrona środowiska zwanego wtedy „naturalnym” według koncepcji wypracowanej w literaturze przez Wacława Brzezińskiego jako ogółu elementów naturalnych, tzn. stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego<sup>35</sup> została ujęta w postaci triady: zadanie (funkcja) państwa (art. 12 ust. 2), prawa obywatelskiego (art. 71 część pierwsza) i obowiązku obywatelskiego (art. 71 część druga).

Konsekwencją konstytucjonalizacji była w 1980 r. kompleksowa ustawa ochronna<sup>36</sup>, która na następne dwadzieścia lat wytyczyła ramy ochrony środowiska w Polsce. Do konstytucyjnego prawa do środowiska nawiązała w preambule i art. 1 ust. 1 wskazując, że określając zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, ustawa zmierza do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości.

## **7. Austriacka ustawa konstytucyjna z 1984 r. o kompleksowej ochronie środowiska**

Dyskusje nad problematyką ochrony środowiska zaczęły się w Austrii nieco później niż w Niemczech, dopiero w połowie lat 70. XX w. Znaczącym impulsem do szerszego podjęcia tej problematyki okazała się nowelizacja Konstytucji Związku (przypominam, że Austria jest państwem federalnym) przeprowadzona w 1983 r., kiedy do jej art. 10 ust. 1 pkt 12 wprowadzono generalną kompetencję federacji do podejmowania środków w celu ochrony przed niebezpiecznymi obciążeniami środowiska, powstającymi wskutek przekroczenia granic immisji<sup>37</sup>. W toku dalszych nowelizacji kompetencje federacji zostały rozszerzone o inne zagadnienia ochrony środowiska, w tym m.in. na regulację postępowania z odpadami, jeżeli wymaga to wydania jednolitych w skali Związku przepisów. Podstawowe znaczenie ma wszakże nie sama Konstytucja Związku, lecz kolejne ustawy konstytucyjne.

<sup>35</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jednolity Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196).

<sup>37</sup> Za K. Nowackim, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium porównawcze*, Wrocław 1993, s. 38.

W rok po nowelizacji Konstytucji Związku została uchwalona ustawa konstytucyjna z dnia 27 listopada 1984 r. o kompleksowej ochronie środowiska<sup>38</sup>. Paragraf 1 tej bardzo krótkiej ustawy stanowił w ust. 1, że Republika Austrii (Związek, kraje związkowe i gminy) opowiada się (*bekannt sich*) za kompleksową ochroną środowiska, po czym w ust. 2 precyzował, że kompleksową ochroną środowiska jest uchronienie środowiska naturalnego jako podstawy życia człowieka przed szkodliwymi oddziaływaniami. Ochrona środowiska polega w szczególności na środkach utrzymania czystości powietrza, wody i ziemi, jak również unikaniu zakłóceń przez hałas. W piśmiennictwie wskazywano, że w latach 70. i 80. XX w. Austrii, podobnie jak w Niemczech, toczyły się dyskusje, czy wprowadzić do konstytucji prawo podstawowe do środowiska. Uznano, że nie byłoby to rozwiązanie właściwe, ale w odróżnieniu od niemieckiego Bundestagu, który w ogóle zrezygnował wtedy z konstytucjonalizacji problematyki środowiska, ustawodawca austriacki zdecydował się na tę ustawę konstytucyjną z 1984 r. Zobowiązuje ona do wydawania ustaw chroniących środowisko oraz do uwzględnienia ochrony środowiska w innych ustawach, ale biorąc pod uwagę dyskusję ją poprzedzającą, należy stwierdzić, że nie było jej intencją stworzenie wymagalnego prawa dla obywateli, a zatem nie wyznacza pozycji jednostki. Dla władzy wykonawczej ustawa konstytucyjna miała znaczenie jako wskazówka interpretacyjna oraz jako punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji dyskrecyjnych<sup>39</sup>.

## 8. Dyskusje nad prawem do środowiska w literaturze polskiej i czechosłowackiej

Z zaszłości naukowych, jakie miały miejsce w drugiej połowie lat 80. ubiegłego stulecia, warto odnotować dyskusje, jakie się rozwinęły w literaturze prawniczej w Polsce i Czechosłowacji nad prawem do środowiska. Początek dał mój artykuł opublikowany wkrótce po nowelizacji Konstytucji PRL, w którym biorąc za podstawę konstytucyjne

---

<sup>38</sup> Bundesverfassungsgesetz über die umfassenden Umweltschutz (BGBl. Nr. 491/1984). Podstawowe słownikowe znaczenie wyrazu umfassend to „rozległy, wyczerpujący, szczegółowy”. W literaturze jest on przekładany także przez „wszechstronny” bądź „uniwersalny”. Przekład przez „kompleksowy” wydaje się najlepiej oddawać istotę rzeczy.

<sup>39</sup> E. Brandl, H. Bungert, Constitutional entrenchment of environmental protection: a comparative analysis of experiences abroad, *The Harvard Environmental Law Revue* 1992, Volume 16, nr 1, s. 46–49.

prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego przedstawiłem koncepcję ochrony środowiska poprzez cywilnoprawną instytucję ochrony dóbr osobistych<sup>40</sup>, którą rozwinąłem w monografii z 1984 r.<sup>41</sup> oraz w rozdziale pracy zbiorowej o dobrach osobistych<sup>42</sup>. Jako podstawę przyjąłem przepisy art. 23 i 24 polskiego Kodeksu cywilnego<sup>43</sup>, które zapewniają ochronę dobrom osobistym, wymieniając niektóre z nich jedynie tytułem przykładów. Biorąc pod uwagę treść art. 71 Konstytucji PRL zaproponowałem, aby korzystanie z wartości środowiska naturalnego uznać za dobro osobiste, zapewniając mu tym samym ochronę prawną. Same wartości środowiska naturalnego rozumiałem szeroko jako środowisko zdrowe, niezanieczyszczone ponad miarę dopuszczoną ustawą, ale także jako wartości reprezentowane przez piękno przyrody. Muszę jednak dodać, że w literaturze pojawił się węższy pogląd, że w art. 71 Konstytucji PRL chodzi przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) o korzystanie z wartości nieszczepionego krajobrazu. Rdzeniem tak rozumianego prawa byłoby prawo dostępu do elementów tworzących wartościowy przyrodniczo krajobraz, mianowicie dostępu do parków narodowych, parków krajobrazowych, lasów i zieleni, a także do wód otwartych<sup>44</sup>, co wydaje się koncepcją najlepiej oddającą sens art. 71 Konstytucji PRL. Przechodząc do problematyki proceduralnej, przedstawiłem propozycję, aby ochrony takiego dobra osobistego można było dochodzić przed sądem, wykorzystując wywodzącą się z prawa rzymskiego konstrukcję *actio popularis*, tj. skargi dostępnej każdemu, niekoniecznie bezpośrednio dotkniętemu. Przedmiotem takiej skargi byłoby żądanie zaprzestania naruszeń środowiska i przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Przedstawiona przeze mnie koncepcja spotkała się zarówno ze zdecydowaną krytyką, opartą na argumentach, że w przepisach o dobrach

<sup>40</sup> W. Radecki, *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, Pałestra 1979, nr 11–12, s. 1–16.

<sup>41</sup> W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984.

<sup>42</sup> W. Radecki, *Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych*, (w:) J. S. Piątoński (red.), *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym. Zagadnienia wybrane*, Ossolineum 1986, s. 233–263.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610).

<sup>44</sup> J. Sommer, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (w:) J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Ossolineum 1987, s. 56.

osobistych brak podstaw do konstruowania skargi popularnej<sup>45</sup>, jak i z wyraźnym wsparciem ze wskazaniem, że skarga popularna jest konieczna ze względu na alarmującą sytuację zagrożenia środowiska, a mogłoby ją wprowadzić orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>46</sup>. Swoją koncepcję powtórzyłem w kolejnej monografii<sup>47</sup>, po czym dyskusja przychyliła, aby niespodziewanie odżyć u progu trzeciej dekady XXI wieku<sup>48</sup>.

