



Michał Łyszkowski

 <https://orcid.org/0000-0002-6426-3534>

Instytut Nauk Prawnych PAN

Polska

Konwencja z Aarhus jako przedmiot i wzorzec hierarchicznej kontroli norm

The Aarhus Convention as an object and model for the hierarchical control of norms

Summary

The Aarhus Convention is an international agreement ratified by Poland, the essence of which is the obligation of the parties to introduce into the national legal order solutions guaranteeing access to information relating to the environment, public participation in decision-making processes affecting the state and level of the environmental protection and access to justice in these matters. The powers under the Aarhus Convention, despite its legal rank higher than that of a law, are not used in practice due to the lack of self-enforcement of the Convention. The author's intention is to indicate potential possibilities of taking its provisions into account in the process of law application by administrative courts and in the process of hierarchical control of norms by the Constitutional Court.

Key words: the Aarhus Convention, right to information on the environment and its protection, environmental law, right to a court, Constitution of the Republic of Poland, proceedings before administrative courts

1. Wprowadzenie

Konwencja z Aarhus¹ jest umową międzynarodową, której istotę stanowi zobowiązanie państw stron, aby wdrożyły w krajowym porządku prawnym rozwiązania znacznie poszerzające dostęp społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska, do procesów decyzyjnych rzutujących na stan i poziom ochrony środowiska oraz, finalnie, do wymiaru sprawiedliwości w tych sprawach. Co ważne, umowa ta została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w trybie, który zapewnia jej szczególną pozycję; słusznie więc – mimo że od jej przyjęcia upłynęło 25 lat – wywołuje nieustające zainteresowanie nauki prawa² oraz sądownictwa administracyjnego i podmiotów, które działają na rzecz szeroko pojętej ochrony środowiska³. Do tej pory znaczenie ustrojowe konwencji z Aarhus nie było jednak analizowane przez sądownictwo konstytucyjne⁴ ani doktrynę z perspektywy miejsca w hierarchii aktów prawnych w rozumieniu

¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.) [dalej: konwencja z Aarhus].

² Zob. np. P. Szkudlarek, *Prawo do informacji w konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 175–184; A. Habuda, *Dostęp do informacji o środowisku*, w: *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, red. W. Radecki, Instytut Nauk Prawnych PAN, Wrocław 2010, s. 229 i nn.; A. Haładyj, *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 99–111; B. Filipcová, *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 34–47; P. Korzeniowski, *Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska et al., Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2022, s. 121–138.

³ Zob. np. C. Kiss, *Jak sprawić, by usłyszano nasz głos? Praktyczny przewodnik do Konwencji z Aarhus*, Justice and Environment (J&E), Fundacja Frank Bold, Budapeszt–Kraków 2014, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_jak-sprawic-by-uslyszano-nasz-glos-praktyczny-przewodnik-do-konwencji-z-aarhus-2014.pdf [dostęp: 23.06.2023]; *Analiza prawna dotycząca prawidłowości wdrożenia wymagań konwencji z Aarhus w Polsce. Raport Fundacji WWF Polska*, sporządzony przez Kancelarię Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy, red. P. Nieznański, Warszawa 2020, Fundacja WWF Polska [online], https://straznicy.wwf.pl/wp-content/uploads/2020/02/WWF_Aarhus.pdf [dostęp: 23.06.2023], oraz liczne opracowania na stronach WWW takich jak <https://blog.frankbold.pl/> czy <https://www.greenpeace.org/poland/>.

⁴ Konwencja z Aarhus została przywołana w orzeczeniu TK tylko w postanowieniu z dnia 29 lipca 2014 r. o odmowie nadania biegu wnioskowi Rady Gminy Lubin (sygn. Tw 22/13, OTK ZU 2014, nr 6/B, poz. 522) oraz w postanowieniu z dnia 27 listopada 2014 r. o odmowie uwzględnienia zażalenia na to postanowienie (sygn. Tw 22/13, OTK ZU 2014, nr 6/B, poz. 523).

