



Ewa Katarzyna Czech

 <https://orcid.org/0000-0001-5421-4053>

Uniwersytet w Białymstoku

Polska

Natalia Nazarko

 <https://orcid.org/0009-0006-5084-561X>

badaczka niezależna

Polska

Obowiązek raportowania w zakresie zrównoważonego rozwoju w kontekście ograniczenia prawa do informacji o środowisku i jego ochronie

Sustainability reporting obligations in the context of the limitation of the right to information on the environment and its protection

Summary

The purpose of this study is to identify the legal problems related to the obligation to report on sustainable development, which arise from the norms contained in European Union acts, juxtaposed with the restriction of the right to information on the environment and its protection under national legislation. The content of the reporting obligation is discussed, the entities subject to it are indicated and the general principles of reporting under the CSRD are summarised. Subsequently, the right to information on the environment and its protection was analysed in terms of subject and object scope, referring to the Constitution of the Republic of Poland, as well as to the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments. In this context, the question of the impact of the limitation of the right to information on the environment and its protection on the implementation of the sustainability reporting obligation was answered.

Key words: sustainable development, limitation of the right, right to environmental information, environmental protection, CSRD Directive

1. Uwagi wstępne

Temat obowiązku raportowania zrównoważonego rozwoju (tzw. raportowania ESG) nabrał znaczenia wraz z przyjęciem przez prawodawcę unijnego dyrektywy 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych¹ (ang. Non-Financial Reporting Directive, NFRD). Jej normy obejmują zakresem podmiotowym duże jednostki, które są jednostkami interesu publicznego i przekraczają na dzień bilansowy kryterium średniej liczby 500 pracowników w ciągu roku obrotowego (art. 19a ust. 1 dodany do zmienianej dyrektywy 2013/34/UE). Na skutek implementacji postanowień dyrektywy NFRD wprowadzono także do krajowego porządku prawnego przepis art. 49b ustawy o rachunkowości², dotyczący raportowania informacji niefinansowych.

Raportowanie to stanowi element szerszego spojrzenia na problemy związane z kryzysem klimatycznym na świecie oraz na potrzebę zwiększenia odpowiedzialności społecznej pracodawców, na co właściwą reakcją miałyby być realizacja zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W literaturze przedmiotu słusznie zwraca się uwagę, że ład korporacyjny powinien zostać wykorzystany jako narzędzie zrównoważonej gospodarki³. W trakcie dalszych prac reformatorskich na szczeblu prawodawstwa unijnego dostrzeżono konieczność zmiany sposobu i zakresu raportowania, co doprowadziło do uchwalenia kolejnych aktów normatywnych, mianowicie:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (ang. Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR)⁴, które weszło w życie 10 marca 2021 r.;
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz. Urz. UE L 330 z dnia 15 listopada 2014 r., s. 1–9, ze zm.).

² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120).

³ Z. Mazur, A. Szczęsna, A. Weber, *Zrównoważony ład korporacyjny (sustainable corporate governance) – kierunek ewolucji polskiego prawa spółek?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 6, s. 20–33.

⁴ Dz. Urz. UE L 317 z dnia 9 grudnia 2019 r., s. 1–16, ze zm.

rozwoju (ang. Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)⁵, która weszła w życie 5 stycznia 2023 r.

W SFDR zakres podmiotów objętych obowiązkiem ujawniania informacji na temat zrównoważonego rozwoju ograniczono do uczestników rynku finansowego i doradców finansowych, natomiast CSRD rozszerzyła zakres podmiotów objętych obowiązkiem raportowania takich informacji. Istotne jest również, że w normach CSRD określone zostały kolejne wymogi, które uzupełniają te ujęte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniającym rozporządzenie (UE) 2019/2088⁶.

Przywołane uregulowania powodują konieczność podjęcia rozważań nad treścią wspomnianego obowiązku w zestawieniu z treścią prawa do informacji o środowisku i jego ochronie zawartego w ustawie krajowej. Następnie należy wykazać problemy, przed którymi może stanąć podmiot raportujący z uwagi na brzmienie norm CSRD oraz przepisów krajowych. Jednym z owych problemów jest bez wątpienia wpływ, jaki ograniczenie realizacji rzeczzonego prawa wynikające z tych przepisów wywiera na możliwość dopełnienia obowiązku raportowania kwestii zrównoważonego rozwoju.