Rok 1985 zaznaczył się niezwykle interesującą i cenną monografią autora słowackiego Jozefa Klapáča, poświęconą prawu do środowiska i prawu środowiska. Wywodził on, że prawo do środowiska (*právo na životné prostredie*) jest prawem podmiotowym osoby fizycznej, a państwo jest zobowiązane to prawo chronić i w odpowiedni sposób gwarantować. Wśród praw podmiotowych autor ten wyróżnił prawa najbardziej osobiste (*ius personalissimum*), najściślej związane z osobowością człowieka, do których zaliczył prawo do życia, prawo do integralności cielesnej, prawo do zdrowia i właśnie prawo do środowiska. Prawo do środowiska jest jego zdaniem samodzielnym, podstawowym prawem obywatela, a nie częścią składową któregoś z tradycyjnych praw. Prawo do środowiska jest prawem podmiotowym, które służy zapewnieniu takiego środowiska, aby człowiek mógł w nim wieść w sposób nienaruszony swoje życie osobiste i społeczne. Prawo to obejmuje także niektóre częściowe prawa i uprawnienia dotychczas regulowane w ramach tradycyjnych i nowoczesnych praw, np. w prawie do ochrony zdrowia, prawie do życia, prawie do niewadliwych środków spożywczych, prawie do ochrony przed hałasem, prawie do odpowiedniego poziomu życia. Poza tym służy tym wszystkim interesom, które nie są oznaczane jako prawa obywatela. Dotyczy to zwłaszcza podziwiania piękna przyrody, dobrego życiowego poczucia, nastroju bez szkodliwych oddziaływań, dobrego miejsca przebywania. Częściowe prawa tradycyjne i nowoczesne stopniowo się zintegrowały i tak powstało prawo do środowiska jako samodzielne prawo podmio-

---

<sup>45</sup> S. Włodzka, Cywilnoprawna ochrona środowiska człowieka w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1982, z. 108, s. 151 i n.

<sup>46</sup> S. Dałka, Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 1988 r., sygn. IV CR 64/88, Państwo i Prawo 1989, z. 5, s. 146–149.

<sup>47</sup> W. Radecki, Prawa i obowiązki obywatela w dziedzinie ochrony środowiska, Katowice 1991.

<sup>48</sup> Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20, Prokuratura i Prawa 2022, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, poz. 46, oddalający powództwo o ochronę środowiska oparte o art. 23 k.c. z argumentacją, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym.



towe. Ten wywód autor efektownie kończy: „Prawo do środowiska jest obiektywnie dane, nie można go dowolnie formułować ani konstruować, trzeba je zbadać”<sup>49</sup>. W tym ostatnim zdaniu widać wyraźnie inspirację prawem naturalnym, co było o tyle zrozumiałe, że w ówczesnym czechosłowackim porządku prawnym nie było normy odpowiadającej przepisowi art. 71 Konstytucji PRL.

## 9. Czechosłowacka Karta Podstawowych Praw i Wolności oraz konstytucje czeska i słowacka

Czechosłowacka „aksamitna rewolucja” listopada 1989 r. zapoczątkowała proces transformacji ustrojowej tego państwa w kierunku demokracji liberalnej i gospodarki rynkowej. Po zaledwie pięciu miesiącach została ustawą konstytucyjną z 18 kwietnia 1990 r. – znowelizowana Konstytucja Czechosłowacji z 1960 r.<sup>50</sup> Zmieniła się nazwa państwa usunięciem przymiotnika „socjalistyczna”, fundamentalne były dalsze zmiany, które dotknęły m.in. art. 15 ust. 2 Konstytucji. W wyniku nowelizacji uzyskał on brzmienie następujące: „Państwo dba o wytworzenie równowagi ekologicznej ochroną przyrody i troską o tworzenie i ochronę zdrowego środowiska życia oraz o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody”. W porównaniu z tekstem pierwotnym pojawiło się pojęcie równowagi ekologicznej, do której należało zmierzać trzema drogami: ochroną przyrody, tworzeniem i ochroną zdrowego środowiska, oszczędnym gospodarowaniem zasobami przyrody.

To był wszakże tylko wstęp do dalej idących zmian. Zgromadzenie Federalne istniejącej wtedy jeszcze Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej przyjęło 9 stycznia 1991 r. ustawę konstytucyjną<sup>51</sup>, wprowadzającą Kartę Podstawowych Praw i Wolności (*Listina Základních Práv a Svobod* w języku czeskim, *Listina Základných Práv a Slobôd* w języku słowackim). W rozdziale czwartym Karty zostały ujęte prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne. Rozdział zamyka artykuł 35. poświęcony w całości środowisku. Składa się on z trzech ustępów o treści następującej:

<sup>49</sup> J. Klápáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985, s. 141–142.

<sup>50</sup> Ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federacii.

<sup>51</sup> Ústavní zákon č. 23/1991 Sb.

- 1) każdy ma prawo do sprzyjającego<sup>52</sup> środowiska,
- 2) każdy ma prawo do wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych,
- 3) przy wykonywaniu swoich praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody i zabytków kultury ponad miarę ustanowioną ustawą.

Artykuł 35 Karty proklamuje materialne prawo podmiotowe do środowiska (ust. 1) oraz procesowe prawo do informacji o środowisku (ust. 2), a także wyznacza granice korzystania ze wszelkich praw w postaci dozwolonego ustawą stopnia zagrożenia bądź uszkodzenia środowiska, zasobów przyrodniczych, bogactwa gatunkowego przyrody i zabytków kultury (ust. 3).

Jedną z konsekwencji art. 35 Karty było wydanie jeszcze przez Zgromadzenie Federalne ustawy z 5 grudnia 1991 r. o środowisku, nadal obowiązującej w obu państwach powstałych po podziale Czechosłowacji<sup>53</sup>. Jest to typowa ustawa ramowa, bardzo krótka, składająca się w wersji pierwotnej z 35 zwięzłych paragrafów, po uchyleniu niektórych z nich sprowadzająca się do określenia pojęć i wskazania na podstawowe zasady prawa środowiska.

Podział Czechosłowacji na Republikę Czeską i Republikę Słowacką nastąpił z dniem 1 stycznia 1993 r. Zagadnienia środowiska i jego ochrony zostały ujęte odmiennie w konstytucjach samodzielnych państw. W Republice Czeskiej tego samego dnia 16 grudnia 1992 r. Czeska Rada Narodowa przyjęła Konstytucję Republiki Czeskiej<sup>54</sup>, a Prezydium Czeskiej Rady Narodowej specjalną uchwałą uznało Kartę Podstawowych Praw i Wolności za część składową ustroju (porządku) konstytucyjnego Republiki Czeskiej<sup>55</sup>. W konsekwencji w samej konstytucji o środowisku jest mowa tylko w jednym art. 7, zamieszczonym wśród przepisów o charakterze podstawowym w brzmieniu: „Państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody oraz o ochronę bogactwa przyrodniczego”. Według komentatora przepis ten przedstawia w istocie konstytucyjne zakotwiczenie zasady odpowiedzialno-

---

<sup>52</sup> W języku czeskim – *příznivé*, w języku słowackim – *priaznivé*. Ten przymiotnik jest wieloznaczny, a jego podstawowe słownikowe znaczenia to: życzliwe, korzystne, odpowiednie, sprzyjające.

<sup>53</sup> W wersji czeskiej – zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, w wersji słowackiej – zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí.

<sup>54</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>55</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny Základních Práv a Svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

ści państwa za odpowiedni (*příznivý*) stan środowiska i pozostaje w ścisłym związku z art. 35 Karty, tworząc wraz z nim jedną całość<sup>56</sup>. W samej konstytucji nie ma przepisów o prawie do środowiska, co jest zrozumiałe, bo one znajdują się w Karcie, a Karta jest częścią składową ustroju (porządku) konstytucyjnego Republiki Czeskiej.

Odmienne podszedł do tego ustawodawca słowacki. W przyjętej 1 września 1992 r. Konstytucji Republiki Słowackiej<sup>57</sup> zdecydował się na powtórzenie z istotnymi zmianami postanowień art. 35 Karty w dziale szóstym „Prawo do ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego” rozdziału drugiego „Podstawowe prawa i wolności” w dwóch artykułach:

#### Artykuł 44

- 1) każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska,
- 2) każdy jest zobowiązany ulepszać środowisko i dziedzictwo kulturowe,
- 3) nikt nie może ponad miarę ustanowioną ustawą zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów naturalnych i zabytków kultury,
- 4) państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów naturalnych, o równowagę ekologiczną i skuteczną troskę o środowisko oraz zapewnia ochronę określonym gatunkom dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt,
- 5) szczegóły o prawach i obowiązkach według ustępów 1-4 określa ustawa.

