

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2024



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 1/2024

Komitet naukowy

Członkowie komitetu naukowego są wymienieni na stronie internetowej
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/about/editorialTeam>

Kolegium redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski – redaktor naczelny
Matúš Michalovič – zastępca redaktora naczelnego
Ewa Radecka – sekretarz

Recenzenci

Nazwiska recenzentów publikowane są raz w roku na stronie internetowej
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/recenzenci>

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,
ukazująca się na platformie www.journals.us.edu.pl

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Publikacja jest dostępna w wersji internetowej m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych

www.bazhum.pl

ERIH Plus

<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=498715>

Central and Eastern European Online Library

<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=1358>

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/publication/314038>

Adres redakcji

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice
www.kpgios.us.edu.pl
kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Ewa Katarzyna Czech, Natalia Nazarko

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

Karolina Karpus

„Zazielenianie” prawa cywilnego – ochrona dóbr osobistych a zielony konstytucjonalizm i prawa środowiskowe

Soňa Košičiarová

Prawne środki ochrony przed nadużywaniem prawa do udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym w sprawach środowiskowych – obecna sytuacja w Republice Słowackiej

Michał Łyszkowski

Konwencja z Aarhus jako przedmiot i wzorzec hierarchicznej kontroli norm

Wojciech Radecki

Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku

Vojtěch Stejskal

Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej

Contents

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Ewa Katarzyna Czech, Natalia Nazarko

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

Karolina Karpus

“Greening” the civil law – protection of personal interests in the light of the concepts of environmental constitutionalism and environmental rights

Soňa Košičiarová

Legal means of protection against abuse of the right of public participation in the decision-making process in environmental matters – current situation in the Slovak Republic

Michał Łyszkowski

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

Wojciech Radecki

Penal solutions in the Polish, Czech and Slovak provisions on access to the environmental information

Vojtěch Stejskal

Participation of nature protection associations in follow-up proceedings in the light of the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic

Содержание

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Ева Катажина Чех, Наталья Назарко

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

Каролина Карпус

«Экологизация» гражданского права – защита личных прав в сравнении с «зеленым конституционализмом» и экологическим правом

Соня Кошичарова

Правовые средства защиты от злоупотребления правом на участие общественности в принятии решений по экологическим вопросам – текущая ситуация в Словацкой Республике

Михал Лышковски

Орхусская конвенция как объект и модель иерархического контроля правовых норм

Войцех Радецкий

Наказуемость в польских, чешских и словацких нормативных актах о доступе к экологической информации

Войтех Стейскал

Участие объединений, занимающихся охраной природы, в соответствующих судебных производствах в свете практики Конституционного суда Чешской Республики

Indice

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

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

Karolina Karpus

„Rendere più ecologico” il diritto civile – la tutela dei diritti della persona contro il costituzionalismo verde e i diritti dell'ambiente

Soňa Košičiarová

Tutele legali contro l'abuso del diritto alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale – la situazione attuale nella Repubblica Slovacca

Michał Łyszkowski

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

Wojciech Radecki

Soluzioni penali nelle leggi polacche, ceche e slovacche sull'accesso alle informazioni ambientali

Vojtěch Stejskal

Partecipazione delle associazioni di tutela della natura nei procedimenti connessi alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale della Repubblica Ceca



Od redakcji

W imieniu zespołu redakcyjnego pozwalam sobie przekazać Czytelnikom kolejny numer „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Jest to wydanie specjalne, przygotowane w związku z 25-leciem podpisania 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. Ze względu na szczególne znaczenie tej umowy międzynarodowej zaprosiliśmy badaczy do nadsyłania artykułów, które będą się odnosić do kwestii w niej unormowanych.

Na początek warto zwrócić uwagę na teksty dwojga autorów zza naszej południowej granicy. Opracowanie Soňi Košičiarovej z Uniwersytetu w Trnawie jest poświęcone prawnym środkom ochrony przed nadużywaniem prawa do udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym w sprawach środowiskowych z perspektywy Słowacji. W artykule przedstawiono dwa zagadnienia. Pierwszym są uchybienia wspomnianego państwa w zakresie implementacji konwencji z Aarhus w odniesieniu do części praw proceduralnych zainteresowanej społeczności. Drugie ilustruje przypadek, w którym istniało podejrzenie, że organizacja pozarządowa korzysta ze swoich praw podmiotowych, aby zrealizować inny cel niż wymagany przez ten akt. Władze administracyjne uznały, że takie zachowanie może stanowić nadużycie praw proceduralnych gwarantowanych na mocy konwencji.

Zbliżony temat porusza Vojtěch Stejskal z Uniwersytetu Karola w Pradze w artykule *Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej*. Jest w nim scharakteryzowany rozwój regulacji odnoszącej się do uczestnictwa tytułowych stowarzyszeń w postępowaniach, które dotyczą

realizacji zamierzeń budowlanych i w których może zostać naruszony interes publiczny polegający na ochronie przyrody i krajobrazu. Autor wskazuje, że zakres omawianego prawa ulega zawężeniu. Zagadnieniem tym zajmował się przed kilkoma laty czeski Sąd Konstytucyjny i bardzo małą większością głosów (8 : 7) zaaprobował regulację, która ogranicza uczestnictwo społeczności w postępowaniach administracyjnych nawiązujących do postępowania na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Niezwykle ciekawe porównanie prawa polskiego, czeskiego i słowackiego zawiera artykuł Wojciecha Radeckiego, emerytowanego profesora Polskiej Akademii Nauk, *Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku*. Jest to praca typowo komparatystyczna, oparta na badaniu ukształtowania prawa do informacji o środowisku w każdym z trzech wybranych systemów prawnych. Autor analizuje odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w razie naruszenia tytułowych przepisów, a następnie przedstawia genezę, ewolucję i funkcjonowanie konkretnych rozwiązań penalnych przewidzianych w przypadku zachowań, które godzą w rzeczne prawo podmiotowe, przysługujące członkom społeczeństwa w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska jako jeden z trzech filarów konwencji z Aarhus.

Ewa Katarzyna Czech z Uniwersytetu w Białymstoku i Natalia Nazarko przygotowały opracowanie, w którym próbują zidentyfikować problemy prawne związane z obowiązkiem raportowania w zakresie zrównoważonego rozwoju, wynikające z zestawienia wymogów zawartych w aktach prawnych Unii Europejskiej z ograniczeniem prawa do informacji o środowisku i jego ochronie na podstawie przepisów krajowych. Badaczki omawiają treść obowiązku raportowania, wskazują, które podmioty mu podlegają, oraz streszczają generalne zasady sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą CSRD. Następnie analizują wspomniane prawo 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 odpowiadają na pytanie o wpływ ograniczenia prawa do informacji o środowisku i jego ochronie na realizację obowiązku raportowania dotyczącego zrównoważonego rozwoju.

Bardzo interesujące opracowanie poświęcone problematyce ochrony środowiska w prawie prywatnym zaproponowała Karolina Karpus z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W artykule „*Zazielenianie*” prawa cywilnego – ochrona dóbr osobistych a zielony konstytucjonalizm i prawa środowiskowe przedstawia możliwość zastosowania instrumentów prawa cywilnego w przypadku narażenia członków społeczeństwa na ryzyko kontaktu ze zdegradowanym środowiskiem (np. ekspozycję na powietrze złej jakości, czyli smog). Przekonuje, że obecnie w świetle regulacji unijnych i międzynarodowych, takich jak konwencja z Aarhus, ochrona środowiska stanowi pozytywny obowiązek

państwa i w relacji do tego obowiązku ocenia się możliwość korzystania przez członków społeczeństwa z praw indywidualnych, wśród których należy wyodrębnić grupę praw środowiskowych. Rozważania uzupełnia analiza treści uchwały Sądu Najwyższego w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 – rozstrzygnięcia obrazującego aktualny stopień „zazielenienia” koncepcji dóbr osobistych w prawie polskim. W tym kontekście autorka postuluje podejście interdyscyplinarne i bardziej prośrodowiskową wykładnię art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego.

Na koniec warto polecić opracowanie Michała Łyszkowskiego z Polskiej Akademii Nauk zatytułowane *Konwencja z Aarhus jako przedmiot i wzorzec hierarchicznej kontroli norm*. Badacz podkreśla, że uprawnienia wynikające z tego aktu prawnego, mimo jego wyższej rangi niż ranga ustawy, nie są wykorzystywane w praktyce z uwagi na brak jego samowykonalności. Intencją autora jest wskazanie możliwości uwzględnienia postanowień konwencji w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne oraz w procesie hierarchicznej kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny.

Licząc, że artykuły zawarte w niniejszym numerze tematycznym uznają Państwo za przydatne i ciekawe, zapraszamy do składania materiałów do kolejnych numerów „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Należy mieć nadzieję, że niebawem poznamy nowe kryteria oceny czasopism naukowych oraz że kryteria te zostaną ustalone w sposób jasny, przejrzysty i uwzględniający specyfikę nauk społecznych i humanistycznych.

Grzegorz Dobrowolski



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, tożsamy 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 przywrzeć 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

Ewa 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



Karolina Karpus

 <https://orcid.org/0000-0002-3575-7949>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polska

„Zazielenianie” prawa cywilnego – ochrona dóbr osobistych a zielony konstytucjonalizm i prawa środowiskowe

“Greening” the civil law – protection of personal interests in the light of the concepts of environmental constitutionalism and environmental rights

Summary

The concept of environmental constitutionalism, describing the state’s duty to protect the environment correlated with the rights of individuals, may be used to characterise the relations between environmental protection and the socio-political system of a modern democratic state in the era of the transformation towards sustainable development. The state’s legal system cannot be neutral in that regard. It is particularly important in case of the challenges resulting from Poland’s international and EU law obligations, especially under the Aarhus Convention and human rights law. On this basis, it can be claimed that environmental protection as a duty of the state is a “positive obligation”, in light of which the possibility to exercise rights by individuals may be assessed, including environmental ones (substantive and procedural). When the state fails to fulfil the duty to create the necessary legal framework and to secure its effective enforcement, it may result in the exposure of the members of the public to the degraded environment (e.g., to the ambient air of a bad quality, i.e. smog). Thus, they should be able to rely on international and EU law guarantees while seeking legal remedies, including civil lawsuits. In such a context, the 2021 Supreme Court resolution in case III CZP 27/20 illustrates the actual degree of “greening” the concept of private interests in Polish law. The article aims to present the environmental law’s perspective and evaluate the relevant argumentation visible in the SC’s reasoning and the glossators’ commentaries. The findings can be used to support the thesis that any

constructive debate about “greening” Article 23–24 of the Civil Code requires an interdisciplinary approach.

Keywords: environmental constitutionalism, public participation in environmental matters, Aarhus Convention, personal interest, right to a clean environment

1. Uwagi wprowadzające

Ujęta w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ zasada zrównoważonego rozwoju stanowi wartość ogólnosystemową², której sukcesywne urzeczywistnianie wymaga sprawnego wkomponowania wymogów ochrony środowiska w logikę prawa nie tylko publicznego, lecz także prywatnego (np. prawa ochrony konsumentów³, prawa rzeczowego⁴, prawa zobowiązań⁵). Sam proces „zazielenia”⁶ można generalnie zdefiniować jako wprowadzanie nowych instytucji prawnych bądź przystosowanie już istniejących w celu realizacji wartości wywodzonych z zasady zrównoważonego rozwoju; w pierwszej kolejności –

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

² Zob. np. J. Ciechanowicz-McLean, D. Trzcńska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., dwadzieścia lat później*, w: *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, Legnica 2017, s. 79–90.

³ Zob. np. H.-W. Micklitz, *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terryn, Intersentia, Cambridge 2019, s. 323–345.

⁴ Zob. np. K. Bosselmann, *Property rights and sustainability: Can they be reconciled?*, w: *Property rights and sustainability: The evolution of property rights to meet ecological challenges*, eds. D. Grinlinton, P. Taylor, Brill Nijhoff, Leiden–Boston 2011, s. 23–42, <https://doi.org/10.1163/ej.9789004182646.i-415.13>.

⁵ Zob. np. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Towards an environment-friendly law of obligations*, w: *The future of European private law*, eds. A. Janssen, M. Lehmann, R. Schulze, Nomos, Baden-Baden 2023, s. 195–224, <http://doi.org/10.5771/9783748913078-195>; D. Howarth, *Environmental law and private law*, w: *The Oxford handbook of comparative environmental law*, eds. E. Lees, J.E. Viñuales, Oxford University Press, Oxford 2019, s. 1091–1118.

⁶ Termin ten stosowany jest powszechnie w angielskojęzycznej literaturze przedmiotu – zob. np. *Greening international law*, ed. Ph. Sands, Routledge, New York 2014; S. Kingston, *Greening EU competition law and policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; R.V. Percival, „Greening” the constitution – harmonizing environmental and constitutional values, „Environmental Law” 2002, vol. 32, no. 4, s. 809–871.

z zasad prewencji⁷, przezorności⁸, „zanieczyszczający płaci”⁹, a następnie – partycypacji społecznej w ochronie środowiska¹⁰ i zasady kompleksowości¹¹. Ochrona dóbr osobistych stanowi przykład pozwalający zilustrować „zazielenianie” prawa cywilnego, jak również podjąć próbę wyjaśnienia szerszego kontekstu, w którym powinno się umiejscawiać obecną dyskusję na ten temat.

Przyjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20¹² stworzyło okazję do elementarnych obserwacji i podsumowań. Mogą one pomóc w osiągnięciu wyższego stopnia wzajemnego zrozumienia przedstawicieli doktryny i judykatury, jeśli chodzi o wykorzystanie konstrukcji dóbr osobistych, by zapewnić członkom społeczeństwa efektywną partycypację w ochronie środowiska. Analiza orzecznictwa i poglądów, jakie prezentowali glosatorzy w związku z uchwałą, daje podstawy do sformułowania następujących tez. Po pierwsze, niekonstruktywne jest rozpatrywanie tego rozstrzygnięcia bez uwzględnienia, że Sąd Najwyższy udzielał odpowiedzi na pytanie prawne zadane w sprawie cywilnej, której uwarunkowania

⁷ Zgodnie z zasadą prewencji, w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) [dalej: p.o.ś.], „[k]to podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”.

⁸ Istotę zasady przezorności wyraża art. 6 ust. 2 p.o.ś.; przepis ten stanowi, że „[k]to podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”.

⁹ Zasada „zanieczyszczający płaci”, ujęta w art. 7 p.o.ś., opiera się na założeniu, że każdy, „[k]to może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu” (ust. 2), a ten, „[k]to powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia” (ust. 1).

¹⁰ Pojęcie to jest łączone bezpośrednio z tzw. zasadą 10 Deklaracji z Rio, w myśl której „[z]agadnienia środowiskowe są na każdym poziomie najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej. Dotyczy to [...] również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. [...] Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”. Zob. Rio declaration on environment and development, w: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992)*, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1), s. 3–8, United Nations [online], <https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>; nieoficjalna polska wersja językowa jest dostępna na stronie WWW Biblioteki Sejmowej: <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> [aktualność wszystkich stron internetowych przywołanych w artykule potwierdzono 2.03.2024 r.].

¹¹ W polskim prawie ochrony środowiska zasada kompleksowości identyfikowana jest z wartością ujętą w art. 5 p.o.ś.: „Ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”.

¹² Uchwała Izby Cywilnej SN z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/III%20CZP%2027-20-1.docx.html>.

tkwią jednak głęboko w prawie ochrony środowiska. Nie ulega wątpliwości, że dynamicznie rozwijająca się międzynarodowa i unijna współpraca w ochronie środowiska wpływa także na prawo prywatne, czego wyniki powinny się uwidaczniać w prawie krajowym wskutek wdrażania zobowiązań przyjętych przez państwo polskie. Utrzymywanie więc instytucji ochrony dóbr osobistych w izolacji od tych obiektywnych faktów prawnych coraz trudniej racjonalnie uzasadnić. Uchwała Sądu Najwyższego winna być oceniana w szczególności na tle umowy międzynarodowej, jaką jest podpisana w 1998 r. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹³, wdrażana przez państwa strony również za pomocą instrumentów prawa prywatnego. Zważywszy na miejsce konwencji z Aarhus w systemie prawa unijnego i związany z nią dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), pomijanie owej perspektywy w dyskusji na temat ochrony dóbr osobistych wydaje się tym bardziej anachroniczne.

Po drugie, oceniając uchwałę Sądu Najwyższego, należy dostrzec, w jakim stopniu koncepcja dóbr osobistych koresponduje z prawem praw człowieka (prawami I generacji) oraz prawem konstytucyjnym (publicznymi prawami podmiotowymi), które obecnie też są intensywnie „zazieleniane”. Punktem wyjścia także w tym wypadku może być konwencja z Aarhus z jej proceduralnymi prawami środowiskowymi, ukierunkowanymi na zapewnienie każdej osobie możliwości uzyskania ochrony materialnego prawa „do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności”¹⁴. Podjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2022 r. rezolucji, w której uznano prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska (*human right to a clean, healthy and sustainable environment*) za jedno z praw człowieka I generacji¹⁵, można zakwalifikować jako próbę nowego otwarcia w tej dziedzinie, a zarazem jako podsumowanie pół wieku doświadczeń po przyjęciu w 1972 r. deklaracji sztuk-

¹³ Sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.) [dalej: konwencja z Aarhus].

¹⁴ Zob. motywy 7 i 8 preambuły konwencji z Aarhus: „[K]ażda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń; [...] aby być zdolnym[i] do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz [...] mogą potrzebować w tym zakresie pomocy, aby realizować swoje uprawnienia”.

¹⁵ Rezolucja ZO ONZ z dnia 22 lipca 2022 r.: *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300 (A/76/L.75), United Nations [online], <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?v=pdf>.

holmskiej¹⁶. Postanowienia rezolucji opierają się również na dorobku wynikającym m.in. z międzynarodowej współpracy prowadzonej w ramach Rady Praw Człowieka ONZ¹⁷, Europejskiej konwencji praw człowieka¹⁸ czy w świetle Karty praw podstawowych UE¹⁹ w odniesieniu do problematyki ochrony środowiska²⁰. Sytuacja, gdy te same dobra ściśle związane z godnością człowieka – życie, wolność, prywatność – są przedmiotem ochrony prawnej ustanawianej w różnych reżimach prawnych, rodzi szereg konsekwencji. Zależność przyczynowo-skutkowa między możliwością korzystania z owych dóbr przez podmioty uprawnione a jakością środowiska (rozumianego jako ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności ludzkiej) jest oczywista. Niebagatelne okazuje się więc pytanie o spójność ogólnosystemową w omawianym zakresie. Przypatrując się rozwojowi doktryny prawa praw człowieka, można bowiem zauważyć, że w dyskusji nad „zazielenianiem” praw I generacji podnoszono ten sam argument, który zajmuje dziś centralne miejsce w ocenie postulatu „zazieleniania” dóbr osobistych. Dotyczy on istoty relacji człowiek – środowisko i odzwierciedla wyzwania towarzyszące próbie jej opisanie w paradygmacie prawo (dobro) zindywidualizowane a prawo wspólnotowe²¹. Bliskość aksjologiczna obu reżimów²² – ochrony praw

¹⁶ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, w: *Report of the United Nations Conference on Human Environment (Stockholm, 5–16 June 1972)*, A/CONF.48/14/Rev.1, New York 1973, s. 3–5, United Nations [online], <https://digitallibrary.un.org/record/523249/usage?v=pdf>.

¹⁷ United Nations HRC, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/37/59, Geneva 2018, United Nations [online], <https://digitallibrary.un.org/record/1474985>.

¹⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) [dalej: EKPCz].

¹⁹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389–405).

²⁰ Zob. np. D. Shelton, *Human rights and the environment: What specific environmental rights have been recognized?*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2006, vol. 35, no. 1, s. 129–171; A. Boyle, *Human rights and the environment: Where next?*, „European Journal of International Law” 2012, vol. 23, issue 3, s. 613–642, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>; B. Lewis, *Environmental human rights and climate change*, Springer, Singapore 2018, s. 15–39, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1960-0>; R. Pepper, H. Hobbs, *The environment is all rights: Human rights, constitutional rights and environmental rights*, „Melbourne University Law Review” 2020, vol. 44, no. 2, s. 634–678.

²¹ T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przełąd Sądowy” 2018, nr 4, s. 7.

²² Bliskość ta jest dostrzegana w doktrynie prawa cywilnego. Przykładowo taką zależność analizuje M. Koźuch, charakteryzując podstawy prawne międzynarodowej ochrony dóbr osobistych – zob. eadem, *Ochrona dóbr osobistych na płaszczyźnie międzynarodowej*, w: *Dobra osobiste i ich ochrona. Komentarz*, red. M. Romańska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 9–20.

człowieka i ochrony dóbr osobistych w prawie cywilnym – zachęca do stosowania między nimi analogii, w szczególności w przypadku prawa do życia. Stanowi też główny argument wspierający dążenie do „zazielenienia” koncepcji dóbr osobistych w jego najbardziej radykalnej postaci, obejmującej postulat uznania nowego dobra, którym byłoby prawo do życia w czystym środowisku.

Celem opracowania jest więc nakreślenie szerokiego kontekstu, w jakim należy sytuować podjętą w 2021 r. uchwałę Sądu Najwyższego. Wielopłaszczyznowość zagadnienia ochrony dóbr osobistych w relacji do jakości środowiska musi być uwzględniana w dyskusji na ten temat w większym stopniu aniżeli obecnie. Bez interdyscyplinarnego podejścia, w ramach którego z taką samą otwartością analizuje się racje płynące z prawa prywatnego, prawa ochrony środowiska oraz prawa międzynarodowego i unijnego, nie będzie można przełamać widocznego impasu. Wynika on z anachronicznego przekonania, że instytucje prawa prywatnego są immunizowane na skutki postępującej transformacji systemu prawa wywołanej wdrażaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

2. Zielony konstytucjonalizm – propozycja ujęcia według L.J. Kotzégo

Koncepcja tzw. praw środowiskowych stanowi przedmiot powszechnej dyskusji, niełatwej z kilku względów. Zaliczyć do nich można m.in. kwestię kompetencji władzy ustawodawczej i sądowniczej. W sytuacji gdy prawodawca nie „zazielenia” prawa pozytywnego, brak uprawnień związanych z ochroną środowiska przyznanych *expressis verbis* podmiotom indywidualnym może się przyczyniać do wzrostu oczekiwań społecznych, by ową swoistą beczynność legislacyjną skorygował aktywizm sędziowski. Dyskusja ta dotyczy jednakże fundamentalnych aspektów ustrojowych i prowadzi do pytania o granice działania obu władz w ramach ich demokratycznego mandatu²³. Ukazuje zarazem, w jakim stopniu splecione są ze sobą konstytucyjne podstawy funkcjonowania współczesnego państwa demokratycznego i ochrona środowiska realizowana w świetle zasady zrównoważonego rozwoju.

²³ Uwagi w tym zakresie przedstawiał np. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), wytyczając granicę „zazieleniania” art. 8 EKPCz (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) poprzez aktywizm sędziowski. Wskazał, że należy uznać „zasadniczo subsydiarną rolę konwencji. Organy władzy krajowej mają bezpośrednią demokratyczną legitymację i są, co Trybunał podkreślał wielokrotnie, co do zasady lepiej usytuowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i uwarunkowań” – wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 8 lipca 2003 r. w sprawie *Hatton i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 36022/97), pkt 96–97 [tłum. własne], <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61188>.

Analizowany problem najwyraźniej rysuje się na poziomie prawa krajowego, lecz dostrzegany jest też na płaszczyźnie ponadnarodowej. Nie sposób w tym miejscu nawet pokrótce streścić obszernej literatury przedmiotu poświęconej demokracji i zrównoważonemu rozwojowi (ochronie środowiska)²⁴. Można jednakże przybliżyć tzw. zielony konstytucjonalizm (*environmental constitutionalism*), mający pierwszoplanowe znaczenie dla omawianej tematyki. Wśród propozycji ujęcia tego zagadnienia²⁵ na szczególną uwagę zasługuje ta przedstawiona przez L.J. Kotzégo. W jego ocenie przywołane pojęcie należy utożsamiać z projektem społeczno-prawnym i politycznym zmierzającym do przeobrażenia sposobu sprawowania władzy tak, by zapewnić wzmocnioną ochronę środowiska. W owym szerokim rozumieniu z zielonym konstytucjonalizmem można łączyć nie tylko samą ochronę praw środowiskowych przysługujących członkom społeczeństwa (w tym dostęp do sprawiedliwości), lecz również wkomponowanie ochrony środowiska w konstrukcję natury ogólnej, ukształtowane w świetle takich wartości konstytucyjnych jak zasady państwa prawnego, trójpodziału władz, legalności, pewności prawa, równości czy też ochrony godności człowieka²⁶.

L.J. Kotzé wyróżnia w zielonym konstytucjonalizmie dwa fundamentalne aspekty: obowiązek zagwarantowania efektywnej ochrony środowiska przez władzę publiczną (*thin constitutionalism*) oraz prawa członków społeczeństwa (*thick constitutionalism*). W pierwszym przypadku ma na myśli kwestie ustrojowe określające charakter i sposób realizacji zadania publicznego, którym jest ochrona środowiska. Obejmują one złożoną materię, począwszy od ustanowienia odpowiednich ram prawnych chroniących owo dobro wspólne, poprzez rozwiązania instytucjonalne umożliwiające władzy publicznej wykonywanie tego zadania, na egzekwowaniu norm prawnośrodowiskowych skończywszy. W drugim sensie zaś zielony konstytucjonalizm nawiązuje do partycypacji społecznej w ochronie środowiska, przy czym wpisująca się w jej istotę prawna ochrona uprawnień podmiotów indywidualnych winna sprzyjać udoskonalaniu dotychczasowych rozwiązań ogólnoustrojowych. Prawa środowiskowe członków społeczeństwa (w tym także prawo do czystego środowiska) i ich ochrona sądowa w założeniu mają motywować władzę publiczną do efektyw-

²⁴ Zob. np. J.C. Gellers, C. Jeffords, *Toward environmental democracy? Procedural environmental rights and environmental justice*, „Global Environmental Politics” 2018, vol. 18, issue 1, s. 99–121, https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00445; G. Parola, *Environmental democracy at the global level: Rights and duties for a new citizenship*, Versita, London 2013, <https://doi.org/10.2478/9788376560144>.