2. Obowiązek raportowania w zakresie zrównoważonego rozwoju

Sprawozdawczość na podstawie CSRD dotyczy kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, tożsamych z tzw. strategią ESG, która obejmuje czynniki środowiskowe (*environmental*), czynniki społeczne włącznie z prawami człowieka (*social*) oraz czynniki związane z zarządzaniem (*governance*), zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 24 SFDR. W myśl zmienionego przez art. 1 ust. 3 CSRD przepisu art. 19 ust. 1 dyrektywy 2013/34/UE sprawozdawczość ta obowiązuje wszystkie duże jednostki, a małe i średnie (wyjątek stanowią mikrojednostki), o ile są jednostkami interesu publicznego.

Podmioty muszą ująć w sprawozdaniu: opis modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki, opis określonych w czasie i ustanowionych przez jednostkę celów dotyczących kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, opis roli organów administrujących, zarządzających i nadzorujących oraz ich wiedzy eksperckiej i umiejętności, opis polityk jednostki w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, informacje o istnieniu systemów zachęt dotyczących kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem,

⁵ Dz. Urz. UE L 322 z dnia 16 grudnia 2022 r., s. 15–80, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 198 z dnia 22 czerwca 2020 r., s. 13–43.

które to zachęty są oferowane członkom wspomnianych organów, a ponadto opis procesu należytej staranności, opis najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków operacji jednostki i opis wszelkich działań podjętych przez nią w celu zapobiegania owym negatywnym skutkom, ich łagodzenia itp., opis podstawowych ryzyk dla jednostki w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, jak również wskaźniki istotne w odniesieniu do wszystkich ujawnionych informacji (dodany przez art. 1 ust. 4 CSRD przepis art. 19a ust. 2 dyrektywy 2013/34/UE).

Trzeba tu rozważyć, czy CSRD wprowadza jeden obowiązek, czy wiele obowiązków. Na podstawie analizowanych przepisów można stwierdzić, że chociaż sprawozdawczość w omawianej dziedzinie okazuje się złożona, mamy do czynienia z jednym obowiązkiem, który wymaga zarówno opisu działań, jak i procesu należytej staranności czy badania istotności. W doktrynie prawa administracyjnego obowiązek jest rozumiany jako „powinność zachowania się określonego nakazem lub zakazem” i musi być „indywidualny, konkretny, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, wsparty okolicznościami faktycznymi będącymi przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego”⁷. Obowiązek sprawozdawczości został nałożony indywidualnie na każdą jednostkę objętą zakresem podmiotowym CSRD, jest konkretny, ponieważ wymieniono szczegółowo wszystkie informacje, które winien przekazać podlegający mu podmiot, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, a ponadto zdeterminowany okolicznościami faktycznymi warunkującymi stosowanie prawa materialnego.

Jeśli chodzi o okres, w którym dane jednostki będą musiały spełnić ów obowiązek, a także o adresatów dyrektywy i standardów ESRS (European Sustainability Reporting Standards, zob. dalej), to przewidziano następujące rozwiązania. Przepisami CSRD nałożono obowiązek składania sprawozdań na temat zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do lat obrotowych rozpoczynających się 1 stycznia 2024 r. na duże jednostki w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 2013/34/UE będące jednostkami interesu publicznego. W odniesieniu do lat obrotowych rozpoczynających się 1 stycznia 2025 r. obowiązek ten będzie dotyczył jednostek dominujących dużej grupy w rozumieniu art. 3 ust. 7 dyrektywy 2013/34/UE oraz dużych jednostek innych niż te, na których spoczywa obowiązek sprawozdawczości od 2024 r. (art. 5 pkt 2b CSRD). W roku obrotowym rozpoczynającym się 1 stycznia 2026 r. sprawozdawczość będzie obejmować również małe i średnie jednostki, małe i niezłożone instytucje, a także wewnętrzne zakłady ubezpieczeń w rozumieniu art. 5 ust. 2c CSRD.

Owe postanowienia obowiązują wszystkie państwa członkowskie, które do 6 lipca 2024 r. mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do spełnienia obowiązku sprawozdawczości (art. 5

⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.

ust. 1 CSRD). W odniesieniu do jednostek z państw trzecich będzie się stosować unormowania przewidziane w odniesieniu do lat obrotowych rozpoczynających się 1 stycznia 2028 r. lub po tym dniu.