#### Artykuł 45

- 1) każdy ma prawo do wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu,
- 2) przejęcie – z istotnymi zmianami – postanowień Karty do samej konstytucji słowackiej nie oznacza, że Karta utraciła moc obowiązującą, ona jest nadal częścią składową słowackiego ustroju konstytucyjnego<sup>58</sup>,
- 3) syntetyczne spojrzenie na postanowienia Karty i obu konstytucji prowadzi do wniosku, że prawo konstytucyjne obu republik przewiduje:
  - materialne prawo do środowiska (art. 35 ust. 1 Karty, art. 44 ust. 1 konstytucji słowackiej),
  - proceduralne prawo do informacji o środowisku (art. 35 ust. 2 Karty, art. 45 konstytucji słowackiej),
  - ograniczenie wykonywania praw ze względu na ochronę środowiska (art. 35 ust. 3 Karty, art. 44 ust. 3 konstytucji słowackiej),

<sup>56</sup> M. Damohorský (w:) K. Klíma a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině 1. díl. Plzeň 2009, s. 98–99.

<sup>57</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>58</sup> A. Bröstl a kolektiv, Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň 2010, s. 89.

- obowiązki państwa (art. 7 konstytucji czeskiej, art. 44 ust. 4 konstytucji słowackiej),
- obowiązki jednostki (art. 44 ust. 2 konstytucji słowackiej).

Dla dopełnienia obrazu wskazać należy, że prawo do informacji o środowisku zostało rozwinięte w odrębnych ustawach<sup>59</sup>.

Słowackie prawo konstytucyjne poświęca ochronie środowiska więcej uwagi niż czeskie. I tak art. 55 ust. 1 konstytucji słowackiej wskazuje, że gospodarka opiera się na zasadach społecznie i ekologicznie zorientowanej gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie mają także konstytucyjne przepisy słowackie dotyczące własności zasobów przyrodniczych. Chodzi o art. 4 konstytucji, który w brzmieniu pierwotnym stanowił: „Bogactwa kopalne, jaskinie, wody podziemne, naturalne źródła lecznicze oraz ciekły wodne są własnością Republiki Słowackiej”. W 2014 r. art. 4 został nowelizowany w ten sposób, że dotychczasowa treść została oznaczona jako ust. 1, ale z dodatkiem: „Republika Słowacka chroni i ulepsza to bogactwo, oszczędnie i efektywnie wykorzystuje bogactwa kopalne i dziedzictwo przyrodnicze dla korzyści swoich obywateli i przyszłych generacji”, po nim dodano ust. 2, którego treść sprowadza się do zakazu, co do zasady, wywozu wód słowackich w stanie surowym poza granice państwa<sup>60</sup>.

Myśl o wzmocnieniu prawnej ochrony wód przez wprowadzenie do konstytucji stosownych regulacji pojawiła się także w Czechach. W odróżnieniu od prawa słowackiego, w prawie czeskim nie ma zasady, że najważniejsze wody stanowią własność państwa, według koncepcji czeskiej wody nie są przedmiotem czyjejś własności ani częścią składową bądź przynależnością gruntu, a prawa do wód regulują tylko przepisy ustawy wodnej. W latach 2019-2020 do Izby Poselskiej czeskiego Parlamentu wpłynęły cztery różne projekty zmierzające do wzmocnienia ochrony wód, czy to przez nowelizację art. 7 konstytucji czeskiej, nowelizację art. 31 Karty dotyczącego prawa do ochrony zdrowia przez uzupełnienie go prawem do wody pitnej, czy wreszcie przez uchwalenie samodzielnej ustawy konstytucyjnej o ochronie wód i zasobów wodnych<sup>61</sup>, żaden z nich jednak, jak dotychczas, nie został przyjęty.

---

<sup>59</sup> W Czechach – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, w Słowacji – zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí.

<sup>60</sup> M. Maslen, *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*, Praha 2017, s. 61.

<sup>61</sup> T. Snopková, *Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vod v ústavnoprávní rovině českého práva*, *Právník* 2021, č. 7, s. 572–575.

Materialne prawo do środowiska proklamowane w art. 35 ust. 1 Karty i art. 44 ust. 1 konstytucji słowackiej wywołało znaczne zainteresowanie doktryny prawniczej. Zwrócono przede wszystkim uwagę, że według znowelizowanego w 1990 r. art. 15 ust. 2 poprzedniej konstytucji czechosłowackiej środowisko miało być *zdravé*, podczas gdy według art. 35 ust. 1 Karty środowisko ma być *příznivé*, a to nie jest to samo. Czeszka Hana Müllerová, autorka najpoważniejszych prac naukowych poświęconych prawu do środowiska, w pierwszej części swego trzytomowego dzieła wywodzi, że prawo do środowiska jest złożonym kompleksem, obejmującym różne części składowe: obok oczywistych praw proceduralnych także prawo do niezanieczyszczonych gleby, wody i powietrza, prawo do ochrony ekosystemów i bioróżnorodności, prawo do zrównoważonego wykorzystywania i rozumnego planowania krajobrazu, prawo do zdrowych lasów nieuszkodzonych emisjami<sup>62</sup>. W trzeciej części swego dzieła broni samodzielności prawa do środowiska. Stawia pytania: jeżeli będziemy cel prawa do środowiska wiązać jedynie z ludzkim życiem – to co daje prawo do środowiska w porównaniu z prawem do życia, zdrowia, niezakłóconego prawa do życia prywatnego i rodzinnego? Na czym miałby polegać sens jego samodzielnego zakotwiczenia? Tego sensu autorka dopatruje się w rozszerzeniu ujęcia ochrony, której to prawo udziela całemu środowisku, nie tylko człowiekowi jako „użytkownikowi” środowiska. Gdyby ustawodawca zamierzał zakotwiczyć tylko prawo chroniące zdrowie environmentalne, to by do tego nie potrzebował szczególnego prawa, wystarczyłoby rozbudowanie prawa do ochrony zdrowia z art. 31 Karty. Jeżeli jednak to szczególne prawo w art. 35 ust. 1 Karty wprowadził, to musi mieć ono swoją wewnętrzną podstawę i znaczenie, odmienne od już istniejących praw, w przeciwnym przypadku nie miałyby sensu. Swoją wywód autorka kończy wnioskiem, że ochrona także tych części środowiska, które nie mają bezpośredniego związku z życiem człowieka, jest imperatywem etycznym, który usprawiedliwia wprowadzenie i tej części ochrony środowiska do celu ochrony prawa do sprzyjającego środowiska<sup>63</sup>.

Na jeszcze jeden wątek podniesiony przez Hanę Müllerová warto zwrócić uwagę. Jej zdaniem prawo do środowiska (*právo na životní prostředí*) mogłoby być raczej określone jako prawo do zapewnienia

<sup>62</sup> H. Müllerová, *Právo na životní prostředí. Teoretické aspekty*, Praha 2018, s. 114–115.

<sup>63</sup> H. Müllerová, *Právo na příznivé životní prostředí. Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, Praha 2018, s. 185–186.

sprzyjającego środowiska (*právo na zajištění příznivého životního prostředí*) składającego się z różnych praw cząstkowych, które mogą rozwijać się w czasie (mogą dochodzić nowe) i którym odpowiadają obowiązki obciążające przede wszystkim państwo<sup>64</sup>. To przeniesienie akcentu z „prawa do sprzyjającego środowiska” na „prawo do zapewnienia sprzyjającego środowiska” ma istotne znaczenie prawne, zmienia bowiem spojrzenie na to prawo. Dobrą ilustracją jest tu pogląd innej autorki czeskiej, która wywodzi, że usuwanie na koszt budżetu państwa starych obciążeń ekologicznych pozostałych po pobycie wojsk radzieckich na obecnym terytorium Republiki Czeskiej jest przykładem realizacji przez państwo obowiązku zapewnienia każdemu prawa do sprzyjającego środowiska, ujętego jako prawo podstawowe w art. 35 ust. 1 Karty. Państwo występuje tu jako gwarant tego, że takie prawo, zostanie każdemu bez różnicy zapewnione<sup>65</sup>. W obu wypowiedziach przewija się myśl, że obowiązek państwa może wynikać z prawa obywatela; właśnie tak, a nie odwrotnie, jakoby prawo obywatela mogło wynikać z obowiązku państwa.