²⁵ Zob. np. J.R. May, E. Daly, *Global environmental constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139135559>.

²⁶ L.J. Kotzé, *The conceptual contours of environmental constitutionalism*, „Widener Law Review” 2015, vol. 21, s. 187.

niejszej ochrony środowiska²⁷. Kontrola władzy prawodawczej i wykonawczej inicjowana oddolnie przez członków społeczeństwa jest jednocześnie pożądanym przejawem demokracji uczestniczącej, reprezentatywnej i zwiększającej transparentność rozwiązywania spraw publicznych dotyczących ochrony środowiska.

3. Pozytywny obowiązek ochrony praw podmiotów indywidualnych

Korelacja między ochroną środowiska będącą obowiązkiem władzy publicznej a prawami podmiotów indywidualnych stanowi oś, wokół której przebiegały „zazielenianie” praw człowieka I generacji oraz promowanie proceduralnych praw środowiskowych (w modelu wyrażonym w filarach konwencji z Aarhus). Dostrzegalne są jednak pewne rozbieżności pomiędzy tymi płaszczyznami – międzynarodową ogólną (Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych²⁸ i EKPCz) i środowiskową (konwencja z Aarhus) oraz prawa unijnego. Biorąc pod uwagę sposób rozłożenia akcentów w dyskusji na temat ochrony podmiotów indywidualnych, można wyodrębnić dwa podstawowe wzorce argumentacyjne.

Według pierwszego z nich ochrona środowiska realizowana przez władzę publiczną zawiera się w nakazie poszanowania życia. Stąd też tzw. pozytywny obowiązek oznacza tutaj, że władza publiczna powinna „przyjąć odpowiednie środki zaradcze odnośnie do tych ogólnych warunków społecznych, które mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia lub uniemożliwiać podmiotom indywidualnym cieszenie się prawem do godnego życia”²⁹. W rezultacie obejmuje on więc m.in. poczynienie kroków w celu „zabezpieczenia środowiska i ochrony przed szkodą, zanieczyszczeniem i zmianami klimatycznymi spowodowanymi przez podmioty publiczne i prywatne”³⁰. W 2019 r. Komitet Praw Człowieka potwierdził w sprawie *Portillo Cáceres v. Paraguay*, że nie należy ograniczać analizy zachowania państwa strony jedynie do obowiązku negatywnego (powstrzymania się władzy publicznej od ingerencji w prawo

²⁷ Ibidem, s. 193.

²⁸ Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) [dalej: MPPOiP].

²⁹ Human Rights Committee, *General comment No. 36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, adopted by the Committee at its 124th session, 8 October – 2 November 2018, CCPR/C/GC/36, par. 26 [tłum. własne], United Nations Human Rights Office [online], https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/CCPR_C_GC_36.pdf.

³⁰ Ibidem, par. 62 [tłum. własne].

z art. 6 MPPOiP), gdyż „wąska interpretacja nie oddaje we właściwy sposób pełni koncepcji prawa do życia oraz tego, że państwo musi podjąć pozytywne działania, aby chronić owo prawo”³¹. To samo podejście przyjęto w odniesieniu do ujętego w art. 17 MPPOiP prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Komitet Praw Człowieka uznał zatem, że państwo strona nie zapewniło odpowiedniej kontroli nielegalnych (naruszających przepisy krajowe) aktywności powodujących zanieczyszczenie (chodziło o opryski agrokemikaliami na dużą skalę, szkodliwe również dla życia i zdrowia mieszkańców). Niekorzystne skutki dla środowiska wynikłe z niewykonania pozytywnego obowiązku ochrony (zanieczyszczenie ujęć wody, śnięcie ryb, śmierć zwierząt gospodarskich, utrata plonów zbóż i owoców) zostały zakwalifikowane jako niezgodna z art. 17 MPPOiP ingerencja w elementy konstytuujące życie prywatne, rodzinę i dom podmiotów indywidualnych³².

Przedstawiając w sprawie *Portillo Cáceres v. Paraguay* charakterystykę pozytywnego obowiązku ochrony życia przez władzę publiczną, Komitet Praw Człowieka nawiązywał do dorobku międzynarodowych trybunałów i organów quasi-sądowych. Dotyczyło to zwłaszcza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, np. interpretacji art. 2 EKPCz (prawo do życia) przyjętej w sprawie *Özel i inni przeciwko Turcji* w 2015 r.³³ Porównanie art. 6 ust. 1 zdanie drugie MPPOiP („[p]rawo to powinno być chronione przez ustawę”) z art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze EKPCz („[p]rawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę”) ukazuje rolę prawa stanowionego w tym zakresie. Jednocześnie mamy tu do czynienia z naczelnym kryterium oceny, czy nastąpiło naruszenie pozytywnego obowiązku ochrony życia polegające na bierności legislacyjnej lub niezdolności władzy publicznej do skutecznego egzekwowania istniejących przepisów, które chronią życie człowieka³⁴. Takie ujęcie koresponduje z zielonym konstytucjonalizmem, jeśli chodzi o oczekiwania wobec państwa związane z wykonywaniem zadania publicznego, jakim jest ochrona środowiska.

Sposób stosowania tego kryterium można też zilustrować, przywołując wydany w 2021 r. przez ETPCz wyrok w sprawie *Kapa i inni przeciwko*

³¹ Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee on 25 July 2019 under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016 (Portillo Cáceres v. Paraguay)*, CCPR/C/126/D/2751/2016, par. 7.3 [tłum. własne], [dalej: sprawa *Portillo Cáceres v. Paraguay*], United Nations [online], <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/279/13/pdf/g1927913.pdf>; zob. też G. Le Moli, *The Human Rights Committee, environmental protection and the right to life*, „International and Comparative Law Quarterly” 2020, vol. 69, issue 3, s. 735–752, <https://doi.org/10.1017/S0020589320000123>.

³² Sprawa *Portillo Cáceres v. Paraguay*, par. 7.8.

³³ Wyrok ETPCz z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie *Özel i inni przeciwko Turcji* (skarżni nr 14350/05, 15245/05 i 16051/05), <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-158803>.

³⁴ *Ibidem*, par. 189.

*Polsce*³⁵, w którym stwierdzono naruszenie art. 8 EKPCz (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). Trybunał analizował Konstytucję RP (art. 5, art. 74 i art. 68 ust. 4) oraz prawo ochrony środowiska (ustawy implementujące dyrektywy unijne ustanawiające standardy jakości środowiska – jego stanu akustycznego i powietrza)³⁶. Po zbadaniu zarówno tych aktów prawnych, jak i orzeczeń sądów krajowych³⁷ ETPCz doszedł do wniosku, że prawo skarżących do zdrowia i niezakłóconego cieszenia się domem zostało naruszone przez powodowany ruchem samochodowym hałas, który w miejscu ich zamieszkania przekracza obowiązujące normy prawnośrodowiskowe³⁸. Trybunał uznał jednocześnie, że chociaż od 1996 r. polska administracja publiczna wiedziała o problemie, świadomie go ignorowała i kontynuowała inwestycję autostradową bez należytego względu na dobrostan mieszkańców Strykowa³⁹.

Drugi ze wzorców argumentacyjnych również nawiązuje do tego aspektu zielonego konstytucjonalizmu, którym jest obowiązek ustanowienia i efektywnego egzekwowania przez władzę publiczną odpowiednich ram prawnych chroniących środowisko. W odniesieniu do praw środowiskowych członków społeczeństwa opiera się on jednak w większym stopniu na proceduralnym prawie w postaci prawa do sądu. Pomogło to częściowo pokonać trudności w uznaniu samodzielnego uprawnienia materialnego – prawa do życia w czystym środowisku. Motywy 7 i 8 preambuły konwencji z Aarhus (przywołane tu wcześniej) wprost potwierdzają taki właśnie cel wprowadzenia III filaru konwencji (art. 9), którym jest dostęp do sprawiedliwości w ochronie środowiska.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 tej umowy międzynarodowej państwa strony są zobowiązane do przyjęcia rozwiązań umożliwiających członkom społeczeństwa „kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej [strony]⁴⁰ prawa krajowego w dziedzinie środowiska”. Istota przytoczonego przepisu polega na zapewnieniu członkom społeczeństwa możliwości oddolnego egzekwowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, m.in. za pomocą mechanizmów prawnych ukierunkowanych na ochronę interesu indywidualnego. Splata się to z pozytywnym obowiązkiem ochrony praw podmiotowych przez władzę publiczną. Oczywiście rzeczą jest, że degradacja elementów środowiska jako pochodna nieefektywnej polityki

³⁵ Wyrok ETPCz z dnia 14 października 2021 r. w sprawie *Kapa i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13) [dalej: sprawa *Kapa i inni przeciwko Polsce*], <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-219018>.

³⁶ Ibidem, par. 106–117.

³⁷ Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., sygn. II CKN 394/00, LEX nr 52630.

³⁸ Sprawa *Kapa i inni przeciwko Polsce*, par. 153.

³⁹ Ibidem, par. 161.

⁴⁰ W całym artykule wyjaśnienia i uzupełnienia w nawiasach kwadratowych pochodzą od autorki.

i nieprzestrzegania prawa wpływa na ludzkie życie i zdrowie. W art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus akcent został położony jednakże przede wszystkim na funkcję kontrolną wobec władzy publicznej i podmiotów prywatnych oddziałujących na środowisko, którą realizują członkowie społeczeństwa, aby ochraniać owo dobro wspólne. Niemniej nie zmienia to samej natury konwencji z Aarhus, nieprzypadkowo kwalifikowanej jako umowa międzynarodowa o mieszanym charakterze, będąca również źródłem międzynarodowego prawa człowieka⁴¹.

Omawiany wzorzec argumentacyjny stosowany jest także przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aczkolwiek z modyfikacjami wynikającymi z uwarunkowań systemu prawa unijnego oraz relacji między UE a jej państwami członkowskimi⁴². Podobieństwa w tym zakresie przesłania ponadto specyficzna nomenklatura, zgodnie z którą:

- 1) obowiązek państwa polegający na ochronie środowiska opisywany jest przez konstrukcję „zobowiązania ciążącego na państwie członkowskim UE na mocy prawa unijnego” oraz ogólnosystemowe reguły jego egzekwowania;
- 2) prawa materialne członków społeczeństwa związane ze środowiskiem są ujmowane jako „uprawnienia podmiotów indywidualnych przyznane i chronione prawem unijnym”;
- 3) egzekwowanie wykonania pozytywnego obowiązku ochrony tych praw przez państwo jest analizowane z uwzględnieniem:
 - a) art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁴³ (obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE) i art. 47 Karty praw podstawowych UE (prawo do sądu), sukcesywnie „zazielenianych” w orzecznictwie TSUE;
 - b) doktryny skutku bezpośredniego i wykładni pronunijnej, która przełamuje autonomię proceduralną państwa członkowskiego w obszarach należą-

⁴¹ M. Pallemaerts, *The human right to a healthy environment as a substantive right*, w: M. Déjeant-Pons, M. Pallemaerts, *Human rights and the environment: Compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and European framework*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, s. 18–19.

⁴² Co interesujące, Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC) przyjmuje, że w kontekście art. 9 ust. 3 relewantne unijne prawo dotyczące środowiska powinno być kwalifikowane jako prawo krajowe danej strony będącej jednocześnie państwem członkowskim UE – zob. np. ACCC/C/2006/18 (Denmark), UNECE [online], https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2006.18_denmark; ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 27, UNECE [online], https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf; ACCC/C/2008/32 (European Union), part I, UNECE [online], https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union; ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, par. 76, UNECE [online], https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC-32/ece.mp.pp.c.1.2011.4.add.1_as_submitted.pdf.

⁴³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm. [dalej: TUE].

cych do kompetencji wyłącznych lub dzielonych UE, takich jak ochrona środowiska⁴⁴.

4. Smog a ochrona dóbr osobistych – sprawa z powództwa Oliwera Palarza

Sprawa z powództwa Oliwera Palarza o ochronę dóbr osobistych przeciwko Skarbowi Państwa⁴⁵ była jednoznacznie osadzona w logice zielonego konstytucjonalizmu, rozumianego w sposób tutaj scharakteryzowany. Pytanie prawne skierowane w 2020 r. przez Sąd Okręgowy w Gliwicach do Sądu Najwyższego dotyczyło wprost możliwości uznania prawa do życia w czystym środowisku za dobro osobiste, czyli w istocie – dopuszczalnych granic „zazielenienia” tej konstrukcji prawa cywilnego. Samo pojęcie zielonego konstytucjonalizmu nie zostało literalnie przywołane ani przez sądy, ani przez strony, lecz analiza argumentów zawartych w pozwie, w apelacji powoda, a później w uzasadnieniach uchwały SN i wyroku sądu II instancji zdecydowanie potwierdza tę konstatację. Okoliczność, że powód nie zawsze jasno i konsekwentnie określał relewantne normy prawne, niczego nie zmienia. W elementarnym ujęciu bowiem:

- 1) identyfikował ochronę powietrza jako obowiązek władzy publicznej, który wywodził z następujących podstaw prawnych:
 - a) ogólnej, tj. art. 5 i art. 74 Konstytucji RP (bezpieczeństwo ekologiczne);
 - b) szczególnej, tj. art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy⁴⁶ oraz art. 85 ustawy Prawo ochrony środo-

⁴⁴ Zob. pkt 55 i 101 obwieszczenia Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dziedzinie ochrony środowiska, C/2017/2616 (Dz. Urz. UE C 275 z dnia 18 sierpnia 2017 r., s. 1–39); komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich*, 14.10.2020, COM(2020) 643 final, par. 29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0643>; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022. Odwrócenie tendencji dzięki przestrzeganiu prawa ochrony środowiska*, 8.09.2022, COM(2022) 438 final, s. 23–25, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ACOM_2022_0438_FIN.

⁴⁵ Zob. wyrok SR w Rybniku z dnia 30 maja 2018 r., sygn. II C 1259/15, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/\\$N/151515250001003_II_C_001259_2015_Uz_2018-05-30_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/$N/151515250001003_II_C_001259_2015_Uz_2018-05-30_001); wyrok SO w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ca 1548/18, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/\\$N/151515000001503_III_Ca_001548_2018_Uz_2021-12-09_003](https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/$N/151515000001503_III_Ca_001548_2018_Uz_2021-12-09_003).

⁴⁶ Dz. Urz. UE L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 1–44, ze zm.

wiska⁴⁷ („ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości”);

- 2) nawiązywał do materialnych uprawnień skorelowanych ze stanem środowiska (dobrą jakością powietrza), takich jak prawo do życia (skutek naruszenia: „obniżenie komfortu życia” z powodu długotrwałego narażenia na smog, co objawiało się „znacznym dyskomfortem psychicznym i poważnymi obawami związanymi z wpływem zanieczyszczonego powietrza na zdrowie”) oraz prawo do poszanowania życia prywatnego (skutek naruszenia: „ograniczenie swobody korzystania z mieszkania, jak i poruszania się”)⁴⁸;
- 3) niewykonanie pozytywnego obowiązku ochrony tych praw scharakteryzował jako „bezprawne zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną skutecznych działań w celu doprowadzenia jakości powietrza do stanu zgodnego z prawem”, godzące w jego dobra osobiste.

Ukształtowanie tej instytucji prawa cywilnego sprawiło, że w zaistniałym sporze prawnym dominował pierwszy z dwóch wskazanych wcześniej wzorców argumentacyjnych, kładący akcent na uprawnienia materialne podmiotów indywidualnych. W art. 23 Kodeksu cywilnego⁴⁹ *expressis verbis* zaliczono do dóbr osobistych zdrowie, wolność i nietykalność mieszkania, co sprzyja poszukiwaniu argumentów nawiązujących zwłaszcza m.in. do art. 6 MPPOiP oraz art. 2 i 8 EKPCz. Ujęte zaś w art. 24 k.c. środki ochrony przysługujące „temu, czyje dobro osobiste jest zagrożone lub naruszone”, umożliwiają bezpośrednio zainicjowanie merytorycznej dyskusji przed sądem cywilnym w przedmiocie danego dobra osobistego objętego pozwem. Z tego względu w sprawie wszczętej przez Oliwera Palarza dostęp do sprawiedliwości w ochronie środowiska (drugi wzorec argumentacyjny) nie był wątkiem wprost podnoszonym jako istotny i samodzielny. Niemniej szczegółowa analiza tej dysputy prawnej potwierdza, że rzeczywistą motywację powoda stanowiło dążenie do wyegzekwowania przestrzegania obowiązujących standardów jakości powietrza w miejscu, gdzie mieszkał. Dlatego jego powództwo jednocześnie wpisywało się w zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Nie ulega też wątpliwości, że dochodząc ochrony własnych dóbr osobistych, powód przede wszystkim pragnął zwrócić uwagę opinii publicznej na ważny problem środowiskowy, wobec którego państwo polskie pozostawało bierne. Posługiwał się więc dostępnymi

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) [dalej: p.o.ś.].

⁴⁸ Wnosząc apelację, powód zarzucił wyrokowi sądu I instancji naruszenie art. 8 EKPCz, a także art. 47 Konstytucji („Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”) i art. 52 ust. 1 Konstytucji („Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”).

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) [dalej: k.c.].

mu środkami ochrony swoich praw indywidualnych, aby urzeczywistnić interes publiczny, czyli doprowadzić do skutecznego egzekwowania przez państwo istniejących przepisów chroniących dobro wspólne.

W świetle niniejszych ustaleń uzasadniona jest zatem ocena, że gdy sąd II instancji pytał o prawo do życia w środowisku dobrej jakości, sygnalizował tym samym potrzebę rozważenia, czy nie należy rozszerzyć procesu „zazieleniania” prawa cywilnego na konstrukcję dóbr osobistych. Sąd Najwyższy już w 1975 r. potwierdzał, że „ochrona biologicznego środowiska człowieka powinna być realizowana również przy pomocy środków cywilnoprawnych; [...] jeden z takich przepisów stanowi bezsprzecznie norma art. 24 k.c., zapewniająca ochronę spokoju psychicznego, np. ochron[ę] przed hałasem, przed zanieczyszczeniem powietrza zapachami wpływającymi ujemnie na biopsychosferę”⁵⁰. Chociaż SN odmówił zakwalifikowania „prawa człowieka do nieskażonego środowiska” jako dobra osobistego, nie wykluczył możliwości korzystania z tej konstrukcji cywilnoprawnej w ramach ochrony środowiska, co wymagałoby jednakże zbiegu z „prawami osobistymi, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.”. Po niemal pięciu dekadach pogląd ten został podtrzymany w uchwale z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20. Sąd Najwyższy wskazał wówczas m.in., że „[o]chronie jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”.

W swojej uchwale więc SN wprost oparł się na pierwszym z przedstawionych tu wzorców argumentacyjnych⁵¹, ilustrując jego przydatność do ochrony już uznanych dóbr osobistych narażonych na uszczerbek ze względu na degradację środowiska (nieodpowiednią jakość elementów przyrodniczych). Sytuacja tego rodzaju występuje np. wtedy, gdy państwo nie egzekwuje skutecznie przestrzegania obowiązujących norm techniczno-prawnych (standardów) przez podmioty oddziałujące na środowisko. W taki też sposób odpowiedź SN zinterpretował sąd II instancji, który rozstrzygnął spór prawny na korzyść powoda. W tym świetle stwierdzić można zatem, że „zazielenienie” omawianej konstrukcji cywilnoprawnej na obecnym etapie obejmuje przynajmniej:

⁵⁰ Wyrok Izby Cywilnej SN z dnia 10 lipca 1975 r., sygn. I CR 356/75, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, poz. 232. Zob. też krytyczną ocenę – S. Grzybowski, *Glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, s. 540–542.

⁵¹ Sąd Najwyższy przywołał w uchwale m.in. wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *López Ostra przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 16798/90), <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57905>, a także wyrok ETPCz z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie *Brincat i inni przeciwko Malcie* (skargi nr 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 i 62338/11), <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-145790>.

- 1) uznanie, że niedopełnienie tzw. pozytywnego obowiązku ochrony praw podmiotów indywidualnych przez władzę publiczną – czyli brak adekwatnej reakcji na nieprzestrzeganie obowiązujących norm prawnośrodowiskowych (standardów jakości danego elementu środowiska) – jest zaniechaniem, które można zakwalifikować jako bezprawne zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 24 § 1 k.c.;
- 2) dopuszczenie, że między takim zaniechaniem a stanem psychofizycznym podmiotu indywidualnego istnieje związek przyczynowy skutkujący cierpieniem (uszczerbkiem niemajątkowym) osoby fizycznej narażonej w swoim codziennym bytowaniu na kontakt z elementem przyrodniczym o jakości, która nie odpowiada obowiązującym standardom (ryzyko dla życia i zdrowia, ograniczenie wolności);
- 3) przyjęcie, że w razie bezprawnego naruszenia w tym zakresie uzasadnione jest wystąpienie przez uprawnionego również z roszczeniem o zadośćuczynienie, stosownie do art. 448 k.c.

5. Uchwała Sądu Najwyższego w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 i próba jej oceny z perspektywy zielonego konstytucjonalizmu

Uchwała SN zawierająca odpowiedź na pytanie prawne zadane przez sąd II instancji w sprawie z powództwa Oliwera Palarza obrazuje aktualny stan rzeczy, jeśli chodzi o synergię między prywatnoprawną ochroną dóbr osobistych (zwłaszcza prawem do życia i wolności, w tle zaś – dostępem do sprawiedliwości) a prawami środowiskowymi. Mimo że od przyjęcia tej uchwały upłynął stosunkowo krótki czas, była ona już przedmiotem dużego zainteresowania glosatorów z uwagi na główny temat, czyli kwestię „zazieleniania” ochrony dóbr osobistych⁵², a stanowisko SN oceniono w sposób zróżnicowany.

⁵² K. Ciućkowska, *Smog a dobra osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 11, C94, s. 30–40; M. Krystman, *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 9, s. 38–46; T. Nowakowski, *Przekroczenie norm jakości powietrza a ochrona dóbr osobistych. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 5, C40, s. 3–17; A. Skorupka, *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 112–120; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych za skutki zanieczyszczonego powietrza. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 6, C49, s. 3–23; B. Szyprowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7/8, s. 284–295; J. Trzewik, *Glosa do uchwały*

Przykładowo M. Krystman krytycznie odniosła się do niezbadania przez SN „osobistych związków człowieka ze środowiskiem”, wskutek czego, jej zdaniem, nadal nie wyjaśniono, dlaczego wartość będąca „dobrem wspólnym czy publicznym prawem podmiotowym nie może zostać w określonym, zindywidualizowanym rozumieniu zakwalifikowana jako dobro osobiste”⁵³. Z kolei J. Trzewik, polemizując z uzasadnieniem uchwały SN, eksponował konieczność odróżnienia pojęcia „środowisko” od węższego pojęcia, którym byłoby „środowisko jako dobro wspólne, chronione w interesie publicznym”. W konsekwencji można by skorelować konstrukcję ochrony dóbr osobistych ze środowiskiem chronionym w interesie indywidualnym, co stałoby się narzędziem pośredniej ochrony środowiska za pomocą prawa prywatnego⁵⁴. Wyszędłszy z nieco innych przesłanek, A. Skorupka wskazywała potencjalną analogię między środowiskiem a innymi dobrami. Według glosatorki „wartość niemajątkowa ściśle związana z człowiekiem, która leży u podstaw ochrony dóbr osobistych, nie wyłącza możliwości ochrony tej wartości jako dobra wspólnego na gruncie prawa publicznego. Przykładowo zdrowie może być chronione w ramach dóbr osobistych, ale jednocześnie jest uznane za dobro publiczne i podlega ochronie w sposób zbiorowy w ramach ochrony ludności”⁵⁵. Problem europeizacji prawa cywilnego na tle reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa dostrzegł w swojej glosie R. Szczepaniak. Brak wypowiedzi SN na ten temat ocenił krytycznie, zwróciwszy uwagę, że odpowiedzialność państwa za zapewnienie ochrony środowiska ma potencjał oddziaływania na prawo prywatne zbliżony do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za bezprawie legislacyjne i zaniechanie ustawodawcze⁵⁶.

Jednoznacznie aprobując do stanowiska, zgodnie z którym prawo do życia w czystym środowisku nie spełnia wymogów konstrukcyjnych stawianych dobrom osobistym, odnieśli się natomiast inni autorzy. W tym względzie K. Ciućkowska⁵⁷ wyraziła negatywną opinię nawet o samym dopuszczeniu przez SN, że naruszenie standardów jakości powietrza może być przesłanką oceny naruszenia dóbr już uznanych. Podobnie wypowiedział się T. Nowakowski, który zakwestionował korelację między standardami jakości powietrza a konstrukcją dóbr osobistych⁵⁸. Z kolei B. Szyrowski argumentował wręcz, iż „nie można twierdzić, że państwo nie wykonało obowiązków, jakie wynikają z tych

Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 27/20, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2, s. 389–397, <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.02.29>.

⁵³ M. Krystman, *Prawo do oddychania...*, s. 42.

⁵⁴ J. Trzewik, *Glosa do uchwały...*, s. 394, 396.

⁵⁵ A. Skorupka, *Prawo do życia...*, s. 114.

⁵⁶ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władz...*, s. 12–13.

⁵⁷ K. Ciućkowska, *Smog a dobra osobiste...*, s. 33, 36–37.

⁵⁸ T. Nowakowski, *Przekroczenie norm jakości powietrza...*, s. 12–13.

przepisów [m.in. art. 74 Konstytucji RP i art. 85 p.o.ś.], bowiem normy te określają zadania państwa, nie rodząc praw podmiotowych po stronie jednostki”⁵⁹.