Konstytucji⁵. Stąd zamiar autora opracowania, by przybliżyć zagadnienie wskazane w tytule.

2. Konwencja z Aarhus w systemie źródeł prawa

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Konstytucyjny system źródeł prawa opiera się na strukturze hierarchicznej, w wyniku czego żadna norma prawa niższego rzędu nie może być sprzeczna z normą o wyższej mocy prawnej. Rozwiązanie to służy zachowaniu spójności systemu prawa i sprawia, że Konstytucja, jako akt prawny o najwyższej mocy, determinuje kształt porządku prawnego⁶. Postanowienia jej art. 87, w zakresie obejmującym badane zagadnienie, powinny być interpretowane razem z art. 9 Konstytucji, który „jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską”⁷. Konstytucji został jednoznacznie zagwarantowany status najwyższego prawa w państwie, lecz regule tej towarzyszy „nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego”⁸.

Zamiast przedstawiać tu cały dorobek orzecznictwa konstytucyjnego i doktryny poświęcony interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 9 Konstytucji, można w skrócie przyjąć, że akt ten w art. 9 wprowadza generalny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego i równocześnie stanowi dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa krajowego były z nim zgodne i by dzięki odpowiedniej wykładni zapewnić w jak największym stopniu ową zgodność prawa krajowego z międzynarodowym. Uwzględniając te spostrzeżenia, należy wskazać, że konwencja z Aarhus została ratyfikowana przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie⁹ i ogłoszona

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja].

⁶ Zob. M. Grzybowski, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 333 i nn.

⁷ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 42.

⁸ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 97.

⁹ Art. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 89, poz. 970).

w Dzienniku Ustaw. Jest więc, stosownie do treści art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowaną umową międzynarodową, która po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi część krajowego porządku prawnego¹⁰.

Z kolei w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana w sposób określony w art. 91 ust. 1 ma pierwszeństwo przed ustawą (postanowienia umowy mają moc hierarchicznie wyższą niż przyjęte w aktach prawnych niższego rzędu), jeżeli postanowienia ustawy są nie do pogodzenia z umową. Ustalenie to odgrywa niebagatelną rolę z punktu widzenia krajowego porządku prawnego, ponieważ sytuacja, w której konwencja z Aarhus byłaby bezpośrednio stosowana (samowykonalna), mogłaby mieć istotne konsekwencje dla owego porządku. Mianowicie powstałoby ryzyko, że regulacje ustawowe zostałyby w procesie stosowania prawa zastąpione postanowieniami konwencji z Aarhus. Aby wyjaśnić tę kwestię, zasadnicze znaczenie trzeba tu przypisać drugiej części art. 91 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą taka umowa międzynarodowa „jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że stosowanie prawa międzynarodowego przez władze publiczne może przybierać różne formy. Stosowanie go *sensu stricto*, kluczowe dla ustaleń zawartych w niniejszym tekście, „oznacza, że sądy, organy administracji oraz inne organy władzy publicznej podejmują rozstrzygnięcia na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. W praktyce rzadko zdarza się, by rozstrzygnięcia takie wydawane były wyłącznie na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, z reguły dana materia jest regulowana równocześnie przez ustawy lub inne akty normatywne prawa krajowego. Po drugie, tzw. samoistne stosowanie przepisów prawa międzynarodowego wymaga, by przepisy te nie były zbyt ogólne. Zbytnia ogólność powoduje, że nie można tylko z nich wyprowadzić normy postępowania, na której można by oprzeć jednostkowe rozstrzygnięcie”¹¹.

Zgodnie z poglądem, jaki wykształcił się w orzeczeniach sądów administracyjnych, konwencja z Aarhus nie ma charakteru samowykonalnego. Za reprezentatywne należy uznać stanowisko, że „[b]ezpośrednie zastosowanie umowy międzynarodowej oznacza sytuację, w której organ władzy publicznej (np. organ administracji, sąd) opiera się na jednoznacznie brzmiącej regule,

¹⁰ Oświadczenie rządowe z dnia 30 marca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 707).

