

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES

JOANNA KRZYŻANOWSKA

Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna im. Roberta Schumana w Radomiu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2364-760X>

e-mail: joanna.krzyza@gmail.com

ZADANIA RZĄDOWEGO PROGRAMU „CZyste Powietrze” W ŚWIEŹLE KONSTITUCJI RP

Streszczenie: Rządowy program „Czyste powietrze” jest odpowiedzią na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. W związku z koniecznością wdrożenia procedur mających na celu ochronę środowiska i ochronę zdrowia ludzkiego, należy ograniczać i zapobiegać emisji szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz identyfikować źródła ich powstawania. Program ten został ustanowiony uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego. Należy zauważyć, że zadania programu „Czyste powietrze” w kategorii konstytucyjnej przedstawiają się następująco: art. 74 Konstytucji RP wyznacza obowiązki władz publicznych w ramach ochrony środowiska, zaś w art. 5 Konstytucji RP, dotyczącym zrównoważonego rozwoju, przedstawiono prawa jednostki i społeczeństwa do rozwoju oraz prawo o korzystania z zasobów środowiska przy jednoczesnej dbałości o przyrodę i trosce o środowisko naturalne.

Słowa kluczowe: czyste powietrze, Konstytucja RP

THE „CLEAN AIR” PROGRAM IN THE CATEGORY OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Abstract: The government’s “Clean Air” program is a response to Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on air quality and cleaner air for Europe. This program was established by Resolution No. 58 of the Council of Ministers of May 11, 2021 on the establishment of the “Clean Air” guarantee program using the guarantee of BGK. It should be noted that the tasks of the Clean Air program in the constitutional category are as follows: Art. 74 of the Constitution of the Republic of Poland determines the duties of public authorities within the framework of environmental protection, while Art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, regarding sustainable development, presents the rights of the individual and society to development and the right to use environmental resources, while caring for nature and the natural environment.

Keyword: clean air, Constitution of the Republic of Poland

1. Wstęp

Rządowy program „Czyste powietrze” stanowi odpowiedź na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dalej: Dyrektywa)¹.

Jak stanowi Preambuła (2) Dyrektywy²: „Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości, szczególną uwagę należy poświęcić walce z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacji i wdrażaniu na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków redukujących emisje. Dlatego też powinno się zapobiegać emisjom szkodliwych zanieczyszczeń lub ograniczać je i postępować zgodnie z odpowiednimi normami, wytycznymi i programami Światowej Organizacji Zdrowia”. Tego rodzaju działania, polegające na ograniczaniu, zapobieganiu i identyfikacji emisji szkodliwych zanieczyszczeń powietrza przyczynią się do ochrony życia ludzkiego, a także będą chroniły środowisko.

Minimalizowanie negatywnego wpływu zanieczyszczeń na zdrowie ludzkie, zwłaszcza zaś osób szczególnie wrażliwych, stanowi istotny cel owych regulacji prawnych UE. W ramach art. 13 Dyrektywy³, do katalogu niebezpiecznych czynników dla zdrowia ludzkiego należy zaliczyć: pył zawieszony (PM_{2,5}), dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, tlenki azotu, ołów, tlenek węgla i benzen. Niezależnym czynnikiem negatywnie wpływającym na zdrowie jest również podwyższone stężenie ozonu, powstającego w atmosferze na skutek pierwotnych zanieczyszczeń. Wskazane zanieczyszczenia są – między innymi – skutkiem użytkowania przestarzałych źródeł ciepła czy nadmiernego zużywania energii w związku z niewystarczającym ociepleniem budynków mieszkalnych.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie zadań rządowego programu „Czyste powietrze” w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyjaśnienie pojęcia „czyste powietrze” i usytuowanie działań programu w systemie polskiego prawa. Warto podkreślić, iż przywołany program rządowy realizuje zasady zawarte w art. 74 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ (dalej: Konstytucja RP): „Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 152, s. 1 z późn. zm.

² Tamże.

³ Tamże.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 74 ust. 4.