Żaden z wymienionych przedstawicieli doktryny nie nawiązał wprost do koncepcji zielonego konstytucjonalizmu, nie wszyscy też uwzględnili w ocenie międzynarodowe i unijne uwarunkowania zgłębianego zagadnienia. Spośród cytowanych autorów tylko J. Trzewik próbował jednoznacznie osadzić swój komentarz w prawie ochrony środowiska, przywołując m.in. zasady integracji i kompleksowości oraz art. 323 p.o.ś., co nie budzi zdziwienia, gdyż badacz ten od dawna stosuje podejście interdyscyplinarne. W każdym razie można przyjąć, że pomimo relatywnie dużego zainteresowania glosatorów uchwałą SN nadal nie została ona poddana analizie z perspektywy zielonego konstytucjonalizmu. Uzasadnione jest zatem podjęcie takiej próby w niniejszym opracowaniu, przy czym należy wyeksponować wielopłaszczyznowy kontekst omawianego orzeczenia.

Układ obejmujący człowieka oraz jego subiektywne i obiektywne doznania spowodowane czynnikami zewnętrznymi nadal okazuje się wyzwaniem, jeśli chodzi o dopuszczalność i granice ochrony prawnej za pomocą konstrukcji dóbr osobistych. Zilustrować ten stan rzeczy mogą poglądy judykatury z ostatnich lat. Z jednej strony odmowa uznania za nowe dobro osobiste miała miejsce np. w odniesieniu do poczucia bezpieczeństwa⁶⁰, długotrwałego pobytu w pomieszczeniu o określonych właściwościach⁶¹, możliwości kierowania samochodem⁶² czy prawa do niezakłóconego korzystania z energii elektrycznej⁶³. Z drugiej strony istnieją przypadki, w których wskazany układ oceniono jako objęty ochroną w świetle art. 23–24 k.c. Za samodzielne dobro osobiste o takiej złożonej naturze sądy uznają zatem obecnie m.in.:

- 1) więź rodzinną rodzica z dzieckiem, do której naruszenia może dojść w sytuacji, gdy „stan zdrowia dziecka wywołany zdarzeniem szkodzącym uniemożliwia utrzymywanie więzi rodzinnej z nim we właściwych jej przejawach, niweczy oczekiwania i plany, naraża na konieczność towarzyszenia dziecku w cierpieniu”⁶⁴;

⁵⁹ B. Szyprowski, *Glosa do uchwały...*, s. 292–293.

⁶⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 lutego 2023 r., sygn. I ACa 704/22, [https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/154500000000503_I_ACa_000704_2022_Uz_2023-02-27_003](https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/154500000000503_I_ACa_000704_2022_Uz_2023-02-27_003).

⁶¹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 lutego 2023 r., sygn. I ACa 58/21, [https://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/details/\\$N/152000000000503_I_ACa_000058_2021_Uz_2023-02-20_003](https://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/details/$N/152000000000503_I_ACa_000058_2021_Uz_2023-02-20_003).

⁶² Wyrok Izby Cywilnej SN z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. II CSKP 232/22, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSKP%20232-22.pdf>.

⁶³ Postanowienie Izby Cywilnej SN z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. II CSK 64/21, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSK%2064-21.pdf>.

⁶⁴ Wyrok Izby Cywilnej SN z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. II CSKP 991/22, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSKP%20991-22.pdf>. Zob. też m.in. wyrok Izby Cywilnej SN z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. II CSKP 1105/22, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSKP%201105-22.pdf>; wyrok Izby Pracy i Ubezpieczeń

- 2) więź z osobą zmarłą, z uwagi na to, że „po śmierci przedstawionej w określonej publikacji [w niekorzystnym świetle] osoby przedmiotem ochrony nie są jej dobra osobiste, mogą nim być natomiast dobra osobiste jej osób bliskich”⁶⁵;
- 3) więź emocjonalną człowieka z psem domowym, która może zostać naruszona w wyniku bezprawnego postępowania definiowanego jako „wykraczające przeciwko zasadom wiedzy i etyki lekarza weterynarii, niewłaściwe leczenie zwierzęcia, będące skutkiem naruszenia wymaganego przez ustawę o zawodzie lekarza weterynarii wymogu szczególnej staranności”⁶⁶.

We wszystkich trzech przypadkach więź emocjonalna dotyczy innej istoty (ludzkiej, zwierzęcej) i w efekcie zastosowanie analogii do układu człowiek – dobra jakość środowiska jest utrudnione. Niemniej dopuszczenie możliwości rozszerzenia konstrukcji dóbr osobistych w takim ujęciu odpowiada na pytanie o ochronę więzi emocjonalnej człowieka z otaczającymi go elementami przyrodniczymi (lub ekosystemami). W doktrynie prawa ochrony środowiska i w naukach przyrodniczych więź tę opisuje się m.in. za pomocą koncepcji usług ekosystemowych (najogólniej definiowanych jako „usługi zapewniane przez przyrodę, z których korzystają ludzie”⁶⁷). Owe usługi „wpływają na jakość życia człowieka i jego wszystkie komponenty, wliczając w to podstawowe potrzeby, takie jak żywność i schronienie, osobiste zdrowie, bezpieczeństwo, dobre relacje społeczne oraz wolność dokonywania wyboru i podejmowania działań”⁶⁸. W rezultacie degradacja ekosystemów, skutkująca zanikiem związanych z nimi usług, bezpośrednio rzutuje na dobrostan człowieka, chroniony również prawnie. W tym zakresie łączy się np. usługi zaopatrzeniowe (m.in. żywność i wodę) z prawami człowieka. Założenie, iż człowiek jest częścią ekosystemu, prowadzi do wniosku, że wspomniane usługi są bezpośrednio skorelowane m.in. „z bezpieczeństwem człowieka, jeśli chodzi o uzyskiwanie podstawowych zasobów niezbędnych do zdrowego życia (takich jak pełnowar-

Społecznych SN z dnia 23 marca 2022 r., sygn. II PSKP 96/21, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20PSKP%2096-21.pdf>. Natomiast odmiennie – por. np. wyrok Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., sygn. I NSNc 140/21, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20NSNc%20140-21.pdf>.

⁶⁵ Postanowienie Izby Cywilnej SN z dnia 12 sierpnia 2022 r., sygn. I CSK 2319/22, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20CSK%202319-22.pdf>.

⁶⁶ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2022 r., sygn. I ACa 749/21, [https://orzeczenia.poznan.sa.gov.pl/details/\\$N/15350000000503_I_ACa_000749_2021_Uz_2022-10-31_001](https://orzeczenia.poznan.sa.gov.pl/details/$N/15350000000503_I_ACa_000749_2021_Uz_2022-10-31_001).

⁶⁷ R. Costanza, *Ecosystem services in theory and practice*, w: *Routledge handbook of ecosystem services*, eds. M. Potschin et al., Routledge, New York 2016, s. 17 [tłum. własne].

⁶⁸ *Ecosystems and human well-being: Policy responses*, vol. 3, eds. K. Chopra et al., Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington–London 2005, s. 26–27 [tłum. własne].

tościowe jedzenie i dostęp do czystej wody)⁶⁹, co w konsekwencji pozwala powiązać to zagadnienie z prawami człowieka I i II generacji⁷⁰.

Podsumowując: obecnie postulat objęcia ochroną prawną w świetle art. 23–24 k.c. układu człowiek – dobra jakość środowiska (jako nowego dobra osobistego lub dobra już uznanego) może zostać wsparty wieloma argumentami. Zawierają się one zarówno w systemie prawa – od doktryny prawa cywilnego (rozszerzenie zakresu pojęcia więzi emocjonalnej), poprzez doktrynę prawa praw człowieka i zobowiązania wynikające z prawa UE (uprawnienia podmiotów indywidualnych chronione prawem unijnym), na doktrynie prawa ochrony środowiska (materialne i proceduralne prawa środowiskowe) skończywszy – jak i w naukach przyrodniczych oraz ekonomii środowiskowej (usługi ekosystemowe, ich mapowanie i ewaluacja). Tak zarysowane ujęcie interdyscyplinarne, znajdujące już zakotwiczenie w przywołanej wcześniej literaturze przedmiotu, stanowić więc powinno główne tło analizy uchwały Sądu Najwyższego w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 i jej uzasadnienia.

Z tej perspektywy krytycznie odnieść się należy do faktu, iż wprawdzie SN dostrzegł szersze pole do analizy, ale ostatecznie uznał, że „zacytowane przepisy konstytucyjne [art. 5 i art. 74 Konstytucji RP] i konwencyjne [art. 2 i 8 EKPCz] nie są [...] bezpośrednią podstawą roszczeń zmierzających do uzyskania ochrony dóbr osobistych w relacjach między podmiotami prawa cywilnego. Taka podstawa w systemie prawa polskiego wynika z art. 23–24 k.c. i art. 448 k.c.”. Negatywnie trzeba ocenić też zupełne pominięcie przez SN okoliczności, że sądy krajowe państwa członkowskiego są związane prawem UE (doktryną skutku bezpośredniego oraz zasadą efektywnej ochrony sądowej) ze względu na uprawnienia przyznane podmiotom w unijnym prawie ochrony środowiska (dyrektywie 2008/50, a w jej tle – konwencji z Aarhus stanowiącej część unijnego i polskiego porządku prawnego). Sugeruje to bowiem wolę podtrzymania anachronicznego podejścia, zgodnie z którym izoluje się w omawianym zakresie prawo cywilne od ogólnosystemowych konsekwencji przepisu art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) oraz ujętej w jej art. 5 zasady zrównoważonego rozwoju. Takie stanowisko oznacza abstrahowanie od realiów systemu prawnego odzwierciedlających się dziś m.in. w koncepcji zielonego konstytucjonalizmu.

⁶⁹ E. Blanco, J. Razzaque, *Ecosystem services and human well-being in a globalized world: Assessing the role of law*, „Human Rights Quarterly” 2009, vol. 31, no. 3, s. 695 [tłum. własne].

⁷⁰ Zob. np. „prawo do czystej wody i odbioru ścieków” (*right to safe and clean drinking water and sanitation*) – rezolucja ZO ONZ z dnia 28 lipca 2010 r.: *The human right to water and sanitation*, A/RES/64/292, United Nations [online], https://digitallibrary.un.org/record/687002/?v=pdf&ln=zh_EN; I. Galicka, *Prawo dostępu do wody w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 59–69, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.5>.

Przyznać można, że zastosowanie w pełni przez SN scharakteryzowanego tu interdyscyplinarnego podejścia byłoby dużym wyzwaniem, gdyż pociągałoby za sobą konieczność całkowitego przełamania izolacji teorii dóbr osobistych od innych konstrukcji teoretycznoprawnych. Wymagałoby więc także przedstawienia nowej formuły ich ochrony, spójnie łączącej logikę art. 23 k.c. z aktualnym dorobkiem innych szczegółowych nauk prawa oraz uwzględniającej płaszczyznę międzynarodową i unijną. Możliwe, że na obecnym etapie braku lub wyłącznie symbolicznego „zazieleniania” polskiego prawa cywilnego jest na to jeszcze za wcześnie. Wydaje się jednak, że w dłuższej perspektywie SN będzie musiał poddać pogłębionej refleksji konsekwencje zielonego konstytucjonalizmu w wersji obejmującej aktywną rolę członków społeczeństwa, którzy usiłują wpłynąć na poprawę jakości środowiska przez egzekwowanie ochrony swoich praw indywidualnych na podstawie prawa cywilnego.

Wszakże niezależnie od tego przyszłego wyzwania nawet na bieżącym etapie „zazieleniania” prawa cywilnego SN nie miał przesłanek, by w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 pominąć argumenty powoda wprost nawiązujące do prawa UE. Jak wskazano w sekcji 3 opracowania, zielony konstytucjonalizm występuje w prawie unijnym, ale jego ewolucja jest uwarunkowana specyfiką integracji w ramach UE. Dobrze obrazuje to sposób ukształtowania wzorca argumentacyjnego, który stosuje TSUE w odniesieniu do pozytywnego obowiązku ochrony przez państwo członkowskie UE praw podmiotów indywidualnych związanych z jakością środowiska. Niemniej odwołanie się przez powoda do art. 23 dyrektywy 2008/50 bez wątpienia oznaczało, że SN powinien był dostrzec na tle konstrukcji dóbr osobistych doktrynę *Janecek*⁷¹, konsekwentnie rozwijaną przez TSUE w nawiązaniu do zasady efektywnej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE). Sąd II instancji w swoim zapytaniu sformułował przecież postulat dotyczący przynajmniej tej emanacji materialnego prawa środowiskowego, którą jest prawo do czystego powietrza, co wyraził we frazie „prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”. Gdy SN rozstrzygał w analizowanej sprawie, wiadomo już było, że podmioty indywidualne nie mogą dochodzić efektywnej ochrony uprawnienia przysługującego im na mocy art. 23 dyrektywy 2008/50 w trybie sądowoadministracyjnym⁷². Wobec tego droga cywilno-

⁷¹ Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-237/07: *Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2008:447, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0237>. Zob. też m.in. D. Misonne, *The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2021, vol. 30, issue 1, s. 34–45, <https://doi.org/10.1111/reel.12336>.

⁷² Zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. II OSK 2671/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B07C330A86>.

-prawną była jedyną realnie dostępną, a więc konieczną z uwagi na zobowiązania traktatowe państwa polskiego w odniesieniu do art. 19 TUE (a także art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus).

W tej sytuacji swoistym paradoksem jest to, że choć SN nie odniósł się do doktryny *Janecek*, przyjęta uchwała wywołała skutki spójne z poglądami TSUE przedstawianymi na tle art. 23 dyrektywy 2008/50. Trybunał Sprawiedliwości UE konsekwentnie stoi na stanowisku, że w świetle tego przepisu „jednostki mogą powoływać się wobec organów publicznych na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy. Do właściwych organów i sądów krajowych należy wykładnia przepisów krajowych w miarę możliwości w jak największym stopniu zgodnie z celami tej dyrektywy. W przypadku gdy dokonanie takiej wykładni jest niemożliwe, powinny one wyłączyć przepisy krajowe sprzeczne z tą dyrektywą. [...] [S]przeczne z wiążącym charakterem, jaki art. 288 TFUE⁷³ przyznaje dyrektywie 2008/50, byłoby zasadnicze wyłączenie tego, że na ustanowiony przez nią obowiązek mogą powoływać się zainteresowane osoby. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest kontrola i redukcja zanieczyszczeń powietrza i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego”⁷⁴.

Interesującą odsłonę owa kwestia znalazła w roku 2022 w sprawie C-61/21, w której ocenie został poddany zbieg doktryny *Janecek* z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszeń prawa Unii (doktryna *Francovich*)⁷⁵. Co prawda TSUE finalnie orzekł, że z art. 23 nie wynika uprawnienie do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu naruszenia prawa unijnego, lecz równocześnie podkreślił, że nie wyklucza to „możliwości dochodzenia odpowiedzialności [odszkodowawczej] państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego oraz że w stosownym przypadku można w tym kontekście uwzględnić naruszenie obowiązków [państwa członkowskiego] wynikających z [...] art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 [...] jako element mogący mieć znaczenie dla celów przypisania organom publicznym odpowiedzialności na podstawie innej niż prawo Unii”⁷⁶.

Przeanalizowawszy wyrok sądu II instancji z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie Oliwera Palarza wydany po uzyskaniu odpowiedzi SN, wolno przyjąć następujący wniosek. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Gliwicach wpisuje się

⁷³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁷⁴ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie C-404/13: *ClientEarth*, EU:C:2014:2382, par. 54–55, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0404>.

⁷⁵ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach C-6/90 i C-9/90: *Francovich i in.*, EU:C:1991:428, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CJ0006>.

⁷⁶ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie C-61/21: *JP przeciwko Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, ECLI:EU:C:2022:1015, par. 63, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0061>.

w interpretację wyrażoną przez TSUE w odniesieniu do praw podmiotów indywidualnych i jakości powietrza oraz odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niewykonanie pozytywnego obowiązku w omawianym zakresie. Sąd II instancji uwzględnił bowiem powództwo i zasądził na rzecz powoda zadośćuczynienie za naruszenie, którego dopuścił się Skarb Państwa, polegające na bezprawnym zaniechaniu sprzecznym z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa unijnego⁷⁷, które to zaniechanie „rzutuje na prawa mieszkańców Polski dotyczące np. dóbr osobistych”⁷⁸. Tym samym przyjął, że art. 23–24 i art. 448 k.c. są dopuszczalną podstawą prawną dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa polskiego, w ramach której naruszenie art. 23 dyrektywy 2008/50 rzeczywiście stanowiło „element mogący mieć znaczenie dla celów przypisania organom publicznym odpowiedzialności na podstawie innej niż prawo Unii”.

W rezultacie można zatem stwierdzić, że „zazielenianie” dóbr osobistych w warunkach polskich przebiega według swoistego modelu. Z jednej strony w uchwale SN wyraźnie uwidoczniła się niechęć do reinterpretacji więzi emocjonalnej w układzie człowiek – dobra jakość środowiska na gruncie teorii dóbr osobistych. Skutkowało to odmową uznania nie tylko prawa do życia w czystym środowisku jako samodzielnego dobra, lecz także wiążącej sądy krajowe zasady efektywnej ochrony sądowej, która dotyczy uprawnień podmiotów indywidualnych przyznanych im na mocy prawa Unii. Z drugiej zaś strony niespójność między tym aspektem zielonego konstytucjonalizmu a polskim prawem cywilnym nie stanęła finalnie na przeszkodzie zrealizowaniu przez podmiot indywidualny celu, którym było wykorzystanie reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej chroniącego jego prawa indywidualne, aby ochraniać środowisko jako dobro wspólne. Taką więc określą drogą osiągnięty został efekt „zazielenienia” dóbr osobistych w sposób zgodny z logiką zielonego konstytucjonalizmu (nawiązującego do dorobku prawa praw człowieka) oraz art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

6. Podsumowanie

Głównym celem opracowania było przedstawienie szerszego tła problematyki ochrony środowiska realizowanej również z wykorzystaniem praw podmiotów

⁷⁷ Sąd II instancji przyjął, że znalazło to potwierdzenie w wyroku TSUE z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16: *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI: EU:C:2018:94, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0336>.

⁷⁸ Wyrok SO w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ca 1548/18, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/\\$N/151515000001503_III_Ca_001548_2018_Uz_2021-12-09_003](https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/$N/151515000001503_III_Ca_001548_2018_Uz_2021-12-09_003).

indywidualnych. Nowego spojrzenia przez taki właśnie pryzmat wymaga konstrukcja cywilnoprawnej ochrony dóbr osobistych, co w ostatnim okresie stało się w Polsce widoczne w odniesieniu do niewłaściwej jakości powietrza wpływającej negatywnie na życie i zdrowie członków społeczeństwa. Pełny ogląd prawny złożoności tego zagadnienia nie jest możliwy bez zastosowania podejścia interdyscyplinarnego, pozwalającego osadzić je w relewantnych naukach szczegółowych prawa. Aby przeprowadzić analizę w tym przedmiocie, warto przywołać zwłaszcza pojęcie zielonego konstytucjonalizmu, które odzwierciedla elementarne założenia procesu „zazieleniania” systemu prawa w związku z transformacją w kierunku zrównoważonego rozwoju. Sięgnięcie po wspomnianą koncepcję znacznie ułatwia dyskusję, wówczas bowiem jej punktem wyjścia są dwie podstawowe przesłanki: eksponowanie obowiązku efektywnego wykonywania ochrony środowiska przez władzę publiczną oraz uznanie roli członków społeczeństwa w tym procesie, spełnianej za pomocą mechanizmów ochrony praw podmiotowych. Jednocześnie zielony konstytucjonalizm stanowi fundament umożliwiający syntetyzowanie dorobku judykatury i doktryny każdego poziomu: międzynarodowego, unijnego i krajowego.

Zastosowanie tak rozumianej perspektywy, by ocenić stopień „zazielenienia” ochrony dóbr osobistych po podjęciu przez Sąd Najwyższy w 2021 r. uchwały w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20, pozwala na dokonanie następujących ustaleń. Izolacjonistyczne tendencje widoczne na tle tej konstrukcji prawa prywatnego już osłabły, co wynika z dwóch okoliczności. Pierwsza z nich wiąże się immanentnie z charakterem owej instytucji prawnej. Cechuje się ona responsywnością niezbędną do poszerzania katalogu dóbr chronionych w sposób, który nadaża za zmieniającymi się potrzebami i oczekiwaniami społecznymi. Przykładem jest tu ewolucja postrzegania więzi emocjonalnej między poszukującym ochrony a inną istotą. W tym świetle uznanie równoważnego statusu więzi między człowiekiem a środowiskiem wydaje się względnie nieodległe. Drugim czynnikiem w coraz większym stopniu staje się kwestia ochrony środowiska: bądź bezpośrednio – w szczególności przez materialne i proceduralne prawa środowiskowe (zwłaszcza art. 9 konwencji z Aarhus i dorobek TSUE w tym zakresie), bądź pośrednio – przez „zazielenioną” doktrynę praw człowieka. W rezultacie w sprawie, w której SN udzielił odpowiedzi na pytanie prawne, nieprzypadkowo pobrzmiwały argumenty zbieżne z dwoma głównymi założeniami koncepcji zielonego konstytucjonalizmu: ochroną powietrza jako zadaniem publicznym oraz konsekwencjami jego nieprawidłowego wykonywania dla uprawnień podmiotów indywidualnych, m.in. odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Na tej podstawie można wysunąć wniosek, że proces „zazieleniania” konstrukcji ochrony dóbr osobistych w polskim prawie cywilnym został już uruchomiony, lecz na obecnym etapie przebiega w sposób nieoczywisty, co stanowi skutek nieuwzględnienia potrzeby zastosowania podejścia interdyscy-

plinarne. Ogółem rzecz ujmując, finalny wynik omawianego sporu prawnego wpisuje się z pewnością w logikę zielonego konstytucjonalizmu. Efekt ten wzmacnia bliskość między dobrami osobistymi a „zazielenionymi” prawami człowieka (z wartościami takimi jak życie, wolność, prywatność), mogąca stanowić cenne źródło inspiracji dla polskiego prawa cywilnego. Nic dziwnego jednak, że uchwała SN spotkała się z krytycznym odbiorem ze strony zarówno zwolenników uznania prawa do życia w środowisku dobrej jakości za nowe dobro osobiste, jak i przeciwników tego postulatu. Gdyby Sąd Najwyższy wykorzystał jako punkt oparcia ideę zielonego konstytucjonalizmu, łatwiej byłoby uporządkować i ujednoczyć wyrażoną w uchwale koncepcję ochrony już uznanych dóbr osobistych, którym zagraża niewłaściwe wykonywanie ochrony środowiska przez władzę publiczną. Wydaje się, że gdyby w uzasadnieniu przyjęto takie podejście, wzmocnione kolejnymi interdyscyplinarnymi argumentami prawnymi i pozaprawnymi, nadałoby to całej dyskusji bardziej konstruktywny charakter. Tymczasem SN zdecydował się utrzymywać pozór izolacji teoretycznoprawnego ujęcia ochrony dóbr osobistych od wskazanych kontekstów, mimo że faktycznie wydał rozstrzygnięcie włączające ochronę dóbr osobistych w istotę koncepcji zielonego konstytucjonalizmu. W tym świetle należy więc podzielić przekonanie, iż okazja, aby w sposób przydatny poznawczo uaktualnić stanowisko na temat relacji człowiek – środowisko w wymiarze cywilnoprawnym, jaką stanowiło zagadnienie prawne oceniane przez Sąd Najwyższy, nie została w pełni wykorzystana.

Literatura

- Blanco E., Razzaque J., *Ecosystem services and human well-being in a globalized world: Assessing the role of law*, „Human Rights Quarterly” 2009, vol. 31, no. 3, s. 692–720.
- Bosselmann K., *Property rights and sustainability: Can they be reconciled?*, w: *Property rights and sustainability: The evolution of property rights to meet ecological challenges*, eds. D. Grinlinton, P. Taylor, Brill Nijhoff, Leiden–Boston 2011, s. 23–42, <https://doi.org/10.1163/ej.9789004182646.i-415.13>.
- Boyle A., *Human rights and the environment: Where next?*, „European Journal of International Law” 2012, vol. 23, issue 3, s. 613–642, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>.
- Ciechanowicz-McLean J., Trzcńska D., *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., dwadzieścia lat później*, w: *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witona, Legnica 2017, s. 79–90.
- Ciućkowska K., *Smog a dobra osobiste. Głosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/20, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 11, C94, s. 30–40.

- Costanza R., *Ecosystem services in theory and practice*, w: *Routledge handbook of ecosystem services*, eds. M. Potschin et al., Routledge, New York 2016, s. 15–24.
- Ecosystems and human well-being: Policy responses*, vol. 3, eds. K. Chopra et al., Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington–London 2005.
- Galicka I., *Prawo dostępu do wody w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 59–69, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.5>.
- Gellers J.C., Jeffords C., *Toward environmental democracy? Procedural environmental rights and environmental justice*, „Global Environmental Politics” 2018, vol. 18, issue 1, s. 99–121, https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00445.
- Greening international law*, ed. Ph. Sands, Routledge, New York 2014.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 7–41.
- Grzybowski S., *Glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, s. 540–542.
- Howarth D., *Environmental law and private law*, w: *The Oxford handbook of comparative environmental law*, eds. E. Lees, J.E. Viñuales, Oxford University Press, Oxford 2019, s. 1091–1118.
- Kingston S., *Greening EU competition law and policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Kotzé L.J., *The conceptual contours of environmental constitutionalism*, „Widener Law Review” 2015, vol. 21, s. 187–200.
- Kożuch M., *Ochrona dóbr osobistych na płaszczyźnie międzynarodowej*, w: *Dobra osobiste i ich ochrona*, red. M. Romańska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 9–20.
- Krystman M., *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 9, s. 38–46.
- Le Moli G., *The Human Rights Committee, environmental protection and the right to life*, „International and Comparative Law Quarterly” 2020, vol. 69, issue 3, s. 735–752, <https://doi.org/10.1017/S0020589320000123>.
- Lewis B., *Environmental human rights and climate change*, Springer, Singapore 2018, s. 15–39, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1960-0>.
- May J.R., Daly E., *Global environmental constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139135559>.
- Micklitz H.-W., *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terry, Intersentia, Cambridge 2019, s. 323–345.
- Misonne D., *The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2021, vol. 30, issue 1, s. 34–45, <https://doi.org/10.1111/reel.12336>.
- Nowakowski T., *Przekroczenie norm jakości powietrza a ochrona dóbr osobistych. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 5, C40, s. 3–17.
- Pallemaerts M., *The human right to a healthy environment as a substantive right*, w: M. Déjeant-Pons, M. Pallemaerts, *Human rights and the environment: Compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and European framework*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, s. 11–21.