¹¹ P. Tuleja, *Uwagi do art. 9*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 53; zob. też B. Banaszak, *Uwagi do art. 91*, w: idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 460.

której obowiązywanie uzasadnia poprzez wskazanie normy prawa międzynarodowego i dopuszczalnych reguł wykładni. Dochodzi więc do wydania aktu indywidualnego i konkretnego bezpośrednio na podstawie normy prawnomiędzynarodowej – tzw. normy samowykonalnej – bez potrzeby jej rozwinięcia i konkretyzacji w drodze aktu prawa wewnętrznego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że cecha samowykonalności nie musi [się] odnosić do traktatu jako takiego, lecz może dotyczyć jego poszczególnych przepisów, analizowanych indywidualnie z punktu widzenia możliwości bezpośredniego zastosowania. [...] Odnosząc powyższe do krajowych regulacji konstytucyjnych określających mechanizm włączania prawa międzynarodowego do wewnętrznego porządku prawnego, należy zatem stwierdzić, że konwencja z Aarhus [...] nie spełnia kryterium bezpośredniego stosowania, o którym mowa w art. 91 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy¹². Nie ma szczególnych podstaw do kwestionowania tego poglądu, gdyż zarówno konwencja z Aarhus odwołuje się do prawa krajowego, w którym strony mają zapewnić jej efektywne wykonanie (art. 3 ust. 1), jak i regulacje w niej zawarte zostały zasadniczo implementowane do polskiego porządku prawnego¹³.

3. Konwencja z Aarhus jako przedmiot i wzorzec kontroli

Skoro w orzecznictwie, a także w doktrynie przyjęto, że konwencji z Aarhus nie można stosować bezpośrednio¹⁴, powstaje pytanie, jaka jest jej „użyteczność”

¹² Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2743/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE32CC30EC>. Zob. też wyroki NSA z dnia 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2244/14, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E2C29E6C8E>; z dnia 13 marca 2014 r., sygn. II OSK 2489/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C39CA9F4EA>; z dnia 3 października 2013 r., sygn. II OSK 1282/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1DA5B677C8>; z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II OSK 1920/14, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1068552686>; z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. II OSK 1054/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B9250E6C5>; z dnia 7 marca 2023 r., sygn. III OSK 1909/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/23053FC8B9>; a także P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 262 i nn.

¹³ Pierwotnie implementacja nastąpiła w drodze nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54) [dalej: p.o.ś.], a następnie jej postanowienia dotyczące dostępu do informacji zostały przeniesione do 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 środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.) [dalej: u.i.o.ś.].

¹⁴ Należy jednak wskazać też pogląd przeciwny – zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Praktyczny poradnik prawny*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2002, s. 16.

prawna: czy może ona być – zgodnie z tytułem niniejszego artykułu – przedmiotem i wzorcem hierarchicznej kontroli norm? Jeśli chodzi o dopuszczalność badania konstytucyjności konwencji z Aarhus, nie stanowi to formalnie problemu – jest ona aktem normatywnym, w związku z czym może być poddana kontroli w całości lub w części. Niezależnie od aspektów politycznych takiej decyzji¹⁵ istotną trudność stwarza abstrakcyjne ustalenie, które elementy konwencji miałyby zostać zakwestionowane i jakie wzorce kontroli powinno się w tym przypadku zastosować¹⁶.