Z takim podejściem do prawa do środowiska korespondują wywody autora słowackiego Michala Maslena, którego zdaniem ochrona środowiska nie uzyskuje wskutek konstytucyjnego zakotwiczenia prawa do środowiska postaci konstytucyjnie gwarantowanego prawa jednostki, lecz zyskuje postać ogólnospołecznie deklarowanego celu lub zasady i konstytucyjnie chronionej wartości w znaczeniu obiektywnym. Z samego treściowego wyznaczenia prawa do sprzyjającego środowiska nie musi jednoznacznie wynikać, zwłaszcza w procesie jego transponowania do ustaw z dziedziny prawa administracyjnego bądź prawa środowiska, czy ustawodawca chciał zakotwiczyć prawo materialne do środowiska, czy raczej powszechną gwarancję ustanowienia odpowiedzialności za ochronę środowiska, czy wreszcie tylko environmentalne prawo procesowe. Właśnie dlatego nauka prawa i judykatura skłania się do poglądu, że to prawo trzeba interpretować przede wszystkim jako powszechnie chronioną wartość konstytucyjną<sup>66</sup>. Ochrona środowiska na poziomie konstytucyjnym – kontynuuje przywoływany autor – wyraża się wyłącznie w płaszczyźnie procesowej przez zakotwiczenie

---

<sup>64</sup>H. Müllerová, *Právo na životní prostředí. Teoretické aspekty*, Praha 2018, s. 118–119.

<sup>65</sup>I. Jančářová, *Právní prostředky a cesty k řešení ekologických zatížení*, Brno 2008, s. 181.

<sup>66</sup>M. Maslen, *Verejná správa a právo na príznivé životné prostredie*, Praha 2016, s. 50.

prawa do informacji o środowisku, prawa do uczestniczenia w procesach decyzyjnych w dziedzinie środowiska oraz prawa domagania się ochrony i naprawiania szkód w środowisku<sup>67</sup>.

## 10. Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec

Prowadzone w latach 70. dyskusje nad dwoma możliwymi rozwiązaniami zakotwiczenia ochrony środowiska w ustawie zasadniczej: albo prawo podstawowe, albo polecenie konstytucyjne, nie doprowadziło do wypracowania ostatecznego stanowiska, wobec czego ustawodawca zachodniemiecki w ogóle odstąpił od zamiaru konstytucjonalizacji. Powrócił do niego już po zjednoczeniu Niemiec i ustawą z dnia 27 października 1994 r. nowelizującą niemiecką ustawę zasadniczą<sup>68</sup> wprowadził do jej rozdziału II zatytułowanego „Związek i kraje związkowe” nowy art. 20a o treści następującej:

Art. 20a. Państwo chroni także w odpowiedzialności za przyszłe pokolenia naturalne podstawy życia (*die natürlichen Lebensgrundlagen*) w ramach porządku konstytucyjnego przez ustawodawstwo oraz według ustawy i prawa przez władze wykonawcze i wymiar sprawiedliwości.

Ustawodawca niemiecki świadomie wybrał drugie z wchodzących w rachubę rozwiązań. Autorzy aktualnych podręczników prawa środowiska nie mają żadnych wątpliwości, że nie ma ogólnego prawa podstawowego do ochrony środowiska (*kein allgemeines Grundrecht auf Umweltschutz*)<sup>69</sup>.

Dla porządku dodać trzeba, że art. 20a GG został znowelizowany ustawą z dnia 26 lipca 2002 r.<sup>70</sup> w ten sposób, że po zwrocie wskazującym, że państwo chroni *die natürliche Lebensgrundlagen*, dodano *und die Tiere*. W następstwie tej zmiany ochrona zwierząt uzyskała podstawy konstytucyjne, co zostało ze szczególnym uznaniem przyjęte przez tych autorów, którzy prawo ochrony zwierząt (*Tierschutzrecht*) zaliczają do części szczególnej prawa środowiska<sup>71</sup>, acz-

<sup>67</sup> Tamże, s. 53.

<sup>68</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146).

<sup>69</sup> W. Kahl., K. F. Gärditz, Umweltrecht, München 2019, s. 66.

<sup>70</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 26.7.2002 (BGBl. I S. 2862).

<sup>71</sup> H.-J. Peters, T. Hasselbarth, F. Peters, Umweltrecht, Stuttgart 2016, s. 139.

kolwiek są też poglądy, że tzw. humanitarna ochrona zwierząt systematycznie nie należy do ochrony środowiska<sup>72</sup>.

Spoglądając na art. 20a GG zauważamy od razu, że nie ma w nim pojęcia środowiska (*Umwelt*), zapewne dlatego, że uznaje się je za pojęcie niemal niedefiniowalne (*kaum definierbar*), są natomiast warunki życia (*Lebensgrundlagen*), przy czym wyraźne ograniczenie ich do naturalnych (*natürliche*) nakazuje wyłączyć z zakresu ochrony środowiska społeczno-kulturowe. Nie oznacza to jednak, aby ochrona konstytucyjna nie obejmowała środowiska kształtowanego przez człowieka, także krajobrazy kulturowe (*Kulturlandschaften*) są objęte ochroną przez art. 20a GG<sup>73</sup>.

Sformułowanie art. 20a GG skłania do postawienia pytania, czy ustawodawca niemiecki prezentuje podejście antropocentryczne (ochrona środowiska ze względu na potrzeby człowieka), czy ekocentryczne (ochrona środowiska dla niego samego – *um seiner selbst willen*). Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest zdaniem autorów niemieckich prosta. Z jednej strony pominięcie po „warunkach życia” dopełniacza „człowieka”<sup>74</sup> zdaje się wskazywać na bardziej ekocentryczne podejście, z drugiej wyraźne zaakcentowanie, że chodzi także o odpowiedzialność przed przyszłymi pokoleniami (*auch in Verantwortung für die künftigen Generationen*) skłania do wniosku, że jest to jednak podejście antropocentryczne. Ostatecznie wszakże znaczenia tego sporu nie należy przeceniać. Także antropocentryczny sposób widzenia art. 20a GG nie prowadzi do tego, że środowisko tylko tam ma być chronione, gdzie daje się rozpoznać konkretną potrzebę człowieka. Wynika to z wejrzenia w kompleksowość gospodarki przyrody i jej prawidłowości. Ekologicznej zasadzie przezorności tylko takie zachowanie odpowiada, które najmniej w przyrodę wkracza oraz trwałym, nienaprawialnym szkodom zapobiega<sup>75</sup>.

Badając naturę prawną art. 20a GG autorzy niemieccy wskazują, że jest on na wszystkich nosicieli władzy zwierzchniej (nie na podmioty

---

<sup>72</sup> W. Kahl, K. F. Gärditz, *Umweltrecht*, s. 60.

<sup>73</sup> W. Hoppe, M. Beckmann, P. Kauch, *Umweltrecht*, München 2000, s. 91.

<sup>74</sup> Zauważmy, że obowiązująca w czasie nowelizacji konstytucji w 1994 r. niemiecka ustawa o ochronie przyrody (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) in der Fassung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889)) definiująca w § 1 ust. 1 cele ochrony przyrody posłużyła się konstrukcją przyrody i krajobrazu jako *Lebensgrundlagen des Menschen*; tego dopełniacza „des Menschen” (człowieka) w art. 20a GG nie ma.