- Parola G., *Environmental democracy at the global level: Rights and duties for a new citizenship*, Versita, London 2013, <https://doi.org/10.2478/9788376560144>.
- Pepper R., Hobbs H., *The environment is all rights: Human rights, constitutional rights and environmental rights*, „Melbourne University Law Review” 2020, vol. 44, no. 2, s. 634–678.
- Percival R.V., „Greening” the constitution – harmonizing environmental and constitutional values, „Environmental Law” 2002, vol. 32, no. 4, s. 809–871.
- Shelton D., *Human rights and the environment: What specific environmental rights have been recognized?*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2006, vol. 35, no. 1, s. 129–171.
- Skorupka A., *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Przełęcz Sądowy” 2022, nr 5, s. 112–120.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych za skutki zanieczyszczonego powietrza. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 6, C49, s. 3–23.
- Szyrowski B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7/8, s. 284–295.
- Trzewik J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 27/20*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2, s. 389–397, <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.02.29>.
- Zoll F., Południak-Gierk K., Bańczyk W., *Towards an environment-friendly law of obligations, w: The future of European private law*, eds. A. Janssen, M. Lehmann, R. Schulze, Nomos, Baden-Baden 2023, s. 195–224, <http://doi.org/10.5771/9783748913078-195>.

Karolina Karpus

„Zazielenianie” prawa cywilnego – ochrona dóbr osobistych a zielony konstytucjonalizm i prawa środowiskowe

Streszczenie

Związki między ochroną środowiska a ustrojem współczesnego państwa demokratycznego można opisać za pomocą koncepcji zielonego konstytucjonalizmu, która obrazuje obowiązki władz publicznych i skorelowane z nimi prawa podmiotów indywidualnych na tle transformacji życia społeczno-ekonomicznego w kierunku zrównoważonego rozwoju. System prawny nie może pozostawać neutralny wobec tego procesu, szczególnie gdy wyzwania w tym zakresie wynikają z zobowiązań międzynarodowych i unijnych przyjętych przez państwo polskie, zwłaszcza w ramach konwencji z Aarhus i prawa praw człowieka. W ich świetle można obecnie uznać, że ochrona środowiska jako zadanie państwa stanowi tzw. pozytywny obowiązek i w relacji do niego ocenia się możliwość korzystania przez członków społeczeństwa z praw indywidualnych, wśród których należy wyodrębnić prawa środowiskowe (materialne i proceduralne). Gdy państwo narusza wymóg ustanowienia właściwych ram prawnych i ich egzekwowania, może to narażać członków społeczeństwa na kontakt ze zdegradowanym środowiskiem (np. na ekspozycję na powietrze złej jakości, czyli smog). Z uwagi na gwarancje wynikające ze zobowiązań państwa polskiego powinni oni móc uzyskać ochronę prawną także w obszarze prawa prywatnego. Na tym tle uchwała Sądu Najwyższego z 2021 r. w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 obrazuje aktualny stopień „zazielenienia” koncepcji dóbr osobistych w prawie polskim. Artykuł

ma na celu nakreślenie kontekstu owego rozstrzygnięcia SN z perspektywy prawa ochrony środowiska i ocenę odnośnej argumentacji – zarówno tej wyłaniającej się z uzasadnienia uchwały, jak i prezentowanej przez glosatorów. W rezultacie nasuwa się postulat stosowania interdyscyplinarnego podejścia badawczego, by nadać debacie nad „zazielenianiem” art. 23–24 k.c. bardziej konstruktywny charakter.

Słowa kluczowe: zielony konstytucjonalizm, partycypacja społeczna w ochronie środowiska, konwencja z Aarhus, dobro osobiste, prawo do czystego środowiska

Каролина Карпус

«Экологизация» гражданского права – защита личных прав в сравнении с «зеленым конституционализмом» и экологическим правом

Резюме

Взаимосвязь между охраной окружающей среды и системой современного демократического государства можно описать с помощью концепции «зеленого конституционализма», которая отображает обязанности органов государственной власти и соотнесенные с ними права отдельных субъектов на фоне трансформации социально-экономической жизни в сторону устойчивого развития. Правовая система не может оставаться нейтральной по отношению к этому процессу. Это особенно актуально, когда вызовы в этой области следуют из международных обязательств и обязательств перед ЕС, принятых польским государством в указанной области, особенно в соответствии с Орхусской конвенцией и правами человека. В их свете можно считать, что охрана окружающей среды как задача государства представляет собой так называемое позитивное обязательство, по отношению к которому оценивается возможность для членов общества пользоваться индивидуальными правами, среди которых следует выделить группу экологических (материальных и процессуальных) прав. Если государство нарушает требование о создании соответствующих правовых рамок и их эффективном применении, это может привести к тому, что члены общества подвергаются риску контакта с ухудшенной окружающей средой (например, воздействию воздуха низкого качества, т. е. смога). В свете гарантий, вытекающих из международных обязательств польского государства и обязательств перед ЕС, они должны иметь возможность получить правовую защиту, в том числе в сфере частного права. Таким образом, в этом контексте постановление Верховного суда от 2021 года по делу № III CZP 27/20 иллюстрирует текущую степень «экологизации» концепции личных прав в польском праве. Цель данной статьи – описать контекст этого постановления Верховного суда с точки зрения экологического права и оценить аргументы, приведенные по этому поводу, т. е. как те, что вытекают из обоснования постановления, так и изложенные в научных комментариях. Затем на этой основе можно выдвинуть постулаты, обращающие внимание на необходимость применения междисциплинарного исследовательского подхода, чтобы придать дискуссии об «экологизации» статей 23–24 Гражданского кодекса более конструктивный характер.

Ключевые слова: зеленый конституционализм, участие общественности в охране окружающей среды, Орхусская конвенция, личные права, право на чистую окружающую среду

Karolina Karpus

„Rendere più ecologico” il diritto civile – la tutela dei diritti della persona contro il costituzionalismo verde e i diritti dell’ambiente


Sommario

Il rapporto tra la tutela dell’ambiente e l’ordinamento di un moderno Stato democratico può essere descritto attraverso il concetto di costituzionalismo verde, che descrive gli obblighi dei poteri pubblici e i diritti correlati dei singoli soggetti sullo sfondo della trasformazione della vita socio-economica verso uno sviluppo sostenibile. Il sistema giuridico non può rimanere neutrale rispetto a questo processo. Ciò è particolarmente vero quando le sfide in questo senso derivano dagli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato polacco nell’area indicata, in particolare ai sensi della Convenzione di Aarhus e della legge sui diritti umani. Alla luce di ciò, si può ritenere che la tutela dell’ambiente come compito dello Stato costituisca un cosiddetto obbligo positivo, in relazione al quale si valuta la possibilità per i membri della società di godere di diritti individuali, tra i quali si deve distinguere un gruppo di diritti ambientali (sostanziali e procedurali). Quando lo Stato viola l’obbligo di istituire un quadro giuridico appropriato e di farlo rispettare efficacemente, ciò può comportare l’esposizione dei membri della società al rischio di entrare in contatto con un ambiente degradato (ad esempio, l’esposizione ad aria di scarsa qualità, cioè lo smog). Alla luce delle garanzie derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari dello Stato polacco, essi dovrebbero essere in grado di ottenere protezione legale, anche nell’ambito del diritto privato. In questo contesto, la risoluzione del 2021 della Corte Suprema nel caso n. III CZP 27/20 illustra l’attuale grado di „ecologizzazione” del concetto di beni. Lo scopo di questo articolo è quello di delineare il contesto di questa decisione della Corte di Cassazione dal punto di vista del diritto ambientale e di valutare l’argomentazione svolta su questo sfondo, cioè sia quella che emerge dalla motivazione della risoluzione sia quella presentata dai glossatori. Su questa base si possono poi avanzare dei postulati, richiamando l’attenzione sulla necessità di applicare un approccio di ricerca interdisciplinare per rendere più costruttivo il dibattito sul „rinverdimento” degli articoli 23–24 del Codice civile.

Parole chiave: costituzionalismo verde, partecipazione pubblica alla protezione dell’ambiente, Convenzione di Aarhus, interesse personale, diritto a un ambiente pulito



Soňa Košičiarová

 <https://orcid.org/0009-0001-3075-7579>

Trnava University in Trnava
Slovakia

Legal means of protection against abuse of the right of public participation in the decision-making process in environmental matters – current situation in the Slovak Republic

Summary

The Aarhus Convention guarantees several procedural rights which the concerned public can actively use as long as it is involved in the environmental impact assessment procedure. This international treaty assumes that the affected public uses its procedural rights with the intention of ensuring the protection of the environment. In practice, however, this may not be the case.

Using a specific example from Slovakia, the author points to a case where there was a suspicion that a non-governmental organization was using its subjective rights pursuing a goal other than it is required by the Aarhus Convention. The administrative authorities believed that such behavior could be an abuse of the procedural rights guaranteed by the Convention and therefore they sought legal tools within the administrative law, the use of which would not be in conflict with the Aarhus Convention.

This article addresses the issue of legal limits that prevent parties from restricting the procedural rights of the concerned public guaranteed by the Aarhus Convention.

Key words: Aarhus Convention, procedural rights of the public, abuse of law

Introduction

Abuse of law, quite widespread in private law, has until recently seemed rather marginal, negligible phenomenon within public law. However, this has been changing over recent years.

The abuse of power by a public authority generally consists in its behavior that does not pay attention to the essence or meaning (purpose) of legal regulation.

It can be a situation when:

- action results in an illegitimate goal,
- the public body/entity achieves the legally established goal by illegitimate means of exercising authority.¹

Judicial jurisprudence describes the illegitimate way of exercising the power of a public authority as “arbitrariness.”

It must be culpable conduct on the part of the public administration body. The presence of *good faith* excludes the maliciousness of the action.

A malicious consequence in public administration is a *violation of public interest*, regardless of whether it was achieved by prioritizing private or public interest.

The requirement for the *legality* of the exercise of public authority is explicitly regulated in the legal order. The requirement for the *legitimacy* of the exercise of public power is explicitly regulated only exceptionally.² Otherwise, it can be derived by interpretation, since the *prohibition of abuse* of the exercise of public power for an improper purpose is a part of the essence of the rule of law.

The *prohibition of misuse* applies not only to the exercise of public power by public authorities, but also to *private individuals*. In practice, there are many cases where they abuse their rights and freedoms of a private and public law nature.

Abuse of public subjective rights and freedoms by the private persons as addressees of public administration is a *culpable act*, that is led by the *intention to cause harm* to the public or private interest protected by law. In practice, fundamental rights and freedoms guaranteed by the constitution or rights and freedoms guaranteed by an international treaty (regardless of whether they have a substantive or procedural nature) can become a tool of abuse.

This article deals with the actions of a specific Slovak non-governmental organization that, as part of the public/concerned public in Environmental Impact

¹ S. Košičiarová: *Zákaz zneužitia verejných subjektívnych práv a slobôd*. “Acta Universitatis Carolinae: Iuridica” 67, 4 (2021), pp. 77–91.

² For example, through the prohibition of abuse of power in limiting constitutional rights and freedoms.

Assessment procedure, used its procedural rights guaranteed by the Convention on Access to Information, Public Participation in the Decision-Making Process and Access to Justice in Environmental Matters (hereinafter referred to as the Aarhus Convention) in a way that provoked an expert discussion regarding the legal nature of abuse of public subjective rights and freedoms, the classification on forms of this type of prohibited behavior and also the legal means that should be available to the competent public authorities to protect the public and private interest affected by such malicious actions.

1. Procedural rights of the public/concerned public in the assessment of the effects of proposed activities

The Aarhus Convention has been created to empower the role of citizens and civil society organizations in environmental matters and is founded on the principles of participatory democracy. This international treaty establishes a number of rights granted to the individuals and NGOs with regard to the environment.

The Convention has three main “pillars”: it gives people the right to access information about the environment. It also promotes public participation in decision-making and provides access to justice on environmental matters.

The goal of the so-called second pillar of the Aarhus Convention is to introduce a system that would ensure the exercise of the *public’s right to participate in the decision-making process* regarding specific activities and their changes with an impact on the environment. The public must be informed about all the relevant projects and it has to have the chance to participate during the decision-making and legislative processes. Decision makers can take advantage of people’s knowledge and expertise; this contribution is a strong opportunity to improve the quality of the environmental decisions, outcomes, and to guarantee procedural legitimacy.³

The Aarhus Convention recognizes that better quality decisions are achieved by guaranteeing the public the opportunity to provide its suggestions and demanding from public authorities to take the said comments into account during the decision-making process.⁴

³ V. Rodenhoff: *The Aarhus Convention and its implications for the “Institutions” of the European Community*. “Review of European Community and International Environmental Law” 11, 3 (2003), p. 345.

⁴ Á. Ryll: *Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*. “Journal of Environmental Law” 35, 1 (March 2023), p. 165.

The international treaty in question does not specify the details of public participation in the decision-making process. It is the task of the legislation of the individual parties to the Aarhus Convention.⁵

Within the second pillar, these provisions of Art. 6 of this international agreement are applicable, namely:

- paragraph 7 (“procedures for public participation shall allow the public to submit, in writing or, as appropriate, at a public hearing or inquiry with the applicant, any comments, information, analyses or opinions that it considers relevant to the proposed activity”);
- paragraph 8 (“each Party shall ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation”).

Paragraph 7 implies the right of the public/concerned public to have national legal procedures within which the public will be able to submit comments (“procedures for submitting comments”). Every person has the right to submit comments, information, analysis or opinions *during the public participation process*.

Paragraph 7 gives the public *the right to submit in writing* any comments, information, analysis or opinions it considers relevant. However, no specific format or content of comments is prescribed.

The possibility of commenting by the public/concerned public should be available *during the entire comment period*, which – together with the possibility to inspect documents according to Art. 6 par. 6 – should coincide with the gathering of information at the decision-making stage of the authorities.⁶

According to Art. 6 par. 8 of the Aarhus Convention it is necessary to assure that the decisions of the authorities *take into account the participation of the public/concerned public* (“parties must ensure that decision takes due account

⁵ It is interesting to get familiar with the substantial case law developed by the Committee of the Aarhus Convention. Since its establishment in 2002 by the First Meeting of the Parties of the Aarhus Convention, the Committee has dealt with numerous issues related to practical implementation of the Convention by the parties. In many cases, the Committee had to interpret and apply Convention’s provisions to specific situations brought to its attention by the public and parties. For more information see A. Andrusyevych, T. Alge, C. Konrad (eds.): *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*. 2nd edn. Lviv: RACSE, 2011.

⁶ The aforementioned requirement of the Aarhus Convention is regulated in more detail by Art. 6 par. 4 of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. According to it, the concerned public should have the *right to participate in decision-making* guaranteed by the national law of a member state of the European Union. In this context, the Directive guarantees to the concerned public:

- the right to be provided with “early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2)”;
- the right for this purpose “to express comments and opinions when all options are open to the competent authority or authorities before the decision on the request for development consent is taken.”

of public participation”). The interpretation of the relevant requirement of the international agreement expresses the obligation that:

- the authority dealt with every submitted comment,
- the authority took into account the comments of the public (it evaluated their importance with regard to the concerned public interest in a specific matter).

The Art. 6 par. 8 of the Aarhus Convention, which imposes the obligation to “take due account” of public comments, is closely related to the second sentence in Art. 6 par. 9, according to which: “Each Party shall make accessible to the public the text of the decision along with the reasons and considerations on which the decision is based.”

Dealing with the submitted comment therefore (from a procedural law point of view) means the authority’s obligation to explicitly mention it in the justification of the decision as a basis for the decision.

The obligation *to consider the comment* does not mean that the authority must accept it. The authority has the option to disregard comments that are substantively incorrect. It will not take into account comments that are not enforceable.

The justification of why the body did not take the comment into account or explanation of why it took it into account only partially, must not be missing in the justification of the body’s decision and has to be convincing (argumentatively based).

*The Aarhus Convention: An Implementation Guide*⁷ emphasizes that Art. 6 par. 8 implies that “any failure to take into account the result of public participation is a procedural violation that can cause the decision to be invalid. In appropriate circumstances, a member of the public whose comments were not properly taken into account will be able to challenge the final decision in administrative proceedings or court proceedings on this basis pursuant to Art. 9 par. 2.”

According to the Slovak legal order, the “invalidity of the decision” means the “illegality” of the decision, which – as a consequence – must be annulled. However, not every failure causes the illegality of the issued decision. It would have to be a comment that is so important for the outcome of the entire procedure that not taking it into account would violate the basic rule that the decision of the public administration body must be based on a reliably ascertained state of affairs.

A system where public comments are routinely ignored or not accepted on their merits without proper explanation would not be in line with the Aarhus Convention.

⁷ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. United Nations Economic Commission for Europe. Second edition, 2014. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf [access: 5.08.2023].

However, the right to submit comments is not the only public subjective right of natural and legal persons, their organizations and groups of a procedural nature guaranteed by the Aarhus Convention. According to Act No. 24/2006 Coll., among other subjective rights of the public/concerned public, which are connected with the procedure of competent authorities in assessing the effects of proposed activities and their changes on the environment, valid procedural law includes the right:

- to be a party to the procedures (legal regulation in Slovakia even guaranteed the right to participate in the proceedings additionally, i.e., in the appeals phase until March 30, 2024);
- to use all procedural rights as a participant in administrative procedures, including the right to file a legal action against a valid decision of a public administration body.

2. Procedural rights of the public/concerned public in environmental impact assessment procedures as a tool of abuse?

In the Slovak legal literature there has been a discussion carried out concerning the abuse of public subjective rights in connection with the growing evidence of the actions of a specific non-governmental organization in Environmental Impact Assessment procedure.

Some public administration bodies suspected this non-governmental organization not to be concerned with environmental protection or mitigating the effects of the assessed activity on the environment, but only with delaying the validity of the permissions relating to the activities carried out by the real-estate commercial developers or exerting pressure on them in order to obtain property profit from them.

The situations in which, according to them, there was an abuse of the right concerned projects financed from the funds of the European Union, which must be carried out within the specified deadline, otherwise it is not possible to draw the financial funds of the European Union. Specifically, the non-governmental organization actively used:

- the right to submit opinions (these contained many different points and requirements, in the same or a similar wording submitted for almost every project in the entire territory of Slovakia, while it was obvious that the author did not study the matter and some comments contained in the opinion were meaningless);

- the right to file an appeal with the aim of becoming the additional party to the procedures, as if the non-governmental organization had not had time for it in the first-instance procedures.

In this way, the civic association could extend the permitting process by several months, in some cases even by more than a year.⁸

Based on complaints from developers, the Ministry of Economy of the Slovak Republic filed a criminal complaint for suspicion of a criminal act. If the conduct of a non-governmental organization could not be legally qualified as criminal one, it remained an open question as to what means of administrative law could be used to deal with such behavior by the relevant public administration body in the EIA procedures. Lawyers sought answers to the following questions:

- whether the application of prohibition of abuse of rights is possible,
- what can be the legal consequences of “abuse of law” according to the administrative law, and
- whether and in what way such behavior of the concerned public can be prohibited by law.

3. Was it possible to qualify the actions of the non-governmental organization as vexation?

Vexation is behavior that appears to be formally compliant with the law. Therefore, if it is not proven that it has a negative impact on the interest protected by the law, measures designed to eliminate such behavior cannot be used. The fact that the behavior has a negative impact on an interest protected by law has to be reliably proven in each specific case. The public authority bears the burden of proof in any such a case.⁹ It was also the fundamental moment in the attempt to solve the problem of a non-governmental organization behaving abnormally as a part of the concerned public according to Act No. 24/2006 Coll.

The Aarhus Convention assumes that the subjective rights will be implemented by persons *in bona fide*, in order to ensure the *protection of the environment*. For this purpose, the text of this international agreement does not take into account, whether the use of procedural rights of the public/concerned public burdens the public administration in terms of the number of actions performed

⁸ In more details on that P. Wilfling, in: I. Vozár et al.: *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. Pezinok: Via Iuris, 2020, pp. 119 ff.

⁹ S. Košičiarová, in: I. Vozár et al.: *Analýza vybraných aspektov...*, p. 111.

or the length of the procedure. It does not protect the public interest in the proper and effective performance of public administration. It does not limit or condition the possibility of the public/concerned public to use procedural rights. The public/concerned public can therefore participate in an unlimited number of procedures for the purpose of protecting the environment, without limitation in terms of quantity, determination of content or requirements for the content quality of submissions.

Based on this, the lawyers argued that the reason for the application of the prohibition of abuse of rights should not in practice be either the number of submissions by the same subject, or the territorial distance of the place of the proposed activity from the seat or residence of this subject, since it is not possible to conclude from these circumstances alone that the purpose of the submissions is not to protect the environment. According to Wilfling's opinion, "If a specific member of the concerned public always submits the same comments on various proposed activities, even such a situation cannot *a priori* be considered an abuse of the law, provided that these comments are aimed at protecting the environment or mitigating the negative effects of the proposed activity on the environment."¹⁰

One can agree with his attitude. The international treaty in question does not establish any legal limits for the public/concerned public. If it proceeds in accordance with the rules provided for by the Aarhus Convention, it is not allowed to consider limiting its rights by pointing out the maliciousness of the action towards other persons (developers) in a situation where such behavior does not affect the public interest in environmental protection, or the goal of Environmental Impact Assessment – to professionally and publicly assess the impact of the project and its changes on the environment.

4. Legal means of protection against the abuse of public subjective rights and the possibilities of national public law regulation

When a public subjective right/freedom is abused the subject acts against an interest protected by law but in a way that is not foreseen by the legal norm, and therefore often not even explicitly prohibited. Abuse of a public subjective right/freedom by a person is not an offence. Therefore the person is not the subject of administrative liability.

¹⁰ P. Wilfling, in: I. Vozár et al.: *Analýza vybraných aspektov...*, p. 131.

If the abuse of public subjective right/freedom causes a *malicious consequence in public administration*, this negative effect should be removed. In such a cases, national law establishes the power of public administration body not to recognize the effects of the submitted application without making a decision on it, to withdraw the granted advantage, to reject the application, to cancel the issued decision, etc.

In this case the Slovak parliament was looking for a solution that would not conflict with the Aarhus Convention. Amendment to Act No. 24/2006 Coll. (Act No. 69/2023 Coll.) in § 20 added the text for this purpose: “(4) [...] an obviously unjustified comment is not taken into account. A comment is obviously unjustified if it clearly does not concern the proposed activity, change of the proposed activity or its effects on the environment. In the reasoning of the decision, the administrative body shall state the reasons for which it did not take into account the comments of the public.”

Even if the above quoted act instructs the public authority not to deal with a certain group of public comments, it does not mean that it limits the right of the public/concerned public to submit comments. The obligation of the public administration body to explain the facts on the basis of which it evaluated the submitted comment as obviously unjustified avoid the possibility to consider a comment as clearly unfounded when it is not the case.

Conclusions

In the article I pointed out how narrow the legislative leeway is for administrative legislation that incurs the obligations arising from the Aarhus Convention regarding the procedural rights of the public/concerned public, if the legislator should intend to limit them.

Using a specific example, I have shown how the Slovak parliament reacted to the purposeful behavior of a non-governmental organization as part of the public/concerned public, raising suspicions of abuse of its procedural rights in relation to another party to the Environmental Impact Assessment procedure (the developer).

What was evidently difficult to prove in the analyzed case was that the intention of the non-governmental organization was not to protect the environment or mitigate negative effects on the environment. The application of the tools of *administrative law* was out of the question, as the laws do not provide for them.

For these reasons, only the means of criminal law and civil law could have been used to protect developers from the abuse of Environmental Impact Assessment procedural rights (if the material legal conditions had been met).

Literature

- Andrusevych A., Alge T., Konrad C. (eds.): *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*. 2nd edn. Lviv: RACSE, 2011. Available online at: https://unece.org/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf
- Danthinne A., Eliantonio M., Peeters M.: *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*. “Review of European, Comparative & International Environmental Law” (RECIEL) 31, 3 (2022), pp. 411–420. doi:10.1111/reel.12450.
- Košičiarová S.: *Zákaz zneužitia verejných subjektívnych práv a slobôd*. “Acta Universitatis Carolinae: Iuridica” 67, 4 (2021), pp. 77–91.
- Rodenhoff V.: *The Aarhus convention and its implications for the “Institutions” of the European Community*. “Review of European Community and International Environmental Law” 11, 3 (2003), pp. 343–357. doi:10.1111/1467-9388.00332.
- Ryall Á.: *Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*. “Journal of Environmental Law” 35, 1 (March 2023), pp. 161–166. doi.org/10.1093/jel/eqac023.
- Ryan M., Giesbers E., Heffernan R., Stock A., Droy S., Blanchet T., Stec S., Abat A., Gurzawska A., Warso Z.: *Developing normative criteria for meaningful citizen participation and deliberation in environmental policy*. “Innovation: The European Journal of Social Science Research” (2023), pp. 1–38. doi.org/10.1080/13511610.2023.2217520.
- Tichý L., Maslowski S., Troup T. (eds.): *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016.
- Vozár I., Figuli I., Jasík M., Jusková A., Luptáková Urbanová I., Košičiarová S., Wilfling P.: *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. Pezinok: Via Iuris, 2020.
- Weaver D.: *The Aarhus Convention and process cosmopolitanism*. “International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 18, 2 (2017), pp. 199–213.

Soňa Košičiarová

Prawne środki ochrony przed nadużywaniem prawa do udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym w sprawach środowiskowych – obecna sytuacja w Republice Słowackiej

Streszczenie

Konwencja z Aarhus gwarantuje kilka praw proceduralnych, z których zainteresowana społeczność może aktywnie korzystać tak długo, jak jest zaangażowana w procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Ten międzynarodowy traktat zakłada, że zainteresowana społeczność korzysta ze swoich praw proceduralnych z zamiarem zapewnienia ochrony środowiska. W praktyce może być jednak inaczej.