Konwencja z Aarhus obejmuje trzy, powiązane ze sobą, zagadnienia: po pierwsze – powszechnego dostępu do informacji odnoszących się do środowiska, po drugie – udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych rzutuujących na środowisko, po trzecie – dostępu do procedur odwoławczych; przy czym regulacje dotyczące każdego z nich można by poddać kontroli konstytucyjności w innym zakresie. Teoretycznie jej wzorcami mogłyby być art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji (w zakresie prawa do informacji), preambuła Konstytucji (w zakresie, w jakim postuluje zapewnienie rzetelności i sprawności działania władz publicznych), art. 20 i art. 74 ust. 4 Konstytucji (w zakresie prawa do uczestnictwa) oraz art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 (prawo do sądu) i art. 78 Konstytucji (w ramach prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji), jednak bez pogłębionej analizy w precyzyjnie wyznaczonym kontekście trudno znaleźć przesłanki do uznania, że Konstytucja gwarantuje pod tym względem wyższy poziom ochrony niż przepisy konwencyjne.

Dodatkowym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest ograniczenie w stosowaniu art. 74 Konstytucji, które wynika z jej art. 81. Artykuł ten stanowi, że praw określonych w przepisach enumeratywnie w nim wymienionych (m.in. w art. 74 ust. 3 Konstytucji) można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Powstaje zatem pytanie, jaki zakres stosowania ma umowa międzynarodowa ratyfikowana w sposób przewidziany w art. 91 ust. 2 Konstytucji, a więc mająca rangę wyższą niż ustawa. Potencjalnym rozwiązaniem jest przyjęcie, że art. 81 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec art. 91¹⁷ i odbiera możliwość skorzystania w postępowaniu sądowym z uprawnień konwencyjnych (jako niemających charakteru samowystosownego). Niesie to za sobą wszakże kolejną,

¹⁵ Zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym na konstytucję, dla usprawiedliwienia niewykonywania przez siebie zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Trzeba przy tym zauważyć, że wyrok sądu konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność (nieważność) przepisu umowy międzynarodowej może wywierać skutek tylko w krajowym porządku prawnym i faktyczna skuteczność takiego wyroku zależy od decyzji politycznych – tj. wypowiedzenia umowy międzynarodowej, które zresztą będzie obowiązywać według reguł w niej przyjętych, z założenia *ex post*.

¹⁶ Zob. P. Szkudlarek, *Prawo do informacji...*, s. 177 i nn.

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 176.

wręcz paradoksalną implikację: można uczynić z konwencji z Aarhus wzorzec kontroli legalności aktów prawnych niższej rangi (w tym ustawy – z punktu widzenia art. 87 Konstytucji nie istnieją ku temu formalne przeszkody), jednak strony postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego nie mogą się na nią skutecznie powołać w procesie stosowania prawa¹⁸.

Za przeszkodę w przywołaniu konwencji z Aarhus jako wzorca w hierarchicznej kontroli prawa nie można uznać pozbawienia jej cech samowykonalności, ponieważ nie przesądza ono o miejscu tego aktu prawnego w hierarchii. Zapewne podstawą wątpliwości ustrojowych w relacji między art. 74, art. 81 i art. 91 ust. 2 Konstytucji dotyczących realizacji uprawnień konwencyjnych byłby art. 2 Konstytucji. Należy zwrócić tu uwagę na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że „[k]onieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa obejmuj[ę] [...] zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne [...]. W istocie więc chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym tworzone powinny być takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych”¹⁹.

Niemniej orzeczenie o zgodności ustawy z umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, w myśl art. 188 pkt 2 Konstytucji należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (jeśli ma wywrzeć skutek *erga omnes*). Rozwiązaniem stosowanym *a casu ad casum* może być pominięcie przez sąd normy, która zdaniem składu orzekającego jest niezgodna z aktem normatywnym wyższego rzędu²⁰, w tym wypadku –

¹⁸ Zob. np. wyroki NSA z dnia 3 października 2013 r., sygn. II OSK 1282/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1DA5B677C8>; z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 2192/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8A8946AD4D>; z dnia 18 maja 2020 r., sygn. II OSK 2710/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/67D6C492F4>.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 97. Trybunał przeanalizował wówczas wykonalność norm zawartych w tzw. umowach republikańskich, które nie zostały nawet ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Nie były one wtedy bezpośrednio przedmiotem kontroli konstytucyjności i organ stwierdził, że nie mogą „*per se* stanowić podstaw [...] prawa podmiotowego do rekompensaty”, nie należą bowiem do „element[ów] wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej”, lecz zarazem staną na stanowisku, że umowy te „tworzyły jednak uzasadnione oczekiwania obywateli polskich [co do] uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii roszczeń z tytułu utraty mienia w związku ze zmianą granic po II wojnie światowej”.