Wszystkie jednostki objęte regulacjami CSRD będą musiały poddawać atestacji sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju zgodnie ze standardami przyjętymi przez Komisję Europejską (art. 26a ust. 3 zmienionej dyrektywy 2006/43/WE). Organ ten do 1 października 2026 r. przyjmie akty delegowane, na mocy których zostaną wprowadzone przepisy dotyczące rzeczonych standardów atestacji.

Istotną kwestią jest wzięcie pod uwagę przez Komisję Europejską porad technicznych Europejskiej Grupy Doradczej ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG) pod warunkami wymienionymi w art. 49 ust. 3b zmienionej dyrektywy 2013/34/UE. W związku z tym wejście w życie projektu standardów ESRS, który przygotowała EFRAG, oznacza obowiązek ich uwzględnienia przez wszystkie jednostki podlegające sprawozdawczości według CSRD. Rozważając normy owej dyrektywy, należy więc wskazać najważniejsze informacje, które muszą być raportowane od 2024 r. zgodnie ze standardami ESRS. Standardy te dzielą się na cztery kategorie: ogólną, środowiskową, społeczną i zarządczą.

ESRS 1 („wymogi ogólne”) i ESRS 2 („ogólne ujawnianie informacji”) to standardy przekrojowe, które mają zastosowanie do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem ujętych w standardach tematycznych i standardach sektorowych⁸. Oba obowiązują wszystkie podmioty objęte regulacjami CSRD i są podstawą tworzenia raportów ESG.

ESRS 1 zawiera definicje oraz przepisy przejściowe, a także określa strukturę sprawozdań i ogólne zasady raportowania, takie jak: podwójna istotność, należyta staranność w zakresie zrównoważonego rozwoju, zależność między przedsiębiorstwem raportującym a łańcuchem wartości, okres sprawozdawczy, wymogi do stosowania przy sporządzaniu i prezentacji informacji na temat zrównoważonego rozwoju, powiązania z innymi częściami sprawozdawczości korporacyjnej i przedmiotowymi informacjami⁹.

ESRS 2 koncentruje się na wymogach dotyczących ujawniania informacji z obszarów takich jak: zarządzanie (m.in. oświadczenie w sprawie należytej staranności czy też zarządzanie ryzykiem i kontrole wewnętrzne raportowania ESG), strategia, model biznesowy i łańcuch wartości, ocena istotnych oddziaływań, istotnego ryzyka i istotnych możliwości, polityki i działania jednostki.

⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju – załącznik I: ESRS 1, sekcja 1.1 ust. 5 (Dz. Urz. UE L 2023/2772 z dnia 22 grudnia 2023 r.).

⁹ *ESRS 1: General principles. Exposure draft*, EFRAG [online], 2022, s. 5–24, https://www.efrag.org/sites/default/files/sites/webpublishing/SiteAssets/ED_ESRS_1.pdf [dostęp: 28.11.2023].

Dodatkowo określa on wskaźniki, które trzeba stosować, aby raportowanie ESG było zgodne z ESRS.

Najważniejszym aspektem brany pod uwagę w przypadku standardów tematycznych ESRS (wspomniane już ESG: E – środowisko, S – kwestie społeczne, G – zarządzanie) jest badanie podwójnej istotności danej informacji w odniesieniu do przedsiębiorstwa. Każdy podmiot objęty obowiązkiem sprawozdawczości ma zbadać osobno istotność każdej kwestii zrównoważonego rozwoju i na własne ryzyko ocenić, czy dana kwestia jest istotna z punktu widzenia jego działalności czy nie. Jeżeli uzna, że owa kwestia nie jest istotna, to musi szczegółowo wyjaśnić powody tego stanu. Obowiązany podmiot powinien bowiem zgłosić w raporcie informacje niezbędne do osiągnięcia celów określonych w CSRD i do realizacji jej wymagań¹⁰.

ESRS E1–E5 to standardy tematyczne z kategorii środowiskowej, dotyczące takich zagadnień jak: zmiany klimatu, zanieczyszczenia, zasoby wodne i morskie, różnorodność biologiczna i ekosystemy oraz wykorzystanie zasobów i gospodarka cyrkularna. ESRS S1–S4 to standardy tematyczne z kategorii społecznej, dotyczące takich zagadnień jak: własna siła robocza, pracownicy w łańcuchu wartości, zainteresowane społeczności, konsumenci i użytkownicy końcowi. Ostatnim standardem tematycznym jest ESRS G1, oznaczający kategorię zarządzania. Wymienione tu standardy podlegają ocenie z perspektywy istotności (w przeciwieństwie do standardu ESRS 2 – obowiązkowego dla wszystkich przedsiębiorstw). W wyniku konsultacji wprowadzono również obowiązek raportowania przez wszystkie (bez wyjątków) podmioty standardu ESRS E1, który dotyczy zmian klimatu. W tym przypadku nie obowiązuje ocena istotności, natomiast wprowadzono różne mierniki emisji pomagające w raportowaniu.