Posługując się konkretnym przykładem ze Słowacji, autorka wskazuje na przypadek, w którym istniało podejrzenie, że organizacja pozarządowa wykorzystuje swoje prawa podmio-

towe w celu innym niż wymaga tego Konwencja z Aarhus. Władze administracyjne uważały, że takie zachowanie może stanowić nadużycie praw proceduralnych gwarantowanych przez Konwencję, dlatego poszukiwały narzędzi prawnych w ramach prawa administracyjnego, których wykorzystanie nie byłoby sprzeczne z Konwencją z Aarhus.

Niniejszy artykuł porusza kwestię ograniczeń prawnych, które uniemożliwiają stronom ograniczanie praw proceduralnych zainteresowanej społeczności gwarantowanych przez Konwencję z Aarhus.

Słowa kluczowe: nadużycie prawa, Konwencja z Aarhus, prawa proceduralne członków społeczeństwa

Соня Кошичарова

Правовые средства защиты от злоупотребления правом на участие общественности в принятии решений по экологическим вопросам – текущая ситуация в Словацкой Республике

Резюме

Орхусская конвенция гарантирует ряд процедурных прав, которыми может активно пользоваться заинтересованная общественность, до тех пор, пока она участвует в процедуре оценки воздействия на окружающую среду. Данный международный договор предусматривает, что заинтересованная общественность осуществляет свои процедурные права с целью обеспечения защиты окружающей среды. Но на практике может быть по-другому.

Используя конкретный пример Словакии, авторка указывает на случай, когда возникло подозрение, что неправительственная организация использовала свои субъективные права в целях, отличных от предусмотренных Орхусской конвенцией. Административные органы считали, что такие действия могут представлять собой злоупотребление процедурными правами, гарантированными Конвенцией, и поэтому искали правовые инструменты в соответствии с административным правом, использование которых не противоречило бы Орхусской конвенции.

В данной статье рассматривается вопрос правовых ограничений, которые не позволяют сторонам ограничивать процедурные права заинтересованной общественности, гарантированные Орхусской конвенцией.

Ключевые слова: злоупотребление правом, Орхусская конвенция, процедурные права членов общества

Soňa Košičiarová

Tutele legali contro l'abuso del diritto alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale – la situazione attuale nella Repubblica Slovacca

Sommario

La Convenzione di Aarhus garantisce diversi diritti procedurali che il pubblico interessato può esercitare attivamente finché è coinvolto nella procedura di valutazione dell'impatto ambientale. Questo trattato internazionale presuppone che il pubblico interessato eserciti i propri diritti procedurali con l'intento di garantire la protezione dell'ambiente. Nella pratica, tuttavia, questo potrebbe non essere il caso.

Utilizzando un esempio specifico della Slovacchia, l'autore segnala un caso in cui si sospettava che una ONG usasse i propri diritti soggettivi per uno scopo diverso da quello richiesto dalla Convenzione di Aarhus. Le autorità amministrative hanno ritenuto che tale comportamento potesse costituire un abuso dei diritti procedurali garantiti dalla Convenzione e hanno quindi cercato strumenti legali nell'ambito del diritto amministrativo, il cui uso non sarebbe stato contrario alla Convenzione di Aarhus.

Questo articolo affronta i vincoli legali che impediscono alle parti di limitare i diritti procedurali del pubblico interessato garantiti dalla Convenzione di Aarhus.

Parole chiave: abuso di diritto, Convenzione di Aarhus, diritti procedurali dei membri del pubblico



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.

Keywords: 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 Jendroška, 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 rozwinienia 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 rzutujących 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 samowykonalnego). 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 pełność 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.ś. 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 podkreślają potrzebę i możliwości bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego zyskując 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 stosowania 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.
- Szkudlarek 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



Wojciech Radecki

 <https://orcid.org/0000-0002-9755-9235>

emerytowany profesor zwyczajny Polskiej Akademii Nauk

Polska

Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku

Penal solutions in the Polish, Czech and Slovak provisions on access to environmental information

Summary

The subject of this paper are penal solutions – embracing liability for offences, petty offences and administrative infringements – that may be used in the cases of violation of provisions on access to the environmental information under the Polish, Czech and Slovak law. First, the article’s author uses the comparative approach to analyse the development of the right to environmental information in these three legal systems. Then, he searches for answers to the question about the genesis, evolution and functioning of specific penal solutions aimed at behaviours that violate this subjective right of the members of the public, being one of the three pillars of public participation in environmental matters under the Aarhus Convention.

Keywords: right to environmental information, information dissemination, offence, petty offence, administrative infringement

1. Wprowadzenie

Minęło ćwierć wieku od 25 czerwca 1998 r., kiedy to w duńskim Aarhus została sporządzona Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹. Jej postanowienia na temat prawa do informacji o środowisku i jego ochronie² nie powstawały w pustce prawnej. Na płaszczyźnie europejskiej poprzedziła je dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku³, zastąpiona już po podpisaniu przez Wspólnotę Europejską konwencji z Aarhus dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG⁴. Na płaszczyźnie krajowej – ograniczonej, zgodnie z zamierzeniem badawczym, do Czech i Słowacji (a przedtem Czecho-Słowacji) oraz Polski – były poprzedzone regulacjami konstytucyjnymi. Wprowadzono je najpierw w Czecho-Słowacji ustawą konstytucyjną z dnia 9 stycznia 1991 r.⁵ przyjmującą Kartę podstawowych praw i wolności (*Listina základních práv a svobod* w języku czeskim, *Listina základných práv a slobôd* w języku słowackim), która w art. 35 ust. 2 przyznaje każdemu prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych. Po podziale Czecho-Słowacji 1 stycznia 1993 r. Karta stała się częścią składową konstytucyjnego ustroju Republiki Czeskiej⁶, wobec czego Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.⁷ postanowień tego aktu już nie powtarza. W Słowacji natomiast wprowadzicie Karta też nadal obowiązuje, ale jej postanowienia zostały z nieznacznymi zmianami powtórzone w Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.⁸, która prawo do informacji o środowisku ujmuje w art. 45 jako prawo każdego do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu.

¹ Polski tekst konwencji: Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

² Terminologia jest niejednolita, co zostało zasygnalizowane dalej. Na potrzeby opracowania przyjęto, że uprawnienie to może być określane zamiennie jako „prawo do informacji o środowisku” lub „dostęp do informacji o środowisku”.

³ Dz. Urz. WE L 158 z dnia 23 czerwca 1990 r., s. 56–58.

⁴ Dz. Urz. UE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r., s. 26–32.

⁵ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb.

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁷ Ústava České republiky – ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Po kilku latach także Polska wprowadziła omawiane uprawnienie – w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ – jako przysługujące każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Należy od razu zaznaczyć, że podczas gdy w Czechach i Słowacji oprócz prawa do informacji o środowisku przyjęto również materialne prawo każdego do sprzyjającego środowiska (*právo na příznivé životní prostředí* w art. 35 ust. 1 Karty, *právo na priaznivé životné prostredie* w art. 44 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej), polski ustrojodawca nie powtórzył znanego od 1976 r. konstytucyjnego prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego¹⁰ i tylko prawo do informacji o środowisku ujął jako publiczne prawo podmiotowe.

Celem opracowania jest ustalenie stanu *de lege lata*, jeśli chodzi o sankcje za naruszenie prawa do informacji o środowisku, przysługującego członkom społeczeństwa, które są stosowane w trzech systemach prawnych – polskim, czeskim i słowackim. Tak zaplanowane badania komparatystyczne zmierzają do nakreślenia odpowiedniego tła, wzmacniającego argumentację w ramach analizy krytycznej. Pozwala ona sformułować wobec ustawodawcy polskiego postulaty w sprawie kierunku pożądanych zmian. Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej scharakteryzowano podstawy prawne prawa do informacji o środowisku z użyciem metody historycznoprawnej (ewolucja ustawodawstwa krajowego trzech państw) oraz metody dogmatycznoprawnej. Druga, zasadnicza część artykułu została poświęcona problematyce odpowiedzialności o charakterze represyjnym za naruszenie postanowień dotyczących udostępniania informacji o środowisku. W tym zakresie szczególnie interesujące i przydatne poznawczo są poszukiwania motywów, jakie stoją za wyborem danego instrumentu penalnego (przestępstwo, wykroczenie lub delikt administracyjny) przez prawodawców w owych trzech wybranych państwach, oraz ustalenie, jak funkcjonują konkretne rozwiązania (za pomocą metody empirycznoprawnej). W podsumowaniu ujęto wnioski z badań komparatystycznych, w których świetle omówione zostały możliwe sposoby udoskonalenia rozwiązań aktualnie istniejących w prawie polskim.

2. Czeskie, słowackie i polskie ustawodawstwo zwykłe

Zarówno w Czechach i Słowacji, jak i w Polsce konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹⁰ Art. 71 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

Dlatego elementarne znaczenie mają ustawy zwykle temu poświęcone. Należy wszakże od razu zwrócić uwagę, że dostęp do informacji o środowisku wpisuje się w zakres prawa do informacji o sprawach publicznych. Powszechny dostęp do takich informacji jest gwarantowany konstytucyjnie w art. 17 Karty podstawowych praw i wolności, art. 26 Konstytucji Republiki Słowackiej i art. 61 Konstytucji RP. W związku z tym w dalszych rozważaniach uwzględniłam obie części prawa do informacji, a szczególny akcent kładę na relacje między nimi.

Pierwszym aktem prawnym, który odniósł się do informacji o środowisku, była przyjęta przez Zgromadzenie Federalne ówczesnej Czesko-Słowackiej Republiki Federacyjnej ustawa z dnia 5 grudnia 1991 r. o środowisku, po niewielkich zmianach nadal obowiązująca w Czechach¹¹ i Słowacji¹². Analizowanemu tu zagadnieniu poświęcono § 14, zamieszczony wśród zasad ochrony środowiska. Żywość tego przepisu był jednak krótki, bo w Czechach został on uchylony ustawą z dnia 13 maja 1998 r. o prawie do informacji o środowisku¹³, z istotnymi zmianami obowiązująca do dziś. Następnego dnia, 14 maja 1998 r., w Słowacji przyjęto ustawę o dostępie do informacji o środowisku¹⁴, która uchyliła § 14 tamtejszej ustawy o środowisku, ale sama obowiązywała zaledwie dwa lata.

By utrzymać kolejność chronologiczną, wskażę jeszcze na czeską ustawę z dnia 11 maja 1999 r. o swobodnym dostępie do informacji¹⁵, gdzie w § 2 ust. 3 wprost określono jej relację do ustawy o prawie do informacji o środowisku: postanowiono mianowicie, że ta ogólna ustawa nie stosuje się m.in. do informacji, których udostępnianie reguluje ustawa szczególna. Wyrażenie „ustawa szczególna” (*zvláštní zákon*) zostało opatrzone odnośnikiem „lb” z wyjaśnieniem: „Na przykład ustawa o prawie do informacji o środowisku” (*Například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí*). W znakomitym dziele autorów czeskich dotyczącym informacji o środowisku w Europie Środkowej znajdujemy komentarz, że udzielanie informacji według każdej z tych ustaw ma własny, specyficzny reżim, a subsydiarne wykorzystanie ustawy informacyjnej przy udzielaniu informacji o środowisku zasadniczo nie wchodzi w rachubę¹⁶.

Odmienne kwestię tę rozwiązał ustawodawca słowacki. Ustawa z dnia 17 maja 2000 r. o wolności informacji¹⁷ uchyliła ustawę z 1998 r. o dostępie

¹¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹² Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

¹³ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹⁴ Zákon č. 171/1998 Z.z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

¹⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹⁶ J. Hak, *Česko*, w: J. Hak, O. Vícha, *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer, Praha 2020, s. 43.

¹⁷ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

do informacji o środowisku oraz dodała § 33a i § 33b do ustawy o środowisku. Wskazując, że w ustawie z 2000 r. transponuje postanowienia dyrektywy unijnej o dostępie do informacji o środowisku¹⁸, ustawodawca słowacki dał jasno do zrozumienia, że dostęp ten podlega reżimowi owej ogólnej ustawy informacyjnej. Ustawa ta z pewnymi zmianami nadal obowiązuje. Po niej przyjęta została, z licznymi zmianami także wciąż obowiązująca, ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku¹⁹, której § 10 ust. 1 stanowi, że udostępnianie informacji o środowisku na wniosek regulują odrębne przepisy. Odnośnik 7 precyzuje, że chodzi o przepisy ustawy z 2000 r. o wolności informacji. Sytuacja w Słowacji wygląda więc tak, że aktywne udostępnianie informacji o środowisku jest unormowane przede wszystkim w ustawie z 2004 r. oraz w § 33a i § 33b ustawy o środowisku, ale udostępnianie informacji o środowisku na wniosek – ustawą z 2000 r. o wolności informacji.

Z kolei na gruncie ustawodawstwa polskiego pierwsza regulacja poświęcona dostępowi do informacji o środowisku pojawiła się w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰. Geneza tego aktu prawnego była dość niezwykła. Otóż w 2000 r. do finiszu zmierzały prace nad projektem wielkiej ustawy o ochronie środowiska, ale uzyskanie środków przedakcesyjnych z Unii Europejskiej wymagało natychmiastowego uchwalenia ustawy o partycypacji społecznej i ocenach oddziaływania. W tej sytuacji ustawodawca „wyjął” z niemal gotowego projektu wspomnianej wielkiej ustawy trzy instrumenty horyzontalne – prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, oceny oddziaływania na środowisko – i uczynił z nich przedmiot osobnej ustawy, której rozdział 2: *Dostęp do informacji*, zawierający przepisy art. 4–11, regulował kwestie udzielania informacji o środowisku zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Kiedy po kilku miesiącach owa wielka ustawa została uchwalona w postaci ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²¹, odrębną ustawę z 2000 r. uchylono ustawą wprowadzającą²² i regulacje dotyczące trzech instrumentów horyzontalnych znalazły się tam, gdzie miało być ich miejsce: w tytule I fundamentalnej

¹⁸ W ówczesnym stanie prawnym kwestię tę regulowała dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, zastąpiona później dyrektywą 2003/4/WE.

¹⁹ Zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1157.

²¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 (nadal, po ponad stu zmianach, obowiązująca – aktualny t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) [dalej: ustawa p.o.ś.].

²² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085).

ustawy p.o.ś. – w dziale IV: *Informacja o środowisku* (art. 19–30), dziale V: *Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska* (art. 31–39) i dziale VI: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko* (art. 40–70).

Po kilku miesiącach ukazała się nadal obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³. Zważywszy, że zdecydowana większość (aczkolwiek nie całość) informacji o środowisku to równocześnie informacje publiczne, pojawił się problem relacji między działem IV tytułu I ustawy p.o.ś. a tym aktem prawnym. Wynika ona z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy d.i.p., zgodnie z którymi:

- „1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.
2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

Zamieszczony w art. 1 ust. 2 zwrot „nie naruszają” jest zasadniczo odmienny od „*se nevztahuje*” z § 2 ust. 3 czeskiej ustawy o swobodnym dostępie do informacji. Podczas gdy w Czechach owa ogólna ustawa nie stosuje się do udzielania informacji o środowisku, w Polsce ze względu na inne znaczenie zwrotu „nie naruszać” nie jest to wykluczone. Problem był analizowany w jednym z opracowań, co zaowocowało następującymi wnioskami. Z art. 1 ust. 2 ustawy d.i.p. wynika, że w przypadku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie pierwszeństwo mają przepisy szczególne, czyli p.o.ś. Ustawa d.i.p. ma zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy p.o.ś. ani inne ustawy nie wyznaczają odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji. Wszędzie tam zatem, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej „informacją publiczną” są uregulowane inaczej w ustawie d.i.p., a inaczej w ustawie szczególnej poświęconej udostępnianiu informacji i gdzie stosowania obu ustaw nie sposób pogodzić – należy się kierować przepisami ustawy szczególnej (którą w odniesieniu do informacji o środowisku jest p.o.ś.). Jednak gdy dana sprawa została uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie została uregulowana w ustawie szczególnej – zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy d.i.p.; w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś, oczywiście, stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie²⁴.

Stan prawny stworzony w 2001 r. utrzymał się przez siedem lat, po czym ustawodawca ponownie „wyjął” z ustawy p.o.ś. regulacje dotyczące trzech instrumentów horyzontalnych, uzupełnił je przepisami organizacyjnymi i uczynił

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 (wielokrotnie nowelizowana – aktualny t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902) [dalej: ustawa d.i.p.].

²⁴ *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań–Wrocław 2007, s. 64.

z nich przedmiot odrębnego aktu prawnego – 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 środowisko²⁵. Trzeba podkreślić, że w fazie przygotowywania tej zmiany ów zabieg spotkał się z jednoznacznie krytyczną oceną przedstawicieli nauki prawa, którzy uznali takie rozwiązanie za psucie prawa i złamanie koncepcji ustawy p.o.ś., ale ich uwagi zostały zignorowane. Problematyce informacji o środowisku poświęcono dział II ustawy o.o.ś.: *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie* (art. 8–28), który wprawdzie w związku z rozwojem prawa ochrony środowiska jest obszerniejszy od uchylonego działu IV tytułu I ustawy p.o.ś., lecz w warstwie merytorycznej niewiele od niego odbiega – poza bardzo istotną zmianą polegającą na przeniesieniu regulacji o państwowym monitoringu środowiska, które ostatecznie znalazły się w rozdziale 4 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁶. Regulacje normujące dostęp do informacji o środowisku zamieszczone w ustawie o.o.ś. w ujęciu koncepcyjnym odpowiadają tym z ustawy p.o.ś., wobec czego analiza teoretyczna relacji między ustawą d.i.p. a ustawą p.o.ś. zachowuje aktualność w odniesieniu do relacji między ustawą d.i.p. a ustawą o.o.ś. W tym miejscu pojawia się pytanie, które stawiam w centrum swego opracowania: czy dotyczy to także przepisu karnego art. 23 ustawy d.i.p.?

3. Regulacje penalne w odnośnych ustawach czeskich, słowackich i polskich

Mianem regulacji penalnych określam, w interesującym mnie kontekście, przepisy przewidujące odpowiedzialność o charakterze represyjnym – za przestępstwa, wykroczenia lub delikty administracyjne – w razie naruszenia postanowień o udostępnianiu informacji o środowisku. Najprostsza z tego punktu widzenia jest ocena prawa czeskiego, ponieważ ustawa z 1998 r. o prawie do informacji o środowisku nie zawierała ani nie zawiera przepisów poświęconych odpowiedzialności represyjnej za naruszenie jej postanowień. Także w ustawie z 1999 r. o swobodnym dostępie do informacji nie ma tego typu przepisów.

Bardziej złożone były i są regulacje słowackie. W uchylonej ustawie z 1998 r. o dostępie do informacji o środowisku, scharakteryzowanej w poprzednim rozdziale, znajdowały się dwa przepisy tego dotyczące: § 14 opatrzony nagłówkiem

²⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 (nadal obowiązująca – aktualny t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094) [dalej: ustawa o.o.ś. – ta forma skrótu wynika stąd, że trzonem ustawy są postanowienia o ocenach, a dwa pozostałe zakresy zostały do nich niejako dodane].

²⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 824.

„Upublicznianie informacji o zanieczyszczeniu środowiska” (*Zverejňovanie informácií o znečist'ovaní životného prostredia*) oraz § 15 opatrzony nagłówkiem „Sankcje” (*Sankcie*). Na podstawie § 15 Słowacka Inspekcja Ochrony Środowiska mogła nakładać karę pieniężną (*pokuta*) do 500 000 koron słowackich na osobę fizyczną (przedsiębiorcę) lub osobę prawną, jeżeli osoba ta:

- a) nie upubliczniła wyników pomiarów i badań w sposób określony w § 14 ust. 1 lub w podanych tam terminach,
- b) upublicznione przez nią wyniki pomiarów i badań nie zawierały danych wymaganych przez § 14 ust. 2 lub zawierały nieprawdziwe dane,
- c) nie spełniła obowiązku informowania społeczeństwa w terminie lub w zakresie określonych w § 14 ust. 3 bądź we wskazany tam sposób.

Przewidziana więc była odpowiedzialność za delikty administracyjne, ale tylko osób prawnych oraz zrównanych z nimi osób fizycznych będących przedsiębiorcami. Ustawodawca słowacki sankcjonował tym samym jedynie naruszanie obowiązków dotyczących aktywnego udostępniania informacji i jedynie informacji o zanieczyszczeniach środowiska.

Przywołana ustawa została uchylona ustawą z 2000 r. o wolności informacji, która w brzmieniu pierwotnym nie zawierała żadnych przepisów penalnych. Dopiero nowelizacją z 2005 r.²⁷ dodano do niej § 21a o wykroczeniach (*Priestupky*), którego pierwsze cztery ustępy przytoczę *in extenso*:

- „(1) Wykroczenia dopuści się ten, kto:
- a) świadomie wyda i upubliczni nieprawdziwe lub niepełne informacje,
 - b) wydaniem decyzji lub nakazu albo innym środkiem spowoduje naruszenie prawa do udostępnienia informacji,
 - c) naruszy inny obowiązek określony w tej ustawie.
- (2) Za wykroczenie z ust. 1 można wymierzyć karę pieniężną do 1650 euro²⁸ i zakaz czynności do lat dwóch.
- (3) Wykroczenie z ust. 1 można rozpoznać tylko na wniosek dotkniętej osoby (*postihnutej osoby*), jej przedstawiciela ustawowego lub opiekuna. Wnioskodawca jest uczestnikiem postępowania w sprawie o wykroczenie.
- (4) We wniosku musi zostać wskazane, kto jest osobą dotkniętą, kogo wnioskodawca oznacza jako sprawcę oraz kiedy i w jaki sposób popełniono wykroczenie”.

Z kolei § 21a ust. 5 jako organy właściwe do prowadzenia postępowania określał istniejące wówczas urzędy obwodowe, a § 21a ust. 6 poddawał orzecznictwo regułom słowackiej ustawy o wykroczeniach²⁹.

²⁷ Zákon č. 628/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 747/2004 Z.z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁸ W brzmieniu pierwotnym tego przepisu była to kwota 50 000 koron słowackich.

²⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (nadal, z wieloma zmianami, obowiązujący).

Problem prawny tkwi w tym, że ustawa z 2000 r. wprowadziła do części szczególnej ustawy o wykroczeniach nowy § 42a opatrzony nagłówkiem „Wykroczenie w zakresie prawa do dostępu do informacji” (*Priestupok na úseku práva na prístup k informáciám*) w brzmieniu następującym:

- „(1) Wykroczenia dopuści się także ten, kto świadomie wyda i upubliczni nieprawdziwe, niepełne informacje, kto naruszy obowiązek określony przepisem szczególnym, albo ten, kto wydaniem decyzji lub wydaniem nakazu albo innym środkiem spowoduje naruszenie prawa do udostępnienia informacji.
- (2) Za wykroczenie z ust. 1 można nałożyć karę pieniężną do 1659 euro i zakaz czynności do lat 2”.

Wskazanie w § 42a ust. 1 na naruszenie obowiązku określonego przepisem szczególnym (*kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom*) zostało opatrzone odnośnikiem 3a odsyłającym właśnie do ustawy z 2000 r. o wolności informacji. Wprawdzie w samym § 42a nie ma wzmianki o rozpatrywaniu stylizowanych w nim wykroczeń tylko na wniosek, ale z § 68 – zamieszczonego w części procesowej ustawy o wykroczeniach – wiemy, że wykroczenia z § 42a są rozpoznawane jedynie na wniosek, a określenie wnioskodawcy i wymagań wniosku wygląda identycznie jak w § 21a ust. 3 i 4 ustawy o wolności informacji. Komentatorka słowackiej ustawy o wykroczeniach wyraziła pogląd, że wprowadzenie do niej § 42a było zbyteczne (*nadbytočné*), bo takie wykroczenie już jest ujęte w § 21a ustawy o wolności informacji, a treściowo oba przepisy są niemal identyczne (*takmer zhodné*)³⁰.

Współautor przywołanej wcześniej monografii poświęconej prawu do informacji o środowisku twierdzi, że § 21a słowackiej ustawy o wolności informacji może mieć zastosowanie do informacji o środowisku³¹. Zapewne tak, ale chyba tylko do tych udzielanych na wniosek. Należy bowiem zwrócić uwagę, że kolejny słowacki akt prawny, mianowicie ustawa z 2004 r. o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku, ma własne przepisy o charakterze penalnym, zamieszczone w § 8 opatrzonym nagłówkiem „Delikty administracyjne” (*Správne delikty*). Według ust. 1 Słowacka Inspekcja Ochrony Środowiska wymierza karę pieniężną (*pokuta*):

- „a) od 660 euro do 6600 euro operatorowi (*prevádzkovateľovi*), który
 1. nie poda danych wymaganych przez § 6 ust. 4 lit. a (mają być one podawane do 28 lutego następnego roku, a na żądanie ministerstwa – niezwłocznie);
 2. nie prowadzi ewidencji albo nie przechowuje danych, jak nakazuje § 6 ust. 4 lit. b;

³⁰ H. Spišáková, *Zákon o priestupkoch. Komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2015, s. 236.

³¹ J. Hak, *Slovensko*, w: J. Hak, O. Vicha, *Právo na informácie...*, s. 82.

3. podaje dane sprzecznie z § 6 ust. 7, który nakazuje, aby były to dane o odpowiedniej jakości, tj. pełne, zwarte i wiarygodne;
- b) od 900 euro do 9000 euro osobie, która nie dopełnia obowiązku określonego w § 7 ust. 2, tj. udostępniania pewnych informacji drogą elektroniczną;
- c) od 9000 euro do 16 500 euro osobie prawnej upoważnionej przez Ministerstwo Środowiska do wykonywania zadań tego ministerstwa, która
 1. nie prowadzi narodowego rejestru zanieczyszczeń według § 6 ust. 8,
 2. nie zapewni przekazania danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń według § 6 ust. 6”.

Jak łatwo zauważyć, ustawa z 2004 r. dotyczy wyłącznie aktywnego udzielania informacji w związku z prowadzeniem właściwych rejestrów, a zawarte w niej instrumentarium penalne przewiduje tylko odpowiedzialność za delikty administracyjne, w odróżnieniu od § 21a ustawy o wolności informacji (i równocześnie – § 42a ustawy o wykroczeniach), przewidującej tylko odpowiedzialność za wykroczenia.