<sup>75</sup> W. Hoppe, M. Beckmann, P. Kauch, *Umweltrecht*, s. 92.



prywatne) ukierunkowanym określeniem celu państwa (*Staatszielbestimmung*). Ponieważ ten cel jest określony jedynie w sposób przybliżony, wymaga znalezienia najlepszych dróg do jego osiągnięcia, a zatem nie chodzi tu o regułę, lecz o zasadę bądź nakaz optymalizacji. Jednocześnie wszakże art. 20a GG nie jest czystym zdaniem programowym, lecz prawnie wymuszającą normą, aczkolwiek porównawczo wyposażoną w mniejszą siłę sterującą<sup>76</sup>. Podstawowe znaczenie art. 20a GG ujawnia się przy podejmowaniu decyzji uznaniowych, a zwłaszcza planistycznych, przy interpretacji pojęć nieokreślonych i klauzul generalnych, ma także niewątpliwe znaczenie wychowawcze, ale z art. 20a GG nie wynika pierwszeństwo celów ekologicznych, ochrona środowiska i kolidujące z nią inne dobra konstytucyjne są zasadniczo równej wagi, aczkolwiek przy rozważaniu wszystkich interesów art. 20a GG nadaje ochronie środowiska rangę szczególną<sup>77</sup>.

Według zasadniczo zgodnych poglądów przedstawicieli doktryny niemieckiej z art. 20a GG nie da się wyprowadzić prawa podmiotowego do środowiska zdrowego czy też godnego człowieka. Jednak pamiętać trzeba, że Niemcy są państwem federalnym i na niemieckie prawo konstytucyjne składają się także konstytucje krajów związkowych. Z reguły powtarzają one mniej lub więcej wiernie regulację art. 20a GG, ale w co najmniej dwóch znajdujemy konstrukcję prawa do korzystania z przyrody (*Recht auf Naturgenuss*). Mam tu na uwadze:

- Konstytucję Bawarii, która w art. 141 ust. 3 stanowi, że korzystanie z piękna przyrody oraz wypoczynek w wolnej przyrodzie, w szczególności wstęp do lasów i na górskie łąki, żeglowność w wodach oraz pozyskiwanie dziko rosnących owoców leśnych w zakresie odpowiadającym zwyczajom miejscowym jest każdemu zapewnione,
- Konstytucję Saksonii, która w art. 10 ust. 3 stanowi, że kraj związkowy uznaje prawo do korzystania w piękna przyrody i wypoczynku w wolnej przyrodzie, jeżeli nie sprzeciwia się to celowi ochronnemu wyrażonemu w ust. 1 tego artykułu. Ogółowi umożliwiona jest w tych ramach dostęp do gór, lasów, pól, jezior i rzek.

Jak wskazują autorzy niemieccy, przepisy te spotkały się z różną interpretacją. Podczas gdy art. 141 ust. 3 Konstytucji Bawarii jest zgodnie uznawany za określenie prawa podstawowego (*Grundrechtsbestimmung*), które wprowadza nie jest prawem obronnym jednostki przeciwko naruszeniom przyrody i krajobrazu, lecz raczej zawiera prawo do wypo-

<sup>76</sup> W. Kahl, K. F. Gärditz, *Umweltrecht*, s. 60.

<sup>77</sup> Tamże, s. 61–65.

czynku w krajobrazie, to art. 10 ust. 3 Konstytucji Saksonii został zupełnie inaczej oceniony przez saksoński Trybunał Konstytucyjny. Jego zdaniem w przepisie tym nie chodzi o prawo podstawowe, lecz o zobowiązującą państwo normę przedmiotowego prawa konstytucyjnego (*eine den Staat verpflichtende Norm des objektiven Verfassungsrechts*)<sup>78</sup>.

Ten ostatni przykład okazuje się nader instruktynny, pokazuje bowiem, że z normy konstytucyjnej ujętej jako prawo podmiotowe można wyprowadzać obowiązki państwa. Właśnie tak, a nie odwrotnie – wyprowadzanie praw podmiotowych z obowiązków państwa doktryna niemiecka odrzuca. Kwestia ta okaże się nader istotna na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego.

## 11. Ochrona środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

Początek transformacji ustrojowej w Polsce wiąże się z obradami „okrągłego stołu” wiosną 1989 r. i wyborami czerwcowymi tegoż roku, po których partia komunistyczna utraciła władzę. Dość szybko znowelizowano Konstytucję PRL<sup>79</sup>, przy czym art. 1 pkt 1 ustawy nowelizacyjnej zmienił nazwę państwa na Rzeczpospolitą Polską, a art. 1 pkt 7 skreślił cały rozdział 2 konstytucji zatytułowany „Ustrój społeczno-gospodarczy” obejmujący art. 11-19. Skreślenie tych przepisów było zrozumiałe, bo właśnie zmieniał się ten ustrój, ale zmiana dotknęła także problematyki ochrony środowiska: zniknął art. 12 ust. 2 określający zadanie państwa w zakresie ochrony środowiska. Pozostał wszakże w mocy art. 71 proklamujący obywatelskie prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego i ustanawiający obywatelski obowiązek jego ochrony. Ten art. 71 był przez kolejne siedem lat jedyną konstytucyjną podstawą działań na rzecz ochrony środowiska.

Powołana wkrótce Komisja Konstytucyjna postawiła przed sobą jako jeden z celów zdecydowane wzmocnienie ochrony środowiska na płaszczyźnie konstytucyjnej. Tak się też stało: uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta w ogólnokrajowym referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r. i ob-

---

<sup>78</sup> Za: W. Hoppe, M. Beckmann, P. Kauch, Umweltrecht, s. 124.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

owiązująca od 17 października 1997 r.<sup>80</sup> zawiera następujące rozwiązania dotyczące wprost ochrony środowiska:

- art. 5 zamieszczony w rozdziale I „Rzeczpospolita” stanowi, że Rzeczpospolita Polska – obok strzeżenia niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, a także strzeżenia dziedzictwa narodowego – zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju,
- art. 31 ust. 3 zamieszczony wśród zasad ogólnych rozdziału II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” pozwala na wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, tylko w ustawie i tylko bez naruszania istoty wolności i praw, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla m.in. ochrony środowiska,
- art. 68 ust. 4 zamieszczony w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” tegoż rozdziału II zobowiązuje władze publiczne – obok zwalczania chorób epidemicznych – do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska,
- art. 74 zamieszczony w tymże podrozdziale, złożony z czterech ustępów zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska (ust. 2) i nakazuje im wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4) oraz proklamuje prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3),
- art. 86 zamieszczony w podrozdziale „Obowiązki” tegoż rozdziału II zobowiązuje każdego do dbałości o stan środowiska oraz zapowiada ponoszenie przez każdego odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Podkreślenia wymaga, że Konstytucja RP nadaje ochronie środowiska szczególnie wysoką rangę, umieszczając ją w art. 5 jako zrównaną z fundamentalnymi wartościami ustrojowymi, jednocześnie dopuszczając w art. 31 ust. 3 pod określonymi warunkami ograniczenie z korzystania z praw i wolności, jeżeli ochrona środowiska tego wymaga. W przepisach art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 1, 2 i 4 jest mowa tylko o obowiązkach władz publicznych, natomiast z art. 86 prawnie niewie-

<sup>80</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

le wynika, skoro zasady odpowiedzialności mają być określone w ustawie, co pozwala na wniosek, że określony w tym przepisie obowiązek ma raczej charakter moralny.

W Konstytucji RP nie ma przepisu o treści odpowiadającej art. 35 ust. 1 czeskosłowackiej Karty bądź art. 44 ust. 1 konstytucji słowackiej. Według polskiej konstytucji tylko prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska zostało ujęte jako konstytucyjne prawo podmiotowe (art. 74 ust. 3), którego zgodnie z art. 81 konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Tą ustawą jest ustawa z 2008 r. poświęcona przede wszystkim ocenom oddziaływania na środowisko<sup>81</sup>, której dział II zawiera przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Są w doktrynie polskiej głosy, że nieuwzględnienie prawa do środowiska w Konstytucji RP jest poważną luką w prawie<sup>82</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że pominięcie materialnego prawa do środowiska nie było następstwem przeoczenia, lecz świadomą decyzją ustawodawcy. Wyjaśniał to jeden z członków Komisji Konstytucyjnej, którego zdaniem chodzi o rozróżnienie dwóch przeważających w państwach demokratycznych typów konstytucji. Cechą charakterystyczną pierwszego typu jest traktowanie konstytucji przede wszystkim jako aktu normatywnego. Konstytucja zawiera normy, które mogą być bezpośrednio realizowane, dotyczą one uregulowania podstawowych instytucji państwa, relacji między nimi oraz tradycyjnych praw wolności obywatelskich, zapewniających wolność obywatelom wobec ingerencji państwa. Drugi typ to konstytucje o charakterze przede wszystkim programowym, zmierzające do wytyczenia kierunków rozwoju społecznego. Ich postanowienia są bezpośrednio wykonalne tylko do pewnego stopnia, w istocie wykonywanie ich spoczywa na regulacjach ustawowych. Jeśli konstytucja jest przede wszystkim postrzegana jako program, który ma być w przyszłości realizowany, to także konstytucyjne ujęcie ochrony środowiska nawet w postaci prawa podmiotowego może mieć charakter programowy. Jeśli jednak konstytucja ma charakter aktu bezpośrednio obowiązującego, przepisy odnoszące się do ochrony środowiska sprowadzane bywają do pewnego minimum, ale

---

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r., poz. 1094).