²⁰ W postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r. (sygn. P 37/05, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 177) Trybunał stwierdził m.in., że „[k]orzystanie z tego uprawnienia [tj. kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji) – M.Ł.] może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa”.

z konwencją z Aarhus. Jest to oczywiście dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której nie istnieje możliwość wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem międzynarodowym. Organy władzy publicznej bowiem powinny stosować owe przepisy w taki sposób, by ich treść była jak najbardziej spójna z zasadami prawa międzynarodowego²¹.

Kontrola konstytucyjności, w której wzorcem badania jest umowa międzynarodowa, może zostać zainicjowana zarówno w drodze wniosku (kontrola abstrakcyjna)²², jak i pytania prawnego (art. 193 Konstytucji). Trzeba zauważyć, że nie może ona w takim przypadku zostać zainicjowana w drodze skargi konstytucyjnej, ponieważ zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji kontrola w tym trybie obejmuje wyłącznie naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych. Nie obejmuje więc uprawnień, które można wyinterpretować z innych aktów prawnych.

4. Zasadność (braku) kontroli

Jak zostało już wskazane, postanowienia zawarte w konwencji z Aarhus implementowano do polskiego porządku prawnego. Wykładnia przepisów implementujących, ze względu na ich niższą hierarchicznie rangę w systemie źródeł prawa, nie może prowadzić do wniosków sprzecznych ze sformułowanymi w samej konwencji. Decydujący głos mają tutaj sądy administracyjne, które kontrolują działania administracji publicznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska²³. Należy podzielić pogląd wyrażony przez doktrynę, że „[z]godnie z postanowieniami Konstytucji sądy mają obowiązek (wyrażony w art. 178 w zw. z art. 8 i 91 ust. 1) stosowania Konstytucji, ustaw, a także ratyfikowanych norm prawa międzynarodowego. Wyraźne wskazanie w Konstytucji na bezpośrednie stosowanie ratyfikowanych norm prawnomiędzynarodowych pozwala przypuszczać, że nie chodzi tu tylko o problem bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych w konkretnym sporze jako podstawy rozstrzygnięcia, ale również

Zob. też M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 200 i nn.

²¹ P. Tuleja, *Uwagi do art. 9...*, s. 53. Zob. też wyrok WSA z dnia 15 listopada 2022 r., sygn. II SAB/Lu 81/22 (nieprawomocny), w którym sąd wskazał, że „[p]rzepisy u.i.o.s. są wynikiem implementacji konwencji z Aarhus, co oznacza, że jej przepisy należy wyklądać w duchu założeń konwencji”.

²² Należy tu uwzględnić różnice w kompetencjach między podmiotami legitymowanymi generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) a tymi posiadającymi ograniczoną legitymację wnioskową (art. 191 ust. 1 pkt 2–5 Konstytucji).

²³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2743/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE32CC30EC>; postanowienie NSA z dnia 7 marca 2023 r., sygn. III OZ 78/23, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CDE5CB8780>.