2. Program „Czyste powietrze”

W rządowym programie dopłat „Czyste powietrze” jako cel podstawowy wskazano walkę ze smogiem. Beneficjentami tego programu są osoby fizyczne, posiadające prawo własności do budynków mieszkalnych lub wyodrębnionych lokali z samodzielną księgą wieczystą⁵. Wsparcie finansowe – zgodnie z regulaminem – jest udzielane na inwestycje, które mają się przyczynić do lepszego zarządzania energią, co w efekcie poprawi jakość powietrza.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia „czyste powietrze”. Jest to bowiem nazwa zwyczajowa, zaczerpnięta z programu, w którego ramach został dookreślony cel realizowanego przedsięwzięcia. W związku z tym, aby odpowiedzieć na pytanie: „czym jest czyste powietrze?” oraz ustalić jego granice, należy w ustawodawstwie europejskim dokonać analizy znaczenia każdego z tych słów osobno. W myśl art. 2 Dyrektywy: słowo „powietrze oznacza powietrze troposferyczne na zewnątrz budynków, z wyjątkiem miejsc pracy w rozumieniu dyrektywy 89/654/EWG⁶, do których mają zastosowanie przepisy dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy i które nie są zazwyczaj publicznie dostępne”. Powietrzem jest zatem przestrzeń zewnętrzna, ogólnodostępna dla jednostki, publiczna sfera bytowania. Natomiast epitet *czyste*, zgodnie z definicją podaną w *Słowniku języka polskiego*, oznacza „niezabrudzone, niezamglone, przejrzyste, zawierające w swym składzie jedynie właściwe składniki”⁷. W tekście Dyrektywy ani razu nie użyto określenia „czyste”, lecz treść aktu prawnego i jego załączniki w sposób przejrzysty wskazują granice pożądanego stanu powietrza.

Program „Czyste powietrze” został ustanowiony Uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia programu gwarancyjnego z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: Uchwała)⁸. Jak wskazano we wstępie uchwały⁹: „konieczność pilnej poprawy jakości powietrza w Polsce, w szczególności obniżenie poziomów stężeń pyłu drobnego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu, jest jednym z największych wyzwań, z którymi mierzy się polska administracja publiczna i jedną z najpilniejszych potrzeb obywateli Polski”.

Nieodpowiedni stan jakości powietrza w Polsce spowodował uruchomienie programu, w ramach którego jego beneficjenci mają możliwość otrzymania dofinansowania kompleksowej termomodernizacji w wysokości nawet do 136 200 zł (stan na dzień 8 listopada 2024 r.). Rodzaje dotowanych przedsięwzięć obejmują:

⁵ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, t.j. M.P. z 2023 r. poz. 1272.

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 30 listopada 1989 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, Dz.U. L 393 z 30.12.1989, s. 1. Dyrektywa zmieniona dyrektywą 2007/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 165 z 27.06.2007, s. 21.

⁷ *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1978, s. 351.

⁸ M.P. z 2023 r. poz. 1272.

⁹ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, t.j. M.P. z 2023 r. poz. 1272.

demontaż nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe oraz zakup i montaż pompy ciepła typu powietrze–woda albo gruntowej pompy ciepła do celów ogrzewania lub ogrzewania i pozyskiwania ciepłej wody użytkowej (cwu), demontaż nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe oraz zakup i montaż innego źródła ciepła niż wcześniej wymienione. W programie do celów ogrzewania przewidziano również zakup i montaż kotłowni gazowej, a także przedsięwzięcia, które nie obejmują wymiany dotychczasowych źródeł ciepła. Maksymalna kwota dotacji wyrażona poprzez procent faktycznie poniesionych kosztów netto wynosi od 40% do 100% kosztów. Na podstawie przedstawionych danych należy stwierdzić, że – z perspektywy osoby fizycznej, będącej właścicielem nieruchomości, mającej możliwość uzyskania dofinansowania ze środków publicznych na realizację własnej inwestycji – jest to program korzystny. Jego celem – o czym była już mowa wcześniej – jest spowodowanie, aby osoby fizyczne realizowały zadania zmierzające do poprawy jakości powietrza, a refundacja poniesionych kosztów stała się zarazem formą zmotywowania ich do podjęcia działań w tym kierunku.