Analiza opisanych standardów pozwala na sformułowanie wniosku, że szczególną uwagę trzeba zwrócić na konieczność raportowania na podstawie oceny istotności. Co do zasady podmiot ma obowiązek ustalenia, czy w odniesieniu do niego dany punkt ESRS jest istotny. W razie uznania, że nie jest, podmiot musi wskazać, dlaczego tak twierdzi bądź gdzie można znaleźć ów punkt w raporcie o zrównoważonym rozwoju¹¹.

¹⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772..., załącznik I: ESRS 1, rozdział 3: *Podwójna istotność jako podstawa ujawniania informacji na temat zrównoważonego rozwoju*.

¹¹ *Questions and answers on the adoption of European Sustainability Reporting Standards*, European Commission [online], 31.07.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_4043 [dostęp: 28.11.2023].

3. Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie

Publiczne prawo podmiotowe do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej zawarte zostało w art. 61 Konstytucji RP¹². Ograniczone przedmiotowo w stosunku do niego jest prawo ujęte w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, czyli przysługujący każdemu dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska. W doktrynie zasadnie zauważono, że przywołana norma odnosi się wyłącznie do środowiska, co zawęży zakres przedmiotowy prawa do informacji, natomiast rozszerza jego zakres podmiotowy w stosunku do art. 61¹³. Analizując treść tego prawa, należy rozważyć granice prawa do informacji o środowisku i jego ochronie wskazane w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴. Choć zagadnieniem publicznego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie jedna ze współautorek niniejszego artykułu zajmowała się już w innym opracowaniu, dalej zasygnalizowanych zostanie kilka kwestii istotnych z punktu widzenia prowadzonych tu analiz¹⁵.

By ustalić podmioty, którym przysługują prawa określone w normie konstytucyjnej lub ustawowej, niezbędna jest wykładnia pojęcia „każdy” użytego, odpowiednio, przez ustrojodawcę bądź ustawodawcę. W myśl art. 37 ust. 1 Konstytucji RP osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady dotyczą wyłącznie cudzoziemców na podstawie odrębnej ustawy. W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, że pojęcie „każdy” nierozzerwalnie wiąże się z zagadnieniem posiadania bądź nieposiadania zdolności do czynności prawnych. Dalej wskazano, iż jeśli ma się do czynienia z „drobną bieżącą sprawą” lub z czynnością niewymagającą sformalizowanego wniosku – dana osoba nie musi mieć zdolności do czynności prawnych¹⁶. Natomiast jeśli chodzi o informacje, w których przypadku wymagane jest złożenie wniosku, podkreśla się jednoznacznie, że osoba musi mieć co najmniej ograniczoną zdolność do czyn-

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 377–378.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 [dalej: u.o.o.ś.].

¹⁵ Zob. E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Temida 2, Białystok 2021, s. 153 i nn.

¹⁶ K. Gruszecki, *Art. 4*, w: idem, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

ności prawnych¹⁷. Zauważa się także (choć w odniesieniu do prawa określonego w art. 4 u.o.o.s.), że pojęcie „każdy” dotyczy wszystkich podmiotów prawa mających zdolność prawną¹⁸. Przywołane stanowiska nasuwają wszakże dwie wątpliwości. Pierwsza wiąże się z tym, że kręgi podmiotów prawa cywilnego i podmiotów prawa administracyjnego, którym przyznawana jest zdolność prawna, nie są tożsame. Drugą powodują komplikacje występujące w przypadku podmiotów nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych i reprezentowanych przez przedstawicieli – w kontekście odpowiedzialności prawnej, jaką ponoszą te podmioty.