<sup>82</sup> R. P a c z u s k i, Ochrona środowiska. Zarys wykładu, Bydgoszcz 2008, s. 119–120.

też bezpośrednio egzekwowalnego<sup>83</sup>. Ten wywód wyjaśnia, dlaczego tylko prawo do informacji o środowisku zostało w polskiej konstytucji ujęte jako prawo podmiotowe (art. 74 ust. 3), podczas gdy reszta, w tym zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4) czy też bezpieczeństwo ekologiczne (art. 74 ust. 1), to nie prawa podmiotowe, lecz jedynie refleksy prawa przedmiotowego.

Sprowadzenie prawa podmiotowego w zakresie ochrony środowiska jedynie do prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska nie zata-mowało prób wyprowadzenia z konstytucji także materialnego prawa do środowiska. Taką próbę podjęła Katarzyna Urbańska, która trafnie zauważyła, że na gruncie prawa polskiego wystąpiło zjawisko kierunkowo odwrotne w stosunku do globalnej tendencji ujmowania w treści ustaw zasadniczych praw odnoszących się do środowiska. W polskim systemie prawa miała bowiem miejsce dekonstytucjonalizacja prawa do środowiska<sup>84</sup>. Niemniej – zdaniem tej autorki – z przepisów Konstytucji RP z 1997 r. oraz przepisu art. 4 Prawa ochrony środowiska<sup>85</sup> operującego pojęciem powszechnego korzystania ze środowiska wynika nie tylko wolność prawem chroniona powszechnego korzystania ze środowiska, lecz również uprawnienie do korzystania z dobrego środowiska wynikające z zasady ochrony ludzkiej godności i zasady zrównoważonego rozwoju, co przy uwzględnieniu konstytucyjnych obowiązków dotyczących środowiska współtworzy podmiotowe prawo do korzystania z dobrego środowiska<sup>86</sup>.

Za konstrukcją prawa do bezpieczeństwa ekologicznego jako prawa podmiotowego, wywodzącego się z prawa do środowiska, zdecydowanie opowiedział się Piotr Korzeniowski<sup>87</sup>.

Ostatnio zagadnieniem tym zajęła się w obszernej monografii Ewa Czech. Jej stanowisko nie jest całkiem klarowne, bo po przeanalizowaniu poglądów doktryny zdaje się prezentować stanowisko, że publiczne prawa podmiotowe, których ewentualnym źródłem są normy art. 74 ust. 1 i ust. 2 konstytucji, istnieją wyłącznie jako refleksy obowiązków władz

<sup>83</sup> M. Mazurkiewicz, Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce, (w:) H. Lisicka (red.), Ochrona środowiska w polityce, Wrocław 1999, s. 23.

<sup>84</sup> K. Urbańska, Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim, Poznań 2015, s. 149.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54).

<sup>86</sup> K. Urbańska, Prawo podmiotowe do dobrego środowiska..., s. 163.

<sup>87</sup> P. Korzeniowski, Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012, s. 349.

publicznych określonych w tych przepisach<sup>88</sup>. Jednakże po kilkunastu stronach pisze, że w zakresie norm konstytucyjnych nie należy przyjmować jednego prawa podmiotowego do środowiska, ale konieczne jest uznanie istnienia wielu publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego. Na gruncie art. 74 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP będzie to publiczne prawo podmiotowe do żądania od władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom, publiczne prawo podmiotowe do żądania działania władz publicznych wyrażających się w ochronie środowiska, a także publiczne prawo podmiotowe do żądania wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska<sup>89</sup>. Okazuje się, że sprawa nie jest taka prosta i do zamknięcia dyskusji o prawie do środowiska droga jest jeszcze daleka. Odżywa klasyczna praca Fritza Fleinera z 1928 r. *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, w której wprowadził on rozróżnienie praw podmiotowych dających roszczenia podmiotom prawa i refleksów prawa przedmiotowego, z których podmioty prawa jedynie korzystają, ale zastrzegł, że różnica nie zawsze jest wystarczająco ostra<sup>90</sup>.

## 12. Ustawa konstytucyjna o Austrii wolnej od atomu

W zakres austriackiego prawa konstytucyjnego wchodzi także ustawa konstytucyjna z 1999 r. o Austrii wolnej od atomu<sup>91</sup>, która z istoty swej ma pewien związek z ochroną środowiska. Jest to bardzo krótka ustawa, złożona z pięciu paragrafów, według których:

- w Austrii broń atomowa nie może być wytwarzana, składowana, transportowana, testowana ani używana. Urządzenia do stacjonowania broni atomowej nie mogą być tworzone (§ 1),
- instalacje, które służą celowi pozyskiwania energii przez rozszczepianie jądra, nie mogą być w Austrii wznoszone. Jeżeli tego rodzaju instalacje już istnieją, nie mogą być uruchamiane (§ 2),
- przewóz materiału rozszczepialnego przez austriackie terytorium państwowe jest zabroniony, o ile zakaz taki nie jest sprzeczny z prawem

---

<sup>88</sup> E. K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021, s. 96.

<sup>89</sup> Tamże, s. 149.

<sup>90</sup> Za: F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Wrocław 1960, s. 70.

<sup>91</sup> Bundesverfassungsgesetz für atomfreies Österreich (BGBl. Nr. 149/1999) (BVG Atom).

międzynarodowym. Z tego zakazu wyłączony jest transport do celów wyłącznie pokojowego wykorzystania, ale nie dla celów pozyskiwania energii przez rozszczepianie jądra. Poza tym żadne wyjątkowe zezwolenia nie mogą być wydawane (§ 3),

- ustawą należy zapewnić, że szkody, które wystąpią w Austrii w następstwie wypadku nuklearnego, będą odpowiednio naprawiane i obowiązek odszkodowawczy będzie realizowany także wobec zagranicznych sprawców szkód (§ 4),
- wykonanie tej ustawy konstytucyjnej jest obowiązkiem rządu federalnego (§ 5).

### **13. Austriacka ustawa konstytucyjna z 2013 roku o zrównoważonym rozwoju**

Ostatnim aktem konstytucyjnym przyjętym w badanej grupie państw jest austriacka ustawa konstytucyjna z 2013 r. o zrównoważonym rozwoju, ochronie zwierząt, kompleksowej ochronie środowiska, zapewnieniu zaopatrzenia w wodę i środki żywnościowe oraz badaniach naukowych<sup>92</sup>, która zastąpiła swą poprzedniczkę z 1984 r. Po części powtarza ona jej najważniejsze postanowienia, ale jest dłuższa, liczy osiem paragrafów, spośród których treścią pierwszych sześciu są stwierdzenia, że Republika Austrii (Związek, kraje związkowe, gminy) uznaje:

- zasadę zrównoważonego rozwoju przy wykorzystywaniu zasobów naturalnych, aby także przyszłym pokoleniom zapewnić możliwie najlepszą jakość życia (§ 1),
- ochronę zwierząt (§ 2),
- kompleksową ochronę środowiska (§ 3 ust. 1) ze sprecyzowaniem, że kompleksową ochroną środowiska jest uchronienie środowiska naturalnego jako podstawy życia człowieka przed szkodliwymi oddziaływaniami. Kompleksowa ochrona środowiska polega w szczególności na środkach utrzymania czystości powietrza, wody i ziemi, jak również unikaniu zakłóceń przez hałas (§ 3 ust. 2),
- zaopatrzenie w wodę jako część składową troski o byt oraz swoją odpowiedzialność za zapewnienie jej dostarczenia i jakości, w szczególności własność publiczną zaopatrzenia w wodę pitną oraz utrzymanie

---

<sup>92</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung (BGBl. I Nr. 111/2013) nadal obowiązująca w brzmieniu tekstu z BGBl. I Nr. 82/2019 (BVG Nachhaltigkeit).

w rękach publicznych panowania nad jej dysponowaniem także w interesie dobrobytu i zdrowia ludności (§ 4),

- zapewnienie zaopatrzenia ludności w środki spożywcze wysokiej jakości pochodzenia zwierzęcego i roślinnego także z rodzimej produkcji, jak również zrównoważone pozyskiwanie surowców w Austrii dla zapewnienia pewności zaopatrzenia (§ 5),
- znaczenie badań podstawowych i stosowanych (§ 6).