Zgodnie z koncepcją słowackiej ustawy o wykroczeniach sprawcą wykroczenia może być jedynie osoba fizyczna. Jeżeli obowiązek ciąży na osobie prawnej, to w myśl § 6 owej ustawy za wykroczenie odpowiada ten, kto w imieniu osoby prawnej działał lub miał działać, a w razie działania na polecenie – ten, kto je wydał. Komentatorka ustawy o wykroczeniach wysnuwa stąd wniosek, że kierujący osobą prawną lub instytucją zobowiązaną do udzielania informacji powinien wyznaczyć w tym celu osobę fizyczną, i wtedy ona odpowiada za wykroczenie, a jeżeli jej nie wyznaczy, to za wykroczenie odpowiada sam kierujący osobą prawną lub instytucją³².

Na wypadek gdyby podmiot zobowiązany do udzielania informacji był bezczynny, słowacka ustawa o wolności informacji konstruuje fikcję decyzji odmawiającej ich udzielenia. Owa fikcja stanowi specyficzny instrument ochrony przed bezczynnością, wobec czego wyklucza wykorzystanie środków przewidzianych w takiej sytuacji przez ustawę o postępowaniu administracyjnym³³. W razie bezczynności podmiotu żądający informacji może posłużyć się tą metodą i wnieść odwołanie. Jednakże zdaniem H. Spišiakovéj sama bezczynność powodująca, że zacznie działać rzeczona fikcja, jest bezprawna i wyczerpuje znamiona wykroczenia z § 42a³⁴. Ale komentatorka idzie jeszcze dalej – uważa, że umyślne naruszenie ustawowych obowiązków dotyczących załatwiania wniosków o udostępnienie informacji i udzielania informacji, jeżeli sprawcą jest funkcjonariusz publiczny (*verejný činiteľ*), może być przestęp-

³² H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 237.

³³ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Zob. J. Hak, *Slovensko*, w: J. Hak, O. Vicha, *Právo na informácie...*, s. 107.

³⁴ H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 238.

stwem z § 326 słowackiego Kodeksu karnego³⁵, co ilustruje przykładem nieprzekazania odwołania organowi właściwemu do jego rozpoznania³⁶.

W tym miejscu należy zrobić dygresję odnoszącą się do prawa czeskiego. O ile wiem, nikt w czeskiej literaturze przedmiotu nie próbował iść drogą zasygnalizowaną przez H. Spišiakovą jako możliwą, mimo że konstrukcja przestępstwa osoby urzędowej (*úředni osoba*, odpowiednik słowackiego *verejného činiteľa* i polskiego „funkcjonariusza publicznego”) z § 329 ust. 1 lit. c czeskiego Kodeksu karnego³⁷ jest dość zbliżona do przestępstwa z § 326 ust. 1 lit. c kodeksu słowackiego.

Ta bardzo daleko idąca teza badaczki – a takim samym problemem zajmowałem się na gruncie prawa polskiego, o czym w dalszym ciągu rozważań – skłoniła mnie do głębszego wejrzenia w § 326 słowackiego Kodeksu karnego, znajdujący się w oddziale drugim: „Przestępstwa funkcjonariuszy publicznych” (*Trestné činy verejných činiteľov*) rozdziału ósmego: „Przestępstwa przeciwko porządkowi w sprawach publicznych” (*Trestné činy proti poriadku vo verejných veciach*). Praktycznie wchodzi w rachubę wariant przestępstwa z § 326 ust. 1 lit. c, polegający na tym, że funkcjonariusz publiczny zamierza wyrządzić innemu szkodę lub uzyskać dla siebie lub innego bezprawną korzyść, dlatego nie dopełnia obowiązku wynikającego ze swoich kompetencji albo z rozstrzygnięcia sądu. Przestępstwo to jest zagrożone surową karą pozbawienia wolności od lat 2 do 5. Komentator owego przepisu wyjaśnia, że chodzi w nim o zaniechanie wykonania obowiązku, który został nałożony na funkcjonariusza publicznego konkretną ustawą lub innym aktem prawnym albo wynika z jego służbowej lub funkcjonalnej powinności lub z prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Od strony podmiotowej kodeks wymaga umyślności ze specyficzną pobudką (motywowem) wyrządzenia innemu szkody lub uzyskania dla siebie lub innego bezprawnej korzyści³⁸. Komentator zilustrował swój wywód tylko ustawą o Policji. Myślę, że w przypadku ustawy o wolności informacji niesłuchanie trudno byłoby wykazać ową specyficzną pobudkę (*pohnutka*) bądź motyw, niemniej jednak uwaga H. Spišiakovej prowadzi mnie do przemyślenia poglądu, który wyraziłem przed dwiema dekadami w odniesieniu do prawa polskiego.

Przechodząc do rodzimych rozwiązań, zaznaczę na wstępie, że ani ustawa p.o.ś. nie zawierała, ani ustawa o.o.ś. nie zawiera żadnych przepisów penalnych mogących znaleźć zastosowanie do ścigania naruszeń przepisów doty-

³⁵ Zákon č. 300/2005 Z.z. – Trestný zákon.

³⁶ H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 238.

³⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁸ J. Čentěš, *Druhy diel. Trestne činy verejných činiteľov*, w: E. Burda, J. Čentěš, J. Kolesár, J. Záhora et al., *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*, C.H. Beck, Praha 2011, s. 1074–1075.

czących informacji o środowisku³⁹. Taką regulację zawiera natomiast art. 23 ustawy d.i.p., który stanowi: „Kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązкови, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Przepis ten przewiduje przestępstwo indywidualne, którego sprawcą może być tylko osoba mająca obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Zachowanie sprawcy polega na zaniechaniu jej udostępnienia, ale musi być ona informacją publiczną w rozumieniu ustawy d.i.p. Jest to przestępstwo bezskutkowe – samo nieudostępnienie informacji publicznej wyczerpuje jego znamiona, bez względu na jakiegokolwiek następstwa. Co oczywiste, nieudostępnienie informacji musi być bezzasadne, bo gdyby było zasadne, czyn nie byłby przestępstwem z uwagi na brak bezprawności. Od strony podmiotowej ustawa wymaga umyślności, nie ma podstaw do ograniczenia odpowiedzialności do zamiaru bezpośredniego, wystarczy zamiar ewentualny. Przepis ten znajduje zastosowanie zarówno w przypadku aktywnego udostępniania informacji, jak i w przypadku udostępniania ich na wniosek.

Zdaniem komentatora analizowanej ustawy, jeśli informacja, którą ustawodawca nakazał udostępnić w Internecie, nie znalazła się na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, przestępstwo zostało popełnione. Nie jest istotne, czy w ogóle ktokolwiek był nią zainteresowany i poszukiwał jej w Internecie⁴⁰. Są jednak w literaturze przedmiotu głosy nader wstrzemięźliwe. Stawianie zarzutów karnych w tak specyficznej materii jak dostęp do informacji publicznych powinno być wielce ostrożne. Takie zarzuty byłyby zasadne tylko wobec funkcjonariuszy o najbardziej zatwardziałych postawach, którzy odmawiając dostępu do informacji publicznej, ewidentnie postępują wbrew prawu⁴¹. Nie do końca przekonuje mnie ten wywód i nie sądzę, aby z art. 23 ustawy d.i.p. można było wyprowadzić przesłankę „najbardziej zatwardziałych postaw funkcjonariuszy publicznych”, zważywszy, że do odpowiedzialności za omawiane przestępstwo wystarczy zamiar ewentualny. Zgadzam się natomiast, że jeżeli sprawca odmawia informacji, powołując się na podstawy odmowy, to nawet gdyby oceniał je błędnie, nie odpowiada za przestępstwo, bo taki błąd wyklucza umyślność. Jeżeli jednak sąd administracyjny rozpoznający skargę na odmowę orzeknie, że odmowa była niezasadniona prawnie, a sprawca nadal nie udziela informacji, to jego odpowiedzialność za przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. jest oczywista.

³⁹ Owszem, do ustawy o.o.ś. nowelą z 2016 r. dodano dział VIIa: *Administracyjne kary pieniężne*, obejmujący art. 136a, art. 136b i art. 136c o odpowiedzialności za delikty administracyjne, ale tylko w sferze ocen oddziaływania na środowisko – nie mają one żadnego odniesienia do informacji o środowisku.

⁴⁰ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 170.

⁴¹ R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 8, s. 126.

Równy przed dwiema dekadami zająłem się problemem stosowania art. 23 ustawy d.i.p. do kwestii informacji o stanie i ochronie środowiska, uregulowanej wtedy w ustawie p.o.ś. Zacząłem od postawienia pytania, co by było, gdyby przepis odpowiadający treści art. 23 ustawy d.i.p. znajdował się nie w tym akcie prawnym, ale w Kodeksie karnym⁴². Uznałem, że wówczas nikt nie miałby najmniejszej nawet wątpliwości, że gdyby informacja o środowisku była informacją publiczną, to osoba obarczona obowiązkiem jej udostępnienia, która go nie wykonuje, popełnia przestępstwo. A co się zmienia, jeżeli taki przepis jest nie w Kodeksie karnym, lecz w ustawie d.i.p.? Nic się nie zmienia, bo ustawodawca nie wyłączył w niej stosowania jej do informacji o środowisku – owa ustawa jedynie „nie narusza” przepisów szczególnych, czyli przedtem ustawy p.o.ś., dziś ustawy o.o.ś. Pozakodeksowe prawo karne (a w nim mieści się art. 23 ustawy d.i.p.) obowiązuje dokładnie tak samo jak kodeksowe prawo karne. Doszedłem przeto do wniosku, że nieudostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie – jeżeli ma ona charakter informacji publicznej, a sprawca narusza przepisy ustawy p.o.ś. – stanowi przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p.⁴³ Trafność tego poglądu podzielili autorzy podręcznika, którzy wyrazili zapatrywanie, że art. 23 ustawy d.i.p. znajduje zastosowanie także w przypadku, gdy mamy do czynienia z informacjami publicznymi będącymi jednocześnie informacjami o środowisku i jego ochronie⁴⁴. Zastąpienie ustawy p.o.ś. ustawą o.o.ś. niczego w tym zakresie nie zmienia.

Wniosek będzie więc następujący: osoba zobowiązana do udostępnienia informacji o środowisku, która wbrew obowiązkowi umyślnie, choćby z zamiarem ewentualnym, nie udostępnia jej bez podstawy prawnej pozwalającej na nieudostępnienie – popełnia przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p., ale tylko wtedy, gdy taka informacja jest informacją publiczną. Jeżeli nią nie jest, lecz podlega udostępnieniu w myśl o.o.ś., to osoba zobowiązana do jej udostępnienia, która wbrew obowiązkowi tego nie czyni – nie popełnia ani przestępstwa, ani wykroczenia, ani deliktu administracyjnego. Czy aby na pewno?

Żeby kwestię tę wyjaśnić do końca, należy zatrzymać się nad art. 231 k.k., zamieszczonym w rozdziale XXIX: *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, który stanowi:

⁴² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) [dalej: k.k.].

⁴³ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz*, t. 3, *Przestępstwa w dziedzinie porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 169–173.

⁴⁴ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 604.

- „§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
- § 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- § 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228”.

Mamy tu typizację właściwego przestępstwa indywidualnego, którego sprawcą może być tylko funkcjonariusz publiczny. Ponieważ kodeks nie wskazuje, o jakie obowiązki chodzi, przeto jasne jest, że o wszystkie, a zatem także o obowiązek udostępnienia informacji o środowisku, co więcej, bez względu na to, czy stanowi ona informację publiczną, czy też do tej kategorii nie należy. *Prima facie* zauważamy, że funkcjonariusz publiczny, który nie dopełnia ciążącego na nim obowiązku udostępnienia informacji o środowisku, może odpowiadać za przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. zabronione pod groźbą kary trzykrotnie przekraczającej wysokość określoną w ustawie d.i.p. Nie wolno bowiem relacji między art. 231 k.k. a art. 23 ustawy d.i.p. interpretować w duchu zasady specjalności i uznawać, że niedopełnienie obowiązku udostępnienia informacji o środowisku jest szczególnym wariantem niedopełnienia obowiązku w ogóle. To niesłuszny wniosek, bo owe przepisy się krzyżują i art. 23 ustawy d.i.p. nie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 231 k.k. Samokrytycznie przyznaję, że przed dwudziestu laty potraktowałem art. 23 ustawy d.i.p. w taki sposób, jakby był przepisem specjalnym względem art. 231 k.k.⁴⁵ – a tak nie jest.

W dalszych rozważaniach nad art. 231 k.k. pomiję § 2 (a tym samym § 4), bo nieudzielanie informacji „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej” wydaje mi się zupełną abstrakcją. Zatrzymam się nad § 1, nie tracę wszakże z pola uwagi § 3, który przewiduje odpowiedzialność za przestępstwo nieumyślne, ale tylko wtedy, gdy pociąga za sobą wyrządzenie istotnej szkody.

Jeżeli założymy, że osobą zobowiązaną do udostępnienia informacji o środowisku jest funkcjonariusz publiczny – w rozumieniu, co oczywiste, art. 115 § 13 k.k.⁴⁶ – zauważymy z łatwością, że umyślne niedopełnienie obowiązku udostępnienia takiej informacji wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 k.k.,

⁴⁵ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz...*, s. 173.

⁴⁶ Przepis ten do kręgu funkcjonariuszy publicznych zalicza: w pkt 4 osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, a w pkt 6 – osobę zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej.

lecz pod warunkiem, że ów funkcjonariusz działa „na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Powstaje pytanie o kapitalnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym: jak w kontekście udostępniania informacji o środowisku należy rozumieć wyrażenie „na szkodę interesu” (publicznego lub prywatnego)? Nie wolno ulec pokusie interpretacji nadmiernie uproszczonej, która prowadziłaby do konkluzji, że skoro dostęp do takiej informacji jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, to bezzasadna odmowa dostępu godzi w owo prawo, a tym samym stanowi działanie „na szkodę interesu prywatnego”. Z drugiej strony: skoro dostęp do informacji o środowisku tworzy fundament rzeczywistego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, to bezzasadna odmowa dostępu godzi w ów fundament, a tym samym jest działaniem „na szkodę interesu publicznego”. Gdyby tak było, pole zastosowania art. 23 ustawy d.i.p. zostałyby nader istotnie zawężone do sprawców, którzy nie są funkcjonariuszami publicznymi. Jeśli zaś spojrzymy na definicję funkcjonariusza publicznego zamieszczoną w przywołanym art. 115 § 13 pkt 4 i 6 k.k., przekonamy się, że osobą zobowiązaną do udostępniania informacji o środowisku jest z reguły funkcjonariusz publiczny, a on odpowiadałby zawsze z art. 231 § 1 k.k. – wprawdzie w zbiegu kumulatywnym (art. 11 k.k.) z art. 23 ustawy d.i.p., ale ze względu na różnicę sankcji byłby skazywany z art. 231 § 1 k.k. Trzeba zatem poszukać innej możliwości wykładni, co wymaga nieco głębszego wejścia w dogmatykę przestępstwa z art. 231 k.k.

W teorii prawa dominuje zapatrywanie, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. ma charakter formalny. Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego jest charakterystyką nie skutku, lecz zachowania się sprawcy. Samo powstanie szkody, a nawet jej konkretnego niebezpieczeństwa, nie jest znamieniem tego czynu, można go przeto określić mianem przestępstwa abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo⁴⁷. Do tego poglądu przychylił się Trybunał Konstytucyjny, który badał konstytucyjność art. 231 § 1 k.k. i doszedł do wniosku, że mimo nagromadzenia znamion ocennych (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązku, działanie na szkodę) nie naruszono zasad *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*, wobec czego art. 231 § 1 k.k. pozostaje zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁸. W obszernym uzasadnieniu wyroku Trybunał wyraził stanowisko, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. jest przestępstwem abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, a „działanie na szkodę” nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania się sprawcy. Uzasadnienie okazuje się jednak niespójne, bo zaraz w następnym zdaniu można przeczytać, że operatywna i doktrynalna interpretacja „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” definiuje je jako poważne i konkretne

⁴⁷ Tak zwłaszcza A. Zoll, *Komentarz do art. 231*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Zakamycze, Kraków 1999, s. 779–780.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, „Orzecznictwo – dodatek do Prokuratury i Prawa” 2010, nr 10, poz. 38.

prawdopodobieństwo (niebezpieczeństwo) powstania szkody w chronionych dobrach społecznych lub dobrach jednostki. W kolejnym punkcie uzasadnienia Trybunał wyjaśnił, że aby stwierdzić, iż funkcjonariusz publiczny naruszył art. 231 § 1 k.k., trzeba ustalić istnienie związku przyczynowego między przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków a powstaniem zagrożenia dla chronionego prawem dobra publicznego bądź prywatnego. Zastrzegł przy tym wyraźnie, że istnienia takiego związku nie można domniemywać.

Wobec przedstawionego uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego trudno się dziwić Sądowi Najwyższemu, który trzy lata później w składzie powiększonym 7 sędziów podjął uchwałę głoszącą: „Występek określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym”⁴⁹. W głosie do tej uchwały A. Zoll wprawdzie podtrzymał swój pogląd, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. jest przestępstwem formalnym abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, ale wywiódł, że w ramach takich przestępstw należy ono do specyficznej grupy, która dopuszcza przeciwdowód mający wykazać, że mimo realizacji znamion czynnościowych nie doszło do spowodowania stanu niebezpieczeństwa dla dobra⁵⁰.

Moim zdaniem różnica między stanowiskiem Sądu Najwyższego zajęтым w przywołanej uchwale a poglądem glosatora jest dość iluzoryczna, trudno bowiem dociec, czym ma się różnić zagrożenie abstrakcyjne z możliwością przeciwdowodu (przypomnę, że istota przestępstw zagrożenia abstrakcyjnego polega właśnie na wykluczeniu możliwości przeciwdowodu) od zagrożenia konkretnego. Niemniej jednak wskazówkę A. Zolla uznaję za niezwykle ważną przy ocenie nieudostępnienia informacji o środowisku przez funkcjonariusza publicznego jako przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. Kwalifikacja taka będzie uzasadniona tylko wtedy, gdy odmowa udostępnienia informacji rzeczywiście może prowadzić do zagrożenia, co ilustruje przykład odmowy informacji o jakości wody w studniach na pewnym obszarze, bo wtedy żądający informacji, nieświadom faktycznego stanu czystości wód, może doznać szkody na zdrowiu. Co więcej, jeżeli odmowa informacji spowodowała szkody na zdrowiu w następstwie spożywania takiej wody, to nie wykluczałbym odpowiedzialności nawet wtedy, gdyby niedopełnienie obowiązku było nieumyślne (art. 231 § 3 k.k.). W każdym razie przy przestępstwie z art. 231 § 1 k.k. „działanie na szkodę” musi oznaczać coś więcej niż sam uszczerbek polegający na tym, że informacja o środowisku nie zostanie udostępniona.

⁴⁹ Uchwała składu 7 sędziów Izby Karnej SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7–8, poz. 82.

⁵⁰ A. Zoll, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Karnej z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 24/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7–8, s. 594.

Konkludując, można wskazać następujące warianty bezprawnego umyślnego nieudostępnienia informacji o środowisku, bez względu na to, czy chodzi o udzielanie ich z urzędu czy na wniosek:

- 1) osobą naruszającą obowiązek udostępnienia jest funkcjonariusz publiczny, a
 - a) informacja o środowisku jest informacją publiczną,
 - b) informacja o środowisku nie jest informacją publiczną,
- 2) osobą naruszającą obowiązek udostępnienia jest osoba inna niż funkcjonariusz publiczny, a
 - a) informacja o środowisku jest informacją publiczną,
 - b) informacja o środowisku nie jest informacją publiczną.

W wariantcie 1a sprawca co do zasady odpowiada z art. 23 ustawy d.i.p., ale w pewnych (raczej rzadkich) przypadkach – w zbiegu kumulatywnym z art. 231 § 1 k.k. W wariantcie 1b sprawca w skrajnie rzadkich przypadkach może odpowiadać z art. 231 § 1 k.k. W wariantcie 2a sprawca odpowiada z art. 23 ustawy d.i.p. W wariantcie 2b sprawca nie odpowiada za przestępstwo.

Dla dopełnienia obrazu dodam, że w żadnym z czterech wskazanych wariantów nie istnieją podstawy, aby pociągnąć sprawcę do odpowiedzialności za wykroczenie lub delikt administracyjny – po prostu dlatego, że nie ma stosownych przepisów. Natomiast we wszystkich wariantach może wchodzić w rachubę odpowiedzialność służbowa bądź dyscyplinarna, ale to już inne zagadnienie, wykraczające poza zakres, który poddałem badaniu w tym szkicu.

4. Podsumowanie

Zbadanie instrumentów penalnych w przepisach o dostępie do informacji o środowisku trzech państw, których przedstawiciele reprezentujący naukę prawa środowiska uczestniczą od niemal ćwierćwiecza w dorocznych konferencjach, wykazało znaczne zróżnicowanie rozwiązań. Najprostsza jest sytuacja w Czechach, gdzie ani ustawa o informacji o środowisku, ani ustawa o dostępie do informacji żadnych przepisów dotyczących przestępstw, wykroczeń bądź deliktów administracyjnych nie zawierają. Bardzo złożona jest sytuacja w Słowacji, gdzie ustawa o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku zawiera przepisy w sprawie deliktów administracyjnych odnoszące się tylko do aktywnego udostępniania informacji, podczas gdy ustawa o wolności informacji, znajdująca zastosowanie do udzielania informacji o środowisku na wniosek, przewiduje odpowiedzialność za wykroczenia, a rozwiązanie to zostało powtórzone w tamtejszej ustawie o wykroczeniach. W słowackiej literaturze przedmiotu można także napotkać głosy dopuszczające w tej dziedzi-

nie odpowiedzialność za przestępstwo, jeżeli sprawcą naruszenia przepisów jest działający umyślnie funkcjonariusz publiczny.

Z kolei w Polsce ustawa regulująca dostęp do informacji o środowisku nie zawiera żadnych rozwiązań penalnych, jedynie ustawa o dostępie do informacji publicznej typizuje przestępstwo umyślnego, wbrew obowiązkowi, nieudostępnienia informacji publicznej, a polska nauka prawa zgodnie opowiada się za stanowiskiem, że jeśli informacja o środowisku jest informacją publiczną, to jej nieudostępnienie wyczerpuje znamiona przestępstwa przewidzianego w ustawie d.i.p. Również w Polsce, podobnie jak w Słowacji, rozważa się możliwość pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności za kodeksowe przestępstwo niedopełnienia obowiązku stanowiącego działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, aczkolwiek taka ewentualność zależy od spełnienia dodatkowych warunków, które jedynie wyjątkowo mogą zostać spełnione w przypadkach nieudostępnienia informacji o środowisku.

Z perspektywy karnoprawnej gwarancji przestrzegania konstytucyjnego prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska pozornie najkorzystniejsze rozwiązanie zawiera prawo polskie, skoro na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej można dojść do wniosku, że także umyślne naruszenie prawa do informacji o środowisku stanowi przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. W istocie nie ma to miejsca, bo przepis ten jest praktycznie martwy. W literaturze przedmiotu można przeczytać, że prokuratorzy zazwyczaj nie chcą wszczynać postępowań o takie przestępstwa i przez dwadzieścia lat obowiązywania art. 23 zapadło nie więcej niż dziesięć wyroków⁵¹. Ile z nich dotyczyło informacji o środowisku, nie wiadomo – zapewne żaden.

Myślę, że ustawodawca polski popełnił dwa błędy. Po pierwsze, w ustawie o dostępie do informacji publicznej nieco przesadził, uznając nieudostępnienie takiej informacji od razu za przestępstwo zamiast np. za wykroczenie. Po drugie, gdy uchwalał ustawę z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nie dostrzegł potrzeby wprowadzenia w niej rozwiązań penalnych. Moim zdaniem taka potrzeba istnieje, ale nie chodziłoby o kwalifikację analizowanych tu czynów jako przestępstw. Nigdy nie ukrywałem, że jestem zdecydowanym zwolennikiem tego, co ustawodawca czeski uczynił w latach 2016–2017, kiedy wyeliminował (z trzema zrozumiałymi wyjątkami) z tamtejszego porządku prawnego kategorię deliktów administracyjnych, uznawszy je za wykroczenia. Jako konsekwentny przeciwnik deliktów administracyjnych zastępujących przestępstwa lub wykroczenia opowiadam się za penalizacją naruszeń obowiązków w sferze informacji o środowisku w formie prawnej odpowiedzialności za wykroczenia. Proponuję zatem, aby do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o śro-

⁵¹ R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy...*, s. 126, przypis 50.

dowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dodać dział VIIIb zatytułowany *Wykroczenia* i zawierający jeden przepis, art. 136d, o treści następującej:

- „1. Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępni informacji o stanie i ochronie środowiska, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.
2. Kto, udostępniając informacje o stanie i ochronie środowiska, narusza wymagania dotyczące treści, formy, sposobu lub terminu udostępnienia takich informacji, podlega karze grzywny.
3. Orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”.

Tak pomyślany przepis objąłby oba tryby udostępniania informacji o stanie środowiska i jego ochronie (z urzędu i na wniosek), bez względu na to, czy jest to informacja publiczna. Konsekwentnie należałoby przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. przekształcić w wykroczenie. Wyeliminowanie odpowiedzialności za przestępstwa nie przyniosłoby żadnej szkody, bo ten ostatni przepis i tak jest niemal martwy. Wprowadzenie przepisów o odpowiedzialności za wykroczenia byłoby sensowniejsze, a dla skrajnie drastycznych naruszeń obowiązku udostępniania informacji pozostałaby otwarta możliwość ścigania za przestępstwa funkcjonariuszy publicznych z art. 231 § 1 k.k.

Literatura

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz*, t. 3, *Przestępstwa w dziedzinie porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Čentěš J., *Druhy diel. Trestne činy verejnych činiteľov*, w: E. Burda, J. Čentěš, J. Kolesár, J. Záhora et al., *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*, C.H. Beck, Praha 2011, s. 1071–1081.
- Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, red. J. Jendroška, M. Bar, Z. Bukowski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań–Wrocław 2007.
- Hak J., Vícha O., *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer, Praha 2020.
- Jendroška J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Spišiaková H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2015.