Odnosząc się natomiast do zakresu przedmiotowego ustawowego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie, należy poddać analizie możliwość domagania się takiej informacji przez uprawnione podmioty. Ze względu na temat artykułu istotne jest zbadanie, jakiego rodzaju treść prawa mogą uzyskać przedsiębiorcy¹⁹. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 9 stycznia 2020 r. uznaje się, że każda informacja o środowisku podlega udostępnieniu²⁰. Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 października 2022 r. W obu orzeczeniach zaznaczono również, że udostępnienie informacji jest regułą, a jedynie w wyjątkowych wypadkach można zdecydować, jakiego rodzaju informacji ona nie obejmuje²¹.

W przepisie art. 8 u.o.o.s. ustawodawca określił, jakiego typu informacje o środowisku i jego ochronie władze publiczne są obowiązane udostępnić. Jednocześnie zawęził je do takich, które nie dotyczą działalności ustawodawczej, a w odniesieniu do sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej (art. 8 ust. 1 u.o.o.s.). Z kolei w doktrynie wskazano, że „dostępu do informacji o środowisku nie wolno uzależniać od celu, do którego informacja ma być wykorzystana”²².

¹⁷ J. Jendrośka, *Komentarz do art. 19*, w: *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 148 i nn.; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 245 i nn.

¹⁸ B. Opaliński, *Komentarz do art. 4*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 3483/18, Legalis nr 2288780.

²¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 października 2022 r., sygn. II SAB/Op 50/22, Legalis nr 2762722.

²² G. Dobrowolski, *Zasady ogólne postępowania w sprawach środowiskowych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, LEX 2021.

4. Ograniczenia realizacji prawa do informacji o środowisku i jego ochronie wpływające na realizację obowiązku raportowania zrównoważonego rozwoju

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. pewne informacje nie podlegają udostępnieniu, jeśli władze publiczne uznają, że może ono naruszyć dane wrażliwe, które określono w katalogu zamkniętym zawartym w tym przepisie. Wyjątki, kiedy władze publiczne mają możliwość udostępnienia owych informacji, są wymienione w art. 18 u.o.o.ś. W nauce prawa wykazano, że w przypadku katalogu zamkniętego z art. 16 u.o.o.ś. decyzja o odmowie mimo wszystko zawsze ma charakter uznaniowy. Można to stwierdzić na podstawie wykładni sformułowania „mogą odmówić”, które nie zobowiązuje władz publicznych do kategorycznej odmowy, a jedynie do odmowy uznaniowej, opartej na ich wiedzy²³. Podkreślono również, że spełnienie żądania zawartego we wniosku zainteresowanego dostępem do informacji o środowisku i jego ochronie nie może być skuteczne tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 16 ust. 1)²⁴. Jednak kwestia uznaniowości odmowy udzielenia informacji nie powinna się sprowadzać do wykładni sformułowania „mogą odmówić”. Wszak samo posłużenie się przez ustawodawcę takim zwrotem, gdy przesłanki odmowy tworzą katalog zamknięty, nie powoduje, że dopuszczalna staje się uznaniowość w odmowie dostępu do informacji. Czym innym są natomiast pojęcia niedookreślone lub nieostre, których występowanie w przesłankach, nawet w przypadku katalogów zamkniętych, już uzasadnia uznaniowość. A właśnie z takimi pojęciami mamy do czynienia w treści art. 16 u.o.o.ś.

Chociaż wcześniej wskazano tu możliwość uzyskania informacji o środowisku i jego ochronie przez każdego, istnieją różnego rodzaju ograniczenia, które mogą wpłynąć negatywnie na realizację obowiązku raportowania zrównoważonego rozwoju na podstawie CSRD. Przedstawiono już te dotyczące zakresu podmiotowego omawianego prawa, lecz warto zauważyć, że może ono zostać ograniczone ze względu na podmiot składający wniosek o udzielenie informacji²⁵. Łączy się to bezpośrednio z jednym z najważniejszych ograniczeń realizacji prawa przedsiębiorców do informacji o środowisku i jego ochronie, zawartym w przywoływanym wcześniej art. 37 Konstytucji RP. Zasadniczo owa norma odnosi się do osób, które znajdują się na terenie Rzeczypospolitej

²³ B. Opaliński, *Komentarz do art. 16, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*

²⁴ T. Filipowicz, *Komentarz do art. 4, w: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2020.

²⁵ E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 168.

Polskiej, choć może także odnosić się do osób przebywających poza granicami kraju (jak stanowi przepis art. 36 Konstytucji RP). Decydująca jest możliwość stosowania działań władczych przez polskie organy władzy publicznej²⁶.