o skłonienie do poszukiwania w prawie międzynarodowym inspiracji interpretacyjnej dla odczytania przez sąd ustawodawstwa zwykłego. Sądy – i to nie tylko Trybunał Konstytucyjny, ale i sądy powszechne – w rezultacie podkreślenia potrzeby i możliwości bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego zyskują pozycję strażnika porządku prawnego. Dokonując kontroli pośrednio, *ad casum* mogą ten porządek oceniać zarówno z punktu widzenia pryncypiów konstytucyjnych, ustawowych, jak i norm prawa międzynarodowego. Opierając się na kompleksowej wykładni Konstytucji, sąd może orzekać bezpośrednio na podstawie wiążącej normy prawa międzynarodowego. Zaś odrzucając jej obowiązywanie, neguje konstytucyjny system źródeł prawa. Obowiązująca Konstytucja tylko jako wyjątek od zasady uzależnienia stosowanie umowy międzynarodowej od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 *in fine*). Trzeba jednak zauważyć, że uznanie ratyfikowanych i opublikowanych w Dzienniku Ustaw umów międzynarodowych za część porządku prawnego i nakazanie ich bezpośrednio stosowania niewątpliwie daje organom stosującym [prawo – M.Ł.] władzę rozstrzygania o ich pierwszeństwie w stosunku do ustaw²⁴. Przypomnieć przy tym należy, że „[z]astosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego”²⁵.

Jak zaznacza się w doktrynie, „[w]prawdzie konwencja z Aarhus nie ma zastosowania do aktów ustawodawczych, a dyrektywa 2011/92/UE²⁶ nie ma zastosowania do »przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w drodze szczególnego aktu ustawodawstwa krajowego«, ale w orzecznictwie [...] Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że sądy krajowe są zobowiązane do analizy krajowych aktów prawnych (ustawodawczych i regulacyjnych) w celu oceny ich zgodności z prawem Unii (a także badania, czy spełnione są wynikające z prawa unijnego ewentualne przesłanki zwalniające/derogujące). Kompetencja sądów krajowych do oceny aktów prawa krajowego jest o tyle istotna, że nie można wykluczyć, iż akty ustawodawcze i regulacyjne mogą być wadliwe”²⁷.

²⁴ M. Masternak-Kubiak, *Stosowanie prawa międzynarodowego*, w: eadem, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2003, s. 257–258.

²⁵ Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 177.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1–21).

²⁷ M. Baran, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 29–30.

Przenosząc owe ustalenia na konkretne przykłady, można zauważyć, że w piśmiennictwie i orzecznictwie zgłoszono już wątpliwości co do zgodności niektórych przepisów ustawowych z konwencją z Aarhus; dotyczą one przede wszystkim ukształtowania poszczególnych procedur prawa administracyjnego w sposób utrudniający udział w postępowaniu, głównie przez wyłączenie stosowania art. 28 i art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸. Swoje wątpliwości, jeśli chodzi o ukształtowanie legitymacji skargowej (konieczność wskazania interesu prawnego) w zakresie dopuszczalności kontroli programów ochrony powietrza²⁹, przedstawił również Trybunał Konstytucyjny, według którego „stwierdzenie konstytucyjności art. 90 ust. 1 u.s.w. [ustawy o samorządzie wojewódzkim – M.Ł.] nie zmienia faktu, iż leżący u podstaw niniejszej sprawy problem odpowiedniego ukształtowania prawnych procedur gwarantujących udział społeczeństwa w postępowaniach prowadzących do uchwalenia programów ochrony powietrza winien być przez ustawodawcę ponownie rozważony. Choć dyrektywa nie wymaga wprowadzenia drogi sądowej w postępowaniach dotyczących programów ochrony powietrza, to jednak nie można pominąć stanowiska TSUE wypowiedzianego w [...] wyroku z 19 listopada 2014 r. (sprawa C-404/13). Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, jaka winna być adekwatna reakcja ustawodawcy w tym zakresie. Podkreślenia jednak wymaga, że wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska nakazuje władzom publicznym przede wszystkim art. 74 ust. 4 Konstytucji. Niewątpliwie jest, że działania m.in. skarżącej, w kontekście ułomnych gwarancji wynikających z art. 91 ust. 9 p.o.ś. i dyrektywy wynikającej z art. 74 ust. 4 Konstytucji, zasługują na wsparcie ustawodawcy”³⁰.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.). – Wiele przykładów podaje *Analiza prawna dotycząca prawidłowości wdrożenia wymagań konwencji z Aarhus...*, s. 26–30. Zob. też M. Bar, J. Jendrośka, *Uwagi do art. 185*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, [Legalis] nb. 11 i nn.; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. III OSK 3140/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6DE2CC67FC>, w odniesieniu do art. 402 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625).