- Szczepaniak R., *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 8, s. 113–129.
- Zoll A., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2013 r. – I KZP 24/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7/8, s. 592–594.
- Zoll A., *Komentarz do art. 231*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Zakamycze, Kraków 1999, s. 779–780.

Wojciech Radecki

Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku

Streszczenie

Przedmiotem opracowania są rozwiązania penalne obejmujące odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim, które mogą znaleźć zastosowanie, gdy zostaną naruszone przepisy o dostępie do informacji o środowisku. Celem artykułu jest więc w pierwszej kolejności przeprowadzenie badań komparatystycznych nad kształtem prawa do informacji o środowisku w każdym z tych trzech systemów prawnych. Następnie autor poszukuje odpowiedzi na pytania o genezę, ewolucję i funkcjonowanie konkretnych rozwiązań penalnych przewidzianych w przypadku zachowań, które godzą we wspomniane prawo podmiotowe, przysługujące członkom społeczeństwa w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska jako jeden z trzech filarów konwencji z Aarhus.

Słowa kluczowe: prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, udostępnianie informacji, przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny

Войцех Радецкий

Наказуемость в польских, чешских и словацких нормативных актах о доступе к экологической информации

Резюме

Предметом работы являются виды наказаний, включающие ответственность за преступления, нарушения закона и административные правонарушения в законодательстве Польши, Чехии и Словакии, которые могут применяться в случае нарушения положений о доступе к экологической информации. Прежде всего целью статьи является сравнительные исследования формы права на информацию об окружающей среде в каждой из этих трех правовых систем. Затем автор ищет ответы на вопросы о происхождении, эволюции и функционировании конкретных мер наказания, предусмотренных в случае действий, нарушающих упомянутое выше субъективное право, которым пользуются члены общества в рамках участия общественности в охране окружающей среды, являющимся одним из трех столпов Орхусской конвенции.

Ключевые слова: экологическая информация, право на информацию, предоставление информации, правонарушение, проступок, административное правонарушение

Wojciech Radecki

Soluzioni penali nelle leggi polacche, ceche e slovacche sull'accesso alle informazioni ambientali

Sommario

Oggetto dell'articolo sono le soluzioni penali relative alla responsabilità per reati, contravvenzioni e illeciti amministrativi nel diritto polacco, ceco e slovacco, che possono essere applicate in caso di violazione delle disposizioni sull'accesso all'informazione ambientale. Lo scopo dell'articolo è quindi innanzitutto quello di condurre uno studio comparativo della forma del diritto all'informazione ambientale in ciascuno di questi tre sistemi giuridici. L'autore cerca poi di rispondere alle domande sulle origini, l'evoluzione e il funzionamento delle specifiche soluzioni penali previste in caso di comportamenti che offendono il suddetto diritto soggettivo di partecipazione del pubblico alla tutela dell'ambiente come uno dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

Parole chiave: informazione ambientale, diritto all'informazione, fornitura di informazioni, reato, illecito, illecito amministrativo



Vojtěch Stejskal

 <https://orcid.org/0000-0002-8783-7190>

Uniwersytet Karola w Pradze

Czechy

Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej*

Participation of nature protection associations in follow-up proceedings in the light of the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic

Summary

The paper deals with development of the legal regulation of public participation, specifically of ecological associations dealing with nature and landscape protection, in proceedings in which the public interest in nature and landscape protection may be affected. Typically, this concerns the permitting of construction projects in the landscape. The article's author shows that the originally broad concept of public participation in proceedings under Nature and Landscape Protection Act and under other laws from the environmental law system has gradually become limited by the legislators. The alleged limitation of the right of public participation was recently also addressed by the Constitutional Court of the Czech Republic. By a very close vote (8 : 7), it approved the legislation limiting public participation in administrative proceedings following proceedings under the Nature and Landscape Protection Act. In the text, the author discussed the different opinions on this ruling of the Constitutional Court of the Czech Republic. Thus,

* Tytuł oryginału: *Účast spolků zabývajících se ochranou přírody v navazujících řízeních ve světle judikatury Ústavního soudu ČR*. Z jazyka czeskiego przełożył i kilkoma dodatkowymi przypisami opatrzył Wojciech Radecki.

the article aims to present observations *de lege lata* (using the so-called follow-up proceedings as a case study) regarding access to justice in environmental matters for environmental organizations from the perspective of the Czech legal system. It can be an interesting contribution to the discussion on EU-wide challenges in this matter, inter alia, because the article provides an in-depth legal context that may be useful for comparative purposes.

Key words: public participation, administrative proceedings, non-governmental organizations, Aarhus Convention, Nature and Landscape Protection Act, Constitutional Court

1. Wstęp

Ustawa č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu¹ w 1992 r. stanowiła w § 70, że stowarzyszenia obywatelskie (tj. stowarzyszenia ekologiczne, *non-governmental organizations*)² zajmujące się ochroną przyrody i krajobrazu mogą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, w których mogłyby zostać naruszone interesy (czes. *dotčeny zájmy*) ochrony przyrody i krajobrazu. Uczestnictwo było możliwe w postępowaniach prowadzonych na podstawie nie tylko ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz także innych ustaw będących podstawą postępowania o pozwolenie na przedsięwzięcia inwestycyjne, czyli m.in. ustawy budowlanej (czes. *stavební zákon*) č. 183/2006 Sb. Chodziło często o postępowania nawiązujące do odpowiednich postępowań według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Przykładem jest postępowanie w sprawie dopuszczenia przedsięwzięcia budowlanego na szczególnie chronio-

¹ W oryginale: zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Czeskie akty prawne, w tym ustawy (*zákony*), przywołuje się w ten sposób, że po skrócie „č.” (*číslo* – ‘numer’) następują pozycja, pod którą dany akt został ogłoszony w organie promulgacyjnym zwanym „Sbírka zákonů”, ukośnik i rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite), a dalej litery „Sb.”, tj. skrót nazwy owego organu [przyp. tłum. – W.R.].

² W oryginalnym tytule opracowania występuje wyraz *spolek*. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, że wraz z wejściem w życie czeskiego Kodeksu cywilnego (zákon č. 89/2012 Sb. – Občanský zákoník) została uchylona ustawa o stowarzyszeniach (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), a jej postanowienia przejął pododdział 2 (*Spolek*) oddziału 2 działu 3 rozdziału II Kodeksu cywilnego. Termin *občanské sdružení* (‘stowarzyszenie obywatelskie’), uznany przez autorów projektu kodeksu za sztuczny i nieodpowiedni, zastąpiono terminem *spolek*, uznanym przez nich za „klasyczny”. W wielkim słowniku czesko-polskim pierwszym znaczeniem czeskiego *spolku* jest właśnie ‘stowarzyszenie’, trzy dalsze to ‘towarzystwo’, ‘związek’, ‘liga’. Niemniej autor niniejszego tekstu traktuje wyrazy *sdružení* i *spolek* jako synonimy, co jest w pełni uzasadnione, skoro w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu nadal figuruje *občanské sdružení*. Używając tego terminu, autor artykułu z reguły dodaje w nawiasie *spolek* [przyp. tłum. – W.R.].

nym obszarze przyrodniczym³, np. w parku narodowym⁴. Najpierw trzeba przeprowadzić, na podstawie § 43 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, postępowanie o dopuszczenie wyjątku od zakazu budownictwa w parku narodowym. Jeżeli wyjątek zostanie dopuszczony, inwestor kontynuuje czynności procesowe już w postępowaniu nawiązującym, np. na podstawie ustawy budowlanej ubiega się o decyzję o lokalizacji budowy na nieruchomości i pozwolenie na budowę.

W latach 1992–2017 stowarzyszenia ekologiczne w Republice Czeskiej mogły uczestniczyć zarówno w postępowaniach według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, jak i w postępowaniach nawiązujących według ustawy budowlanej⁵. Organizacje ukierunkowane na ochronę przyrody i krajobrazu mogły reprezen-

³ Do czeskich obszarów szczególnie chronionych należą: a) parki narodowe, b) obszary chronionego krajobrazu, c) narodowe rezerwaty przyrody, d) rezerwaty przyrody, e) narodowe pomniki przyrody, f) pomniki przyrody – zob. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Difin, Warszawa 2017, s. 122–123 i nn. W przypadku obszarów Natura 2000 w Czechach obowiązują odrębne zasady – zob. *ibidem*, s. 125.

⁴ Zgodnie z § 15 ust. 1 ustawy č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu park narodowy w Czechach może być utworzony „na rozległych obszarach, unikalnych w skali narodowej lub międzynarodowej, których znaczną część zajmują naturalne lub działalnością ludzką mało zmienione ekosystemy, w których rośliny, zwierzęta i przyroda nieożywiona mają nadzwyczajne znaczenie naukowe i wychowawcze” (W. Radecki, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 2 – prawo obowiązujące*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 12). Na temat kształtowania się tej formy ochrony przyrody zob. np. W. Radecki, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 1 – historyczna*, „Ius Novum” 2014, nr 4 s. 11–33; *idem*, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 178–206.

⁵ Dla porównania z prawem polskim – na mocy nowelizacji (ustawą z dnia 30 marca 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 784) 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 2023 r. poz. 1094) [dalej: u.o.o.ś.] wprowadzony został art. 86g ust. 1, w myśl którego „organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony”. Z kolei pojęcie „zezwolenie na inwestycję”, zgodnie z art. 86f ust. 5 u.o.o.ś., obejmuje „decyzję, o której mowa w 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4–6, 8–10, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 26 lub 29” (czyli m.in. decyzję o pozwoleniu na budowę). Zob. też np. M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, s. 1026–1030.

tować w nich interes publiczny wyrażający się właśnie w ochronie owych dóbr⁶. Stan ten uległ istotnej zmianie na skutek przyjętej wiosną 2017 r. ustawy nowelizującej č. 225/2017 Sb., która weszła w życie 1 stycznia 2018 r. W rezultacie zawężono uprawnienia stowarzyszeń ekologicznych do uczestniczenia jedynie w określonych postępowaniach administracyjnych. Celem artykułu jest scharakteryzowanie tej nowelizacji, okoliczności politycznych jej przyjęcia oraz stanowiska przedstawionego przez czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2021 r. i sformułowanie wniosków. W analizie skupiono się zatem na ocenie przebiegu wypadków w Republice Czeskiej i w relacji do nich zaprezentowano stan *de lege lata* m.in. na tle wartości ogólnosystemowych, takich jak prawa i wolności człowieka i obywatela. Dostęp tzw. organizacji ekologicznych (*environmental NGOs*) do sprawiedliwości w ochronie środowiska jest żywo dyskutowanym zagadnieniem⁷ i obecnie wypracowuje się ogólnounijny standard prawny w tym zakresie⁸. Ustalenia i podsumowania zawarte w artykule mogą więc stanowić

⁶ Według § 58 ust. 1 ustawy č. 114/1992 Sb. ochrona przyrody i krajobrazu jest interesem publicznym. Potwierdza to np. wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 25 września 2018 r., sp. zn. Pl. ÚS 18/17. Zob. też O. Vicha, *Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2018, č. 3, s. 56–84.

⁷ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV vs. Bezirksregierung Arnsberg*, ECLI:EU:C:2011:289. Na ten temat zob. też M. Eliantonio, *Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, *Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr.*, and *Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG)*, *Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) 12 May 2011, nyr.*, „Common Market Law Review” 2012, vol. 49, issue 2, s. 776–783, <https://doi.org/10.54648/cola2012028>; B. Müller, *Access to the courts of the Member States for NGOs in environmental matters under European Union law: Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel, and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochránárske Zoskupenie*, „Journal of Environmental Law” 2011, vol. 23, issue 3, s. 505–516, <https://doi.org/10.1093/jel/eqr028>; J. Bazylińska-Nagler, *Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu?*, w: *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 663–674.

⁸ W wyroku w sprawie C-115/09 TSUE wskazał m.in., że „art. 10a dyrektywy 85/337 [z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. WE L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40–48)] sprzeciwia się przepisom, które nie przyznają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości powołania się przed sądem – w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące »znaczaco oddziaływać na środowisko« w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 – na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii i mającego za przedmiot ochronę środowiska, z uwagi na to, że przepis ten chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek” (par. 50). Obecnie odpowiednikiem art. 10a dyrektywy 85/337 jest art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oce-

interesujący punkt odniesienia, obrazują bowiem na przykładzie doświadczeń prawodawcy czeskiego możliwe wyzwania, które należy uwzględnić w dyskusji na ten temat na poziomie Unii Europejskiej.

2. O regulacji prawnej § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Pierwotna regulacja prawna § 70 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu długo nie była modyfikowana, aczkolwiek w ciągu ostatnich 30 lat pogląd społeczeństwa czeskiego na omawiane tu uprawnienie stowarzyszeń ekologicznych stopniowo się zmieniał. Zwłaszcza inwestorzy i deweloperzy zaczęli podnosić zarzuty wobec działalności stowarzyszeń tego rodzaju – często argumentowali, że swoim uczestnictwem bezzasadnie przedłużają one postępowanie administracyjne, powodują znaczące obstrukcje lub nadmiernie i bez podstaw blokują budowę i rozwój gospodarczy. Takie twierdzenia były wszakże nieumotywowane i tendencyjne.

Wiosną 2017 r. czeski parlament przyjął ustawę č. 225/2017 Sb., którą znowelizował – z mocą od 1 stycznia 2018 r. – ponad 40 aktów prawnych, przeważnie z dziedziny administracji budowlanej, podatków i ochrony środowiska, m.in. ustawę budowlaną oraz ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu. W trakcie drugiego czytania posłowie J. Foldyna i L. Okleštěk zgłosili poprawkę dotyczącą przepisu § 70 ust. 3 ustawy č. 114/1992 Sb. (wniosek o zmianę č. 5904). Przypomnijmy, że przed nowelizacją z 2017 r. ustawa č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu przewidywała, że stowarzyszenia obywatelskie mogą uczestniczyć we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogłyby zostać naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu, czyli np. w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy budowlanej. Posłowie zaproponowali zmianę § 70 w taki sposób, że stowarzyszenia obywatelskie nadal będą mogły uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, ale już tylko tych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu⁹.

ny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1–21).

⁹ Wniosek posłów ustawodawca uwzględnił w art. VII pkt 17 ustawy nowelizacyjnej č. 225/2017 Sb., w następującym sformułowaniu: „[V] § 70 odst. 3 se slova »správního řízení nahrazují slovy »řízení podle tohoto zákona«, czyli zastąpiono „postępowanie administracyjne” (tj. każde) „postępowaniem według tej ustawy” (tj. prowadzonym tylko na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu). Ten czterowyrazowy fragment ust. 3 w § 70 (*řízení podle tohoto zákona*) zaskarżyła do Sądu Konstytucyjnego – o czym mowa w dalszej części artykułu – grupa senatorów, która domagała się jego uchylecia (wtedy tekst powróciłby do pierwotnego brzmienia). Warto dodać, że zgodnie z art. 87 ust. 1 lit. a Konstytucji Republiki Czeskiej

Z historycznego punktu widzenia warto zauważyć, że przyjęciem zmiany zawniosowanej przez posłów jawnie naruszono zobowiązanie określone w art. 4.6 umowy koalicyjnej Czeskiej Socjaldemokracji, Ruchu ANO i Chrześcijańskiej Partii Ludowej (partii politycznych tworzących w kadencji 2013–2017 ówczesny rząd Republiki Czeskiej): „Zachowamy obecny legislacyjnie gwarantowany poziom praw obywatelskich dotyczących środowiska wraz z zapewnieniem uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych”. Podobnie zostało w rezultacie naruszone zobowiązanie zawarte w art. 3.4 programowego stanowiska rządu z lutego 2014 r.: „Rząd zachowa dzisiejszy legislacyjnie gwarantowany poziom praw obywatelskich dotyczących środowiska [...]”. Co prawda zmiany § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w 2017 r. nie zawniosował rząd, ale przyjęli ją posłowie partii politycznych tworzących koalicję rządową.

Ta zmiana po 25 latach obowiązywania poprzedniej wersji ustawy wzbudziła głęboki sprzeciw kręgów fachowych¹⁰. W sierpniu 2017 r. grupa senatorów zaskarżyła sporną nowelę § 70 do Sądu Konstytucyjnego. We wniosku senatorowie nie wyrazili zgody na to, że stowarzyszenia straciły możliwość uczestniczenia np. w niektórych postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa budowlanego, w których nie dokonuje się oceny oddziaływań na środowisko według innej, specjalnej ustawy (EIA)¹¹; zwłaszcza przeszkadzało im wyłączenie udziału stowarzyszeń w procesach decyzyjnych dotyczących tzw. przedsięwzięć średniej wielkości. Podkreślili, że istnieje dużo alternatywnych i skutecznych sposobów legislacyjnych, by zapewnić szybszy i efektywny przebieg postępowań budowlanych.

Sąd Konstytucyjny zajmował się wnioskiem stosunkowo długo – wydał rozstrzygnięcie po ponad trzech latach od jego złożenia (wyrok z 26 stycznia 2021 r. w sprawie Pl. ÚS 22/17). W przebiegu postępowania przedstawili swoje stanowisko Publiczna obrończyni Praw (*ombudsman*) Anna Šabatová, rząd, Izba Gospodarcza oraz inne podmioty. Jedną z opinii odnoszących się do wniosku (którą Sąd Konstytucyjny otrzymał 23 stycznia 2018 r. jako *amicus curiae brief*) przedłożył prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.¹² – przewodniczący

Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o uchyleniu ustawy lub jej poszczególnych postanowień, jeżeli są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym [przypp. tłum. – W.R.].

¹⁰ Na ten temat zob. *Akademické stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS)*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 1, s. 10–21.

¹¹ Chodzi o zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. „EIA” oznacza ocenę oddziaływania na środowisko (ang. *environmental impact assessment*). Jeśli się taką ocenę prowadzi, to uczestnictwo społeczności jest gwarantowane [przypp. tłum. – W.R.].

¹² JUDr. – doktor nauk prawnych; DrSc. (łac. *doctor scientiarum*) – czes. *doktor věd*, odpowiednik stopnia naukowego doktora habilitowanego [przypp. tłum. – W.R.].

Czeskiego Towarzystwa Prawa Środowiska i profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola. Autor wyraził w niej poparcie dla wniosku o uchylenie zaskarżonych przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz ustawy budowlanej i wskazał, że „nowelizacja likwiduje w przepisie ust. 3 w § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu to, co najważniejsze, co było przez 25 lat jego właściwym sensem i celem”.

Pośród innych opinii warto przywołać stanowisko Publicznej obrończyni Praw A. Šabatovej, która 21 września 2017 r. wstąpiła do postępowania jako tzw. poboczny uczestnik. 23 października 2017 r. Sąd Konstytucyjny otrzymał jej opinię zawierającą propozycję, aby w pełni uwzględniono wniosek o uchylenie zakwestionowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz ustawy budowlanej. Publiczna obrończyni Praw zaznaczyła, że znowelizowane brzmienie § 70 ust. 3 ingeruje w istotę prawa do sprzyjającego środowiska¹³ ujętego w art. 35 ust. 1 i 2 Karty podstawowych praw i wolności¹⁴. W tym świetle sporna regulacja jest, według A. Šabatovej, niedostateczna i w zasadzie sprzeczna z Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁵.

Natomiast rząd i Izba Gospodarcza poparły nowelę ustawy, tzn. podmioty te wystąpiły przeciwko wnioskowi grupy senatorów. Sąd Konstytucyjny po przeprowadzeniu postępowania odrzucił¹⁶ wniosek senatorów o uchylenie fragmentu § 70 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy Czeskiej Rady Narodowej č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu w brzmieniu ustawy č. 225/2017 Sb., czyli wyrażenia „na podstawie tej ustawy”. Trzeba wszakże zwrócić uwagę, że za odrzuceniem wniosku głosowała minimalna możliwa większość składu orzekającego, tj. ośmioro sędziów.

¹³ W oryginale: *právo na příznivé životní prostředí*. Wielki słownik czesko-polski oddaje przymiotnik *příznivý* przez: ‘zyczliwy’, ‘przychylny’, ‘przyjazny’, ‘sprzyjający’, ‘pomyślny’. Ponieważ od lat tłumaczę czeskie teksty, wybrałem czwarte ze znaczeń, trochę pod wpływem tego, że w słowniku zilustrowano to określenie zwrotem *příznivý vítr*, dopatrzyłem się bowiem jakiegoś podobieństwa między „sprzyjającym wiatrem” a „sprzyjającym środowiskiem” [przyp. tłum. – W.R.].

¹⁴ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

¹⁵ Oznajmienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych č. 124/2004 Sb.m.s. [dalej: konwencja z Aarhus].

¹⁶ W oryginale: *zamlít*. W wielkim słowniku czesko-polskim czasownik *zamlít* przekłada się jako ‘odrzucić’ (co), ‘nie przyjąć’ (czego) [przyp. tłum. – W.R.].

3. Argumentacja Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej w wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Konstytucyjny zajął się przede wszystkim zarzutem wnioskodawców, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z art. 36 ust. 1 oraz art. 38 ust. 2 Karty podstawowych praw i wolności. W razie gdyby stowarzyszenia, a także inne podmioty, którym nowa regulacja prawna nie przyznaje możliwości uczestnictwa w niektórych postępowaniach administracyjnych, uznały, że decyzja organu administracji (najczęściej decyzja o lokalizacji budowy bądź pozwolenie na budowę) ingeruje w ich prawa i wolności, zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 Karty mogą wystąpić do sądu administracyjnego.

Jeśli chodzi o zarzut zamachu na prawo do sprzyjającego środowiska, Sąd Konstytucyjny poddał zakwestionowany przepis tzw. testowi racjonalności. Notabene, wykorzystał ten test również stosunkowo niedawno, by ocenić konstytucyjność ograniczenia prawa zainteresowanej społeczności (czes. *dotčené veřejnosti*) do uczestniczenia w procesie oceny oddziaływania na środowisko tzw. priorytetowych przedsięwzięć komunikacyjnych, kiedy oddalił wniosek o uchylenie § 23a ustawy o EIA¹⁷.

Test racjonalności składa się z następujących kroków: 1) wyznaczenie podstawowej treści (jądra) danego prawa z punktu widzenia jego podstawy i sensu; 2) ocena, czy przeprowadzona zmiana ingeruje w esencjonalną treść (jądro) tego prawa; 3) ocena, czy interesy przeciwstawne zmianie są legitymowane (umotywowane), innymi słowy: czy nie chodzi o samowolne zasadnicze obniżenie całościowego standardu ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw (ocena, czy nowa regulacja zmierza do legitymowanego celu); 4) ocena, czy nowa regulacja prawna ze względu na sprzeczne interesy jest rozumna (racjonalna), aczkolwiek niekoniecznie najlepsza, najodpowiedniejsza, najskuteczniejsza lub najmądrzejsza.

Kwestionowany przepis przeszedł pomyślnie test racjonalności. Na mocy nowelizacji została tylko zawężona, ale nie wyłączona procesowa możliwość dochodzenia prawa do sprzyjającego środowiska w postępowaniu administracyjnym. Omawianą tu regulację Sąd Konstytucyjny uznał za legitymowaną, zwłaszcza że jej pomysłodawcom przyświecało dążenie do przyspieszenia postępowania przestrzennego i budowlanego. Chociaż zapewne nie istnieje studium kompleksowo badające długość wszystkich procesów o pozwolenia w Republice Czeskiej oraz przyczyny niepomiernej przewlekłości niektórych z nich, można wyrazić przypuszczenie, że wraz z rozszerzającym się kręgiem

¹⁷ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Na ten temat zob. O. Vicha, *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2019, č. 4, s. 67–81.

uczestników postępowania długość tych procesów w ogólnej skali będzie się zwiększać. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny wskazał, że aczkolwiek być może są różne odpowiedniejsze i skuteczniejsze sposoby, aby zapobiegać przeciąganiu się części postępowań administracyjnych, nie ocenia kwestionowanej regulacji prawnej jako niekonstytucyjnej.

Wychodząc poza ramy zarzutów wnioskodawców, skonstatował, że w analizowanej regulacji nie dopatruje się sprzeczności z art. 7 Konstytucji¹⁸, według którego państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody i ochronę bogactwa przyrodniczego. Nawet gdyby przyjąć, że do ochrony tego ostatniego w istotny sposób przyczyniają się tzw. stowarzyszenia ekologiczne, nie można w samym ograniczeniu ich udziału w niektórych postępowaniach administracyjnych dopatrywać się naruszenia art. 7 Konstytucji, odnoszącego się przede wszystkim do działania państwa. To spostrzeżenie jest tym bardziej usprawiedliwione, skoro stowarzyszenia mogą nadal uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, które potencjalnie wpływają na przyrodę i krajobraz (zob. pkt 90 uzasadnienia wyroku) oraz na zasoby przyrody bądź bogactwo przyrodnicze.

Nawiązując do poprzedniego punktu, Sąd Konstytucyjny podkreślił, że nie dopatrywał się sprzeczności kwestionowanego przepisu z art. 35 ust. 2 Karty, gwarantującym prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrody. Znowelizowany przepis ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w żaden sposób nie narusza prawa do informacji o środowisku, które jest na poziomie ustawowym uregulowane w samodzielnej ustawie č. 123/1998 Sb. o prawie do informacji o środowisku¹⁹.

Ponownie wychodząc poza ramy zarzutów wnioskodawców, Sąd Konstytucyjny zaznaczył, że rozpatrywanego przepisu ustawy nie uznaje za niedający się pogodzić z konwencją z Aarhus. Jego zdaniem nawet ten akt prawny nie zapewnia uczestnictwa tzw. zainteresowanej społeczności (stowarzyszeń) we wszystkich procesach kończących się decyzją, lecz tylko przy „podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć” (art. 6). Według art. 6 ust. 1 lit. a konwencji z Aarhus każda umawiająca się strona będzie stosować postanowienia tego artykułu „w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I”. Z przedstawionego wykazu działań wynikają przepisy wewnątrzpaństwowe, zwłaszcza § 7 ust. 1 ustawy č. 76/2002 Sb. o zintegrowanej prewencji, § 115 ust. 7 ustawy wodnej (č. 254/2001 Sb.) czy też liczne prawa procesowe, które zainteresowanej społeczności przyznaje ustawa č. 100/2001 Sb. o ocenie oddziaływania na środowisko. Również art. 9 ust. 2 lit. b konwencji z Aarhus (dostęp do ochrony prawnej) ogranicza określone tam obowiązki do działań wymienionych w art. 6, tzn. nie odnosi

¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky.