Należy też jeszcze raz przyjrzeć się zakresowi przedmiotowemu prawa do informacji zawartego w ustawie z dnia 3 października 2008 r. Istnieją tu dwa wymiary informacji: środowisko i ochrona środowiska. W pierwszym przypadku istotą prawa do informacji jest aktualny stan środowiska, z kolei istotą prawa do informacji o jego ochronie jest wskazanie, jakie działania i przez jakie podmioty zostały podjęte w celu ochrony środowiska²⁷. Dalsze normy ustawy zawierają jednak ograniczenia realizacji tak zasadnie ustalonego prawa podmiotowego. Ograniczenie realizacji prawa przedsiębiorców trzeba upatrywać w tym, że władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeśli rozważywszy interes publiczny przemawiający za ich udostępnieniem w konkretnym przypadku, stwierdzą, iż mogą one naruszyć ochronę danych określonych w katalogu zamkniętym z art. 16 u.o.o.ś. W razie odmowy wnioskującemu przysługuje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W kontekście wykonywania przez przedsiębiorców obowiązku raportowania zrównoważonego rozwoju wypada podkreślić, że sprawozdawczość według norm CSRD obejmuje szereg informacji, które mogą być szczególnie wrażliwe dla danej jednostki. Gdy realizacja prawa do informacji o środowisku i jego ochronie zostaje ograniczona, pojawia się ryzyko, że przedsiębiorca nie będzie mógł wywiązać się z obowiązku raportowania kwestii zrównoważonego rozwoju ze względu na niepełny zasób informacji, jaki może uzyskać od organów publicznych, a których pełny zakres jest potrzebny, aby skompletować rzetelnie i z należytą starannością raport dotyczący zrównoważonego rozwoju.

Z kolei w treści art. 16 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. wskazano, że władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji, jeśli może ono naruszyć „prawa własności intelektualnej”. Przeanalizowawszy normy CSRD i zestawivszy je z przepisami krajowymi, trzeba zauważyć, że w niektórych przypadkach nie będzie możliwe należyte raportowanie kwestii zrównoważonego rozwoju. Stanie się tak wówczas, gdy implementacja CSRD nie będzie uwzględniać prawa określonego w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. Aby przedsiębiorca spełnił wymagania CSRD, powinien m.in. krótko opisać model biznesowy oraz strategię biznesową jednostki lub grupy, obejmującą odporność modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki lub grupy na ryzyka odnoszące się do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem (art. 19a i art. 29a zmienianej

²⁶ P. Tuleja, *Komentarz do art. 36, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 130.

²⁷ B. Rakoczy, *Art. 4, w: idem, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, LEX 2010.

dyrektywy). Niejednokrotnie modele biznesowe albo strategia biznesowa podlegają regulacjom dotyczącym własności intelektualnej, przez co nie sposób raportować na temat kwestii zrównoważonego rozwoju bez naruszenia prawa własności intelektualnej jednostki bądź grupy.

5. Uwagi końcowe – wnioski

Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować wniosek, że ograniczenia w realizacji prawa do informacji o środowisku i jego ochronie przewidziane w krajowym systemie prawnym wpływają negatywnie na realizowanie obowiązku przedsiębiorców dotyczącego raportowania zrównoważonego rozwoju, a wręcz mogą powodować niemożliwość rzetelnego raportowania. Wynika to stąd, że pomimo wskazania, iż każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, ustawodawca nie skonstruował tego prawa jako pozbawionego granic. Implementacja CSRD do krajowego porządku prawnego postawi więc przed ustawodawcą wyzwanie polegające na konieczności uzgodnienia rozwiązań zawartych w obowiązujących już ustawach z przepisami, które znajdują się w ustawie implementującej prawo unijne, tak by umożliwić rzetelne raportowanie w zakresie zrównoważonego rozwoju w konkretnych przypadkach.

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Temida 2, Białystok 2021.
- Dobrowolski G., *Zasady ogólne postępowania w sprawach środowiskowych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, LEX 2021.
- Filipowicz T., *Komentarz do art. 4*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2020.

- Gruszecki K., *Art. 4*, w: idem, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.
- Jendrośka J., *Komentarz do art. 19*, w: *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 148–149.
- Mazur Z., Szczęsna A., Weber A., *Zrównoważony ład korporacyjny (sustainable corporate governance) – kierunek ewolucji polskiego prawa spółek?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 6, s. 20–33.
- Opaliński B., *Komentarz do art. 4; Komentarz do art. 16*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Rakoczy B., *Art. 4*, w: idem, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, LEX 2010.
- Skrzydło-Niżnik, Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 36*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 130.

Źródła internetowe:

- ESRS 1: General principles. Exposure draft*, EFRAG [online], 2022, https://www.efrag.org/sites/default/files/sites/webpublishing/SiteAssets/ED_ESRS_1.pdf [dostęp: 28.11.2023].
- Questions and answers on the adoption of European Sustainability Reporting Standards*, European Commission [online], 31.07.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_4043 [dostęp: 28.11.2023].

Ewa Katarzyna Czech, Natalia Nazarko

Obowiązek raportowania w zakresie zrównoważonego rozwoju w kontekście ograniczenia prawa do informacji o środowisku i jego ochronie

Streszczenie

Niniejsze opracowanie ma na celu zidentyfikowanie problemów prawnych związanych z obowiązkiem raportowania zrównoważonego rozwoju, które wynikają z unormowań zawartych w aktach prawnych Unii Europejskiej w zestawieniu z ograniczeniem prawa do informacji o środowisku i jego ochronie na podstawie przepisów krajowych. Omówiono treść obowiązku raportowania, wskazano, które podmioty mu podlegają, oraz streszczono generalne zasady sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą CSRD. Następnie przeanalizowano prawo do informacji o środowisku i jego ochronie pod kątem zakresu przedmiotowego i podmiotowego, odwołując się do Konstytucji RP, a także do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W tym kontekście odpowiedziano na pytanie o wpływ ograniczenia prawa do informacji o środo-

wisku i jego ochronie na realizację obowiązku raportowania dotyczącego zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, ograniczenie prawa, prawo do informacji o środowisku, ochrona środowiska, dyrektywa CSRD

Ева Катажина Чех, Наталья Назарко

Обязательство отчитываться в области устойчивого развития в контексте ограничения права на информацию об окружающей среде и ее защите

Резюме

Настоящее исследование направлено на выявление юридических проблем, связанных с обязательством отчитываться в области устойчивого развития, которые вытекают из правил, содержащихся в правовых актах Европейского Союза, в сочетании с ограничением права на информацию об окружающей среде и ее защите на основании положений национального законодательства. Было обсуждено содержание обязательства предоставлять отчетность, указано, какие организации подпадают под его действие, а также обобщены общие принципы отчетности в соответствии с Директивой CSRD. Затем было проанализировано право на информацию об окружающей среде и ее защите с точки зрения его предметной и субъектной области, со ссылкой на Конституцию Республики Польша, а также закон о предоставлении информации об окружающей среде и ее защите, участие общественности в охране окружающей среды и оценке воздействия на окружающую среду. В этом контексте был дан ответ на вопрос о влиянии ограничения права на информацию об окружающей среде и ее защите на выполнение обязательства отчитываться в области устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, ограничение прав, право на информацию об окружающей среде, охрана окружающей среды, директива CSRD

Ewa Katarzyna Czech, Natalia Nazarko

Gli obblighi di rendicontazione della sostenibilità nel contesto delle limitazioni del diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sua tutela

Sommario

Lo scopo di questo studio è quello di individuare i problemi giuridici legati all'obbligo di rendicontazione di sostenibilità, che derivano dalle norme contenute negli atti dell'Unione Europea, contrapposte alla limitazione del diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sua protezione prevista dalla legislazione nazionale. Si discute il contenuto dell'obbligo di rendicontazione, si indicano i soggetti che vi sono soggetti e si riassumono i principi generali di rendicontazione previsti dalla CSRD. Successivamente, il diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sua pro-

tezione è stato analizzato in termini di oggetto e campo di applicazione, facendo riferimento alla Costituzione della Repubblica di Polonia, nonché alla legge sulla fornitura di informazioni sull'ambiente e sulla sua protezione, sulla partecipazione pubblica alla protezione dell'ambiente e sulle valutazioni di impatto ambientale. In questo contesto, è stata data risposta alla domanda sull'impatto della limitazione del diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sua protezione sull'attuazione dell'obbligo di rendicontazione della sostenibilità.

Parole chiave: sviluppo sostenibile, limitazione del diritto, diritto all'informazione ambientale, protezione dell'ambiente, CSRD