Akt wykonawczy Rozporządzenie Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych¹⁰ stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego określonego w art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*¹¹. Minister Klimatu i Środowiska, w związku z koniecznością poprawy jakości powietrza i zmniejszenia zanieczyszczeń, określił zatem wymagania jakościowe dla paliw stałych, przeznaczonych do użycia w gospodarstwach domowych, co spowodowało zainicjowanie programu „Czyste powietrze”.

W związku z dynamicznym rozwojem cywilizacyjnym nie sposób zaprzeczyć, iż wpływ człowieka na środowisko naturalne rośnie niemal w postępie geometrycznym. Implikuje on coraz to większe zagrożenie środowiska naturalnego, a co za tym idzie – zdrowia ludzkiego. Logicznym działaniem stała się zatem zintensyfikowana dbałość o środowisko naturalne w związku z jego walorami estetycznymi oraz dobroczynnym wpływem na zdrowie i życie człowieka¹². Ustawodawca konstytucyjny, w pełni świadomy owego wpływu, nie bez powodu umieścił w ustawie zasadniczej regulacje prawne mające na celu ochronę środowiska oraz uczynił środowisko jedną z kluczowych wartości prawa konstytucyjnego¹³. Zarówno art. 74 Konstytucji RP¹⁴ wyznacza obowiązki władz publicznych w ramach ochrony środowiska, czyni to również art. 5 Konstytucji RP¹⁵, według którego obowiązek zapewnienia ochrony środowiska jest jednym z głównych zadań

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. *w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*, Dz.U. poz. 1618.

¹¹ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*, Dz.U. z 2024 r. poz. 1209, art. 3a ust. 2.

¹² W. Skrzydło, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013⁷, art. 74.

¹³ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2023, s. 296.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁵ Tamże.

Rzeczypospolitej Polskiej. Nie są to jedyne regulacje dotyczące prawa do ochrony środowiska w ramach ustawy zasadniczej, lecz z pewnością są one kluczowe.

3. Prawo do czystego powietrza w świetle art. 5 Konstytucji RP

Zasada zrównoważonego rozwoju, wyrażona w art. 5 Konstytucji RP¹⁶, stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Określa prawa jednostki i społeczeństwa do rozwoju oraz prawo do korzystania z zasobów środowiska przy jednoczesnej dbałości o przyrodę i trosce o środowisko, na które składa się ogół elementów ożywionych oraz nieożywionych, a także tych wytworzonych przez człowieka, obejmujących wzajemne korelacje, zależności i oddziaływania. Stanowią one po prostu środowisko naturalne. Należą do nich: ziemia, woda, powietrze, kopaliny, zwierzęta, roślinność, klimat i krajobraz. Leszek Garlicki wywodzi, iż Konstytucji RP¹⁷ poprzez art. 5 obejmuje ochroną następujące składniki środowiska: nieskażone powietrze, zdrową wodę, dostępność do rekreacji, bierze także pod ochronę każdy konkretny element środowiska, mając wzgląd na jego ukształtowanie czy indywidualizację¹⁸.

Bezpieczeństwo środowiskowe należy zatem rozumieć w sposób rozszerzający – od bezpieczeństwa politycznego, po bezpieczeństwo ekologiczne¹⁹. W związku z tym rządowy program „Czyste powietrze” powinno się rozpatrywać w kategorii realizacji celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środowiskowego, mającego dobroczynny wpływ na zdrowie i życie człowieka.

Jak słusznie zauważył Leszek Garlicki, przepis ten ma charakter programowy: państwo jako czynnik władzy publicznej podejmuje stosowne działania ogólnopolityczne²⁰. Jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008, L 52/07²¹ wskazuje, że: „Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zadania różnych organów mogą nakładać się na siebie. Ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic jest konstytucyjnym zadaniem Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz wszelkich innych organów władzy publicznej”²².

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, t. I, Warszawa 2016², art. 5 (dalej: P. Sarnecki, *Komentarz*).

¹⁹ P. Tuleja, w: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023², art. 5.