¹⁹ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

ich do wszelkich przedsięwzięć i wszelkich postępowań, lecz tylko do wybranych, w których realnie grozi poważna ingerencja w prawo do sprzyjającego środowiska. Z tych powodów Sąd Konstytucyjny skonstatował, że kwestionowana regulacja § 70 ustawy č. 114/1992 Sb. w brzmieniu nadanym ustawą č. 225/2017 Sb. odpowiada zobowiązaniom wypływającym z konwencji z Aarhus.

Tyle o wnioskach Sądu Konstytucyjnego. Zatem jeśli chodzi o żądanie uchylenia części przepisu ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, ośmioma głosami zdecydował on, że owo żądanie nie jest uzasadnione.

4. Odmienne stanowisko siedmiorga sędziów Sądu Konstytucyjnego

Sędziowie nie głosowali wszak zgodnie. Wspólne odmienne stanowisko wobec sentencji wyroku plenum Sądu Konstytucyjnego z 26 stycznia 2021 r. (oznaczonego sygnaturą Pl. ÚS 22/17) i jego uzasadnienia zajęło siedmioro spośród piętnastu sędziów (tzw. *dissent* – na mocy § 14 ustawy č. 182/1993 Sb. o Sądzie Konstytucyjnym, w brzmieniu późniejszych przepisów). W największym skrócie: wedle poglądu tych siedmiorga sędziów przyjęte ograniczenie uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych w postępowaniach administracyjnych nie jest racjonalne, ponieważ nie prowadzi do osiągnięcia deklarowanego celu. Co więcej, jest niedopuszczalną ingerencją w koncepcję sądownictwa administracyjnego, a tym samym w zasadę podziału władz jako część składową demokratycznego państwa prawnego. Z tego powodu kwestionowana regulacja narusza zarówno prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty oraz do jego ochrony proceduralnej według art. 36 ust. 1 i 2 Karty, jak i art. 1 ust. 1 Konstytucji gwarantujący państwo prawa i podział władz.

Do takiego wniosku prowadziły następujące argumenty.

Za pomocą regulacji ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu – podobnie jak za pomocą regulacji zawartych w innych przepisach dotyczących ochrony komponentów środowiska – państwo wykonuje obowiązek chronienia bogactwa przyrodniczego wyrażony w art. 7 Konstytucji, z którym bezpośrednio skorelowane jest prawo do sprzyjającego środowiska²⁰. Ponadto ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu realizuje prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty. Ograniczenie prawa stowarzyszeń do uczestnictwa w postępowaniach zgodnie z § 70 ust. 3 owej ustawy należy oceniać zwłaszcza w związku z zachowaniem ich dostępu do ochrony sądowej. Oprócz samego tego dostępu jest wszak istotna również efektywność kontroli sądowej.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2016 r., sp. zn. Pl. ÚS 30/15, pkt 21.

W myśl art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, który też odnosi się do kontroli decyzji w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu, procedury muszą przewidywać w ramach ochrony sądowej odpowiednie i skuteczne prawnie środki zaradcze, włączając w to w razie potrzeby wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz muszą być bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Gdyby wyłączenie stowarzyszeń ekologicznych z niektórych postępowań pogorszyło w tym zakresie ich dostęp do ochrony sądowej, analizowany przepis mógłby się okazać sprzeczny z przywołanymi wymaganiami²¹. Konwencja z Aarhus nie jest bezpośrednio skuteczna i nie mają bezpośredniego skutku także przepisy prawa unijnego wprowadzające jej art. 9 ust. 4²², co jednak niczego nie zmienia w kwestii tego, że jeżeli można interpretować normy wewnątrzpaństwowe na kilka sposobów, pierwszeństwo ma wykładnia, która spełnia wymogi konwencji z Aarhus²³.

Siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego w swoim odmiennym stanowisku zgodziło się z większością, że do rzeczowego badania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu trzeba użyć testu racjonalności. W odróżnieniu od większości byli oni wszakże przeświadczeni, że owa regulacja prawna nie spełnia jego czwartego kroku. Nawet gdyby przyjąć, że zmierza do legitymowanego celu w postaci szybkiego i ekonomicznego postępowania przestrzennego i budowlanego, bez wątpienia tego celu zadowalająco nie osiąga, wobec czego jest regulacją nierozumną. Ustawodawca może optymalizować postępowania o udzielenie pozwoleń oraz wyznaczać krąg uczestników i warunki uczestnictwa w rozstrzyganiu, o co dopomina się rząd. Aby osiągnąć deklarowane cele, można jednak wykorzystać wiele środków, np. wzmocnić integrację postępowań o udzielanie pozwoleń, która by ograniczyła powtarzające się przedstawianie zarzutów związanych z ochroną przyrody i krajobrazu, albo ustanowić warunki uczestnictwa i ewentualnie także dostępu do ochrony sądowej według wzoru warunków uczestnictwa zainteresowanej społeczności w postępowaniach nawiązujących do procesu EIA lub też w inny sposób, który by zminimalizował potencjalne nadużycia prawa do udziału w postępowaniu. Takie podejście ostatecznie zakłada również art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, kiedy mówi o członkach społeczności, „którzy spełniają wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”. Zakwestionowana regulacja prawna ma przyspieszyć postępowania przestrzenne i budowlane w sposób, który jawi się jako nierozumny. Konstytucyjnie gwarantowanym prawem stowarzyszeń ekologicznych jest mianowicie możliwość bronięcia się przeciwko wydanym decyzjom za pomocą

²¹ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Križan*, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 108–109.

²² Zob. wyrok TSUE z dnia 17 października 2018 r. w sprawie C-167/17 *Klohn*, ECLI:EU:C:2018:833.

²³ Zob. np. orzeczenia Sądu Konstytucyjnego: wyrok z dnia 30 maja 2014 r., sp. zn. I. ÚS 59/14, pkt 19; wyrok z dnia 18 grudnia 2018 r., sp. zn. II. ÚS 1685/17, pkt 26.

skargi z pozycji tzw. dotkniętych nieuczestników (czes. *dotčených neúčastníků*). Dla prowadzących budowę pozbawienie stowarzyszeń udziału w postępowaniu oznacza tylko pozorne polepszenie sytuacji. Literatura fachowa wskazuje: „Zapowiadane wzmocnienie pozycji prowadzącego budowę dzięki wyłączeniu uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych jawi się raczej jako nieprzemysłane i w konsekwencji kontrproduktywne dla prowadzącego budowę, ponieważ przesuwa ciężar gatunkowy naprawy błędu organu prawnego do fazy kontroli sądowej, przy czym sądy nie dysponują innym środkiem naprawy decyzji niezgodnej z prawem niż jej uchylene. Paradoksalnie czas niezbędny do realizacji zamiaru budowlanego, zamiast ulec pożądanemu skróceniu, może się w rezultacie wyraźnie wydłużyć”²⁴.

Siedmioro sędziów w odmiennym stanowisku doszło do wniosku, że jeżeli sensem uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych w postępowaniach administracyjnych jest zwrócenie uwagi organów administracji na okoliczności, które nie muszą im być z urzędu znane, to w przypadkach gdy wykluczony byłby udział stowarzyszeń, zarzuty, które odnoszą się do tych okoliczności, pojawią się po raz pierwszy dopiero w postępowaniu sądowym. O ile wykonanie decyzji może spowodować zagrożenie dla środowiska, lub nawet nieodwracalną ingerencję w jego stan, wyłania się motyw przyznania skutku wstrzymującego skardze lub skardze kasacyjnej. Także relatywnie marginalne wady decyzji administracyjnej, którym można było zapobiec już w postępowaniu administracyjnym lub które można było usunąć w postępowaniu odwoławczym, mogą sprawić, że faza przed realizacją przedsięwzięcia niepotrzebnie przeciągnie się o czas postępowania przed sądem. Co więcej, w takim przypadku grozi wręcz powtórzenie całego postępowania o wydanie pozwolenia w związku z tym, że niektóre kwestie nie były znane organom administracji w pierwotnym postępowaniu; dopiero potem będą ewentualnie wszczynane kolejne postępowania sądowe przed sądami administracyjnymi.

Jeśli chodzi o naruszenie art. 1 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego państwo prawa i podział władz, siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego zarzuciło prawodawcy czeskiemu ingerencję w koncepcję sądownictwa administracyjnego, a tym samym w zasadę podziału władz jako część składową demokratycznego państwa prawnego. Przypomnijmy, że ten koncept przewija się przez całą systematykę ustroju konstytucyjnego. Jego fundamentem jest podział władzy (państwowej) na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, który ma podstawę w art. 2 ust. 1 Konstytucji²⁵. W następstwie przyjęcia kwestionowanej regulacji (§ 70 ust. 3 ustawy č. 114/1992 Sb.) skarżący, czyli stowarzyszenia ekologiczne, przedstawiają argumenty bądź zarzuty przeciwko decyzjom administracyjnym

²⁴ V. Vomáčka, D. Židek, *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 3, s. 36.

²⁵ Zob. np. orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego: wyrok z dnia 18 czerwca 2022 r., sp. zn. Pl. ÚS 7/02; wyrok z dnia 2 lutego 2016 r., sp. zn. Pl. ÚS 14/15.

dopiero przed sądem administracyjnym, skoro regulacja ta nie umożliwi im przedstawiania ich już w postępowaniu administracyjnym. Z kolei niepodniesienie tych zarzutów we właściwym postępowaniu administracyjnym sprawi, że sądownictwo administracyjne nie będzie przeprowadzać sądowej kontroli ostatecznych ustaleń administracji publicznej, lecz pierwotną ocenę danej kwestii. To jest skrajnie niepożądane. Zakwestionowana regulacja prawna przesuwając więc pierwotną ocenę zarzutów stowarzyszeń ekologicznych do postępowania sądowego i cały ciężar decydowania o nich przenosi z organów administracji na sądy administracyjne, a zatem wbrew zasadom ogólnosystemowym. W przypadku relewantnych argumentów rzeczowych przed sądami tymi z reguły będzie konieczne uchylenie zaskarżonej decyzji administracyjnej, ponieważ nie utrzyma się ona w postępowaniu sądowym.

Co więcej, w odróżnieniu od ustawy č. 150/2002 Sb. o postępowaniu sądowo-administracyjnym, § 3 ustawy č. 500/2004 Sb. o postępowaniu administracyjnym wprowadza zasadę prawdy materialnej, wobec czego organ administracji jako strażnik i obrońca interesu publicznego będzie musiał ponownie rozpoznać sprawę (jak zostało to już tu wyjaśnione). System sądownictwa administracyjnego mianowicie, według ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym, opiera się na tzw. zasadzie kasacyjnej i na kontroli przez sądy administracyjne zgodności z prawem rozstrzygnięć organów administracji. Taką koncepcję można utrzymać tylko wówczas, gdy te ostatnie najpierw wydają decyzje administracyjne z uwzględnieniem wszystkich argumentów i rzeczowych wniosków (i to w ramach z reguły dwustopniowego postępowania administracyjnego), a dopiero potem sąd administracyjny przystępuje do badania zgodności zaskarżonych decyzji z prawem. W tej koncepcji nie jest dopuszczalne, aby sądy ingerowały w kompetencje organu administracji, który ma najpierw rozpoznać wszystkie okoliczności sprawy i wydać prawidłowe i zgodne z prawem rozstrzygnięcie.

Naruszenie następstwa postępowania administracyjnego i sądowego w efekcie nie respektuje konstytucyjnie wymaganego podziału władz między władzę wykonawczą i sądowniczą. Władza sądownicza bowiem, ilekroć stowarzyszenia ekologiczne są wyłączone z postępowania administracyjnego, musi zastępować działanie organów administracyjnych i jednocześnie wkracza w ich kompetencje do wydania decyzji administracyjnej po zbadaniu wszystkich argumentów prawnych i odnoszących się do faktów. To jednak organy administracji w dzisiejszym stanie prawnym po części czynią jako uczestnicy postępowania najwcześniej dopiero w toku postępowania sądowego.

Kwestionowanym przepisem ustawodawca w sposób niespójny z tymi założeniami systemowymi zaingerował w koncepcję sądownictwa administracyjnego w wielkiej liczbie przypadków. Możliwość uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych została wyłączona głównie w postępowaniach administracyjnych dotyczących np. udzielenia pozwolenia na działania, które wpływają na fizjo-

nomię krajobrazu, przestrzenny system stabilności ekologicznej albo znaczące elementy krajobrazu lub szczególnie chronione obszary przyrodnicze.

Siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego we wnioskach swego odmiennego stanowiska podsumowało, że za sprawą przyjętej regulacji zarzuty i argumenty stowarzyszeń ekologicznych są przedstawiane dopiero przed sądami administracyjnymi jako nowe, przez co została naruszona istota koncepcji sądownictwa administracyjnego. Konsekwencją tego jest ingerencja w podział władz, a zatem doszło do naruszenia art. 1 ust. 1 Konstytucji.

5. Uwagi końcowe

Jak już zaznaczyłem, przeanalizowawszy zmiany legislacyjne w treści § 70 ustawy č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu, można stwierdzić, że w ostatnich dziesięciu latach stopniowo obniża się standard ochrony praw społeczności zabezpieczających interes publiczny w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu. W brzmieniu pierwotnym, obowiązującym od 1 czerwca 1992 r. do 31 marca 2015 r., przepis ten stanowił, że stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, są uprawnione w warunkach określonych przez § 70 do uczestniczenia we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą. Stowarzyszenia mogły zatem uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, a także na podstawie innych aktów prawnych, np. ustawy budowlanej.

W związku ze zmianami legislacyjnymi w ustawie č. 100/2001 Sb. o ocenie oddziaływania na środowisko § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu znowelizowano na mocy ustawy č. 39/2015 Sb.²⁶ W myśl jego nowego brzmienia, obowiązującego od 1 kwietnia 2015 r. do 1 stycznia 2018 r., stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, miały prawo uczestniczyć we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogą zostać naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą, z wyjątkiem postępowań nawiązujących do oceny oddziaływania na środowisko według § 3 lit. g ustawy č. 100/2001 Sb. To jeszcze nie była tak poważna ingerencja w prawa stowarzy-

²⁶ Zákon č. 39/2015 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

szeń, ponieważ ich uczestnictwo w postępowaniach nawiązujących do oceny oddziaływania na środowisko regulowała przynajmniej ustawa č. 100/2001 Sb.

W następstwie analizowanej tu, ocenionej przez Sąd Konstytucyjny nowelizacji § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu dokonanej ustawą č. 225/2017 Sb., z mocą od 1 stycznia 2018 r., uprawnienie stowarzyszeń ekologicznych do uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą, zostało zawężone tylko do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Ostatnia nowelizacja § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, dokonana ustawą č. 149/2023 Sb., z mocą od 1 stycznia 2024 r., na pierwszy rzut oka rozszerza prawo stowarzyszeń ekologicznych do uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych. Stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, będą uprawnione w warunkach określonych przez § 70 do uczestniczenia:

- w postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione według tej ustawy, prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu;
- w postępowaniu prowadzonym na podstawie innego aktu prawnego, o ile rozstrzyga się w nim na podstawie tzw. jednolitego stanowiska środowiskowego²⁷, wydawanego zamiast pozwolenia na usuwanie drzew i krzewów według § 8 ust. 1 albo wyjątku od zakazów odnoszących się do tzw. drzew pamiętnych i szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt według § 56 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Rodzi się wszakże pytanie, jak efektywna będzie ta nowa regulacja w porównaniu z istniejącą. Zdecydowanie nie chodzi o powrót do pełnego zakresu praw społeczności sprzed roku 2018 – poprzednia regulacja prawna była o wiele szersza.

Jeżeli chodzi o przedstawiony wyrok z roku 2021, trzeba zauważyć, że nieczęsto głosy plenum Sądu Konstytucyjnego są tak podzielone. Nie pozostaje nic innego niż respektowanie jego większościowego poglądu, osobiście jednak utożsamiam się z treścią wspólnego odrębnego stanowiska siedmiorga sędziów. Przepis § 70 ust. 3 był w ustawie č. 114/1992 Sb. w niezmienionej postaci od jej wejścia w życie 1 czerwca 1992 r., tj. obowiązywał przez całe długie 25 lat. To ustawowo gwarantowane uprawnienie odzwierciedla dwa prawa podstawowe ujęte w Konstytucji, czyli prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty oraz prawo do sprawiedliwego procesu według art. 36 ust. 1 i 4 Karty. W 2017 r. Izba Poselska, opierając się na nieprawdziwych twierdzeniach, postanowiła ten przepis z ustawy usunąć. Jednocześnie usunęła także uczestnictwo stowarzyszeń z postępowania przestrzennego (§ 85 ustawy budow-

²⁷ Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

lanej č. 183/2006 Sb.) i z postępowania budowlanego (§ 109 ustawy budowlanej č. 183/2006 Sb.).

Powody, które wskazali posłowie zgłaszający poprawkę, były wszakże nieuzasadnione. Izba Poselska dokonała zmian nie na podstawie obiektywnego rozważenia empirycznych dowodów, lecz na podstawie subiektywnego uprzedzenia. Przytaknęła demagogicznemu argumentowi, że stowarzyszenia „swoim uczestnictwem bezzasadnie przedłużają postępowania administracyjne albo powodują znaczące obstrukcje bądź nadmiernie i bezpodstawnie blokują budowę i rozwój gospodarczy” (cytat z uzasadnienia wniosku o zmianę č. 5904). Taki pogląd należy zdecydowanie odrzucić. Ani w roku 2017, ani w roku 2021, ani w roku 2023 nie istniały żadna statystyka czy studium fachowe, które by potwierdzały opinię przeciwników działalności stowarzyszeń ekologicznych. Paradoksalnie, chociaż przezornie, poruszył tę kwestię w swym wyroku również Sąd Konstytucyjny – w zdaniu odrębnym siedmiorga sędziów²⁸.

Uchylenie z mocą od 1 stycznia 2018 r. prawa stowarzyszeń do uczestniczenia w odnośnych postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy budowlanej spowodowało w czeskim porządku prawnym nie tylko rażącą ingerencję w strukturę ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz także poważne ograniczenie podstawowych praw i wolności człowieka nabytych po 1990 r. oraz obniżenie poziomu ich ochrony. Moim zdaniem Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2021 r. nie wyjaśnił przekonująco swojego rozstrzygnięcia.

Nowa regulacja prawna § 70 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przyjęta w roku 2023 ustawą č. 149, która zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2024 r., według mnie zbyttno nie zmienia istniejącego stanu prawnego. Rząd, parlament i Sąd Konstytucyjny stale akcentują konieczność przyspieszenia procedur budowlanych, ale należy zapytać: gdzie w takiej sytuacji jest ochrona interesu publicznego związanego z przyrodą i krajobrazem? Uważam przeto, że trzeba poświęcić nadzwyczajną uwagę odmiennemu stanowisku siedmiorga sędziów konstytucyjnych przedstawionemu wobec opisanego wyroku Sądu Konstytucyjnego.

Na koniec trzeba również podkreślić, że stowarzyszenia ekologiczne dochodzą w postępowaniach jedynie praw zapewnionych im w ustawie. Przy czym jeżeli w następstwie odwołania lub skargi wniesionych przez stowarzyszenie w przeszłości uchylono zakwestionowane rozstrzygnięcie urzędu budowlanego, chodziło zawsze o ochronę zgodności z prawem czy prawidłowości rozstrzygnięcia ze strony nadrzędnego organu administracji lub właściwego sądu. Dlatego nie można winić stowarzyszeń ekologicznych za to, że postępowanie o pozwolenie na budowę trwa długo bądź że pozwolenie takie nie zostało udzielone.

²⁸ Zob. pkt 10 uzasadnienia odmiennego stanowiska względem wyroku Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2021 r., sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

Literatura

- Akademické stanovisko k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení zákon č. 183/2006 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom rádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS), „České právo životního prostředí“ 2017, č. 1, s. 10–21.*
- Bazylińska-Nagler J., *Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu?*, w: *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 663–674.
- Eliantonio M., *Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr., and Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG), Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) 12 May 2011, nyr.*, „Common Market Law Review” 2012, vol. 49, issue 2, s. 767–792, <https://doi.org/10.54648/cola2012028>.
- Habuda A., Radecki W., *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Difin, Warszawa 2017.
- Müller B., *Access to the courts of the Member States for NGOs in environmental matters under European Union law: Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel, and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochránárske Zoskupenie*, „Journal of Environmental Law” 2011, vol. 23, issue 3, s. 505–516, <https://doi.org/10.1093/jel/eqr028>.
- Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 1 – historyczna*, „Ius Novum” 2014, nr 4 s. 11–33.
- Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 2 – prawo obowiązujące*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 11–35.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Siwowski M., *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, s. 1026–1030.
- Vícha O., *Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2018, č. 3, s. 56–84.
- Vícha O., *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2019, č. 4, s. 67–81.
- Vomáčka V., Židek D., *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 3, s. 36–54.

Vojtěch Stejskal

Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony rozwojowi regulacji prawnej dotyczącej uczestnictwa społeczności, konkretnie stowarzyszeń ekologicznych zajmujących się ochroną przyrody i krajobrazu, w postępowaniach, w których może zostać naruszony interes publiczny polegający na ochronie przyrody i krajobrazu. Typowo chodzi o pozwolenia na zamierzenia budowlane na obszarach cennych krajobrazowo. Autor tekstu pokazuje, że pierwotnie szeroka koncepcja udziału społeczeństwa w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz innych ustaw z zakresu prawa środowiska stopniowo została ograniczona za sprawą ustawodawców. Ograniczeniem prawa udziału w postępowaniach zajmował się niedawno także Sąd Konstytucyjny, który bardzo małą większością głosów (8 : 7) zaaprobował regulację prawną ograniczającą uczestnictwo społeczności w postępowaniach administracyjnych nawiązujących do postępowania na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Autor artykułu zajmuje się też odmiennymi zapatrywaniami na ten wyrok Sądu Konstytucyjnego. Celem tekstu jest więc przedstawienie rozwiązań dotyczących dostępu organizacji ekologicznych do sprawiedliwości w ochronie środowiska z perspektywy czeskiej na przykładzie tzw. postępowań następczych. Może ono stanowić interesujący wkład do dyskusji na temat wyzwań ogólnounijnych w tym przedmiocie, gdyż opracowanie prezentuje pogłębiony kontekst przydatny do celów prawoporównawczych.

Słowa kluczowe: uczestnictwo społeczności, postępowanie administracyjne, organizacje pozarządowe, konwencja z Aarhus, ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, Sąd Konstytucyjny

Войтех Стейскал

Участие объединений, занимающихся охраной природы, в соответствующих судебных производствах в свете практики Конституционного суда Чешской Республики

Резюме

Статья посвящена развитию правового регулирования участия общественности, в частности, экологических объединений, занимающихся охраной природы и ландшафта, в судебных производствах, в которых могут быть затронуты общественные интересы охраны природы и ландшафта. Обычно речь идет о разрешении строительных проектов, нарушающих ландшафт. Как доказывает автор в данном тексте, первоначальная широкая концепция участия общественности в судебных производствах на основании закона об охране природы и ландшафтов, а также других законов из области экологического права, была постепенно ограничена законодателями. Возможное ограничение права на участие общественности также недавно рассматривалось Конституционным судом Чешской Рес-

публики. Очень небольшим большинством голосов (8 : 7) он утвердил правовую норму, ограничивающую участие общественности в административных производствах, относящихся к производствам на основании закона об охране природы и ландшафтов. В статье автор также рассматривает особые мнения о данном решении Конституционного суда Чешской Республики.

Ключевые слова: участие общественности, административное производство, неправительственные организации, Орхусская конвенция, закон об охране природы и ландшафтов, Конституционный суд

Vojtěch Stejskal

Partecipazione delle associazioni di tutela della natura nei procedimenti connessi alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale della Repubblica Ceca

Sommario

L'articolo si occupa dello sviluppo della regolamentazione legale della partecipazione delle comunità, in particolare delle associazioni ambientaliste impegnate nella conservazione della natura e del paesaggio, nei procedimenti in cui l'interesse pubblico della conservazione della natura e del paesaggio può essere influenzato. In genere, si tratta dell'autorizzazione di progetti edilizi nel paesaggio. Dal concetto originariamente ampio di partecipazione della comunità ai procedimenti previsti dalla legge sulla protezione della natura e del paesaggio e da altre leggi del sistema di diritto ambientale, il concetto di questo diritto è stato gradualmente ristretto grazie ai legislatori, come dimostra l'autore in questo testo. La presunta limitazione del diritto di partecipazione della comunità è stata affrontata di recente anche dalla Corte costituzionale della ČR. Con una maggioranza molto ridotta (8 : 7), ha approvato una norma giuridica che limita la partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi che si riferiscono ai procedimenti previsti dalla Legge sulla protezione della natura e del paesaggio. Nel testo, l'autore si occupa anche delle opinioni dissenzienti su questa sentenza della Corte costituzionale della ČR.

Parole chiave: partecipazione del pubblico, procedimenti amministrativi, ONG, Convenzione di Aarhus, Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, Corte costituzionale

Redakcja i korekta tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik
Redakcja tekstu angielskiego – Krystian Wojcieszuk
Korekta techniczna tekstu angielskiego – Marzena Marczyk
Projekt okładki – Aleksander Mikucki
Przygotowanie okładki do druku – Paulina Dubiel
Streszczenia w języku polskim i angielskim – Autorzy
Streszczenia w języku rosyjskim – Stanisław Karpionok
Streszczenia w języku włoskim – Filip Nawrot
Skład i łamanie – Marek Zagniński

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 8,0. Ark. wyd. 9,0.



Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2451-3431

4 2



9

772451 343401

Więcej o książce