Dwa ostatnie paragrafy powierzają wykonywanie ustawy rządowi federalnemu (§ 7) i wyznaczają datę jej wejścia w życie, z jednoczesnym uchynieniem ustawy z 1984 r. (§ 8).

Zasadniczą nowością jest uznanie zasady zrównoważonego rozwoju (*Prinzip der Nachhaltigkeit*) za zasadę wiodącą w problematyce ochrony środowiska, co mocno zbliża regulację austriacką do koncepcji przyjętej w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W sposób szczególnie zaakcentowano ochronę zwierząt w § 2, co odpowiada niemieckiej nowelizacji konstytucji przeprowadzonej w 2002 r. Najważniejszy § 3 ustawy konstytucyjnej z 2013 r. jest dokładnym powtórzeniem § 1 ustawy z 1984 r. Nowe w porównaniu z poprzednią ustawą są postanowienia dotyczące zaopatrzenia w wodę (§ 4) i środki żywnościowe (§ 5) oraz podkreślenie znaczenia badań naukowych (§ 6). Przypomnę, że konstytucyjne ujęcie problematyki wodnej z § 4 ustawy austriackiej znajdzie swój odpowiednik w przeprowadzonej po roku nowelizacji § 4 konstytucji słowackiej oraz w czeskich projektach nowelizacyjnych, które wszakże realizacji się jak na razie nie doczekały.

Według przedstawicieli doktryny austriackiej *BVG Nachhaltigkeit* określa ochronę środowiska jako cel państwa i tym samym wyklucza jej rozumienie jako prawa podmiotowego. Postanowienia ustawy są wyłącznie obiektywno-prawnej natury i wiążą organy państwa (Związku, landów i gmin), a więc władze ustawodawcze i wykonawcze. Te cele państwa są bardzo ogólnie sformułowane, nie dają nic więcej poza prawnopolityczną przestrzenią kształtowania, co wszakże nic nie zmienia w tym, że są prawnie wiążące<sup>93</sup>.

Wyraźne opowiedzenie się przeciwko wyprowadzaniu prawa podmiotowego do środowiska z *BVG Nachhaltigkeit* nie znaczy, aby doktryna austriacka nie dostrzegała problemu prawa do środowiska. Jej przedstawiciele wskazują na znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyjętej w Rzymie w 1950 r.), która wraz z protokołami dodatkowymi (w tym Protokołem Paryskim

---

<sup>93</sup> G. S c h n e d l, *Umweltrecht*, Wien 2020, s. 105.



z 1952 r. odnoszącym się do własności) ma pozycję konstytucyjną w austriackim systemie prawnym. Wprawdzie konwencja nie proklamuje prawa podmiotowego do środowiska, ale Europejski Trybunał Praw Człowieka w serii orzeczeń interpretuje niektóre konwencyjne prawa podstawowe, jak w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 konwencji), do życia (art. 2 konwencji) i do własności (art. 1 protokołu paryskiego) quasi-ekologicznie, co pozwala prawo podmiotowe do środowiska wyprowadzać wprost z konwencji<sup>94</sup> w takim zakresie, w jakim czyni to ETPC.

#### 14. Podsumowanie

Kroki legislacyjne zmierzające do ujęcia ochrony zrazu przyrody, następnie środowiska w konstytucjach lub ustawach konstytucyjnych były podejmowane w pięciu badanych systemach prawnych przez blisko sto lat. Chronologię można przedstawić następująco:

- rok 1919: niemiecka Konstytucja Weimarska zapowiada objęcie ochroną i troską państwa pomników przyrody oraz krajobrazu,
- rok 1921: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na możliwość ustawowego ograniczenia praw użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody ze względów publicznych,
- rok 1935: polska Ustawa Konstytucyjna utrzymuje w mocy owo postanowienie swojej poprzedniczki,
- rok 1960: wpisanie ochrony przyrody do Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej,
- rok 1968: konstytucjonalizacja kultury krajowej rozumianej jako wykorzystywanie zasobów przyrody w Niemieckiej Republice Demokratycznej,
- rok 1976: nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadza przepisy uznające ochronę środowiska naturalnego za zadanie państwa oraz przedmiot praw i obowiązków obywatelskich,
- rok 1984: austriacka ustawa konstytucyjna o kompleksowej ochronie środowiska,
- rok 1990: nowelizacja konstytucji czechosłowackiej wprowadza do niej ochronę środowiska,
- rok 1991: Karta Podstawowych Praw i Wolności Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej proklamuje prawa podmiotowe do sprzyjającego środowiska oraz do informacji o stanie i ochronie środowiska,

---

<sup>94</sup> Tamże, s. 101–103.

- rok 1992: Konstytucja Republiki Słowackiej przejmuje ze zmianami i modyfikacjami postanowienia Karty; Konstytucja Republiki Czeskiej uznaje oszczędne gospodarowanie zasobami przyrody i ochronę dziedzictwa przyrodniczego za zadania państwa oraz uznaje Kartę za część składową czeskiego porządku konstytucyjnego,
- rok 1994: nowelizacja Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec uznaje ochronę naturalnych podstaw życia za zadanie państwa,
- rok 1997: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza ochronę środowiska do podstawowych zadań państwa, ale dotychczasowe prawo podmiotowe do korzystania z wartości środowiska naturalnego sprowadza do prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska,
- rok 1999: austriacka ustawa konstytucyjna uznaje Austrię za kraj wolny od energii atomowej,
- rok 2002: nowelizacja Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec uzupełnia ochronę naturalnych podstaw życia o ochronę zwierząt,
- rok 2013: austriacka ustawa konstytucyjna o zrównoważonym rozwoju i kompleksowej ochronie środowiska,
- rok 2014: nowelizacja Konstytucji Republiki Słowackiej przyznaje ochroną konstytucyjną wodom słowackim.

Czysto zewnętrzny ogląd prowadzi do wniosku, że najobszerniejsza na poziomie konstytucyjnym jest austriacka ustawa konstytucyjna o zrównoważonym rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju znalazła wyraz w regulacjach konstytucyjnych także w Polsce, w pozostałych państwach została ona sformułowana w ustawodawstwie zwykłym.

Bardziej szczegółowa analiza pozwala na spostrzeżenie, że we wszystkich pięciu badanych systemach prawnych zapewnienie ochrony środowiska, dość różnie zresztą ujęte, jest obowiązkiem państwa bądź władz publicznych (art. 20a konstytucji niemieckiej, § 3 austriackiej ustawy konstytucyjnej, art. 7 konstytucji czeskiej, art. 44 ust. 4 konstytucji słowackiej, art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1, 2 i 4 konstytucji polskiej), ale jeśli chodzi o prawo do środowiska, to badane państwa można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej zaliczam Niemcy i Austrię, które nie proklamują prawa do środowiska i zdecydowanie odrzucają możliwość wyprowadzania prawa podmiotowego do środowiska z postanowień art. 20a niemieckiej Ustawy Zasadniczej czy też z austriackiej ustawy konstytucyjnej o zrównoważonym rozwoju, co odpowiada założeniom „klasycznej” dogmatyki tak niemieckiej, jak i austriackiej. Należy wszakże zauważyć, że prawo do informacji o środowisku w obu tych państwach jest przewidziane, ale nie w kon-

stytucji ani ustawie konstytucyjnej, lecz w ustawodawstwie zwykłym. Do drugiej grupy zaliczam Czechy i Słowację, które znają na poziomie konstytucyjnym zarówno materialne prawo do środowiska (art. 35 ust. 1 Karty w Czechach, art. 44 ust. 1 konstytucji słowackiej), jak i proceduralne prawo do informacji o środowisku (art. 35 ust. 2 Karty w Czechach, art. 45 konstytucji słowackiej), aczkolwiek interpretacja pierwszego z nich zmierza niekiedy do dostrzeżenia w nim jedynie zaakcentowania konstytucyjnej wartości środowiska. Do trzeciej zaliczam Polskę, w której materialne prawo do środowiska niegdyś było (art. 71 Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym mu nowelą z 1976 r.), ale nie ma go w obowiązującej Konstytucji RP, która zna jedynie prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3). Niemniej niektórzy przedstawiciele nauki polskiej próbują wyjść poza refleksy prawa przedmiotowego i z ochronnych postanowień konstytucji wyprowadzać także prawa podmiotowe do środowiska. Jeśli zaś chodzi o dopełnienie owej triady konstytucyjnej (zadanie, prawo, obowiązek), to obowiązek dbałości o stan środowiska (obowiązek chronienia i ulepszenia środowiska) został nałożony na każdego jedynie przez art. 86 konstytucji polskiej i art. 44 ust. 2 konstytucji słowackiej.

Z cech charakterystycznych regulacji konstytucyjnych należy jeszcze dostrzec wyraźne zaakcentowanie odpowiedzialności za przyszłe pokolenia w art. 20a konstytucji niemieckiej, w § 1 austriackiej ustawy konstytucyjnej, w znowelizowanym w 2014 r. ust. 1 w art. 4 konstytucji słowackiej oraz w art. 74 ust. 1 konstytucji polskiej, a także przyznanie ochrony konstytucyjnej zwierzętom w znowelizowanym w 2002 r. art. 20a konstytucji niemieckiej oraz w § 2 austriackiej ustawy konstytucyjnej. Tylko w § 4 austriackiej ustawy konstytucyjnej i nowym ust. 2 dodanym w 2014 r. do art. 4 konstytucji słowackiej znalazła odzwierciedlenie szczególna ochrona wód.

Mozaika rozwiązań konstytucyjnych w badanych pięciu państwach jest znaczna, ale pewną myśl można uznawać za wspólną: za ochronę środowiska, także w interesie przyszłych pokoleń, odpowiedzialne są przede wszystkim władze publiczne. Takie ujęcie ochrony środowiska także na przyszłość zdaje się nie budzić wątpliwości, podczas gdy materialne prawo do środowiska takie wątpliwości nasuwa. Dobrą ich ilustracją są dyskusje prowadzone w literaturze niemieckiej w latach 70. XX w., po których doktryna tak niemiecka, jak i austriacka zdecydowanie neguje materialne prawo do środowiska. Wprawdzie prawo czeskie i słowackie znają materialne prawo do środowiska, ale dyskusja nad nim pokazuje, że może być ono bardzo różnie rozumiane, także z odrzuceniem najdalej

idącej możliwości bezpośredniego dochodzenia go przed sądem. Na tym tle zrozumiałe wydaje się stanowisko ustawodawcy polskiego, który świadomie nie powtórzył w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania przyjętego w 1976 r. w Konstytucji PRL, ograniczając prawa podmiotowe do proceduralnego prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska.

## **Bibliografia**

1. Brandl E., Bungert H., Constitutional entrenchment of environmental protection: a comparative analysis of experiences abroad, *The Harvard Environmental Law Revue* 1992, Volume 16, nr 1.
2. Bröstl A. a kolektiv, *Ústavní právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010.
3. Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
4. Czech E. K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021.
5. Dalka S., Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 17 marca 1988 r. – IV CR 64/88, *Państwo i Prawo* 1989, z. 5.
6. Ebert A., *Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder. Einführung*, München 1988.
7. Hernekamp H. (Hrsg.), *Soziale Grundrechte. Aktuelle Dokumente*, Berlin–New York 1979.
8. Hoppe W., Beckmann M., Kauch P., *Umweltrecht*, München 2000.
9. Individualrecht oder Verpflichtung des Staates?, *Internationales Kolloquium über das Recht auf menschenwürdige Umwelt, Beiträge zur Umweltgestaltung*, Heft A-41, Berlin 1976.
10. Jančářová I., *Právní prostředky a cesty k řešení ekologických zatěží*, Brno 2008.
11. Kahl W., Gärditz, *Umweltrecht*, München 2019.
12. Klapáč J., *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985.
13. Klein H. H., Ein Grundrecht auf saubere Umwelt? (in:) *Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, Berlin 1974.
14. Klima K. a kolektiv, *Komentář k Ústavě a Listině 1 díl*, Plzeň 2009.
15. Kloepfer M., *Zum Grundrecht auf Umweltschutz, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V.* Berlin, Heft 56, Berlin–New York 1978.
16. Kloepfer M., *Zum Umweltschutzrecht in der BRD*, Berlin 1972.
17. Kocot K., Wolfke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa–Wrocław 1976.

18. Korzeniowski P., Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012.
19. Longchamps F., Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe, Wrocław 1960.
20. Madar Z., Obsach pojmu životní prostředí v čs. právu, Právník 1975, č. 3.
21. Madar Z., Pfeffer A., Životní prostředí. Pyramida Lexikony, Praha 1973.
22. Maslen M., Právní úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike, Praha 2017.
23. Maslen M., Verejná správa a právo na životne prostredie, Praha 2016.
24. Mazurkiewicz M., Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce, (w:) H. Lisicka (red.), Ochrona środowiska w polityce, Wrocław 1999.
25. Meinberg V., Einführung: Umweltstrafrecht – Aufgaben und Probleme, (in:) V. Meinberg, M. Möhrensclager, W. Link, Umweltstrafrecht, Gesetzliche Grundlagen, verwaltungsrechtliche Zusammenhänge und praktische Anwendung, Düsseldorf 1989.
26. Měkota R., Ochrana přírody v československom právu, Bratislava 1968.
27. Müllerová H., Právo na příznivé životní prostředí. Zkušenosti vybraných evropských zemi a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR, Praha 2018.
28. Müllerova H., Právo na životní prostředí. Teoretické aspekty, Praha 2018.
29. Nowacki K., Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium porównawcze, Wrocław 1993.
30. Oehler E., Zu einigen Grundfragen der Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der sozialistischen Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes, Staat und Recht 1975, nr 8.
31. Paczuski R., Ochrona środowiska. Zarys wykładu, Bydgoszcz 2008.
32. Peters H.-J., Hasselbarth T., Peters F., Umweltrecht, Stuttgart 2016.
33. Radecki W., Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego, Palestra 1979, nr 11–12.
34. Radecki W., Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL, Jelenia Góra 1984.

35. Radecki W., Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych, (w:) J. S. Piątowski (red.), *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym. Zagadnienia wybrane*, Ossolineum 1986.
36. Radecki W., *Prawa i obowiązki obywatela w dziedzinie ochrony środowiska*, Katowice 1991.
37. Rupp H. H., Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, *Juristenzeitung* 1971, Nr. 15.
38. Schmidt R., Müller J., *Einführung in das Umweltrecht*, München 1989.
39. Schnedl G., *Umweltrecht*, Wien 2020.
40. Schwabe J., *Probleme der Grundrechtsdogmatik*, Berlin 1977.
41. Snopková T., Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vod v ústavnoprávní rovině českého práva, *Právník* 2021, č. 7.
42. Sommer J., *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (w:) J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Ossolineum 1987.
43. Steiger H., Begriff und Geltungsebene des Umweltrechts, (in:) J. Salzwedel (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, Berlin 1982.
44. Steiger H., *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Berlin 1975.
45. Urbańska K., *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015.
46. Włodyka S., *Cywilnoprawna ochrona środowiska człowieka w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego* 1982, z. 108.

## **Environmental protection according to the German, Austrian, Czech, Slovak and Polish Constitutions and Constitutional Acts**

### **Summary**

*The subject of this paper is a synthetic look at the regulations at first nature protection then environmental protection according to the Constitutions and Constitutional Acts in Germany, Austria, Czech Republic, Slovakia, and Poland – five states in closeness because of geography, history, culture, and law. The main research problem is an attempt to find an answer to the question if environmental protection is or may be taken*