²⁹ W tym przypadku pogląd TK dotyczył art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 1–44), co jednak w żadnym wypadku nie ogranicza słuszności poglądu o niedochowaniu wymogów przewidzianych w konwencji z Aarhus.

³⁰ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 23/17, OTK ZU 2021, nr A, poz. 63.

6. Podsumowanie

Na marginesie zaprezentowanych ustaleń należy przypomnieć, że konwencja z Aarhus została włączona do unijnego porządku prawnego³¹, co wywołuje określone konsekwencje również dla systemu polskiego. Obowiązek jej uwzględnienia w procesie stosowania prawa w takiej sytuacji wynika więc nie tylko z zobowiązania międzynarodowego będącego następstwem ratyfikacji tej umowy, lecz także z obowiązków związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (z zasady obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania prawa europejskiego i prawa krajowego)³².

Wysoka ranga ochrony środowiska w UE wraz z zasadą efektywnej ochrony prawnej³³, jak i prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem³⁴ powodują zwiększony nacisk na poszukiwanie optymalnej drogi zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Na razie polski system prawny chroni okoliczność, że również na poziomie unijnym koncepcja legitymacji skargowej w takich sprawach jest ujęta wąsko³⁵ oraz wąski jest zakres podmiotowy i przedmiotowy procedury odwoławczej³⁶. Jednak oceniając dotychczasową progresywną praktykę oraz narastającą wolę polityczną w omawianej dziedzinie, nie można wątpić, że sytuacja będzie się zmieniać³⁷.

Pasywna postawa krajowych władz publicznych może więc doprowadzić do sytuacji, w której nowo ukształtowany *modus procedendi* zapewniający szerszy

³¹ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r., s. 26–32). Wszystkie chronologicznie akty prawne w tym zakresie – zob. P. Korzeniowski, *Zasada dostępu...*, s. 126–127.

³² Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 97.

³³ Art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

³⁴ Art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolid. Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389–405).

³⁵ Również na poziomie unijnym nie doszło do wdrożenia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. W efekcie 24 kwietnia 2017 r. Komisja Europejska wydała obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz. Urz. UE C 275 z dnia 18 sierpnia 2017 r., s. 1–39). Jego istotą jest m.in. zasygnalizowanie ważnej roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz przedstawienie wskazówek i wytycznych dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska.

³⁶ B. Iwańska, *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 20.

³⁷ W motywie 211 wspomnianego obwieszczenia Komisji została przedstawiona sugestia, że „Komisja będzie z zainteresowaniem śledzić, w jaki sposób beneficjenci wykorzystują tę pomoc oraz w jakim kierunku będą się rozwijały praktyki związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w całej UE”.

dostęp do uprawnień określonych w konwencji z Aarhus będzie wynikał z ich współkształtowania nie z krajowym porządkiem prawnym, lecz z europejskim³⁸. Jego recepcja może wówczas okazać się bardziej skomplikowana, a konsekwencje – trudniejsze do przewidzenia.

Literatura

- Banaszak B., *Uwagi do art. 91*, w: idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 459–463.
- Bar M., Jendrośka J., *Uwagi do art. 185*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 570–581.
- Baran M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 15–33.
- Filipcová B., *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 34–47.
- Grzybowski M., *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 333–351.
- Habuda A., *Dostęp do informacji o środowisku*, w: *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, red. W. Radecki, Instytut Nauk Prawnych PAN, Wrocław 2010, s. 221–243.
- Haładaj A., *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 99–111.
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 5–21.
- Jendrośka J., Bar M., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Praktyczny poradnik prawny*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2002.
- Korzeniowski P., *Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska et al., Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2022, s. 121–138.