²⁰ P. Sarnecki, *Komentarz*, art. 5.

²¹ Wyrok TK z dnia 27.06.2008, L 52/07.

²² Wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 88.

Bartosz Rakoczy natomiast w kwestii charakteru zasady zrównoważonego rozwoju uważa, co następuje: „Po pierwsze, należy przyjąć, że ma ona szerszy zakres zastosowania niż jedynie w kontekście ochrony środowiska, a po drugie, iż ma ona charakter zasady polityki, co wskazuje na trafność drugiej z zaprezentowanych koncepcji. [...] Z kolei, drugi [ze wspomnianych wniosków] dotyczy charakteru zasady zrównoważonego rozwoju. Wykładnia systemowa Konstytucji RP²³ prowadzi do wniosku, że jest to zasada ustrojowa. Natomiast treść tej zasady i jej miejsce w międzynarodowym prawie ochrony środowiska oraz prawie europejskim wskazuje na to, iż jest to zasada polityczna”²⁴.

Rządowy program „Czyste powietrze” umożliwia zatem realizację polityki państwa, opartej na zrównoważonym rozwoju. Twórcy Konstytucji RP²⁵ nie bez powodu w ramach art. 5 wymienili ochronę środowiska na równi z niepodległością, nienaruszalnymi granicami państwa, wolnością, prawami człowieka i obywatela, bezpieczeństwem obywateli, dziedzictwem narodowym jako podstawowe zadania stawiane Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Prawo do czystego powietrza w świetle art. 74 Konstytucji RP

Warto zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji RP²⁶: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Z uwagi na to, iż przepis ten skonstruowano w sposób sugerujący realizację programu rządowego w obszarze zadań i celów, nie może on stanowić roszczeń jednostki²⁷. Prawo do czystego środowiska, w tym bowiem zakresie należy rozważać również prawo do czystego powietrza, nie stanowi prawa podmiotowego, gdyż jego zagwarantowanie pozostaje poza możliwościami władz publicznych²⁸. Podstawę tego przepisu stanowi tzw. reguła instrumentalnego nakazu. Jeśli bowiem nakazane jest osiągnięcie celu, to tym samym nakazane jest podejmowanie takich działań, które w adekwatny sposób do tego celu doprowadzą. W omawianym przypadku dotyczy to realizacji programu rządowego „Czyste powietrze”. Polityka rządowa w tej dziedzinie zmierza do poprawy stanu środowiska oraz zapobiegania jego dewastacji. Bartosz Rakoczy wywodzi, iż z owego przepisu wynika obligatoryjny obowiązek reali-

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁴ B. Rakoczy, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 5 (dalej: B. Rakoczy, *Komentarz*).

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 74.

²⁷ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Ochrona środowiska...*, s. 297.

²⁸ M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023², art. 74 (dalej: M. Florczak-Wątor, *Komentarz*).

zacji proekologicznej działalności państwa, nie dopuszcza się bowiem działań opartych na dobrowolności uznania władz publicznych – dotyczy to zarówno stopnia centralnego, jak i samorządowego. Jednocześnie przepis odnosi się również do wszelkich władz publicznych – władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz sądowniczej²⁹. Skoro ustawodawca konstytucyjny nakazał władzom prowadzenie działań politycznych w sposób pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego m.in. przez stanowienie prawa, uzasadnione jest podjęcie uchwały nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego³⁰.

Na władzach publicznych ciążyą zatem dwa zasadnicze obowiązki: ochrony środowiska oraz wspierania odpowiednich działań obywateli. Dlatego działalność rządowa opiera się na ustalaniu instrumentów umożliwiających przeciwdziałanie pogarszaniu się stanu środowiska i negatywnego wpływu na zdrowie i życie człowieka na skutek degradacji stanu powietrza. Natomiast obowiązek wspierania działań obywateli, jak słusznie zauważył Leszek Garlicki, polega z jednej strony na przyjęciu pewnych regulacji prawnych, określających zasady współdziałania z podmiotami niepublicznymi, z drugiej zaś strony na przekonaniu, że owo współdziałanie musi opierać się na praktycznym funkcjonowaniu władz publicznych. Słowo „wspieranie” powinno zawierać w sobie także aspekt finansowy, polegający na mobilizowaniu podmiotów niepublicznych do realizacji celów poprzez odpowiednie środki budżetowe, czy też pochodzące z zagranicy. Jednocześnie słowo „wspieranie” zakłada realizację wszelkich przedsięwzięć ekologicznych, realizowanych zwłaszcza przez podmioty niepubliczne, które przynajmniej częściowo muszą być przez nie współfinansowane. Wszelkie przedsięwzięcia mają opierać się nie tylko na „ochronie” środowiska, ale także na „poprawie stanu środowiska”³¹.

Konstytucja RP w art. 74 ust. 3³² gwarantuje „prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska” jako prawo podmiotowe, mogące powodować roszczenia jednostki na gruncie skargi konstytucyjnej. Dochodzenie jednak tych praw następuje w ramach Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³³ (dalej: u.o.u.i.o.s). Informacja o stanie powietrza również podlega udostępnieniu, zgodnie art. 9 ust.1 u.o.u.i.o.s³⁴: „Udostępnieniu, o którym mowa w art. 8, podlegają informacje dotyczące: 1) stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi,

²⁹ B. Rakoczy, *Komentarz*, art. 74.

³⁰ M.P. z 2023 r. poz. 1272.

³¹ L. Garlicki, M. Derlatka, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Zubika, t. II, Warszawa 2016², art. 74.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 32.

³³ 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 2024 r. poz. 1112.

³⁴ Tamże.

kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami”. Publicznie dostępne wykazy, zawierające dane o środowisku i jego ochronie, zamieszcza się zatem w publicznych wykazach, w tym – zgodnie z art. 21 ust. 1. pkt 23 u.o.u.i.o.s³⁵ – w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach ochrony środowiska i programach ochrony powietrza. Należy jednocześnie podkreślić, iż realizowane są również prognozy oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 51 u.o.u.i.o.s³⁶ jest np. wdrażana „Prognoza oddziaływania na środowisko”, zawierająca przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, tzn. ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne. W prognozach tych uwzględnia się również zależności między tymi elementami środowiska i sposobami oddziaływania na nie.

5. Prawo do czystego powietrza w świetle art. 86 Konstytucji RP

Jednocześnie art. 86 Konstytucji RP³⁷ wskazuje: „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie [...]”. Zarówno zatem odpowiedzialność, jak i obowiązek dbałości o środowisko naturalne nałożone są na wszystkie podmioty prawa – władze publiczne, lecz także na jednostkę. Są to więc osoby fizyczne – obywatele Polski, cudzoziemcy, bezpaństwowcy; osoby prawne, jednostki organizacyjne prawa prywatnego i publicznego³⁸. Akt normatywny, ustanowiony uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego³⁹, kierowany jest do jednostek – osób fizycznych, posiadających prawo własności do budynków mieszkalnych lub wyodrębnionych lokali z samodzielną księgą wieczystą.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 86.

³⁸ M. Haczkowska, w: R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 86.

³⁹ M.P. z 2023 r. poz. 1272.

Warto podkreślić, iż realizacja programu rządowego „Czyste powietrze” intencjonalnie sprzyja zapisowi art. 74 ust. 4 Konstytucji⁴⁰, wedle którego, władze publiczne są zobowiązane do wspierania działalności obywateli, zmierzających do dbałości i poprawy stanu środowiska. Przedmiotowa działalność obejmuje różne formy zaangażowania ze strony władz publicznych – od finansowania do dofinansowywania działań. Jak słusznie zauważył Bartosz Rakoczy, obowiązek dotyczy jedynie obywateli, nie zaś każdego, co wskazuje na działalność motywującą obywateli do podejmowania stosowanych działań⁴¹.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2014 r., II OSK 2500/12⁴²: „Przepis art. 86 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek dbałości o stan środowiska, ale jednocześnie nakłada na każdego odpowiedzialność, kto swoim postępowaniem, zachowaniem przyczynia się do jego pogorszenia. Każdy, komu zagraża szkoda w wyniku bezprawnego oddziaływania na środowisko, może żądać od sprawcy przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jak również zaprzestania działalności zagrażającej środowisku”.

Warto podkreślić, iż w Konstytucji RP⁴³ nie podano definicji pojęcia „środowisko”, jednak Piotr Tuleja podjął się jego interpretacji: „Można byłoby jednak przyjąć, że środowisko oznacza warunki przyrodnicze życia człowieka i obejmuje takie elementy, jak: powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz organizmy żywe, a także relacje zachodzące między tymi elementami. Stan środowiska determinuje jakość życia człowieka, stąd dbałość o stan środowiska, która jest obowiązkiem realizowanym przez każdego również we własnym interesie”⁴⁴. Dbałość o środowisko stanowi więc sposób ochrony nie tylko samego środowiska, lecz także zdrowia i życia ludzkiego. Realizacja programu rządowego „Czyste powietrze” sprzyja zatem nie tylko poprawie stanu powietrza, rozumianego jako część składowa środowiska, ale także pozwala poprawić jakość życia ludzkiego.

Treść przedstawionego obowiązku dbałości o środowisko stanowi prawo, nie zaś obowiązek. Obywatele zatem nie muszą podejmować samodzielnie działań mających na celu poprawę stanu środowiska, ale w przypadku ich podjęcia, władze publiczne – w myśl art. 74 ust. 4 Konstytucji RP⁴⁵ – są zobligowane udzielić pomocy obywatelom. W przypadku jednak nieprzestrzegania tego prawa i doprowadzenia do pogorszenia się stanu środowiska, dopuszcza się sankcje na drodze karnej, cywilnej i administracyjnej⁴⁶.

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 74.

⁴¹ B. Rakoczy, *Komentarz*, art. 70.

⁴² Wyrok NSA z dnia 13.03.2014 r., II OSK 2500/12.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz*, art. 86.

⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 74.

⁴⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz*, art. 86.

6. Podsumowanie

Rządowy program „Czyste powietrze” jest odpowiedzią na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. W związku z koniecznością wdrożenia procedur mających na celu ochronę środowiska i ochronę zdrowia ludzkiego, należy ograniczać emisje szkodliwych zanieczyszczeń powietrza, zapobiegać im oraz identyfikować źródła ich powstawania.

W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to art. 74 tejże Konstytucji wyznacza obowiązki władz publicznych w ramach ochrony środowiska, a zrównoważony rozwój wyrażony w art. 5 Konstytucji RP przedstawia prawa jednostki i społeczeństwa do rozwoju oraz prawo do korzystania z zasobów środowiska, przy jednoczesnej dbałości o przyrodę i trosce o środowisko naturalne. Rządowy program „Czyste powietrze” realizuje wprost zadania zawarte w art. 70 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którą władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli podejmujących działania na rzecz dbałości o środowisko i poprawę jego stanu. Jednocześnie art. 86 Konstytucji RP wskazuje: „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie [...]”. Odpowiedzialność i obowiązek dbałości o środowisko naturalne nałożone są zatem na wszystkie podmioty prawa – zarówno na władze publiczne, jak i na jednostkę.

BIBLIOGRAFIA

Dyrektywy:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. *w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy*, Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 152, s. 1 z późn. zm.
- Dyrektywa Rady z dnia 30 listopada 1989 r. *dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy*, Dz.U. L 393 z 30.12.1989, s. 1. Dyrektywa zmieniona Dyrektywą 2007/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 165 z 27.06.2007, s. 21.

Ustawy:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.
- 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 2024 r., poz. 1112 z późn. zm.

Uchwały:

- Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, M.P. z 2023 r., poz. 1272.

Rozporządzenia:

- Rozporządzenie Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, Dz.U., poz. 1618.

Orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.03.2014 r., II OSK 2500/12.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27.06.2008, L 52/07.

Literatura:

Balicki R., Bartoszewicz M., Complak K., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., Haczkowska M.,

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013⁷.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, t. I, Warszawa 2016².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023².

Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Sarnecki S., Dąbrowski M., *Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2023.

Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1978.