³⁸ Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. III OSK 3140/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6DE2CC67FC>), utrzymującym w mocy wyrok WSA, „Wojeźdźki Sąd Administracyjny ocenił, że przepis art. 402 Prawa wodnego jest sprzeczny z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, zatwierdzonej decyzją 2005/370, w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych UE oraz art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE. Ocena ta dotyczyła zgodności z prawem unijnym, a nie zgodności ustawy z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Przypomnieć jedynie należy, że Unia Europejska jest stroną konwencji z Aarhus, a co za tym idzie – stanowi ona integralną część porządku prawnego UE”.

- Korzeniowski P., *Zgoda wodnoprawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Masternak-Kubiak M., *Stosowanie prawa międzynarodowego*, w: eadem, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2003, s. 228–268.
- Szkuclarek P., *Prawo do informacji w konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 175–184.
- Tuleja P., *Uwagi do art. 9*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 51–55.
- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

Źródła internetowe:

- Analiza prawna dotycząca prawidłowości wdrożenia wymagań konwencji z Aarhus w Polsce. Raport Fundacji WWF Polska*, sporządzony przez Kancelarię Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy, red. P. Nieznański, Warszawa 2020, Fundacja WWF Polska [online], https://straznicy.wwf.pl/wp-content/uploads/2020/02/WWF_Aarhus.pdf [dostęp: 23.06.2023].
- Kiss C., *Jak sprawić, by usłyszano nasz głos? Praktyczny przewodnik do Konwencji z Aarhus*, Justice and Environment (J&E), Fundacja Frank Bold, Budapeszt–Kraków 2014, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_jak-sprawic-by-uslyszano-nasz-glos-praktyczny-przewodnik-do-konwencji-z-aarhus-2014.pdf [dostęp: 23.06.2023].

Michał Łyszkowski

Konwencja z Aarhus jako przedmiot i wzorzec hierarchicznej kontroli norm

Streszczenie

Konwencja z Aarhus jest ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową, której istotę stanowi zobowiązanie stron do wprowadzenia w krajowym porządku prawnym rozwiązań gwarantujących dostęp do informacji dotyczących środowiska, udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych rzutujących na stan i poziom ochrony środowiska oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w tych sprawach. Uprawnienia wynikające z konwencji z Aarhus, mimo że ma ona rangę wyższą niż ustawa, są niewykorzystywane w praktyce z uwagi na brak samowykonalności tego aktu prawnego. Intencją autora jest wskazanie możliwości uwzględnienia jego postanowień w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne oraz w procesie hierarchicznej kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny.

Słowa kluczowe: konwencja z Aarhus, prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, prawo ochrony środowiska, prawo do sądu, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, postępowanie przed sądami administracyjnymi

Михал Лышковски

Орхуская конвенция как объект и модель иерархического контроля правовых норм

Резюме

Орхуская конвенция – это международное соглашение, потенциал которого остается неиспользованным из-за отсутствия у него самоисполнимого характера. Замысел автора – показать возможность потенциального применения Конвенции путем учета ее положений в процессе иерархического контроля правовых норм, как в процессе контроля конституционности, осуществляемого Конституционным судом, так и административными судами.

Ключевые слова: Орхуская конвенция, право на информацию об окружающей среде и ее охране, экологическое право, право на суд, Конституция Республики Польша, судопроизводство в административных судах

Michał Łyszkowski

La Convenzione di Aarhus come oggetto e modello di controllo gerarchico delle norme

Sommario

La Convenzione di Aarhus è un accordo internazionale il cui potenziale non è sfruttato a causa del suo carattere non autoesecutivo. L'autore intende indicare la potenziale applicabilità della Convenzione includendo le sue disposizioni nel processo di controllo gerarchico delle norme, sia nel processo di controllo di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale che dei tribunali amministrativi.

Parole chiave: Convenzione di Aarhus, diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sua protezione, diritto ambientale, diritto a un tribunale, Costituzione della Repubblica di Polonia, procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi