

PRZEGŁĄD PRAWA PUBLICZNEGO

numer
specjalny
1 (236)

2026

MIESIĘCZNIK

**PRAWO DO ŚRODOWISKA
JAKO PUBLICZNE PRAWO PODMIOTOWE**



UNIwersytet
Warszawski

Do druku przyjmujemy wyłącznie prace oryginalne, wcześniej niepublikowane. Zgłaszanie tych samych prac do więcej niż jednego czasopisma uznawane jest za niestosowne. Autor oświadcza, że nie wyraził ani nie wyrazi zgody na opublikowanie tekstu przez inne czasopismo. W przypadku gdy ww. oświadczenie okaże się nieprawdziwe, redakcja ma prawo odmówić opublikowania tekstu.

Autorzy mogą zgłaszać do publikacji wyłącznie własne, oryginalne teksty. Plagiat czy fabrykowanie danych są niedopuszczalne. Prosimy o podawanie (w przypisie) informacji o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak na przykład granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych.

W wypadku współautorstwa prosimy o wskazanie procentowego wkładu w publikację poszczególnych autorów.

Autor ponosi odpowiedzialność za aktualny stan prawny treści utworu, przywoływanych przepisów, orzecznictwa i doktryny. W przypadku gdy po złożeniu utworu autor odkryje błąd lub nieścisłość w tekście, ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia o tym fakcie redakcji.

Autor powinien powoływać publikacje, które miały wpływ na powstanie złożonej pracy w formie cytatu oraz w bibliografii załącznikowej.

Autor zapewnia, że przekazane wydawcy prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.

Przekazane przez autorów teksty są publikowane na podstawie autorskich umów wydawniczych, regulujących wszelkie sprawy prawnoautorskie.

Ghostwriting – aby przeciwdziałać przypadkom „ghostwriting”, „guest authorship” autorzy mają obowiązek ujawnienia i powiadomienia redakcji o wkładzie poszczególnych autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), za co główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający tekst. Autorzy są zobowiązani do przekazania redakcji informacji o wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów. Redakcja informuje, że „ghostwriting”, „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

PRAWA PRZEGŁĄD PUBLICZNEGO

numer
specjalny
1 (236)

2026



UNIwersytet
Warszawski

Za publikację naukową na łamach „Przeglądu Prawa Publicznego” Autor otrzymuje 70 pkt.

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydane na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

Redaktor Naczelny

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

W gronie recenzentów tekstów publikowanych w „Przeglądzie Prawa Publicznego” w 2025 r. byli:

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

Dr hab. Monika Augustyniak, prof. ALK

Dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ

Dr hab. Jerzy Paśnik, prof. AFiB Vistula

Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK

Dr Izabela Jankowska-Prochot

Dr Aleksander Słysz

Rada naukowa

„Przeglądu Prawa Publicznego”:

Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

(Uniwersytet Śląski, Katowice)

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

(Uniwersytet Łódzki)

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Prof. Jaap Hage (Maastricht University)

Prof. Timo Koivurova

(Lapland University in Rovaniemi)

Zastępca Redaktora Naczelnego Sekretarz Redakcji

Prof. UJK dr hab. Andrzej Adamczyk

e-mail: andrzej.adamczyk@ujk.edu.pl

Korekta

„Literalnie” Justyna Szumiel

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Uniwersytet Warszawski

Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

00-046 Warszawa, ul. Nowy Świat 69 pok. 39

<https://przegladprawapublicznego.wdib.uw.edu.pl>

Sprzedaż i prenumerata:

Uniwersytet Warszawski

Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

p.chmielnicki@uw.edu.pl

Kolporter – tel. 801 40 40 44

Garmond – tel. 22 837 30 08

Skład i łamanie: Master, Łódź

Nakład: 60 egz.

PRAWA PUBLICZNEGO

PRZEGŁĄD

TREŚĆ PRAWA DO ŚRODOWISKA

Zofia Duniewska

Dobre unormowania prawne jako warunek efektywności publicznych praw podmiotowych – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	7
--	---

Mariusz Baran

Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe – wybrane uwagi z perspektywy teoretycznoprawnej	16
--	----

Konrad Boresowicz

Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe zakorzenione w godności człowieka – między ekologizacją praw człowieka a autonomizacją nowego prawa	37
---	----

Przemysław Wilczyński

Prawo człowieka do środowiska – uzasadnienie i wyznacznik publicznych praw podmiotowych w sferze prawa ochrony środowiska	47
---	----

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Rozważania nad czystym transportem w kontekście publicznego prawa podmiotowego	56
--	----

Paula Maria Białkowska

The Right to a Healthy Environment as a Public Subjective Right in the Fashion Industry – Between State Obligations and Corporate Environmental Responsibility	65
--	----

Renata Lewicka

Prawo do lasu	73
---------------------	----

EGZEKWOWANIE PRAWA DO ŚRODOWISKA

Mateusz Podhalicz

Podmiotowe prawo do środowiska a aspekty dowodowe – wybrane zagadnienia	82
---	----

Michał Ulasiewicz

Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska w kontekście wykluczenia cyfrowego	90
---	----

Joanna Nowak

Dobra osobiste a prawo do środowiska w gminie w świetle wybranego orzecznictwa – problemy pogranicza prawa	100
--	-----

Anna Kozińska-Żywar

Programy ochrony powietrza a dostęp do wymiaru sprawiedliwości – planowane zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska (stan na styczeń 2026 r.)	110
--	-----

Tomasz Godlewski

Warianty przedsięwzięcia jako środek prawny realizacji publicznego prawa do środowiska	118
--	-----

Piotr Ruczkowski

Prawo do środowiska a realizacja inwestycji lotniskowych – wybrane aspekty	126
--	-----

Monika Kapusta

Prawo do ochrony właścicieli nieruchomości położonych w sąsiedztwie myjni samochodowych	135
---	-----

PRAWO DO ŚRODOWISKA Z PERSPEKTYWY LOKALNEJ

Rafał Budzisz

Realizacja zadań gminy z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień ze środków funduszu sołeckiego	144
--	-----

Paweł Romaniuk

Administracyjno-prawne warunki realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)	153
--	-----

Maria Karcz-Kaczmarek

Krajobrazotwórczy aspekt gminnej ewidencji zabytków a publiczne prawa podmiotowe – rozważania w świetle orzecznictwa sądowego	161
---	-----

PRAWO DO ŚRODOWISKA Z PERSPEKTYWY SUPRASYSTEMÓW

Tomasz Jaroszyński

Prawo do środowiska w prawie Unii Europejskiej – zarys problematyki	171
---	-----

Piotr Korzeniowski

Prawo do informacji w Konwencji z Aarhus jako podstawa publicznego prawa podmiotowego do środowiska	180
---	-----

Marcin Kamiński

Prawo do środowiska i jego ochrony jako prawo podstawowe pochodne. Rozważania teoretyczne na tle niemieckiej i polskiej regulacji konstytucyjnej	190
--	-----

PUBLIC LAW

REVIEW

THE CONTENT OF THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT

Zofia Duniewska

Good Legal Regulations as a Condition for the Effectiveness of Public Subjective Rights – Selected Administrative Law Issues	7
--	---

Mariusz Baran

The right to the environment as a public subjective right – selected remarks from a theoretical and legal perspective	16
---	----

Konrad Boresowicz

The right to the environment as a public subjective right rooted in human dignity – between the ecologization of human rights and the autonomization of the new law	37
---	----

Przemysław Wilczyński

Human right to the environment – justification and determinant of public subjective rights in the sphere of environmental protection law	47
--	----

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Reflections on Clean Transport in the Context of Public Subjective Law	56
--	----

Paula Maria Białkowska

The Right to a Healthy Environment as a Public Subjective Right in the Fashion Industry – Between State Obligations and Corporate Environmental Responsibility	65
--	----

Renata Lewicka

The right to the forest	73
-------------------------------	----

ENFORCEMENT OF THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT

Mateusz Podhalicz

Individual right to the environment and evidentiary aspects: selected issues	82
--	----

Michał Ulasiewicz

The right to information about the condition and protection of the environment in the context of digital divide	90
---	----

Joanna Nowak

Personal rights and the right to the environment in a municipality in light of selected jurisprudence	100
---	-----

TABLE OF CONTENTS

Anna Kozińska-Żywar

Air quality programs and access to justice – planned changes in the Environmental Protection Act (status as of January 2026)	110
--	-----

Tomasz Godlewski

Project alternatives as a legal instrument for the implementation of the public subjective right to the environment	118
---	-----

Piotr Ruczkowski

The right to the environment and the implementation of airport investments – selected aspects	126
---	-----

Monika Kapusta

The right to protect property owners located near car washes	135
--	-----

THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT FROM A LOCAL PERSPECTIVE

Rafał Budzisz

Performance of Municipal Tasks Concerning Green Spaces and Tree Planting Financed from the Village Fund	144
---	-----

Paweł Romaniuk

Administrative and legal conditions for the implementation of tasks of local government units in the field of environmental protection (selected issues)	153
--	-----

Maria Karcz-Kaczmarek

The landscape-shaping aspect of the municipal register of monuments versus individual public rights – considerations in the light of judication	161
---	-----

THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT FROM THE PERSPECTIVE OF SUPRASYSTEMS

Tomasz Jaroszyński

Right to the Environment in European Union Law: An Overview	171
---	-----

Piotr Korzeniowski

Right to information provided for in the Aarhus Convention as a basis for the public subjective right to environment	180
--	-----

Marcin Kamiński

The right to the environment and its protection as a fundamental derivative right. Theoretical considerations against the background of German and Polish constitutional regulations	190
--	-----

Zofia Duniewska

profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-1446-5039

Dobre unormowania prawne jako warunek efektywności publicznych praw podmiotowych – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne

Słowa kluczowe: skuteczne publiczne prawa podmiotowe, dobre unormowania prawne, prawo administracyjne

1. Uwagi wstępne

Publiczne prawo podmiotowe to obecnie jedna z węzłowych instytucji w systemie prawa, odgrywająca istotną rolę w ochronie praw i wolności jednostek w sytuacjach prawnych objętych reżimem regulacji publicznoprawnych. Prawa te są doniosłe w szczególności w sferze prawa administracyjnego, w tym wyrosłego z niego prawa ochrony środowiska (obecnie przez wielu przedstawicieli doktryny traktowanego jako autonomiczna gałąź prawa). Z przepisami prawa administracyjnego spotykamy się nieuchronnie na co dzień, jest to prawo wyważania interesów jednostek z interesami wspólnoty, prawo sytuacji i stosunków administracyjnoprawnych – prawo mające specyficzną genezę. Wywodzi się ono „z dążenia do ograniczania arbitralnej władzy panującego, do podporządkowania tej władzy woli narodu. Nie było więc ono pierwotnym źródłem ograniczania praw jednostki, lecz wyposażając panującego i organy w określone kompetencje, faktycznie ograniczało dotychczasową jego władzę, która nie miała przedtem żadnych ograniczeń i dla której decydująca była tylko wola panującego. Prawo to nakładało więc pewne więzy na panującego, ściągało go tym samym z piedestału wszechmocy na płaszczyznę podporządkowania się woli ogółu”¹. Słusznie też twierdzi Adam Błaś, że prawo administracyjne, „kształtujące się w XIX w. w Europie zrodziło się z idei ochrony jednostki przed arbitralnością władzy administracyjnej. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że prawo administracyjne

¹ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 115.

miało być instrumentem na ograniczenie samowoli władzy administracyjnej”². Miało ono zmienić poddanego władzy w obywatela dysponującego – w zakresie przyznanych mu praw i wolności – skutecznymi wobec niej roszczeniami. Instytucja publicznych praw podmiotowych, oparta na prawie, najlepiej dobrym prawie, otwiera drogę do skutecznego występowania m.in. z takimi roszczeniami.

2. Publiczne prawa podmiotowe jako kategoria prawa administracyjnego

Problematyka publicznych praw podmiotowych, wywołująca ożywione dyskusje, nie mała sporów i kontrowersji, wzbudzała z różnym nasileniem – poza okresem, gdy negowano czy wręcz zwalczano te prawa – zainteresowanie zwłaszcza w doktrynie prawa administracyjnego. W piśmiennictwie polskim wskazać można liczne publikacje dotyczące tej tematyki³. Dodać jednak wypada, że niestety przez blisko 50 lat minionego stulecia, głównie ze względów ideologicznych, przy omnipotencji i wypaczonym paternalizmie państwa, tematyka ta zniknęła z polskich opracowań naukowych. Powróciła dopiero po transformacji ustrojowej zapoczątkowanej pod koniec lat 80. ubiegłego wieku⁴. Współcześnie publiczne prawa podmiotowe zajmują zasłużenie fundamentalne miejsce. Są one niewątpliwie jedną z istotniejszych, doniosłych prawnie i społecznie wartości. Publiczne prawa podmiotowe różnią się od słabszych od nich interesów prawnie chronionych – prawa te poddane są mocniejszej ochronie. W piśmiennictwie przyjmuje się, że publiczne prawa podmiotowe są prawami, na podstawie których „zostało zbudowane sądownictwo administracyjne”⁵. W państwie prawnym władza publiczna, w tym administracja publiczna, obwarowana jest prawem. Musi ona przestrzegać prawa, działać lub wstrzymać się od działania na podstawie i w jego granicach. Wymóg przestrzegania prawa dotyczy też podmiotów administrowanych, oczywiście także tych, które na podstawie unormowań prawnych mają możliwość korzystania z przyznanych im, zindywidualizowanych publicznych praw podmiotowych. Podejmowane przez jednostkę działania nie mogą prowadzić do nadużycia przyznanego

² A. Błaś, *Wprowadzenie* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 13.

³ Na temat teorii i poglądów dotyczących publicznych praw podmiotowych pisał m.in. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 27–82. O randze publicznych praw podmiotowych w obszarze prawa administracyjnego świadczy m.in. włączenie tej problematyki do *Systemu Prawa Administracyjnego*. Obejmuje ona rozważania dotyczące pojęcia prawa podmiotowego publicznego, uzasadnienia praw podmiotowych publicznych, krytyki niektórych koncepcji tych praw, struktury, treści, klasyfikacji i skutków tych praw – zob. A. Wróbel, *Prawa podmiotowe publiczne* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 325–411.

⁴ Podobnie W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 24 oraz A. Wróbel, *Prawa...*, s. 329.

⁵ M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*, red. nauk. M. Stahl, Warszawa 2024, s. 93. Warto dodać, że zapewnienie pełniejszej jurysdykcji w zakresie ochrony publicznych praw podmiotowych zwiększyłoby efektywność tej ochrony. Zob np. A. Wróbel, *Jurysdykcja sądów administracyjnych a europejska koncepcja sądu o pełnej jurysdykcji. Czas na zmiany?*, „Państwo i Prawo” 2025/2, s. 80–105 i wskazane tam piśmiennictwo.

jej prawa, polegającego na korzystaniu z niego w sposób formalnie zgodny z prawem, lecz sprzeczny z jego *ratio legis*, funkcją lub zasadami porządku prawnego, prowadzącego do obejścia unormowań prawnych lub naruszenia interesu publicznego bądź praw innych podmiotów⁶.

Publiczne prawa podmiotowe nie istnieją w próżni, same w sobie i same dla siebie. Występują tylko wówczas, gdy stanowią o nich powszechnie obowiązujące źródła prawa. Mogą to być regulacje ponadkrajowe lub krajowe, w tym zawarte już w Konstytucji RP⁷. Pojęcie publicznych praw podmiotowych obejmuje prawa podmiotowe występujące w sytuacjach podmiotów wobec administracji publicznej, wobec władzy publicznej (prawa konstytucyjne) oraz wobec organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych⁸. Głównym celem publicznych praw podmiotowych jest ochrona jednostek w relacjach z władzą publiczną, przy równoczesnym niepomijaniu ochrony osób trzecich i wyważania konkurujących ze sobą interesów jednostek i interesu publicznego – ochrony mającej doniosłe znaczenie zwłaszcza na zwykłe nierównorzędną (słabszą) pozycję jednostki wobec podmiotów władzy⁹. Prawa te służą ograniczaniu bądź wręcz eliminowaniu samowoli władzy. Nawet dozwolona prawnie i przewidziana prawem szeroko pojmowana władza dyskrecyjna, w tym korzystanie z uznania administracyjnego, nie przyjmują postaci niczym nieograniczonej swobody. Odejście od wcześniejszego określenia (także prawnego) swobodnego uznania administracyjnego (niekiedy wcześniej łączonego z prawem łaski) i objęcie tego typu rozstrzygnięć kontrolą sądową, w której badane są dopuszczalne granice tego uznania, jest jednym z przejawów zwiększenia ochrony jednostek. Ramy opracowania nie pozwalają na szersze omówienie władzy dyskrecyjnej, choć warto dodać, że szczególnie w tym obszarze istotna jest odpowiedź na pytanie, kiedy prawo podmiotowe jest realne, a kiedy pozorne.

Pojęcie publicznego prawa podmiotowego, choć w swej istocie zbieżne, nie jest tak samo pojmowane. Nieprzypadkowo określenie „publiczne prawo podmiotowe” włączono do *Prawniczego słownika wyrazów trudnych*, przyjmując, że jest ono „wyróżnieniem teoretycznym gruntujących ideę państwa prawa, dającym możliwość analizy porządku prawnego z punktu widzenia ochrony obywatela (innego zrównanego z nim w prawach podmiotu), ułatwiającym zorientowanie niezbędne do tworzenia aktów normatywnych, umożliwiającym ogólną ocenę prawodawstwa i praktyki co do nasycenia ich elementami demokracji (państwa faszystowskie na przykład odrzuciły koncepcję praw podmiotowych całkowicie)”¹⁰. Zdaniem Jana Zimmermanna: „Publiczne prawa podmiotowe stanowią konstrukcję teoretyczną, przy pomocy której przedstawia się kwestię stosunku między państwem

⁶ Podobnie np.: wyrok NSA z 20.09.2024 r., III OSK 727/24, LEX nr 376330, oraz wyrok WSA z 24.02.2026 r., II SA/Ol 1426, LEX nr 4034960. O szeroko pojmowanym nadużyciu prawa pisał m.in. J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸ Tak też A. Wróbel, *Prawa...*, s. 331.

⁹ Podobnie m.in. E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody*, „Prawo i Więź” 2021/1, s. 86. Szerzej W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 238–241.

¹⁰ J. Boć, *Publiczne prawo podmiotowe [w:] Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 306.

a podmiotem znajdującym się na zewnątrz. Stanowią one klucz do analizy relacji: administracja publiczna – obywatel, która w państwie prawa ma pierwszorzędne znaczenie”¹¹. Wojciech Jakimowicz w zaproponowanej przez niego realnej definicji tego pojęcia przyjął, że „Publiczne prawo podmiotowe jest to: pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mająca w przypadku osób fizycznych, swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego”¹².

Symplifikując, można przyjąć, że publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną jednostki (jednostki zbiorowej), w której obrębie jednostka ta (jednostka zbiorowa), opierając się na unormowaniach prawnych chroniących jej doniosłe prawnie interesy, może (ale nie musi) skutecznie żądać czegoś od państwa bądź innego podmiotu, któremu państwo przekazało część swojej władzy, lub może w sposób niekwestionowany przez państwo bądź inny podmiot, któremu państwo przekazało część swojej władzy, coś zdziałać¹³. Zróżnicowanie publicznych praw podmiotowych stanowi podstawę ich klasyfikacji. W jej ramach wyróżnia się w szczególności prawa o treści negatywnej i pozytywnej, prawa materialnoprawne oraz formalne, a także prawa wyodrębniane według kryterium obszaru regulacji prawnej, w tym m.in. w zakresie prawa ochrony środowiska¹⁴.

3. Cechy dobrych unormowań prawnych

Bez wątpienia dobre unormowania prawne są jednym z kluczowych warunków umożliwiających czynienie użytku z publicznych praw podmiotowych i skłaniających do korzystania z nich. Prawo, z którego wywodzone jest publiczne prawo podmiotowe, musi być rezultatem społecznego dyskursu i rzetelnej pracy legislatorów szanujących reguły i zasady prawa (także te odnoszące się wprost do dyrektyw poprawnej legislacji¹⁵) oraz

¹¹ J. Zimmermann, *Przedmowa* [w:] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 21.

¹² W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 246–247.

¹³ Podobnie J. Boć, *Publiczne prawo...*, s. 306; A. Błaś, J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 501.

¹⁴ Zob np. E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021.

¹⁵ Dyrektywy poprawnej legislacji ujęte zostały w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2026 r. poz. 300). Warto dodać, że już od wielu lat postuluje się uchwalenie ustawy dotyczącej zasad tworzenia prawa.

powszechnie aprobowane zasady etyki prawniczej. Musi to być prawo wolne od wad¹⁶, formułowane, stanowione, interpretowane i stosowane rozumnie (*ratio est anima legis*), odpowiedzialnie, z dobrą wolą i należytą dbałością. Szczególną rolę pełnią tu prawnicy, od których obok pracowitości, wiedzy i umiejętności wymaga się po prostu przyzwoitości. Podzielam pogląd Marka Safjana, zdaniem którego „nie można być dobrym prawnikiem bez rozumienia znaczenia i roli zasad przyzwoitego postępowania”¹⁷. Unormowania prawne nie mogą być oparte na bezprawnej, hegemonicznej dominacji podmiotów zaprzeczających się partykularnym interesom lub preferowanej ideologii. Regulacje powstające w warunkach naruszenia zasad praworządności nie mogą być uznane za spełniające standardy dobrego prawa. Dobre przepisy prawa to nie tylko „prawo na papierze” – musi ono rzeczywiście kształtować zachowania społeczne i osiągać założone przez prawodawcę cele. Nie chodzi zatem o „martwą literę prawa”, chodzi o regulacje skuteczne¹⁸, o wysokiej jakości¹⁹, dające gwarancje m.in. efektywnego korzystania z publicznych praw podmiotowych. Unormowania prawne muszą być relatywnie stabilne i możliwie zupełne.

Dobre unormowania prawne muszą być społecznie niezbędne. Nadmiar prawa²⁰, będący zwykle świadectwem słabości państwa, nie służy ani prawu, ani tym, którzy zobligowani są do jego przestrzegania. Zbyteczne unormowania osłabiają jedynie te niezbędne. W nadmiarze prawa gubią się nawet profesjonalści, nie mówiąc już o przeciętnym obywatelu. Przepisy prawa muszą być dostępne i znane ich adresatom, jasne, przewidywalne i dające faktyczną możliwość ich przestrzegania – *lex neminem cogit ad impossibilia*. Wiedza o prawie nie może być wiedzą tajemną. Podmiot uprawniony do korzystania z przyznanego mu prawa musi mieć realną możliwość rozpoznania, że takie prawo mu przysługuje. Rekonstrukcja publicznych praw podmiotowych pozostaje zróżnicowana w zależności od stopnia ich normatywnej konkretyzacji. W przypadku praw o jednoznacznie określonej treści roszczeniowej, jak np. prawo do otrzymania paszportu, rekonstrukcja ta nie nastręcza większych trudności. Inaczej przedstawia się sytuacja np. w przypadku wieloźródłowego, złożonego prawa do dobrej administracji. Dysponujący publicznym prawem podmiotowym musi wiedzieć, z jakim roszczeniem, w jaki sposób i wobec kogo może skutecznie ubiegać się

¹⁶ Mając na uwadze zróżnicowane wady prawa, Barbara Kunicka-Michalska wymienia prawo: inflacyjne, tajemnicze, kuriozalne, żartobliwe, kolonialne, rozbiorowe, propagandowe, „importowane” (naśladownicze), nieetyczne, utrudniające obywatelom mniej zamożnym dostęp do wymiaru sprawiedliwości – B. Kunicka-Michalska, *Podstawowe wady naszego prawa* [w:] *Jakość prawa*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1996, s. 161–165. O niedoskonałości legislacji administracyjnej pisał T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 573–585.

¹⁷ M. Safjan, *Przedmowa* [w:] R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 10.

¹⁸ O skuteczności regulacji administracyjnoprawnej pisał Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

¹⁹ Szerzej o jakości prawa m.in. S. Kaźmierczyk, *O trzech aspektach jakości prawa*, „Studia z Polityki Społecznej” 2015/1(5), s. 81–94. Zob. też np. *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko, Warszawa 2012.

²⁰ O inflacji prawa pisał m.in. M. Zdyb, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 44–47.

o wypełnienie ciężącego na podmiocie władzy, skorelowanego z tym prawem obowiązku. Brak takiej wiedzy sprawia, że publiczne prawo podmiotowe staje się złudne, a ochrona jednostki – nieskuteczna.

Zasadnie podnosi się w literaturze, że „celem i sensem każdego prawa jest to, by było ono przestrzegane”²¹, w przypadku publicznego prawa podmiotowego przestrzeganego przez jednostkę występującą z roszczeniem i organ władzy obciążony wynikającym z tego roszczenia obowiązkiem. Unormowania prawne muszą budować i pogłębiać zaufanie do podmiotów je tworzących i stosujących. Dobre prawo to prawo odpowiadające wymogom aksjologii, które samo będąc wartością, ma być prawem wywodzącym się z wartości, które wyraża i wspiera²². Celnie stwierdził Franciszek Longhamps, że „prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości – podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwości, ładu humanizmu, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu”²³. To akceptowane społecznie wartości (przy koniecznym nierzadko ich ważeniu) decydują o stworzeniu i treści unormowań administracyjnych, stanowiąc jedno z podstawowych kryteriów wyróżniających prawo administracyjne spośród innych gałęzi prawa. W piśmiennictwie wskazuje się na zróżnicowane grupy wartości, które dotyczą regulacji administracyjnych. Wśród tych wartości wymienia się m.in. interes prawnie chroniony oraz publiczne prawo podmiotowe²⁴. Zajmowanie się aksjologią prawa jest niezbędne w szczególności do podnoszenia jakości jego regulacji prawnych, ale przede wszystkim jest ważne dla tych, którzy objęci są jego unormowaniami²⁵. Jedną z wartości prawa jest jego – zdeterminowana wieloma czynnikami – pewność²⁶, stwarzająca poczucie niezachwianego przekonania, pozwalającego jednostkom m.in. na wyznaczenie własnych zachowań i przewidywalność ich konsekwencji. Zasada pewności prawa w obszarze prawa administracyjnego ma zagwarantować wyznaczoną prawem pewność sytuacji administracyjnoprawnej – także tej, w której swój byt prawny ma publiczne prawo podmiotowe. Otaczające nas realia wykazują niestety, że niejednokrotnie zamiast odczuwalnej pewności prawa stykamy się z jego niepewnością²⁷.

²¹ E. Łętowska, J. Łętowski, *Prawo w systemie funkcjonowania państwa* [w:] *Jakość prawa*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1996, s. 12.

²² Szerzej zob. np. *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

²³ F. Longhamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

²⁴ Szerzej m.in. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75–101.

²⁵ Problematyka aksjologii prawa administracyjnego była przedmiotem rozważań na zorganizowanym przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego, który odbył się w 2016 r. w Zakopanem i zaowocował dwoma obszernymi tomami monografii *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

²⁶ Szerzej m.in. A. Zieliński, *Pewność prawa* [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 43–58.

²⁷ Szerzej o niepewności prawa administracyjnego pisał m.in. I. Niżnik Dobosz, *Niepewność prawa administracyjnego* [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 25–34 oraz J. Lemańska, *Niepewność prawa administracyjnego* [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 70–74.

Dobre regulacje prawne to prawo przyjazne ludziom, dbające o dobro człowieka – tu warto przywołać sformułowaną przed wiekami sentencję: *hominum causa omne ius constitutum est* (dobre prawo musi być nakierowane na człowieka). Ma ono „gwarantować jego przyrodzone (wrodzone) prawa. Ma umożliwiać i wspierać jego rozwój. Ma umożliwiać osiąganie jego większej doniosłości”²⁸. Zgadzam się z J. Zimmermannem, że „Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury administracyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi”²⁹. W literaturze przyjmuje się słusznie, że teoretyczna konstrukcja publicznych praw podmiotowych wpisana jest w istotę prawa administracyjnego, przy czym podstawowym celem przypisanym temu prawu i działającej na jego podstawie administracji publicznej jest dobro jednostki, „którego sposób i rozmiar ochrony może być determinowany określonym dobrem pozostałych jednostek jako grupy społecznej”³⁰.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że jednym z podstawowych warunków zwiększenia liczby, zakresu i efektywności publicznych praw podmiotowych są dobre unormowania prawne, obejmujące normy prawa materialnego, procesowego i ustrojowego. Muszą one w sposób optymalny konkretyzować te prawa, współkształtować możliwości ich realizacji, określać instytucjonalne warunki ich wykonywania, a także instrumenty gwarancyjne ich egzekwowania. Regulacje prawne nie mogą być iluzoryczne, stanowić konstrukcji normatywnych pozbawionych realnej treści. Powinny umożliwiać jednostce efektywne korzystanie z przysługujących jej uprawnień, bez nadmiernych barier, przy ograniczonej niepewności oraz zminimalizowanym ryzyku arbitralności działań administracji publicznej. Stopień rozpoznawalności oraz praktycznej realizacji tych praw może stanowić jedno z istotnych kryteriów oceny jakości unormowań prawnych. Wielowymiarowa efektywność publicznych praw podmiotowych służy dobru jednostki oraz realizacji dobra wspólnego, potwierdzając znaczenie tych praw w porządku demokratycznego państwa prawnego. Dobre unormowania powinny sprawiać, że przyznane jednostce prawa nie pozostają jedynie konstrukcją teoretyczną, lecz stają się realnym narzędziem, z którego jednostka chce i może korzystać.

²⁸ W. Dziedziczak, *O dobrym prawie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Ius. Sectio G” 2018/65(2), s. 80. Podobny pogląd wyrażał F. Longchamps, twierdząc, że jedną z ważniejszych spraw, która powinna zaprzętać myśl prawną, jest wartość, którą ma prawo dla człowieka – F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 5.

²⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 77.

³⁰ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 247.

Abstract

Good Legal Regulations as a Condition for the Effectiveness of Public Subjective Rights – Selected Administrative Law Issues

Professor Dr Hab. Zofia Duniewska – Department of Administrative Law and Administrative Science, Faculty of Law and Administration, University of Lodz
ORCID: 0000-0003-1446-5039

The aim of this study is to demonstrate the significant role of legal regulations in ensuring the effectiveness of public subjective rights. The features that legal regulations should have are identified in this study. The effectiveness of public subjective rights depends not only on their formal granting to an individual, but also on the quality of substantive, procedural and institutional norms that enable the exercise of these rights and ensure their effective implementation.

Keywords: effective public subjective rights, good legal regulations, administrative law

Bibliografia / References

- Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Błaś A., *Wprowadzenie* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012
- Błaś A., Boć, J. *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- Boć J., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005
- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021
- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody*, „Prawo i Więź” nr 2021/1
- Dziedziczak W., *O dobrym prawie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Ius. Sectio G” 2018/65(2)
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012
- Kaźmierczyk S., *O trzech aspektach jakości prawa*, „Studia z Polityki Społecznej” 2015/1(5)
- Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994
- Kunicka-Michalska B., *Podstawowe wady naszego prawa* [w:] *Jakość prawa*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1996
- Lemańska J., *Niepewność prawa administracyjnego* [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968
- Łętowska E., Łętowski J., *Prawo w systemie funkcjonowania państwa* [w:] *Jakość prawa*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1996

- Niżnik Dobosz I., *Niepewność prawa administracyjnego* [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018
- Safjan M., *Przedmowa* [w:] R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- Stahl M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*, red. nauk. M. Stahl, Warszawa 2024
- Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Wróbel A., *Jurysdykcja sądów administracyjnych a europejska koncepcja sądu o pełnej jurysdykcji. Czas na zmiany?*, „Państwo i Prawo” 2025/2
- Wróbel A., *Prawa podmiotowe publiczne* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Zdyb M., *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Zieliński A., *Pewność prawa* [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Przedmowa* [w:] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002

Mariusz Baran

doktor nauk prawnych, adiunkt w Centrum Prawa Ochrony Środowiska
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego,
stypendysta Narodowego Centrum Nauki
ORCID: 0000-0003-1896-7378

Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe – wybrane uwagi z perspektywy teoretycznoprawnej

Słowa kluczowe: *publiczne prawo podmiotowe, prawo do środowiska, norma programowa, norm – zasada, środowisko jako wartość prawna*

1. Wprowadzenie

W ostatnim okresie coraz częściej zgłaszane są w doktrynie¹ postulaty potrzeby ujęcia „praw do środowiska” w kategoriach publicznego prawa podmiotowego. Na pierwszy rzut oka jawi się to jako kusząca koncepcja, choć – co należy już na wstępnie zasygnalizować – samo pojęcie oraz natura prawa do środowiska jest jednym z tych zagadnień, które jest sporne i w różny sposób ujmowane w literaturze przedmiotu².

Celem opracowania jest analiza, z perspektywy teoretyczno- i dogmatycznoprawnej, argumentów uzasadniających ujmowanie prawa do środowiska jako publicznego prawa

¹ Zob. szerzej: J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska. perspektywa konstytucyjna* [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2018, s. 236–252; A. Haładyj, *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002/2, s. 37–44; M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2019/43, s. 121–139; D. Jaroszevska-Charoś, *Prawo człowieka do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 145–158; S. Kierzkowska, *Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z „niskiej emisji”* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 145–158.

² Zob. np. B. Iwańska, *Koncepcja ‘skargi zbiorowej’ w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 37–55 wraz ze wskazaną tam literaturą.

podmiotowego, a nie jedynie jako normy programowej (celu działania władz publicznych³), jak i argumentów przemawiających przeciwko takiemu rozwiązaniu.

W literaturze brak jest zgodności co do potrzeby wyróżniania i ujmowania materialnego „prawa do środowiska” czy to jako prawa o charakterze ogólnym⁴, czy też jako praw odnoszących się do poszczególnych elementów środowiska naturalnego, takich jak: prawo do poszczególnych zasobów naturalnych, prawo do wody⁵, prawo do pożywienia czy prawo do gruntów należących do rdzennych mieszkańców⁶. Przy czym dla jego określenia – z jednej strony – używane są różne sformułowania: „prawo do dobrego środowiska”, „prawo do czystego środowiska”, „prawo do środowiska odpowiedniej jakości” itp. – co pozostawia otwarte pole odnośnie do zakresu i treści tak sformułowanego prawa. Z drugiej zaś strony identyfikuje się prawo do poszczególnych elementów środowiska, takich jak: prawo do czystej wody czy prawo do czystego powietrza⁷.

Analizę zagadnień odnoszących się do publicznych praw podmiotowych można zasadniczo prowadzić z dwóch perspektyw. Albo w ujęciu etyczno-filozoficznym, skupiając się na kwestiach, dlaczego i jakie prawa winny mieć jednostki, albo z perspektywy prawnodogmatycznej koncentrującej się na aspekcie normatywnym, czyli analizie określonego systemu prawnego w celu odpowiedzi na pytanie, czy i jakie prawa podmiotowe zostały

³ Zob. szerzej na temat norm programowych: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 95–113; P. Sarnecki, *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 252–262; M. Florczak-Wątor, *Możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009/4, s. 111–127.

⁴ Zob. szerzej na temat teoretycznej koncepcji jednolitego prawa do środowiska przysługującego każdej jednostce w literaturze polskiej: J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 193–249; K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015; *Prawo człowieka do środowiska*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 23–31.

⁵ Np. Antoni Agopszowicz w 1981 r. w odniesieniu do zagadnień ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 3, poz. 6) argumentował, że: „Nie ma wystarczających podstaw do uznania, że istnieje jednolite prawo podmiotowe do nienaruszonego środowiska. Pojęcie to, niezależnie od tego, jak je będziemy rozumieli, rozpada się bowiem na poszczególne elementy zaliczane do dóbr różnego rodzaju, stanowiących przedmiot (obiekty) różnych praw podmiotowych, chronionych w różny sposób. Ochrona ta nie jest jednakowo intensywna; zależy od zróżnicowanych i skomplikowanych przesłanek i z wielu przyczyn jest w mniejszym lub większym stopniu nieskuteczna” – A. Agopszowicz, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 27.

⁶ Zob. np. L. Hajjar Leib, *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical, and Legal Perspectives*, Leiden–Boston 2011, s. 137–153.

⁷ Zob. np. B. Stępień-Załucka, *Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka a możliwość korzystania ze środowiska naturalnego jako dobro osobiste* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 612; M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy...*, s. 130; J.S. Kierzkowska, *Prawo do powietrza...*, s. 209 i n.

w nim przyznane jednostkom (czyli jakie prawa mają podmioty prywatne)⁸. Dalsze rozważania koncertować się będą na tej drugiej perspektywie.

2. Koncepcja publicznych praw podmiotowych – ujęcia w literaturze

W pierwszej kolejności – przed podjęciem rozważań co do teoretycznych podstaw dla wyróżnienia publicznego prawa podmiotowego do środowiska – należy ustalić, jak to pojęcie w ogóle jest rozumiane w prawie. Ujmowane jest ono zasadniczo jako „sytuacje prawne jednostek wobec państwa”⁹ w szczególności – jak podkreślał Tadeusz Bigo – jako „możności jednostki żądania od państwa (względem innego podmiotu publicznego) oznaczonego zachowania się”¹⁰.

W obszarze polskiego prawa administracyjnego koncepcja publicznego prawa podmiotowego nie jest przedmiotem szczególnych rozważań. Jak trafnie wskazuje Andrzej Wróbel, wynika to przede wszystkim z oparcia dochodzenia i ochrony pozycji prawnej jednostek na koncepcji „interesu prawnego”, gdyż to nie „naruszenie praw” (podmiotowych publicznych), lecz naruszenie „interesu prawnego” stanowi normatywną przesłanką dochodzenia ochrony prawnej (włączając w to także ochronę realizowaną przed sądami administracyjnymi)¹¹.

Powrót refleksji prawniczej w polskiej literaturze do idei publicznych praw podmiotowych dla wyznaczania i opisanie „pozycji prawnej jednostki w państwie”¹² jest w dużej mierze skutkiem wyodrębnienia w Konstytucji RP¹³ rozdziału poświęcanego prawom i wolnościom gwarantowanym jednostkom, które są prawami podmiotowymi publicznymi, a ich normatywna konstrukcja ma istotny wpływ na kształtowanie stosunków pomiędzy jednostką a władzą publiczną¹⁴. Chodzi o zapewnienie jednostce obrony jej praw (wolności i własności) w stosunkach z administracją publiczną¹⁵.

Koncepcja publicznych praw podmiotowych jest wyrazem emancypacji (autonomii) jednostek wobec organów administracji publicznej, po pierwsze – ograniczającą arbitralność działania organów władzy publicznej, a po drugie – pozwalającą na obronę tych praw (interesów prawnych) jednostek, które znajdują swe potwierdzenie w prawie pozytywnym¹⁶.

Z perspektywy jednostki publiczne prawo podmiotowe to „sytuacja, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa, o ile zachodzą warunki

⁸ Tak A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 309.

⁹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 329.

¹⁰ Tak T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 58 i n.

¹¹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 328–329.

¹² A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 328–329.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁴ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 308.

¹⁵ T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936/4, s. 313–314.

¹⁶ Tak T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 12–13.

w tejże normie określone”¹⁷. W kontekście analizowanego tytułowego zagadnienia „prawa do środowiska” (co do wątpliwości odnośnie do treści i zakresu tego „prawa” przyjdzie jeszcze powrócić), nawiązując do zaproponowanego przez Stanisława Kasznica kryterium możliwości dochodzenia (a tym samym skuteczności) danego prawa, należy dokonać różnicowania pomiędzy:

1) publicznym prawem podmiotowym *sensu stricto*, czyli taką sytuacją, gdy jednostka, posiadając określone prawa, może żądać od władzy publicznej ściśle określonego świadczenia (działania) – czyli ma roszczenie określonej treści skierowane wobec władzy publicznej a 2) „interesem prawnym”, czyli sytuacją, gdy jednostka może jedynie żądać, aby „zajęto się” jej sprawą, nie posiada jednak roszczenia, aby domagać się ściśle określonego świadczenia (działania)¹⁸.

Od powyższych przypadków należy odróżnić sytuację, kiedy jednostka ma jedynie „interes faktyczny”, czyli gdy interes jednostki nie wynika (i nie ma potwierdzenia) z treści prawa pozytywnego, a jedynie jest wywodzony z subiektywnych racji danego podmiotu.

Nawiązując do tych poglądów, we współczesnej refleksji naukowej Wojciech Jakimowicz definiuje publiczne prawo podmiotowe jako „sytuację prawną, tj. sytuację określoną przez normy prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego, powstającą bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagającą dla swego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego”¹⁹.

Jeśli chodzi o źródło publicznych praw podmiotowych, to – jak trafnie wskazuje W. Jakimowicz – w przypadku osób fizycznych czerpie ono swe uzasadnienie z przyrodzonych praw człowieka (co w kontekście wpływu stanu środowiska na warunki życia człowieka może być prawnie relewantne), a w przypadku jednostek organizacyjnych – z norm prawa pozytywnego²⁰.

3. Publiczne prawa podmiotowe – cechy

Pośród różnych cech publicznych praw podmiotowych, identyfikowanych w piśmiennictwie zarówno teoretyczno-prawnym, jak i osadzonym w dogmatykach prawniczych, można – ujmując rzecz syntetycznie – wskazać w aspekcie analitycznym na następujące właściwości przesądzające o istocie tych praw²¹:

¹⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 127. Z kolei Władysław L. Jaworski ujmował to w ten sposób: „prawo podmiotowe nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem stosunku «ja» do świata zewnętrznego. Prawo podmiotowe musi mieć w sobie element przymusu, nie jest przeto niczym innym, jak tylko wyrazem tego, że «ja» rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie” – W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 110.

¹⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 128–129.

¹⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 246.

²⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 246.

²¹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 328–339 oraz 364–393 wraz ze wskazaną tam literaturą.

- po pierwsze, relacyjny charakter w stosunku do państwa²²;
- po drugie, „korelatywne sprzężenie”²³ z obowiązkami państwa²⁴;
- po trzecie, definiowanie sytuacji prawnej jednostki wobec państwa; prawo podmiotowe to prawo do czegoś (uprawnienie), wolność, kompetencja jednostki, a według niektórych ujęć także status jednostki²⁵;
- po czwarte, relacja między normą prawną (prawem w znaczeniu przedmiotowym) a prawem (w znaczeniu podmiotowym) jest tego rodzaju, że istnieje konieczny związek polegający na tym, że gdy istnieje prawo (podmiotowe), musi istnieć norma (prawna), która to prawo gwarantuje²⁶, choć „nie oznacza to jednak że zawsze, gdy istnieje norma (prawna), musi istnieć także prawo (podmiotowe), istnieją bowiem normy, które nie statuują praw lub obowiązków (relacyjnych), lecz tylko obowiązki obiektywne”²⁷.

4. „Prawo do środowiska” z perspektywy koncepcji publicznych praw podmiotowych

Rozważając istnienie w obowiązujących regulacjach prawnych podstaw normatywnych ujmowania „prawa do środowiska” w kategoriach publicznego prawa podmiotowego należy, w pierwszej kolejności, jak już sygnalizowano, dokonać rozróżnienia między perspektywą etyczno-filozoficzną a prawną-dogmatyczną; z czego ta druga winna mieć oparcie w treści prawa pozytywnego²⁸.

W dalszej kolejności należy uwzględnić złożoność i specyfikę regulacji prawa ochrony środowiska, która charakteryzuje się, między innymi, wielopłaszczyznowością i wieloaspektowością przenikania i ścierania się różnorodnych interesów. Jest to konsekwencją tego, że prawo (ochrony) środowiska, jak ujmuje to Eberhard Schmidt-Aßmann, to:

- 1) „prawo ryzyka” – w związku z niepewnością procesów przemysłowych oraz technologicznych;
- 2) „prawo rozdziału” w zakresie korzystania z zasobów środowiska oraz
- 3) „prawo ochrony zasobów środowiska”²⁹.

To zaś powoduje, że nie istnieje jedna kategorii interesu (publicznego) w tym obszarze regulacji prawnej, ale „interes publiczny w ochronie środowiska należy postrzegać jako katalog wartości zawartych w przepisach materialnego prawa ochrony środowiska, takich jak: środowisko i jego komponenty, życie i zdrowie ludzkie, a tym samym różnych w zależności od przedmiotu ochrony (ujęcie statyczne), który jest następnie konfrontowany

²² A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 332.

²³ Pojęcie przywołuję za Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 89.

²⁴ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 329.

²⁵ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 359 i 365.

²⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

²⁷ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

²⁸ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 330.

²⁹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 144–145.

i każdorazowo definiowany w związku z zachodzącymi w środowisku zmianami oraz w zestawieniu z określonym stanem faktycznym, będącym punktem odniesienia do wyznaczenia jego treści *in casu* (ujęcie dynamiczne)³⁰. Nadto wspomniane ścieranie się i kolizja interesów mogą wstępować także i „wewnątrz” prawa ochrony środowisk, a to w związku z niekiedy odmiennymi celami regulacji odnośnie do ochrony różnych elementów środowiska³¹.

Dla dalszych rozważań co do charakteru „prawa do środowiska”, a także charakterystyki struktury i treści praw podmiotowych publicznych warto odwołać się do zaproponowanego w teorii prawa przez Ronalda Dworkina³² i Roberta Alexy’ego³³ – w związku z odmienną strukturą i funkcją zasad i reguł³⁴ – rozróżnienia na **normy-reguły** (*rules, Regeln*) oraz **normy-zasady** (*principles, Prinzipien*)³⁵.

Normy-zasady charakteryzują się tym, że wyrażają nakaz osiągnięcia określonego rezultatu „w możliwie najwyższym stopniu w danych warunkach prawnych i faktycznych”³⁶; są one swoistymi nakazami optymalizacyjnymi³⁷, co powoduje, że mogą one być zrealizowane w różnym stopniu, nakazany stopień ich spełnienia zależy zaś nie tylko od możliwości faktycznych, lecz również prawnych³⁸. Reguły są natomiast normami, które mogą być spełnione lub mogą nie być spełnione³⁹ („nakazane czynienie dokładnie tego, co reguła nakazuje – ani mniej, ani więcej”⁴⁰).

³⁰ M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym: w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 113.

³¹ M. Baran, *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)* [w:] *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, red. F. Tiche, L. Squintani, K. de Graaf, H. Vedder, E. Woerdman, Groningen 2025, s. 135–156, wraz ze wskazaną tam literaturą.

³² R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 60.

³³ R. Alexy, *The Construction of Constitutional Rights*, „Law and Ethics of Human Rights” 2010/4, s. 23. R. Alexy, *The Model of Rules*, „University of Chicago Law Review” 1967/35, s. 25; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, s. 75–76. Szczegółowa analiza rozmaitych koncepcji zasad w literaturze polskiej zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 44–100.

³⁴ Warto odnotować, że istnieje w teorii prawa też odmienne pojmowanie norm – zasada, zgodnie z którą zasady są normami prawnymi o szczególnym znaczeniu, doniosłości lub wadze dla systemu prawnego (zasadnicze, podstawowe, szczególnie doniosłe, ważne) – chodzi o teorię zasad Jerzego Wróblewskiego i teorię zasad „szkoły poznańskiej” – zob. szerzej M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21–28; J. Wróblewski, *System prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 35; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 25–26.

³⁵ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331–339, 386–391 wraz ze wskazaną tam literaturą.

³⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

³⁷ Termin przywołuję za A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

³⁸ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

³⁹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 331.

⁴⁰ R. Alexy, *Theorie...*, s. 75–76.

Różnice pomiędzy zasadami i regułami obrazuje płaszczyzna stosowania prawa; w przypadku norm reguł kolizja pomiędzy nimi jest rozstrzygana zgodnie z zasadą „standard–wyjątek”, co oznacza to, że norma reguła będąca wyjątkiem zawęża zakres zastosowania normy będącej standardem⁴¹. Dlatego, jak trafnie wskazuje A. Wróbel, „zakwalifikowanie danej normy jako gwarantującej prawo podmiotowe o strukturze prawa lub o strukturze zasady ma znaczenie dopiero na etapie wykonywania (realizacji) danego prawa, gdy dana norma znajdzie zastosowanie, nie ma zaś znaczenia dla określenia istoty, zakresu i przedmiotu (konstytucyjnego) prawa podmiotowego publicznego”⁴². Jest tak, gdyż logika stosowania prawa wymaga ustalenia przedmiotu i zakresu ochrony danego prawa podmiotowego, co odbywa się z reguły niezależnie od kwestii wykonywania (ograniczania czy naruszania) takiego prawa i ogranicza się jedynie do samej treści określonej normy. Stąd też dystynkcja na prawa będące nośnikami norm-reguł lub -zasad nabiera na znaczeniu na płaszczyźnie wykonywania czy konkretyzowania określonego prawa; to wówczas bowiem struktura prawa podmiotowego ma znaczenie. Dotyczy to przede wszystkim praw podmiotowych mających strukturę zasad, „w stosunku do których aktualizuje się nakaz optymalizacyjny”⁴³.

Podejmując analizę „prawa do środowiska” z perspektywy koncepcji publicznych praw podmiotowych, na wstępie należy w związku z sygnalizowaną powyżej doniosłością i różnicą jakościową⁴⁴ na etapie stosowania prawa, którą przejawiają normy zasady w stosunku do norm reguł, w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy (jeśli w ogóle) uwzględniając strukturę i treść, „prawo do środowiska” powinno się kwalifikować jako tylko zasadę (normę programową)⁴⁵ lub tylko jako prawo⁴⁶, czy też jako prawo-zasadę⁴⁷. Doniosłość odpowiedzi na wspomniane pytanie wynika nie tylko ze związku ze sferą wykonywania takiego prawa, ale także – a może przede wszystkim – ze względów dotyczących zakresu i efektywności ochrony prawnej, gdyż jest ona odmienna w przypadku praw podmiotowych w porównaniu z sytuacjami ukształtowanymi przez normy-zasady⁴⁸.

Zanim jednak zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy „prawo do środowiska” można kwalifikować jako prawo podmiotowe, należy najpierw pochylić się nad kwestią tego, jakiego rodzaju interesów ma ona dotyczyć: czy ochrony indywidualnych interesów jednostek, czy realizacji interesu publicznego w postaci zapewnienia właściwego stanu jakości środowiska jako całości. A być może „prawo do środowiska” należy widzieć jako „zagregowaną” sferę interesów⁴⁹, czyli sferę integrującą interesy prywatne i interes publiczny (społeczny)?

⁴¹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 387.

⁴² A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 390.

⁴³ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 391.

⁴⁴ R. Alexy, *Theorie ...*, s. 77.

⁴⁵ Jak np. większość praw socjalnych – zob. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 380.

⁴⁶ Np. tak jak prawa polityczne lub wyborcze – tak A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 385.

⁴⁷ Jak np. zakaz dyskryminacji lub nakaz proporcjonalności działania – tak wprost A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 332.

⁴⁸ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe ...*, s. 387–391.

⁴⁹ E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022, s. 165.

5. Prawo do środowiska: ochrona zindywidualizowanych interesów jednostek czy realizacja interesu publicznego? – problem aksjologiczny i ontologiczny

5.1. Uwagi wprowadzające

Prawo podmiotowe bywa najczęściej ujmowane, jak to wskazano wcześniej, jako sytuacja prawna jednostki, stąd też nawiązując do ujęcia zaproponowanego przez R. Alexy'ego i Zygmunta Ziemińskiego w ramach analitycznej teorii praw, można dokonać następującego podziału sytuacji prawnych określanych jako „prawa”:

- 1) prawa do czegoś (*Rechte auf etwas*) – uprawnienia,
- 2) wolności (*Freiheiten*) oraz
- 3) kompetencje (*Kompetenzen*)⁵⁰.

Definiowanie prawa ochrony środowiska jako zespołu norm, których przedmiotem jest ochrona zasobów środowiska, nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, czy normy tego prawa służą jedynie realizacji interesu publicznego w związku z ujmowaniem środowiska (jego poszczególnych komponentów) jako dobra wspólnego, czy też z jego treści wynikają dla jednostek określone prawa podmiotowe w odniesieniu do norm nakierowanych na ochronę zindywidualizowanych interesów jednostek.

Samo definicyjne ujęcie, że prawa podmiotowe to „prawnie chronione interesy”, jak trafnie wskazuje A. Wróbel, ani nie wyjaśnia – co istotne w przypadku „prawa do środowiska” – struktury formalnej prawa podmiotowego publicznego, ani nie pozwala sprecyzować jego treści⁵¹. Jest to o tyle kluczowe dla ujmowania „prawa do środowiska” w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, że ma ono charakter prawnie uregulowanej relacji między jednostką jako uprawnioną i państwem jako obowiązującym (adresatem), co sprawia, iż prawo podmiotowe jest każdorazowo ukierunkowane na egzekwowanie na drodze prawnej zachowanie obowiązującego (władzy publicznej)⁵².

Choć, do czego jeszcze przyjdzie powrócić, jednostki „w dążeniu do urzeczywistniania swoich praw podmiotowych nie mogą być co do zasady postrzegane ani jako powiernik ani reprezentant interesów społecznych lub publicznych”, to „prawo podmiotowe określać należy jako spersonalizowaną i zindywidualizowaną możliwość prawną do uruchomienia

⁵⁰ Przywołuję za A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 335; zob. także R. Alexy, *Theorie...*, s. 170–171; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 366.

⁵¹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 364.

⁵² Jak wskazuje A. Wróbel: „Koncepcja prawa podmiotowego publicznego jako możliwości domagania się (żądania) od państwa określonego zachowania się, podkreśla relacyjny charakter tego prawa, a mianowicie trójelementową relację między podmiotem (jednostka), adresatem (państwo) i przedmiotem (działanie lub zaniechanie) prawa podmiotowego publicznego. Treścią tego prawa jest możliwość żądania (domagania się) określonego zachowania się innej osoby niż uprawniony. W tym sensie prawo podmiotowe publiczne jest prawem do określonego zachowania się innej osoby. Wreszcie prawo podmiotowe publiczne jest ekwiwalentne w stosunku do obowiązku państwa określonego zachowania się. W tym sensie jego treścią jest żądanie (domaganie się) przez uprawnionego, aby państwo wykonało wobec niego swoje ustawowe obowiązki” – A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 365.

porządku prawnego w celu realizacji własnych interesów”⁵³. Jest to zatem możliwość prawa pozostawiona do dyspozycji uprawnionego podmiotu.

5.2. Prawo do środowiska jako korelat obowiązków państwa – „subiektywizacja” obowiązków państwa

Wprawdzie koncepcja publicznego prawa podmiotowego w założeniu zakłada takie ukształtowanie pozycji (sytuacji) prawnej jednostki, analizowanej z perspektywy przyznanego przez obiektywny porządek prawny prawa do cudzego zachowania się, które jest „prawem do określonego zachowania się (działania lub zaniechania)” władzy publicznej, nie oznacza to jednak, że istotą prawa podmiotowego jest „wyłącznie obowiązek innego podmiotu”⁵⁴. Kluczowa jest wynikająca z prawa pozytywnego „subiektywizacja”⁵⁵ obowiązku władzy publicznej w tym znaczeniu, że sprowadza się ona do przyznania określonym jednostkom w związku z treścią obowiązku państwa praw podmiotowych⁵⁶. Prawo podmiotowe jest bowiem, jak podkreśla E. Schmidt-Aßman, wyrazem „upodmiotowienia stosunku obywatel-państwo”⁵⁷.

Sytuacja prawna jednostki może być analizowana zarówno z perspektywy przyznanego przez obiektywny porządek prawny prawa do cudzego zachowania się, jak i z perspektywy określonego przez obiektywny porządek prawny obowiązku innego podmiotu⁵⁸. O ile zatem konstrukcja prawa podmiotowego publicznego jako prawa do cudzego zachowania się (zachowania się państwa) wyklucza takie jego rozumienie, w którym prawu jednostki do określonego zachowania się państwa nie odpowiadałby obowiązek państwa określonego zachowania się wobec tej jednostki, o tyle – co wymaga podkreślenia – nie każdemu obywatelowi państwa określonego zachowania się (działania) odpowiada prawo podmiotowe jednostki do takiego zachowania się państwa⁵⁹. Będzie to bowiem zależeć od charakteru normy określającej obowiązek państwa. Jeżeli nakaz powinienego zachowania się państwa, jak wskazuje się w literaturze, wyznaczają normy programowe lub normy-zasady, na ogół obowiązkom tym nie odpowiadają publiczne prawa podmiotowe⁶⁰. Uznanie, że dana norma jest nośnikiem prawa podmiotowego, oznacza nie tylko materialne powiązanie sytuacji prawnej jednostki z ochronnym charakterem danej normy, lecz także – co z tym immanentnie związane – przyznanie upoważnienia skargowego dla dochodzenia ochrony sądowej takiego prawa, co prowadzi do swoistej proceduralizacji⁶¹ praw podmiotowych.

⁵³ E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 160.

⁵⁴ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 370.

⁵⁵ Pojęcie przywołuję za A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 370.

⁵⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 370.

⁵⁷ E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 105.

⁵⁸ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 368.

⁵⁹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 371.

⁶⁰ Zob. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 371; szerzej na temat norm programowych – zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 111–112.

⁶¹ Termin przywołuję za E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 107.

Potwierdzona w art. 31 Konstytucji RP przyrodzona godność każdego człowiek oznacza nakaz związania wszystkich władz państwowych prawami podstawowymi, co winno w sposób nierozłączny prowadzić do subiektywizacji porządku prawnego. Wspomniana subiektywizacja widoczna jest m.in. w zjawisku proceduralizacji, które w prawie ochrony środowiska przejawia się w poszerzaniu upoważnień do wnoszenia skarg zbiorowych⁶². To zaś często skutkuje przyznaniem jednostkom uprawnień skargowych, które są oderwane od praw podmiotowych; wtedy jednostki działają jako „reprezentanci” (rzecznicy) na rzecz ochrony ogólnego interesu⁶³ egzekwowania obowiązującego prawa⁶⁴.

Prawo podmiotowe, jak trafnie wskazuje E. Schmidt-Aßman, ma swoje „granice sprawności”, stąd konieczne jest istnienie innych państwowoprawnych elementów gwarancyjnych w prawie administracyjnym⁶⁵. Wynika z tego, że obszar zadań państwa nie ogranicza się tylko do wyizolowanej ochrony „określonej wąskiej przestrzeni sfery prywatnej”, ale zmierza on raczej – jak wskazał Konrad Hesse – „do racjonalizacji ogólnego zasobu publicznego”⁶⁶. W odniesieniu do obszaru prawa ochrony środowiska skutkuje to jego „prawnoindywidualnym ukierunkowaniem”⁶⁷, które pełni uzupełniającą rolę dla działań podejmowanych przez organy administracji dla ochrony środowiska jako dobra wspólnego.

5.3. Prawo do środowiska jako prawo do działania państwa

Nie ulega wątpliwości, że środowisko jest „dobrem wspólnym” podlegającym szczególnej ochronie, czego wyrazem jest sformułowanie wymogu ochrony środowiska już w art. 5 Konstytucji RP, w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej⁶⁸, jako „jednej z podstawowych wartości determinujących aksjologię polskiego porządku konstytucyjnego”⁶⁹.

⁶² E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 106; B. Iwańska, *Koncepcja 'skargi zbiorowej'...*, s. 304–354.

⁶³ Odrębną kwestią jest to na ile tak jednostka w zakresie postrzegania (definiowania) treści interesu ogólnego kieruje się własnym interesem – zob. E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 108.

⁶⁴ E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 107–108.

⁶⁵ E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 108.

⁶⁶ Przywołuję za E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 10 – chodzi o publikację K. Hesse, *Der Rechtsstaat im V erfassungssystem des Grundgesetzes* [w:] *Festgabe für Rudolf Smend*, Tübingen 1962, s. 71, 83.

⁶⁷ Pojęcie przywołuję za E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 106.

⁶⁸ Tak np. TK w wyroku z 28.09.2015 r., K 20/14, pkt 94, OTK-A 2015/8, poz. 123; czy wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011/6, poz. 56: „opłaty publiczne wiążące się z prawną ochroną wartości środowiska (opłaty ekologiczne) są powiązane ściśle z określonymi zadaniami, głównie z zakresu kształtowania i ochrony środowiska naturalnego jako dobra wspólnego” (pkt 91); zob. także P. Sarnecki, *Uwagi do art. 5* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 6; na temat środowiska jako dobra wspólnego – zob. szerzej B. Iwańska, *Koncepcja 'skargi zbiorowej'...*, s. 91–141 i przywoływana przez Autorkę literatura i orzecznictwo sądowe.

⁶⁹ Tak A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przy-*

Środowisko i jego ochrona to wartość „sama w sobie” (obiektywna). Ochrona środowiska – jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny⁷⁰ – stanowi dobro, do którego ustrojodawca w kilku aspektach odnosi się bezpośrednio w Konstytucji, m.in.: formułując obowiązek władz publicznych zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji) oraz powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji), a także identyfikując ochronę środowiska jako jedną z przesłanek uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Adresatem konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska są zarówno organy władzy publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji), jak i podmioty prywatne (potwierdza to treść art. 86 Konstytucji)⁷¹. Obowiązki spoczywające na organach władzy publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego to obowiązki przez wszystkim o charakterze pozytywnym⁷². Nie chodzi tutaj, tak jak w przypadku prawa do negatywnego działania⁷³ ze strony państwa, o „zakazy przeszkadzania, ograniczania lub uniemożliwiania” określonych działań jednostek, ale chodzi o „nakazy ochrony, wspierania, gwarantowania”⁷⁴ (prawo do pozytywnego działania)⁷⁵.

W przypadku działań pozytywnych adresat (państwo) dysponuje z reguły „szerokim zakresem uznania, jeśli chodzi o wybór konkretnego działania pozytywnego, chyba że uznanie to jest ograniczone zasadami prawa”⁷⁶ lub szczegółowymi normami prawnymi. W przypadku prawa do działania ze strony państwa chodzi zarówno o działania faktyczne państwa (faktyczne świadczenia ze strony państwa na rzecz uprawnionego), jak i działania prawne państwa (działania polegające na stanowieniu aktów prawnych, które określają

szością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 770; por. także zdanie odrębne sędziego TK Mariana Zdyba do wyroku TK z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK 2001/7, poz. 212, pkt 66–67.

⁷⁰ Np. TK w wyroku z 10.07.2014 r., P 19/13, OTK-A 2014/7, poz. 71, pkt 110; także B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”...*, s. 114–128; M. Górski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Legalis 2016, art. 74.

⁷¹ „Obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych” – tak wyrok TK z 13.05.2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009/5, poz. 66, pkt 36.

⁷² Zob. np. wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125, pkt 2.5.2: „Zapewnienie ochrony środowiska» jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jest to jedyny przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, przez co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny – umieszczone w rozdziale II Konstytucji – odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji)”.

⁷³ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 375–376.

⁷⁴ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 377.

⁷⁵ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 376–380.

⁷⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 377.

środki podejmowane przez państwo, np. organizacyjne lub proceduralne, konieczne dla zapewnienia ochrony pozycji prawnej jednostki, czy też materialne warunki odnośnie do jakości środowiska)⁷⁷.

W kontekście ujmowania środowiska i jego właściwego stanu jako elementu interesu publicznego, przy rozważaniu kwestii „prawa do środowiska” w kategoriach prawa podmiotowego wydaje się, że nie należy działań (w tym działań prawnych) jednostek dla urzeczywistnienia praw podmiotowych ograniczać (zawężać) do roli „powiernika” lub „reprezentanta” interesów społecznych lub publicznych⁷⁸. Prawnopodmiotowe ujęcie środowiska nakierowane jest na urzeczywistnianie interesów (partykularnych) danego podmiotu. Swoiste kompromisowe rozwiązanie pomiędzy prawem podmiotowym służącym urzeczywistnieniu interesów danej jednostki a właściwym stanem jakości środowiska jako takiego, jako model „ponadindywidualnej ochrony prawej”, zaproponował E. Schmidt-Aßman – nawiązując do koncepcji ochrony dobra wspólnego „w procesie”⁷⁹. Propozycja ta zakłada szersze ujęcie prawa podmiotowego jako obejmującego swym zakresem elementy „prokuratorskie”⁸⁰, czyli służące realizacji dobra wspólnego w postaci zapewniania właściwego stanu jakości środowiska (podmiot prywatny angażuje się jednocześnie – z korzyścią dla interesu publicznego – w wykonywanie właściwych regulacji prawych⁸¹).

Choć można spotkać w literaturze także poglądy wskazujące, że koncentrowanie się jedynie na interesie prywatnym w ramach koncepcji praw (jako podmiotowo-prawnej treści normy prawnej) jest błędnie, gdyż nie pozwala ukazać ani powiązań, ani „wzajemnego nakładania się interesu publicznego i prywatnego”⁸². Wynika z tego również, że organy administracji w demokratycznym państwie prawa nie mają „monopolu na definiowanie pojęcia dobra wspólnego”⁸³. E. Schmidt-Aßman jako przykład wskazuje obszar prawa ochrony środowiska, gdzie mamy do czynienia z „interesem zagregowanym”, czyli taką sytuacją (takim układem), w której „interes indywidualny obejmuje” swą treścią cele „interesu publicznego i nie ztraca swojego «prywatnego» charakteru tylko z tego powodu”⁸⁴.

6. Prawo do środowiska: norma programowa czy prawo podmiotowe jednostki? – perspektywa konstytucyjna

6.1. Uwagi wprowadzające

Jeżeli chodzi o regulacje prawa polskiego, w tym przywołane przepisy Konstytucji RP, przeważa pogląd, że nie dają one wystarczających podstaw do formułowania egzekwowlanego

⁷⁷ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 376.

⁷⁸ E. Schmidt-Aßman, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 105.

⁷⁹ E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 163 i n.

⁸⁰ Pojęcie to przywołuję za E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 165 i 166.

⁸¹ Tak E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 165–166.

⁸² E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 165.

⁸³ E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 166.

⁸⁴ E. Schmidt-Aßman, *Dogmatyka prawa...*, s. 165.

prawa podmiotowego do środowiska (prawa do życia w środowisku o określonej jakości)⁸⁵. W tym kontekście podnosi się w literaturze argumenty, że normy konstytucyjne są w odniesieniu do środowiska zbyt ogólne, ponieważ przybierają postać raczej postulatów czy też ogólnych celów kierunków polityki państwa niż egzekwowalnych dla jednostek praw⁸⁶.

W literaturze dominuje pogląd, że poza prawem do informacji o stanie i ochronie środowiska, znajdującym swoją podstawę w treści art. 74 ust. 3 Konstytucji, inne przepisy Konstytucji nie zabezpieczają ani nie gwarantują „prawa do środowiska”, ani węższej ujętego prawa do „życia w zdrowym środowisku”⁸⁷. Choć odnotować należy także poglądy odmienne, jak choćby stanowisko, które prezentuje Jacek Trzewik, argumentujący, że „prawo do środowiska nie zostało wprawdzie wyrażone *explicite* w przepisach konstytucyjnych, ale wynika *implicite* z ogólnej zasady obowiązku ochrony środowiska przez państwo oraz poprzez gwarancję prawa do życia (art. 38 Konstytucji RP), prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP), a także prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) czy prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP)”⁸⁸.

Należy jednak wyrazić pogląd, że wskazana powyżej dominująca konkluzja o braku konstytucyjnych podstaw do kreowania „prawa do środowiska” nie jest zadowalająca, gdyż nie odpowiada dzisiejszemu stanowi wiedzy co do zagrożeń, które niesie dla jednostki (zwłaszcza jej zdrowia) stan jakości środowiska (obecne w nim zanieczyszczenia) oraz jego postępująca degradacja, a także zagrożeń, które niosą zmiany klimatu⁸⁹. Stąd proponowane w literaturze postulaty wywiedzenia prawa jednostki do środowiska (a precyzyjnie rzecz ujmując – praw podmiotowych związanych z jej funkcjonowaniem w środowisku oraz związanych z nimi szczegółowych obowiązków, które spoczywałyby na organach władzy publicznej) z innych praw o charakterze ogólnym – np. prawa do prywatności, prawa do ochrony życia lub zdrowia czy godności człowieka albo z art. 74 Konstytucji RP⁹⁰.

Trybunał Konstytucyjny już w wyroku w sprawie K 22/97⁹¹ podkreślił, że postęp cywilizacyjny oraz konieczność ochrony środowiska naturalnego przed degradacją i dewastacją jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym⁹², a „zapewnienie ochrony środowiska jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jest to jedyny

⁸⁵ J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska. Perspektywa konstytucyjna* [w:] *Human rights Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J. Bonet Navarro, Rzeszów 2021, s. 154 i wskazana tam literatura.

⁸⁶ Zob. P. Sarnecki, *Normy programowe...*, s. 252–262; M. Florczak-Wątor, *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018/80(1), s. 191–131.

⁸⁷ J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska...*, 2021, s. 154, wraz z przywołanym tam wyrokiem TK z 13.05.2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009/5, poz. 66.

⁸⁸ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 239 i n., wraz ze wskazaną tam literaturą.

⁸⁹ Tak też J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska...*, 2021, s. 147; M. Stoczekiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

⁹⁰ Zob. np. B. Stępień-Załucka, *Prawo do czystego środowiska...*, s. 612; M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy...*, s. 130; K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 101; J.S. Kierzkowska, *Prawo do powietrza...*, s. 209 i n.

⁹¹ Wyrok TK z 5.11.1997 r., K 22/97, OTK 1997/3–4, poz. 41.

⁹² Zob. podobnie wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006/6, poz. 62.

przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, przez co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. **Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska** [podkr. aut.], zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny – umieszczone w rozdziale II Konstytucji – odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji)⁹³.

Z tego też względu „w pewnych wypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji)”⁹⁴.

W innym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, nieco odmiennie rozkładając akcenty, podkreślił, że „pojęcie «bezpieczeństwo ekologiczne» należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów «bezpieczeństwa ekologicznego», ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.”⁹⁵.

Z kolei odnosząc się do treści art. 74 Konstytucji RP, w innym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazał, że – po pierwsze – „z unormowań konstytucyjnych wynika, że w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń”, a po drugie, że „oprócz obowiązków spoczywających na władzy publicznej, Konstytucja statuuje – mocą art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na „każdym”) – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”⁹⁶.

Publiczne prawo podmiotowe w ujęciu konstytucyjnym to, jak wskazuje Michał Bernaczyk, „określony ze względu na normę konstytucyjną (prawo przedmiotowe) stosunek wzajemności o następujących cechach: 1) stosunek ten zachodzi pomiędzy oznaczonym podmiotem danego prawa (adresatem) a podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa (władzą publiczną); 2) norma konstytucyjna pozwala na określenie *prima facie* bądź *in abstracto* treści obowiązku nałożonego na podmiot zobowiązany polegającego na zaniechaniu lub podjęciu określonych działań na rzecz uprawnionego; 3) ustrojodawca opisuje ów stosunek wzajemności ze względu na określone dobra o istotnym znaczeniu

⁹³ Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125.

⁹⁴ Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006/6, poz. 62.

⁹⁵ Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125.

⁹⁶ Wyrok TK z 13.05.2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009/5, poz. 66.

z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych i z tych samych względów poddaje je ochronie prawnej⁹⁷.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że istnieją **zasadnicze wątpliwości** czy postulowane **prawo do środowiska** (zakładając, że udałoby się rekonstruować jego treść, a to w związku z koniecznością odwołania się do elementów empirycznych i koniecznością obiektywizacji kryterium oceny co do właściwego stanu środowiska⁹⁸) **można ujmować w kategoriach publicznego prawa podmiotowego**. Ale nie musi to wcale oznaczać, że w **związku z programowanym charakterem norm konstytucyjnych odnośnie do środowiska i jego ochrony nie jest możliwa intensywniejsza ocena bądź kontrola konstytucyjności działań ustawodawcy⁹⁹ czy też organów administracji publicznej w odniesieniu do działań pozytywnych podejmowanych w celu zapewnienia właściwego stanu środowiska**. Wymagałoby to zastosowania wykładni dynamicznej i teleologicznej (występującej choćby w orzecznictwie Trybunału strasburskiego¹⁰⁰ czy Trybunału luksemburskiego¹⁰¹) w odniesieniu do programowych norm konstytucyjnych dotyczących środowiska. Potencjał i pole dla takiego kierunku wykładni norm konstytucyjnych można dostrzec np. w wyroku z 28.11.2013 r.¹⁰², w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jako zasada ustrojowa art. 5 „stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Szkoda, jak wskazuje Ryszard Mikosz, że Trybunał nie rozwinął, na czym owa „większa kompleksowość” miałaby polegać, gdyż pogląd ten nie doczekał się rozwinięcia i uzasadnienia¹⁰³.

⁹⁷ M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 236 i 244.

⁹⁸ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 99 i 100.

⁹⁹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 99 i 100. Z orzecznictwa TK nie wynika jednoznacznie to, czy z norm programowych mogą być wywodzone prawa podmiotowe – za taką możliwością TK wypowiedział się np. w wyrokach z 11.05.2011 r., SK 11/09, OTK-A 2011/4, poz. 32, oraz z 13.11.2007 r., P 42/06, OTK-A 2007/10, poz. 123, a przeciwko – w wyroku z 19.04.2011 r., P 41/09, OTK-A 2011/3, poz. 25.

¹⁰⁰ Zob. np. A. Dąbrowska, *The Environmental Right in the System of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Selected Aspects*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2020, vol. 31, no. 4(86); J. Bazylińska-Nagler, *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 265–280; A. Chmielarz-Grochal, *Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 9 kwietnia 2024 r. w sprawie Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i inni przeciwko Szwajcarii (skarga nr 53600/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024/3, s. 146–152.

¹⁰¹ Zob. szerzej A. Sikora-Kaleda, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020; M. Baran, B. Iwańska, *Environmental law in the jurisprudence of the Court of Justice of European Union – trends for a pro-ecological stance with elements of judicial restraint* [w:] *EU Environmental Policy and Law: Reflections at Fifty*, red. G. Winter, R. Macrory, L. Krämer, Zutphen 2026, s. 673–701.

¹⁰² Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125.

¹⁰³ R. Mikosz, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kilka uwag w związku z wyrokiem z 28 listopada 2013 r.)* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, red. J. Rotko, Wrocław 2015, s. 20.

6.2. Prawo do środowiska: norma programowa czy prawo podmiotowe jednostki? – wielość praw podmiotowych i dylematy

Trudności w ustaleniu zakresu pozytywnych obowiązków władzy publicznej (co do aspektu zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa) oraz treści tego, czego jednostka może w aspekcie stanu jakości środowiska domagać się od organów państwa, powodują, że w doktrynie w odniesieniu do prawa do środowiska identyfikuje się m.in. następujące prawa¹⁰⁴; prawo człowieka do życia w nieskażonym środowisku¹⁰⁵, prawo do odpowiedniego środowiska dla wszystkich obywateli¹⁰⁶ czy prawo do korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego¹⁰⁷. To zaś z kolei rodzi uzasadnione dalsze pytania o to, czy w związku z tym jednostka może domagać się realizacji takich „praw” – a jeśli tak, to także w jakim trybie i w stosunku do jakich organów władzy publicznej.

Jeśli chcemy postrzegać „prawo do środowiska” w ujęciu materialnym, może chodzić o jego różne aspekty (wymiary):

- po pierwsze, jako prawo do środowiska spełniającego określone standardy jakości; przy czym odnotować należy, że brak jest konsensusu co do tego, jaka powinna być treść tego prawa (**problem z ustaleniem minimalnej treści prawa**);
- po drugie, o elementy operatywne (organizacyjne i materialne) takiego prawa, czyli kto i czego oraz wobec kogo może w związku z prawem do środowiska się domagać; w tym zakresie pomiędzy beneficjentami (uprawnionymi) takiego prawa mogą istnieć różne zdania (**problem z ustaleniem elementów operatywnych prawa i różnicowanie jego postrzegania przez uprawnionych**);
- po trzecie, o efektywne środki prawne realizacji takiego prawa, gdy już treść tego prawa, czyli jakość danego komponentu środowiska, która powinna być dotrzymana, będzie prawnie określona (**problem efektywnych mechanizmów egzekwowania prawa**).

6.3. Prawo do środowiska: norma programowa czy prawo podmiotowe jednostki? – potencjał interpretacyjny norm Konstytucji RP

Nieodzownym elementem koncepcji prawa podmiotowego jest istnienie roszczenia jako gwarancja jego realizacji¹⁰⁸. Stąd poza wspomnianym już prawem do informacji o stanie i ochronie środowiska (wyrażonym w art. 74 ust. 3 Konstytucji), zasadniczo w literaturze, powołując się na argument o programowym charakterze innych norm odnoszących się do

¹⁰⁴ Przegląd stanowisk doktryny przywołuję za: J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska...*, 2021, s. 145–158.

¹⁰⁵ M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy...*, s. 130; zob. J.S. Kierzkowska, *Prawo do powietrza...*, s. 209 i n.; K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza...*, s. 101.

¹⁰⁶ K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza...*, s. 97 i n.

¹⁰⁷ K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza...*, s. 120.

¹⁰⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 246–247; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 384.

środowiska, wyklucza się, aby te normy konstytucyjne mogły być podstawą konstruowania prawa podmiotowego jednostki do środowiska¹⁰⁹.

Argumentacja oparta na programowym charakterze norm Konstytucji w obszarze środowiska nie może być jednak przesądzająca. Niewątpliwie uznanie, że norma wyrażona w art. 5 Konstytucji (stanowiąca, że Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska) jest normą programową, nastręcza trudności w ustaleniu jej treści normatywnej, co wynika – jak trafnie wskazują Tomasz Gizbert-Studnicki i Andrzej Grabowski – z kilku względów¹¹⁰. Po pierwsze, ustalenie treści nakazanego lub zakazanego zachowania wymaga odwołania się do elementów zewnętrznych wobec treści takiej normy – empirycznych, czyli „wiedzy o relacjach przyczynowych”¹¹¹ w świecie zewnętrznym¹¹². Po drugie, także cele normy programowej ujęte są z reguły w sposób deskryptywny i z odwołaniem się do stanów empirycznych, mierzalnie identyfikowalnych w świecie zewnętrznym¹¹³. Przy czym stany te, jak np. wysoki poziom ochrony środowiska czy środowisko o odpowiedniej jakości, to pewne stany docelowe (finalne), stąd też normy programowe ujmowane są jako „idee regulatywne”¹¹⁴, czyli stany, do osiągnięcia których należy dążyć, będące w tym znaczeniu stanami idealnymi. Taki charakter norm programowych nastręcza wątpliwości co do oceny, czy stan rzeczy wymagany przez normę prawną został już osiągnięty, czy też nie, a także w jaki sposób kształtować kryteria takiej oceny¹¹⁵. Po trzecie, wskazane cechy powodują, że normy programowe mają charakter zasad, a nie reguł. Co oznacza, że mogą być realizowane w różnym stopniu¹¹⁶. Niemiej należy podzielić pogląd, że wskazane trudności nie dają asumptu, aby odmawiać normom programowym jako zasadom charakteru dyrektywy stanowczych¹¹⁷ czy też kryterium kontroli konstytucyjności ustaw¹¹⁸.

Niezależnie od powyższego odnotować należy, że wyrażona w art. 5 Konstytucji norma w powiązaniu z innymi prawami jednostek gwarantowanymi Konstytucją – jak np. przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka (art. 30 Konstytucji), prawem do życia (art. 38 Konstytucji), prawem do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) – zawiera w sobie istotny rezerwuar interpretacyjny na drodze do konstytucjonalizacji, w kontekście działań pozytywnych państwa, „prawa do lepszego środowiska i poprawy jego jakości” (prawa do wysokiego poziomu ochrony). Tym bardziej że stawianie prymatu ochrony środowiska jako jednej z zasad polityki państwa, o czym stanowi art. 5 Konstytucji, świadczy niewątpliwie o priorytecie ustrojodawcy wspierającego działania na rzecz wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości, a tym samym – ochrony zdrowia i życia.

¹⁰⁹ Np. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 110 i n.

¹¹⁰ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 99–104.

¹¹¹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 100.

¹¹² T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 99.

¹¹³ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 100.

¹¹⁴ Pojęcie przywołuję za: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 100.

¹¹⁵ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 100.

¹¹⁶ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 100–101.

¹¹⁷ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 106–109.

¹¹⁸ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 109–110.

7. Podsumowanie: środowisko jako wartość prawna – argument mogący uzasadniać konstruowanie „prawa do środowiska” jako normy-zasady

„Publiczne prawa podmiotowe mogą być rozpatrywane jako reguły lub jako zasady w kategoriach deontycznych (nakazu, zakazu, zezwolenia itd.), mając bowiem strukturę zasad lub strukturę reguł prawa podmiotowe publiczne są normami prawnymi, albo w kategoriach aksjologicznych, dla których podstawowym pojęciem jest pojęcie dobra jako wartości”¹¹⁹.

Trudność w wyjaśnianiu istoty i funkcji praw podmiotowych publicznych w kategoriach aksjologicznych wynika z wieloznaczności pojęć wartości lub dobra. Jak wskazuje Marzena Kordela, wartości (prawne) są odtwarzane z obowiązujących norm prawnych¹²⁰, „jeżeli prawodawca używa określeń: «prawo...», «prawo do...»; «wolność...», to dopełniające je nazwy są nazwami stanów rzeczy pozytywnie przezeń cenionymi (są wartościami prawnymi), np. prawo własności, prawo do edukacji, wolność słowa”¹²¹. Wartości (prawne) to nie tylko „wartości wylegitymowane formalnym aktem stanowienia prawa”, ale także te które „czerpią swoją legitymację ideologiczną z doktryny umowy społecznej”¹²².

W tym kontekście odnotować należy, że egzystencjalny związek człowieka ze środowiskiem wyraża się w możliwości zaspokojenia jego życiowych potrzeb, w tym osobistych, oraz korzystania ze środowiska w celach gospodarczych. Korzystanie z zasobów środowiska jest nie tylko użyteczne, ale i konieczne z punktu widzenia funkcjonowania człowieka, którego życie determinowane jest przez uwarunkowania środowiskowe. To zaś ukierunkowuje postrzeganie środowiska i jego właściwego stanu – a także dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska – jako wartości prawnej o randze konstytucyjnej.

Sam fakt, że ochrona środowiska uczyniona została jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji RP), dobitnie pokazuje, jak duże znaczenie przyznał jej ustrojodawca i że stanowi ona element umowy społecznej, na którym ufundowana jest Rzeczpospolita. Ochrona środowiska jest także jedną z możliwych podstaw ograniczania wolności i praw człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Konstytucja RP nakłada w tym obszarze na władze publiczne liczne obowiązki o charakterze programowym, tj. prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym pokoleniom oraz ogólny obowiązek ochrony środowiska – art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Oprócz tego przewiduje dwa bardziej skonkretyzowane obowiązki – sprzężone z prawami jednostki. Są to: obowiązek udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska – prawo podmiotowe do informacji (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP) oraz obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska – prawo do uzyskiwania wsparcia w tym zakresie przez obywateli (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP).

Środowisko jest wartością o istotnym znaczeniu konstytucyjnym – co potwierdza jego umiejscowienie w art. 5 Konstytucji. W związku z konstytucyjnym nakazem realizacji

¹¹⁹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 391.

¹²⁰ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 392. „Każda wartość, aby stać się prawną, musi spełniać warunki Hartowskiej reguły uznania (rule of recognition)” – M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 139.

¹²¹ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 138.

¹²² M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 139.

wartości, jaką jest „zapewnienie ochrony środowiska”, stanowi to dodatkowy argument uzasadniający konstruowanie konstytucyjnego „prawa do wysokiego poziomu ochrony środowiska” jako normy-zasady w ujęciu Dworkinowskim.

Abstract

The right to the environment as a public subjective right – selected remarks from a theoretical and legal perspective

Dr Mariusz Baran – research and adjunct at the Jagiellonian University in Krakow – Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Krakow
ORCID: 0000-0003-1896-7378

Recent years have seen an increasing number of calls for ‘environmental rights’ to be recognised as subjective public rights. At first glance, this appears to be an appealing concept, although it should be noted from the outset that the concept and nature of the ‘right to the environment’ is one of those issues that is contentious and interpreted in many different ways. The aim of this article is to analyse, from a theoretical and legal-dogmatic perspective, the arguments both for and against treating the ‘right to the environment’ as a public subjective right rather than just a policy objective, i.e. a goal of public authorities’ actions.

Keywords: public subjective right, right to the environment, program norm, norm – principle, environment as a legal value

Bibliografia / References

- Agopszowicz A., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981
- Alexy R., *The Construction of Constitutional Rights*, „Law and Ethics of Human Rights” 2010/4
- Alexy R., *The Model of Rules*, „University of Chicago Law Review” 1967/35
- Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994
- Baran M., *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)* [w:] *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, red. F. Tiche, L. Squintani, K. de Graaf, H. Vedder, E. Woerdman, Groningen 2025
- Baran M., Iwańska B., *Environmental law in the jurisprudence of the Court of Justice of European Union – trends for a pro-ecological stance with elements of judicial restraint* [w:] *EU Environmental Policy and Law: Reflections at Fifty*, red. G. Winter, R. Macrory, L. Krämer, Zutphen 2026
- Baran M., Iwańska B., *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym: w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017

- Bazylińska-Nagler J., *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022
- Bernaczyk M., *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010
- Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936/4
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948
- Chmielarz-Grochal A., *Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 9 kwietnia 2024 r. w sprawie Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i inni przeciwko Szwajcarii (skarga nr 53600/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024/3
- Dąbrowska A., *The Environmental Right in the System of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Selected Aspects*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2020, vol. 31, no. 4
- Doktór-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018/80(1)
- Florczak-Wątor M., *Możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009/4
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997
- Górski M. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Legis 2016
- Hajjar Leib L., *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical, and Legal Perspectives*, Leiden–Boston 2011
- Haładyj A., *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002/2
- Hejbudzuki M., *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2019/43
- Hesse K., *Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes* [w:] *Festgabe für Rudolf Smend*, Tübingen 1962
- Iwańska B., *Koncepcja 'skargi zbiorowej' w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Jaroszewska-Charoń D., *Prawo człowieka do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kierzkowska S., *Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z „niskiej emisji”* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012

- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969
- Mikosz R., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kilka uwag w związku z wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r.)* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, red. J. Rotko, Wrocław 2015
- Prawo człowieka do środowiska*, red. J. Sommer, Wrocław 1987
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002
- Sarnecki P., *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 5* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011
- Schmidt-Aßman E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłum. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022
- Sikora-Kaleda A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020
- Stępień-Załućka B., *Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka a możliwość korzystania ze środowiska naturalnego jako dobro osobiste* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Uliasz J., *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska. Perspektywa konstytucyjna* [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, red. H. Zięba-Załućka, Rzeszów 2018
- Uliasz J., *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska. Perspektywa konstytucyjna* [w:] *Human rights Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J. Bonet Navarro, Rzeszów 2021
- Urbańska K., *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015
- Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- Wróblewski J., *System prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989

Konrad Boresowicz

magister prawa, doktorant na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych na Uniwersytecie im. Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-9552-9323

Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe zakorzenione w godności człowieka – między ekologizacją praw człowieka a autonomizacją nowego prawa

Słowa kluczowe: *prawa człowieka, ochrona środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne, prawo do środowiska, zasada zrównoważonego rozwoju*

1. Uwagi wprowadzające

Prawo do środowiska należy traktować jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze prawa człowieka¹, którego aksjologicznym fundamentem jest godność osoby ludzkiej. Współczesne wyzwania środowiskowe unaocniają, że jakość środowiska nie stanowi wyłącznie dobra wspólnego o charakterze obiektywnym, lecz bezpośrednio warunkuje możliwość realizacji podstawowych praw i wolności jednostki. Środowisko staje się zatem przestrzenią wykonywania podmiotowości człowieka oraz materialnym warunkiem jego godnej egzystencji².

Dotychczas w doktrynie i orzecznictwie dominowała koncepcja tzw. ekologizacji praw człowieka, polegająca na ochronie interesów jednostki poprzez rozszerzającą wykładnię klasycznych praw, takich jak prawo do życia, zdrowia czy prywatności. Mechanizm ten, choć funkcjonalny, ma charakter pośredni i fragmentaryczny – nie prowadzi w żaden planowany sposób do wyodrębnienia prawa do środowiska jako samodzielnej kategorii normatywnej, lecz trwale uzależnia jego ochronę od naruszenia innych dóbr³.

¹ Zob. J. Menkes, *Prawo do środowiska jako prawo człowieka* [w:] *Ekologia i prawo*, red. A. Przyborska-Klimczak, Lublin 1999, s. 21–50.

² Zob. F.J. Mazurek, *Prawo człowieka do zdrowego (czystego) i zrównoważonego środowiska*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2002/3, s. 245–271.

³ Zob. K. Boresowicz, *Prawo człowieka do zdrowego środowiska jako przykład fiaska ochrony praw człowieka w dobie pandemii. Artykuł przeglądowy* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka w czasie wyzwań pandemicznych*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2022, s. 392.

Coraz wyraźniej dostrzegalna jest jednak tendencja do autonomizacji prawa do środowiska zarówno w prawie konstytucyjnym⁴, jak i w porządku międzynarodowym⁵. Obejmuje ono nie tylko aspekt materialny – prawo do życia w środowisku spełniającym minimalne standardy jakości – lecz także komponent proceduralny, wyrażający się w dostępie do informacji, udziale w postępowaniach oraz prawie do skutecznej ochrony sądowej⁶. Kluczowe znaczenie ma zatem odpowiedź na pytanie: czy i w jakim zakresie prawo do środowiska ma cechy klasycznego publicznego prawa podmiotowego, a tym samym kreuje po stronie jednostki roszczenie wobec państwa możliwe do wyegzekwowania przed sądem?

2. Aksjologiczne podstawy prawa do środowiska

Rozważania nad charakterem prawa do środowiska wymagają w pierwszej kolejności wskazania jego fundamentu aksjologicznego. W systemie demokratycznego państwa prawnego podstawowym źródłem praw i wolności jednostki jest zasada godności człowieka. Godność ma charakter normatywny – nie stanowi jedynie deklaracji ideowej, lecz wyznacza kierunek wykładni całego systemu prawa oraz określa minimalne standardy ochrony jednostki przed działaniami lub zaniechaniami władzy publicznej⁷.

Godność człowieka zakłada możliwość prowadzenia życia w warunkach odpowiadających elementarnym wymogom bezpieczeństwa egzystencjalnego. Ochrona życia i zdrowia, integralności fizycznej i psychicznej, prywatności czy autonomii decyzyjnej nie może być skuteczna w środowisku dotkniętym trwałą i ponadnormatywną degradacją. W tym sensie środowisko nie jest wyłącznie zewnętrznym dobrem wspólnym, lecz stanowi materialne i funkcjonalne tło realizacji podmiotowości człowieka. Jakość środowiska warunkuje bowiem realną możliwość korzystania z innych praw i wolności⁸.

Aksjologiczne powiązanie prawa do środowiska z godnością człowieka prowadzi do wniosku, że ochrona środowiska nie może być postrzegana wyłącznie jako zadanie administracyjne państwa czy element polityki publicznej. Nabiera ona wymiaru gwarancyjnego, stając się obowiązkiem władz publicznych wynikającym z konieczności zapewnienia jednostce warunków godnego życia. Tym samym degradacja środowiska może być rozumiana

⁴ Zob. D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie zagwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3, s. 201–216.

⁵ Zob. J. Jerzmański, *Ochrona środowiska a prawa człowieka w prawie międzynarodowym* [w:] *Prawa człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Ossolineum 1987, s. 143–157.

⁶ Por. E. Zębek, *Prawo człowieka do czystego powietrza w świetle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*, t. 2, red. B. Sitek, Olsztyn 2007, s. 429–435.

⁷ A. Ukleja, M. Wójcicka, *Ochrona prawa do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne* [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym: implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Olsztyn 2013, s. 124.

⁸ Zob. A. Boyle, *Human Rights and the Environment: what next?*, „European Journal of International Law” 2012/23, s. 614–615.

nie tylko jako naruszenie norm technicznych, lecz także jako potencjalne zagrożenie dla konstytucyjnego statusu jednostki⁹.

Prawo do środowiska ma przy tym charakter złożony. Z jednej strony ma wymiar indywidualny – jednostka domaga się ochrony własnej sfery prawnej przed negatywnymi skutkami zanieczyszczeń czy nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. Z drugiej strony ma wymiar wspólnotowy i międzypokoleniowy, ponieważ realizacja tego prawa służy także interesowi społecznemu oraz ochronie przyszłych pokoleń. Aksjologia prawa do środowiska obejmuje zatem nie tylko godność w ujęciu indywidualnym, lecz również zasadę solidarności i odpowiedzialności za dobro wspólne.

Tak rozumiane podstawy aksjologiczne pozwalają uznać, że prawo do środowiska nie jest wyłącznie pochodną innych praw człowieka, lecz wyraża samodzielną wartość konstytucyjną. Środowisko staje się bowiem warunkiem *sine qua non* urzeczywistnienia godności, „a tym samym elementem konstytutywnym statusu prawnego jednostki”¹⁰.

3. Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe w Konstytucji RP

Ocena, czy prawo do środowiska ma w polskim porządku prawnym charakter publicznego prawa podmiotowego, wymaga analizy przepisów konstytucyjnych regulujących problematykę ochrony środowiska. Szczególne znaczenie mają art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86 Konstytucji RP¹¹.

Artykuł 5 Konstytucji statuuje zasadę zrównoważonego rozwoju jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa. Przepis ten ma charakter normy kierunkowej, adresowanej przede wszystkim do ustawodawcy oraz organów stosujących prawo. Nie kreuje on bezpośrednio roszczenia jednostki, jednak wyznacza konstytucyjny standard interpretacyjny, nakazujący uwzględnianie ochrony środowiska przy wyważaniu innych wartości konstytucyjnych¹².

Artykuł 68 ust. 4 nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Przepis ten łączy ochronę środowiska z konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia, wskazując na ich funkcjonalny związek. Podobnie jak art. 5, ma on przy tym przede wszystkim charakter zobowiązujący państwo do podejmowania działań, nie formułuje jednak wprost indywidualnego prawa do określonej jakości środowiska.

⁹ Zob. K. Boresowicz, *Wstęp do rozważań o prawie do ochrony środowiska jako elemencie ochrony prawa człowieka do godnego życia* [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021, s. 479.

¹⁰ B. Ziemblicki, *Kilka refleksji nad relacjami pomiędzy ochroną środowiska i prawami człowieka* [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. nauk. E. Karska, Warszawa 2015, s. 224.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Zob. M. Łyszkowski, *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska jako inspiracja dla orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 370.

Kluczowe znaczenie ma art. 74 Konstytucji. W ust. 1 stanowi on, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym pokoleniom, natomiast ust. 2 nakłada na nie obowiązek ochrony środowiska. Ustęp 3 przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a ustęp 4 zobowiązuje władze do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony środowiska.

W doktrynie toczy się spór, czy art. 74 ustanawia publiczne prawo podmiotowe, czy jedynie normę programową. O ile ust. 3 niewątpliwie kreuje skonkretyzowane uprawnienie proceduralne – prawo do informacji – o tyle ust. 1 i 2 formułują przede wszystkim obowiązki władz publicznych. Brak jest w nich wyraźnego wskazania minimalnego standardu jakości środowiska, którego jednostka mogłaby się bezpośrednio domagać w drodze roszczenia sądowego.

Nie oznacza to jednak, że przepisy te są pozbawione znaczenia podmiotowego. Współczesna koncepcja praw konstytucyjnych dopuszcza istnienie praw o charakterze programowo-gwarancyjnym, w których roszczeniowy wymiar ujawnia się poprzez obowiązek stanowienia i stosowania prawa w sposób zapewniający realną ochronę określonej wartości. Prawo do środowiska może zatem przybierać postać pośredniego publicznego prawa podmiotowego, którego treść konkretyzowana jest przez ustawodawcę oraz orzecznictwo sądów.

Istotne znaczenie ma także art. 86 Konstytucji, ustanawiający obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie. Przepis ten podkreśla wspólnotowy wymiar ochrony środowiska oraz sprzężenie uprawnień z obowiązkami. Wskazuje on, że konstytucyjny model ochrony środowiska opiera się na współodpowiedzialności jednostki i państwa, co odróżnia to prawo od klasycznych praw wolnościowych o wyłącznie negatywnym charakterze.

Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że prawo do środowiska w polskim porządku prawnym nie zostało ukształtowane jako klasyczne, w pełni autonomiczne prawo roszczeniowe. Jego konstrukcja ma charakter złożony: obejmuje elementy programowe, obowiązki władz publicznych oraz skonkretyzowane uprawnienia proceduralne. Niemniej jednak w świetle zasady godności człowieka oraz funkcjonalnego związku między środowiskiem a innymi prawami konstytucyjnymi możliwe jest odczytywanie go jako publicznego prawa podmiotowego o charakterze pośrednim, wymagającego konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym i w praktyce orzeczniczej.

4. „Ekologizacja” praw człowieka w orzecznictwie

Przez długi czas ochrona interesów jednostki w kontekście degradacji środowiska opierała się nie na odrębnym sformułowanym prawie do środowiska, lecz na wykładni klasycznych praw człowieka. Proces ten określany jest w doktrynie mianem „ekologizacji” praw człowieka. Polega on na rozszerzającym odczytywaniu treści już istniejących praw w taki sposób, aby obejmowały one również negatywne skutki oddziaływania na środowisko.

W wymiarze międzynarodowym szczególną rolę odegrało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w Strasburgu. Trybunał nie dysponuje wyraźną podstawą traktatową w postaci prawa do środowiska, jednak wielokrotnie uznawał, że poważne

zanieczyszczenia środowiska mogą prowadzić do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego¹³, a w skrajnych przypadkach – także prawa do życia¹⁴. Ochrona ta ma charakter pośredni: kluczowe jest wykazanie, że oddziaływanie środowiskowe osiągnęło taki poziom intensywności, który realnie ingeruje w sferę chronioną przez Konwencję¹⁵.

Podobny mechanizm widoczny jest w prawie Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości UE, choć operuje przede wszystkim kategoriami prawa wtórnego i obowiązków państw członkowskich, akcentuje konieczność zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostki w sytuacji naruszenia norm środowiskowych¹⁶. Ochrona środowiska zyskuje w ten sposób wymiar podmiotowy, jednak nadal pozostaje osadzona w ramach istniejących konstrukcji prawnych.

W prawie krajowym proces „ekologizacji” przejawia się przede wszystkim w sprawach dotyczących ochrony dóbr osobistych¹⁷. Sądy powszechne rozpatrują roszczenia związane z zanieczyszczeniem powietrza¹⁸, hałasem czy immisjami przez pryzmat naruszenia zdrowia¹⁹, prywatności lub wolności²⁰. Środowisko stanowi wówczas nie samoistne dobro osobiste, lecz okoliczność wpływającą na naruszenie innych dóbr. Konstrukcja ta pozwala jednostce dochodzić ochrony, ale uzależnia jej zakres od wykazania konkretnego, indywidualnego uszczerbku²¹.

¹³ Zob. wyrok ETPCz z 20.03.2008 r. w sprawie Budayeva i inni przeciwko Rosji, skarga nr 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 i 15343/02, pkt 133.

¹⁴ Zob. wyrok ETPCz (Wielka Izba) z 9.04.2024 r. w sprawie Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i inni przeciwko Szwajcarii, skarga nr 53600/20.

¹⁵ Zob. F. Sudre, *Prawna ochrona środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, red. M. Jean-Claude, Lublin 1999, s. 211–224.

¹⁶ Zob. wyroki: TSUE (pierwsza izba) z 26.06.2019 r., C-723/17, Lies Craeynest i in. v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussels Instituut voor Milieubeheer (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel – Belgia), EU:C:2019:533; TSUE (Wielka Izba) z 22.12.2022 r., C-61/21, JP v. Ministre de la Transition écologique, Premier ministre (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Court Administrative d'appel de Versailles – Francja), EU:C:2022:1015; TSUE (druga izba) z 19.11.2014 r., C-404/13, The Queen, na wniosek: ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court of the United Kingdom – Zjednoczone Królestwo), EU:C:2014:2382; postanowienie TSUE (druga izba) z 8.05.2019 r., T 330/18, Carvalho i in v. Parlament i Rada (Skarga o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie).

¹⁷ Zob. D. Trzciniecka, *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Studia Administracyjne” 2024/1, s. 64.

¹⁸ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021/11, poz. 72.

¹⁹ Postanowienie SN z 20.08.1984 r., II CR 5/84, LEX nr 8606; zob. K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 117.

²⁰ Wyrok NSA z 28.04.2015 r., I OSK 1438/14, LEX nr 1773531.

²¹ Zob. U. Dziki, *Prawo człowieka do środowiska naturalnego – wybrane aspekty prawne i pozaprawne* [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015, s. 76.

Mechanizm „ekologizacji” ma niewątpliwe zalety. Umożliwia elastyczne dostosowanie standardów ochrony do nowych zagrożeń bez konieczności formalnej zmiany traktatów czy konstytucji. Jednocześnie jednak prowadzi do fragmentaryzacji ochrony oraz utrzymuje środowisko w roli dobra instrumentalnego – chronionego o tyle, o ile wpływa na inne prawa.

Właśnie w tym miejscu ujawnia się potrzeba dalszego etapu rozwoju – autonomizacji prawa do środowiska. O ile „ekologizacja” stanowiła fazę adaptacyjną systemu ochrony praw człowieka do wyzwań środowiskowych, o tyle współczesna skala zagrożeń skłania do uznania, że środowisko wymaga samodzielnej, wyraźnie zdefiniowanej podstawy normatywnej.

5. Autonomizacja prawa do środowiska – tendencje krajowe i międzynarodowe

Obserwowany w ostatnich latach rozwój standardów ochrony środowiska wskazuje na stopniowe odchodzenie od wyłącznie pośredniej ochrony opartej na „ekologizacji” praw człowieka na rzecz wyraźniejszego wyodrębnienia prawa do środowiska jako samodzielnej kategorii normatywnej. Proces ten można określić mianem autonomizacji, rozumianej jako uznanie, że środowisko stanowi przedmiot ochrony nie tylko instrumentalnej, lecz także samoistnej w perspektywie praw jednostki.

Istotnym etapem tej ewolucji było przyjęcie przez Organizację Narodów Zjednoczonych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 2022 r., uznającej prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka²². Choć akt ten ma charakter *soft law* i nie tworzy bezpośrednio wiążących zobowiązań traktatowych, jego znaczenie normatywne i symboliczne jest doniosłe. Rezolucja potwierdza bowiem, że społeczność międzynarodowa dostrzega potrzebę wyraźnego sformułowania tego prawa, a nie jedynie jego pośredniej ochrony.

Autonomizacja widoczna jest również na poziomie konstytucyjnym. W wielu państwach prawo do środowiska zostało *expressis verbis* wpisane do ustaw zasadniczych jako uprawnienie jednostki, często powiązane z obowiązkiem władz publicznych zapewnienia określonych standardów jakości. Tendencja ta wzmacnia roszczeniowy charakter prawa do środowiska i sprzyja jego sądowej egzekwowalności.

Równolegle rozwijany jest proceduralny wymiar tego prawa. Dostęp do informacji, udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz prawo do skutecznego środka prawnego stają się kluczowymi instrumentami realizacji podmiotowości jednostki. W tym kontekście prawo do środowiska przybiera strukturę zbliżoną do innych współczesnych praw człowieka o charakterze „mieszanym”, łączących elementy materialne i proceduralne.

Jednocześnie proces autonomizacji napotyka istotne ograniczenia. Po pierwsze, w wielu porządkach prawnych brak jest jednoznacznego określenia minimalnego standardu jakości środowiska, którego jednostka mogłaby skutecznie dochodzić przed sądem. Po drugie, ochrona ta często koliduje z innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak wolność

²² UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right, <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482> (dostęp: 27.08.2026 r.).

działalności gospodarczej czy bezpieczeństwo energetyczne, co wymaga każdorazowego wyważenia interesów. Po trzecie, wciąż aktualne pozostaje napięcie między deklaratywnym uznaniem prawa do środowiska a realnymi mechanizmami jego egzekwowania.

Autonomizacja prawa do środowiska oznacza zatem nie całkowite zerwanie z wcześniejszym modelem „ekologizacji”, lecz jego pogłębienie i systematyzację. Prawo to coraz częściej funkcjonuje jako samodzielny punkt odniesienia w argumentacji konstytucyjnej i międzynarodowej, jednak jego pełna roszczeniowość pozostaje uzależniona od stopnia konkretyzacji ustawowej oraz aktywności orzeczniczej sądów.

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że prawo do środowiska znajduje się obecnie w fazie przejściowej między modelem pośredniej ochrony, opartej na „ekologizacji” klasycznych praw człowieka, a modelem autonomicznego publicznego prawa podmiotowego. Jego aksjologiczne zakorzenienie w zasadzie godności człowieka pozwala uznać, że nie jest ono wyłącznie elementem polityki publicznej, lecz stanowi istotny komponent konstytucyjnego statusu jednostki.

Analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne sformułowanie roszczeniowego prawa do określonej jakości środowiska. Regulacje zawarte w art. 5, 68 i 74 mają w przeważającej mierze charakter programowo-gwarancyjny – nakładają na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochronę zdrowia przed skutkami degradacji środowiska. Jednocześnie przyznanie każdemu prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz konstytucyjne zobowiązanie władz do wspierania działań obywateli wzmacniają proceduralny wymiar podmiotowości jednostki w tym obszarze.

Orzecznictwo krajowe i międzynarodowe potwierdza, że środowisko coraz częściej traktowane jest jako wartość konstytucyjna bezpośrednio powiązana z realizacją praw człowieka. Ochrona ta ma jednak najczęściej charakter pośredni i wymaga wykazania naruszenia innych dóbr, takich jak zdrowie czy prywatność. Proces autonomizacji – widoczny m.in. w działaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w konstytucjonalizacji prawa do środowiska w wielu państwach – wskazuje na rosnącą potrzebę wyraźnego wyodrębnienia tego prawa, lecz nie przesądza jeszcze o jego pełnej roszczeniowości.

Prawo do środowiska można zatem określić jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze ewoluującym. Jego treść kształtowana jest przez ustawodawcę, sądy oraz standardy międzynarodowe, a zakres ochrony zależy od stopnia konkretyzacji norm oraz od przyjętego modelu wyważania wartości konstytucyjnych. Nie jest to klasyczne prawo wolnościowe o wyłącznie negatywnym charakterze, lecz jest to prawo wymagające aktywnej postawy państwa i współodpowiedzialności jednostek.

W perspektywie dalszego rozwoju prawa konstytucyjnego i międzynarodowego można spodziewać się pogłębiania tendencji do autonomizacji prawa do środowiska oraz wzmacniania jego wymiaru proceduralnego i roszczeniowego. Ostateczne przesądzenie jego charakteru będzie jednak zależało od tego, czy ustawodawca i orzecznictwo zdecydują się na wyraźne

określenie minimalnych standardów jakości środowiska, które mogłyby stanowić bezpośredni punkt odniesienia dla kontroli sądowej działań i zaniechań władz publicznych. Warto przy tym wskazać, że swego rodzaju doktrynalny wzorzec normatywny postuluje prawo do środowiska jako dwubiegunowe, stanowiąc uprawnienie do funkcjonowania w zdrowym, czystym otoczeniu, przy jednoczesnym nadaniu środków prawnych do dochodzenia tego uprawnienia. Tworzy zatem prawo jako korelat używania środowiska i odpowiedzialności dbania o to środowisko i jego zachowania we właściwym stanie, co determinuje jego dynamiczny charakter, czego wyrazem jest choćby trafny *passus* Bronisława Sitka, że „jest [to prawo] człowiekowi dane, ale jednocześnie zadane”²³.

7. Podsumowanie

Nie sposób jest mówić o prawie do życia w kontekście oderwanej od środowiska przestrzeni, a przy tym każde prawo człowieka osadzone jest w środowisku, które konkretyzuje jego treść. Tendencja do autonomizacji prawa do środowiska – tak w prawie konstytucyjnym, jak i w porządku międzynarodowym – jest w ostatnim czasie zauważalna i obejmuje zarówno aspekt materialny (prawo do życia w środowisku spełniającym minimalne standardy jakości), jak też komponent proceduralny (prawne środki egzekwowania prawa materialnego). Jednocześnie „ekologizacja” praw podmiotowych w dalszym ciągu pozostaje podstawowym środkiem ochrony godności człowieka, naruszanej przez warunki środowiskowe. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo do środowiska wymyka się spod klasycznej kwalifikacji prawa wolnościowego o wyłącznie negatywnym charakterze i wymaga aktywnej postawy państwa i współodpowiedzialności jednostek. W konsekwencji dla swojego istnienia i skuteczności wymaga skonkretyzowania w aktach normatywnych oraz jednolitym orzecznictwie w miejsce dalszej „ekologizacji” praw już ukonstytuowanych.

Abstract

The right to the environment as a public subjective right rooted in human dignity – between the ecologization of human rights and the autonomization of the new law

Master of Laws Konrad Boresowicz – doctoral candidate at the Faculty of Law and Social Sciences of the Jan Kochanowski University in Kielce
ORCID: 0000-0002-9552-9323

It is impossible to discuss the right to life in the context of a space separated from the environment, and every human right is embedded in the environment, which

²³ Przytoczone w M.H. Ziemblicki, *Prawo człowieka do środowiska* [w:] *Prawa człowieka we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*, red. P. Śwital, W. Wojtyła, Radom 2018, s. 206.

concretizes its content and subject. A trend toward the autonomy of the right to the environment, both in constitutional and in the international law, has recently become noticeable, encompassing both the substantive aspect (the right to live in an environment meeting minimum quality standards) and the procedural component (legal means of enforcing substantive law). At the same time, the "ecologization" of subjective rights remains a fundamental means of protecting human dignity, violated by environmental conditions. There is no doubt, however, that the right to the environment eludes the classic classification of a purely negative freedom, requiring an active stance by the state and shared responsibility on the part of individuals. Consequently, for its existence and effectiveness, it requires concretization in normative acts and uniform case law, rather than further "ecologization" of already established rights.

Keywords: human rights, environmental protection, ecological safety, the right to clean environment, sustainable development

Bibliografia / References

- Boresowicz K., *Prawo człowieka do zdrowego środowiska jako przykład fiaska ochrony praw człowieka w dobie pandemii. Artykuł przeglądowy* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka w czasie wyzwań pandemicznych*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2022
- Boresowicz K., *Wstęp do rozważań o prawie do ochrony środowiska jako elemencie ochrony prawa człowieka do godnego życia* [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021
- Boyle A., *Human Rights and the Environment: what next?*, „European Journal of International Law” 2012/23
- Doktór-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4
- Dziki U., *Prawo człowieka do środowiska naturalnego – wybrane aspekty prawne i pozaprawne* [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015
- Jerzmański J., *Ochrona środowiska a prawa człowieka w prawie międzynarodowym* [w:] *Prawa człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Ossolineum 1987
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie zagwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3
- Łyszczowski M., *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska jako inspiracja dla orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017
- Mazurek F.J., *Prawo człowieka do zdrowego (czystego) i zrównoważonego środowiska*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2002/3
- Menkes J., *Prawo do środowiska jako prawo człowieka* [w:] *Ekologia i prawo*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1999
- Sudre F., *Prawna ochrona środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, red. M. Jean-Claude, Lublin 1999
- Trzciniecka D., *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Studia Administracyjne” 2024/1
- Ukleja A., Wójcicka M., *Ochrona prawa do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne* [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym: implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Olsztyn 2013

- Zębek E., *Prawo człowieka do czystego powietrza w świetle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*, t. 2, red. B. Sitek, Olsztyn 2007
- Ziemblicki B., *Kilka refleksji nad relacjami pomiędzy ochroną środowiska i prawami człowieka* [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. nauk. E. Karska, Warszawa 2015
- Ziemblicki M.H., *Prawo człowieka do środowiska* [w:] *Prawa człowieka we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*, red. P. Śwital, W. Wojtyła, Radom 2018

Przemysław Wilczyński

doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0001-9678-4222

Prawo człowieka do środowiska – uzasadnienie i wyznacznik publicznych praw podmiotowych w sferze prawa ochrony środowiska

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, prawa podmiotowe, godność człowieka, prawa człowieka

„Hominum causa omne ius constitutum est”¹.

1. Wprowadzenie

Refleksja naukowa nad zagadnieniem ochrony środowiska, w tym również refleksja podejmowana w doktrynie prawa, koncentrując się na szczegółowych przesłankach ochrony środowiska, abstrahuje często od wartości, które scalałyby partykularne motywy podejmowania działań ochronnych². W efekcie gubi się ona w szczegółach, tracąc przed oczu ostateczny cel ochrony środowiska naturalnego człowieka³. Takiej wizji sprzyja niewątpliwie również postrzeganie ochrony środowiska przez pryzmat licznych publicznych praw podmiotowych skorelowanych ze środowiskiem naturalnym człowieka. Zarówno w literaturze, jak i w judykaturze kwestia ochrony środowiska naturalnego odnoszona bywa co prawda bezpośrednio do prawa człowieka do życia⁴, jednak nierzadko środowisko postrzegane jest tu też jako wartość autonomiczna wobec życia ludzkiego. Konsekwencją tego jest często koncentrowanie się myśli prawniczej na reżimach szczególnych (np. regulacjach

¹ Digesta Iustiniani (D. 1.5.2.).

² Por. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Przesłanki ochrony środowiska* [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008, s. 57, 59.

³ M. Ozorkowski, *Teologiczne podstawy kultury ekologicznej. Podstawy kultury ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Komitetu Człowiek i Środowisko” 2002/32, s. 43.

⁴ Por. Z. Galicki, *Prawa człowieka i ochrona środowiska* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI w.*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 24–25.

poszczególnych publicznych praw podmiotowych) i zarazem abstrahowanie od reżimów przewidzianych w odniesieniu do naruszeń podstawowych praw człowieka⁵.

Podstawowe prawa człowieka (w tym prawo do środowiska), bez względu na to, jak są formułowane i jakie jest ich znaczenie w poszczególnych kulturach, mają charakter powszechny, gdyż wynikają z samej natury człowieka⁶. Prawo podmiotowe człowieka do środowiska z natury swej oparte jest zatem w pierwszej kolejności na antropocentrycznej wizji człowieka, a w konsekwencji – również na antropocentrycznej wizji środowiska i antropocentrycznej wizji jego ochrony. W takiej perspektywie środowisko stanowi dobro podstawowe w tym znaczeniu, że bez niego człowiek w ogóle nie mógłby urzeczywistnić moralnego sensu swego człowieczeństwa albo czyniłby to z wielkim trudem. Chronienie tego dobra jest elementem pewnego obiektywnego ładu moralnego, aspektem dobra, które należy czynić⁷.

Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej nie istnieje w zasadzie dylemat koncepcji aksjologicznej ochrony środowiska – antropocentrycznej albo biocentrycznej. Struktura aksjologiczna Konstytucji RP⁸, w tym szczególne miejsce przyznane w jej ramach osobie ludzkiej, czyni ochronę środowiska relacyjną wobec godności człowieka⁹. W doktrynie wskazuje się nie od dziś, że człowiek jest jedynym podmiotem i jedynym przedmiotem ochrony środowiska. Jako przedmiot ochrony prawnej jest on chroniony w sposób bezpośredni – celem ochrony jest bezpośrednio życie, zdrowie czy też jakość życia. Jest on również chroniony pośrednio – poprzez ochronę pewnych układów ekologicznych lub poszczególnych wartości środowiska. Jak podkreśla się w doktrynie, pośredniość ta nie przeczy twierdzeniu o jedynym przedmiocie ochrony środowiska, gdyż „jedynie ze względu na istotne dla człowieka wartości biologiczne, ekonomiczne, kulturowe, humanistyczne i poznawcze przedsiębrana jest określona w prawie ochrona”¹⁰.

2. Prawny charakter publicznych praw podmiotowych w sferze prawa ochrony środowiska

Publiczne prawo podmiotowe nie doczekało się, jak na razie, definicji legalnej na gruncie polskiego systemu prawnego. Również w doktrynie brak jest definicji tego rodzaju

⁵ Z. Galicki, *Prawa człowieka...*, s. 31.

⁶ Benedykt XVI, *Bez fundamentu etycznego prawom człowieka brak jest oparcia; Przemówienie wygłoszone po koncercie z okazji 60-lecia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, Watykan, 10.12.2008.

⁷ Por. T. Ślipko, *Problem stabilności prawa naturalnego* [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 95–96.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Nie ma w istocie sprzeczności między dobrem środowiska i dobrem osoby ludzkiej. Dobro środowiska służy dobru człowieka. W perspektywie treści art. 30 Konstytucji RP przyjęć należy jednak zasadę *in dubio pro vita humana*. Inaczej B. Rakoczy, *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021/28, s. 285.

¹⁰ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 331–332.

praw, która zyskałyby szersze uznanie. Niemniej brak jest też sporów co do istotnych cech publicznych praw podmiotowych. Publiczne prawa podmiotowe stanowią kategorię praw podmiotowych, o ile jednak prawa podmiotowe mogą być wyłącznie konsekwencją praw naturalnych, o tyle w przypadku publicznych praw podmiotowych są one zawsze konsekwencją prawa pozytywnego – przedmiotowego porządku prawnego. Prawo takie istnieje wyłącznie wówczas, gdy i o ile obowiązuje norma prawa *explicite* lub *implicite* zawierająca prawo podmiotowe publiczne¹¹. W przeciwieństwie do konstrukcji uniwersalnego prawa podmiotowego, stanowiącego kategorię praworządności materialnej, konstrukcja publicznego prawa podmiotowego do środowiska jest co do zasady kategorią praworządności formalnej. Stanisław Kasznica prawem publicznym określał „taką sytuację jednostki, w której posiada ona na normie prawnej opartą możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publiczno-prawnego, o ile zachodzą warunki w tejże normie określone”¹². Współcześnie przez publiczne prawo podmiotowe rozumie się np. pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa, pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego¹³. W kontekście zagadnienia publicznych praw podmiotowych w prawie ochrony środowiska warto podkreślić, że konstrukcja publicznego prawa podmiotowego nie wyklucza dyskrecjonalności administracji publicznej w ramach kompetencji związanej z jego dochodzeniem¹⁴. Powszechnie wskazywaną w doktrynie gwarancją publicznego prawa podmiotowego jest możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego celem jego ochrony¹⁵.

Publiczne prawa podmiotowe na gruncie prawa ochrony środowiska nie wykazują, jak się wydaje, szczególnych cech, które odróżniałyby je od analogicznych praw w innych obszarach prawa administracyjnego¹⁶. Jest to zwykle tylko środek, a często tylko jeden z wielu środków, realizacji jakiegoś dobra podstawowego należnego człowiekowi¹⁷. W tym sensie też publiczne prawo podmiotowe postrzegać można jako narzędzie czy drogę realizacji praw podmiotowych, które ze swej istoty – jako bezpośrednio zakorzenione w wartościach podstawowych – mają zwykle szerszy zakres. Doniosłość tych ostatnich w systemie prawnym oraz – co ważne – wysoki stopień stałości czyni je swoistymi matrycami dla stosunkowo dynamicznych, dostosowanych do potrzeb danego miejsca i czasu publicznych praw podmiotowych.

¹¹ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 323.

¹² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 142.

¹³ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli a instytucja Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Casus” 1997/5, s. 13.

¹⁴ Inaczej M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992/1–2, s. 11.

¹⁵ Por. J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 505.

¹⁶ Szerzej J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki a system prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 91 i n.

¹⁷ Por. M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 30–31.

3. Relatywność publicznych praw podmiotowych w sferze prawa ochrony środowiska wobec praw podstawowych

Publiczne prawa podmiotowe nie zawsze mają łatwo identyfikowalny fundament aksjologiczny. Pozytywnoprawna konstrukcja publicznego prawa podmiotowego sprzyja oderwaniu takiego prawa od jego teleologicznego uzasadnienia i w konsekwencji od aksjologicznego fundamentu systemu prawa. Nie zawsze wywodzone może być ono zatem z określonego prawa podmiotowego. Brak jednoznacznego odniesienia do wartości podstawowych zawsze będzie rodzić niebezpieczeństwo oderwania go od dobra, któremu winno służyć¹⁸. Formalnoprawne postrzeganie takiego prawa – jedynie przez pryzmat uzasadnienia norm tworzących jego konstrukcję (konstytuujących roszczenie publicznoprawne) może sprawić, że utraci ono swe humanitarne uzasadnienie i stanie się jedynie pozbawioną swego aksjologicznego sensu konstrukcją prawną¹⁹. Publiczne prawo podmiotowe powinno być zatem zawsze postrzegane w perspektywie uniwersalnego prawa podmiotowego człowieka, gdyż tylko tak da się uniknąć niebezpieczeństwa jego dehumanizacji²⁰. Najlepiej skonstruowane publiczne prawo podmiotowe może się przecież okazać niedoskonałe, a nawet niegodziwe, jeśli nie zostanie oparte na uwzględniającym godność człowieka oraz koncepcję dobra wspólnego fundamencie aksjologicznym²¹.

Wypowiadając się na temat „pozytywizacji” praw natury, Franciszek Longchamps de Brier pisł o osłabieniu ich jako skutku tego procesu. Jego zdaniem prawa człowieka przestały być postulatami filozofii, a stały się zasadami ustawodawstwa²². Trudno nie zgodzić się z tym poglądem przy założeniu całkowitej pozytywizacji systemu prawnego. W przypadku pozostawienia przez twórców systemu pozytywnego prawa „furtki” do świata wartości prawa naturalnego i zakorzenienia systemu prawa w wartości transcendentnej, jaką w przypadku systemu prawa polskiego jest deklarowana w art. 30 Konstytucji RP przyrodzona godność człowieka – sytuacja zmienia się diametralnie. W obszarze stosowania prawa co do zasady, a bezwzględnie w przypadku stosowania prawa przez administrację publiczną oraz sądy administracyjne, głównym przedmiotem dociekań – jak być może ująłby to dzisiaj F. Longchamps de Brier – będzie niewątpliwie „poprawna budowa praw jednostki wobec

¹⁸ W literaturze w różnorodnych kontekstach podkreśla się niebezpieczeństwo, jakie niesie za sobą rozłam prawa i moralności, w tym oderwanie prawa od wartości podstawowych czy abstrahowanie prawa od doniosłości indywidualnych osądów moralnych. Por. np. Ch. Delsol, *Nienawiść do świata. Totalitaryzm i ponowoczesność*, tłum. M. Chojnacki, Warszawa 2017, s. 236–238.

¹⁹ Por. M. Błachut, *Kryzys idei neutralności moralnej prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4078, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021/43(4), s. 361.

²⁰ Niezależnie od dehumanizacji, która na gruncie publicznych praw podmiotowych dotyczyć może prawa podmiotowego, problemem może być również depersonalizacja człowieka. Por. J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020/331, s. 28.

²¹ Por. J. Raz, *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, tłum. P. Maciejko, wstęp: J. Kochanowski, N.E. Simmonds, Warszawa 2000, s. 211.

²² Por. F. Longchamps de Brier, *Z rodowodu prawa podmiotowego* [w:] *Franciszek Longchamps de Brier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 154.

władzy na gruncie prawa pozytywnego²³ – w tym budowa publicznych praw podmiotowych. Jednak w zakresie procesów ustawodawczych przedmiotem „dociekań” powinny być prawa (w tym prawa podmiotowe) konstruowane nie tylko w relacji do systemu wartości i zasad poddanych pozytywizacji, ale również w oparciu o wskazany w Konstytucji RP system prawa naturalnego – antropocentryczny, skupiony wokół przyrodzonej godności człowieka, traktowanej przez twórców polskiej ustawy zasadniczej jako źródło wszelkich wolności i praw w ich osobowym oraz wspólnotowym wymiarze – w tym takich wartości jak dobro wspólne czy solidaryzm społeczny. W tym kontekście prawa człowieka w systemie prawa polskiego, zyskawszy swój pozytywnoprawny wymiar, nie przestały być „postulatami filozofii” – zachowały swoją transcendentną uniwersalność, pozostając księgą nieustannych poszukiwań dobra i prawdy w zmieniającym się świecie.

W doktrynie prawa administracyjnego w różnych sytuacjach podkreśla się konieczność postrzegania aksjologicznego uzasadnienia norm prawnych (również w odniesieniu do norm prawa ochrony środowiska)²⁴. Wyłączna kompetencja w tym zakresie powinna należeć do ustawodawcy. Przemawia za tym już choćby argument natury ustrojowej. Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym, w którym suwerenna władza należy do narodu. Uznanie kompetencji podmiotów administracji publicznej czy sądów administracyjnych do samodzielnej, wiążącej podmioty spoza systemu organów władzy publicznej, oceny aksjologii norm prawa administracyjnego stanowiłoby nie tylko nielegalny akt organów władzy publicznej²⁵, ale wprost – naruszenie zasady zwierzchnictwa narodu wyrażonej w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Trudno byłoby uzasadnić stosowanie w tym zakresie zasady *voces non numerantur, sed ponderantur*. W związku z tym należy w pełni podzielić pogląd, że normatywizacja wartości w prawie powinna być szczególnie chroniona przed zagrożeniami charakterystycznymi dla „inflacji prawa”²⁶. Na tym tle nie może dziwić postulat, by proces stanowienia uprawnień administracyjnoprawnych, w tym kształtowania publicznych praw podmiotowych, uwzględniał bezpośrednią relację takich regulacji z prawami podmiotowymi człowieka. W ten sposób kreowany byłby postulowany wyżej kontekst aksjologiczny regulacji publicznych praw podmiotowych, stosowanych w procesach administrowania oraz badanych w procesach kontroli sądownoadministracyjnej. Skłonność do autonomizacji publicznych praw podmiotowych względem aksjologii systemu prawa, jakkolwiek mogąca stanowić wyraz np. impulsywności prawodawcy reagującego na konkretny problem w sposób abstrahujący od wartości systemu, może znajdować swe źródło również w szerszym zjawisku współczesnych nam czasów, określanym przez Chantal Delsol mianem buntu przeciw zakorzenieniu²⁷. Niezależnie jednak od przyczyn takiego stanu, efektem takich aktów prawotwórczych może być niebezpieczna dla człowieka relatywizacja wartości podstawowych.

²³ F. Longchamps de Brier, *Z rodowodu prawa...*, s. 155.

²⁴ Np. B. Rakoczy, *Aksjologiczne problemy...*, s. 272–273.

²⁵ Por. M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 106.

²⁶ M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa...*, s. 38.

²⁷ Ch. Delsol, *Czym jest człowiek? Kurs antropologii dla niewtajemniczonych*, tłum. M. Kowalska, Kraków 2011, s. 218–221.

4. Uwagi końcowe

Zakotwiczenie publicznych praw podmiotowych w prawie podmiotowym człowieka do środowiska, tworząc względną jedność aksjologiczną, służyć będzie niewątpliwie zasadzie zaufania obywateli do państwa. Publiczne prawa podmiotowe do środowiska w zakresie zarówno swej treści, jak i praktyki ich dochodzenia stanowić będą spójny i sprawiedliwy efekt oddziaływania na procesy stanowienia i stosowania prawa uniwersalnego – podmiotowego prawa człowieka do środowiska²⁸. Sytuacja taka powinna pozwolić również w szerszym zakresie uwzględniać w prawie ochrony środowiska tzw. osierocone interesy, rozumiane jako zespół problemów, które ze względu na dobro wspólne powinny być reprezentowane w różnych procesach decyzyjnych w ramach administracji publicznej, a które nie mają w prawie pozytywnym należytej reprezentacji²⁹ – nie są np. ujęte w postaci publicznego prawa podmiotowego. Świadomość relacji pomiędzy publicznym prawem podmiotowym a prawem podmiotowym człowieka z jednej strony zapobiega oderwaniu publicznych praw podmiotowych od ich źródła, konstytuując niejednokrotnie ich kontekst aksjologiczny; z drugiej strony może również skutkować stworzeniem mechanizmów „personifikacji” praw człowieka, których efektem byłoby wchodzenie szeroko rozumianego państwa w obszary braku uprawnień osób i ich wspólnot – pośrednio poprzez tworzenie warunków do pojawienia się uprawnień pozytywnoprawnych bądź bezpośrednio poprzez tworzenie prawa pozytywnego (w tym publicznych praw podmiotowych m.in. w zakresie ochrony środowiska)³⁰.

Dobro i słuszność materialnego prawa administracyjnego powinny być podstawowym probierzem meritum tego prawa³¹. Jeśli przyjąć, że istotą prawa jest niesienie dobra: to należy podzielić pogląd, że samo ustanowienie prawa (nie wspominając już o aktach jego stosowania) w gruncie rzeczy nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej, gdyż ta „płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach”³². W tym sensie trudno zaakceptować sytuację, w której uprawnienie administracyjnoprawne o charakterze publicznego prawa podmiotowego nie ma dostatecznego fundamentu aksjologicznego, który w dodatku byłby stosunkowo czytelny. Oparcie systemu publicznych praw podmiotowych do środowiska na prawie człowieka do środowiska powinno chronić również przed odbiegającą od

²⁸ Wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, LEX nr 10780.

²⁹ Por.: I. Lipowicz, *Dylematy badawcze nauki prawa administracyjnego* [w:] *Gospodarka – Administracja – Samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 262; M. Piechowiak, *Pojęcie praw...*, s. 30–31.

³⁰ Por. W. Szymczak, *Personifikacja praw i uniwersalizm obowiązków. O prawach człowieka w społeczeństwie obywatelskim* [w:] *Godność osoby ludzkiej w społeczeństwie i gospodarce. Księga pamiątkowa ku czci śp. Księdza Profesora Franciszka J. Mazurka*, red. S. Fel, M. Wódka, Lublin 2014, s. 396.

³¹ Z. Duniewska, *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 175.

³² A.M. Krapiec, *Konstytucja bez Boga jest przeciw człowiekowi* [w:] *By ocalić suwerenność*, red. A. Grzebalski, S.M. Szańca, Toruń 1997, s. 8.

istoty tego prawa instrumentalizacją materialnego prawa administracyjnego. Jakkolwiek w perspektywie politycznych funkcji administracji publicznej trudno założyć eliminację sytuacji instrumentalizacji prawa administracyjnego (na etapie zarówno jego stanowienia, jak i stosowania), to jednak perspektywa oparta na odniesieniu do uniwersalnego prawa człowieka, jak można sądzić, daje większą szansę, że instrumentalizacja ta będzie się dokonywać w ramach rozsądnej, spójnej i systemowej troski o dobro wspólne.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w prowadzonych na płaszczyźnie *de lege lata* badaniach odnoszących się do regulacji polskiego systemu prawnego kwestia personalistycznej, opartej na przyrodzonej godności człowieka wizji podmiotu praw, kwestia otwarcia na prawo naturalne, a w tym kwestia źródeł i treści praw podstawowych czy też – w kontekście niniejszych rozważań – kwestia antropocentrycznej wizji ochrony środowiska, nie znajdują się w obszarze wyborów wartości, poglądów czy stanowisk. Regulacja polskiej ustawy zasadniczej nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości. Rolą nauki, w tym nauki prawa, jest poszukiwanie prawdy i cnoty. Dobrze jest jednak czynić to, zachowawszy zasadę *veritas est adaequatio rei et intellectus*. Podmiotowe prawo człowieka do środowiska jako prawo osadzone w prawie naturalnym wyznacza podstawową zasadę, na której oparte powinny być wszelkie publiczne prawa podmiotowe do środowiska – zawsze relatywne do człowieka i czynienia dobra³³. Tak ujmowane prawo traktować można w kategoriach „*ius*”, zaś publiczne prawa podmiotowe do środowiska zaliczyć należałoby do uprawnień wypływających z „*lex*”³⁴. Zadaniem prawodawcy jest odczytywanie dobra z „*ius*” i ujmowanie go w „*lex*”, w tym konstruowanie w ten sposób publicznych praw podmiotowych.

Abstract

Human right to the environment – justification and determinant of public subjective rights in the sphere of environmental protection law

Dr Przemysław Wilczyński – University of Lodz

ORCID: 0000-0001-9678-4222

The considerations present the issues of the axiological context of public subjective rights in the sphere of environmental protection law. They indicated and justified the need to base the construction of the public entity on the foundation of basic values by establishing its relativity to the subjective – universal human right to the environment.

Keywords: *administrative law, environmental law, subjective rights, human dignity, human rights*

³³ Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawa ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 23.

³⁴ A.M. Krapiec, *Konstytucja bez Boga...*, s. 7.

Bibliografia / References

- Benedykt XVI, *Bez fundamentu etycznego prawom człowieka brak jest oparcia; Przemówienie wygłoszone po koncercie z okazji 60-lecia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, Watykan, 10.12.2008
- Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020/331
- Blachut M., *Kryzys idei neutralności moralnej prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4078, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021/43(4)
- Boć J., Błaś A., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010
- Boć J., Samborska-Boć E., *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008
- Boć J., Samborska-Boć E., *Przesłanki ochrony środowiska* [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008
- Delsol Ch., *Czym jest człowiek? Kurs antropologii dla niewtajemniczonych*, tłum. M. Kowalska, Kraków 2011
- Delsol Ch., *Nienawiść do świata. Totalitaryzmy i ponowoczesność*, tłum. M. Chojnacki, Warszawa 2017
- Duniewska Z., *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011
- Galicki Z., *Prawa człowieka i ochrona środowiska* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI w.*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013
- Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947
- Korzeniowski P., *Zasady prawa ochrony środowiska*, Łódź 2010
- Krąpiec A.M., *Konstytucja bez Boga jest przeciw człowiekowi* [w:] *By ocalić suwerenność*, red. A. Grzebalski, S.M. Szańca, Toruń 1997
- Lipowicz I., *Dylematy badawcze nauki prawa administracyjnego* [w:] *Gospodarka – Administracja – Samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997
- Longchamps de Bérier F., *Z rodowodu prawa podmiotowego* [w:] *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019
- Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992/1–2
- Ozorkowski M., *Teologiczne podstawy kultury ekologicznej. Podstawy kultury ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Komitetu Człowiek i Środowisko” 2002/32
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997
- Rakoczy B., *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021/28
- Raz J., *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, tłum. P. Maciejko, wstęp: J. Kochanowski, N.E. Simmonds, Warszawa 2000
- Skrzydło-Niżnik I., *Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli a instytucja Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Casus” 1997/5

- Szymczak W., *Personifikacja praw i uniwersalizm obowiązków. O prawach człowieka w społeczeństwie obywatelskim* [w:] *Godność osoby ludzkiej w społeczeństwie i gospodarce. Księga pamiątkowa ku czci śp. Księdza Profesora Franciszka J. Mazurka*, red. S. Fel, M. Wódka, Lublin 2014
- Ślipko T., *Problem stabilności prawa naturalnego* [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki a system prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010

Justyna Mielczarek-Mikołajów

doktor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski
ORCID 0000-0001-8706-2930

Rozważania nad czystym transportem w kontekście publicznego prawa podmiotowego

Słowa kluczowe: czysty transport, elektromobilność, zrównoważony transport, publiczne prawo podmiotowe, strefa czystego transportu

1. Wprowadzenie

Publiczne prawa podmiotowe stanowią konstrukcję teoretyczną dającą narzędzie do analizy relacji zachodzących pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami, które w państwie prawa mają pierwszorzędne znaczenie z uwagi na umacnianie standardów demokracji i praw jednostki. Ich cel determinuje brak równorzędności podmiotów stosunku administracyjnoprawnego oraz wymóg umożliwienia realizacji interesu publicznego obu stronom¹. W ujęciu Stanisława Kasznicy publiczne prawa podmiotowe oznaczają taką sytuację jednostki wynikającą z normy prawnej, w której posiada ona możliwość żądania określonego zachowania od państwa bądź innego podmiotu publicznoprawnego, o ile tylko spełnione zostały warunki określone we wspomnianej normie prawnej². Z tego też powodu publiczne prawa podmiotowe można również opisywać jako okoliczności, w których od zachowania konkretnej osoby, stojącej poza władzą publiczną, zależy to, czy dla władzy powstanie obowiązek wynikający z prawa³. Chodzi więc o taką sytuację prawną obywatela czy jednostki zbiorowej, w której obywatel lub jednostki zbiorowe, opierając się na chroniących ich interesy prawne normach prawnych, mogą skutecznie żądać czegoś od państwa lub w sposób niekwestionowany coś przez państwo zdziałać⁴.

¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 13; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 373; M. Tabernacka, M. Giełda, *Publiczne prawo podmiotowe [w:] Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 249.

² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 147.

³ W. Jakimowicz, *Publiczne prawo...*, s. 372.

⁴ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawo podmiotowe [w:] Prawo podmiotowe*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 501.

Celem artykułu jest analiza czystego transportu w kontekście publicznego prawa podmiotowego. Najważniejsze pytania badawcze oscylują wokół możliwości dochodzenia praw jednostki w zakresie stref czystego transportu i żądania realizacji innych obowiązków organów administracji publicznej wskazanych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵. W prowadzonych rozważaniach zastosowano metody formalno-dogmatyczną oraz teoretyczno-prawną.

2. Pojęcie czystego transportu

W większości aktów prawnych Unii Europejskiej występuje pojęcie zeroemisyjnego lub zrównoważonego transportu, który nie generuje szkodliwych emisji gazów cieplarnianych ani innych zanieczyszczeń do atmosfery. Takie ujęcie zawiera choćby tzw. rozporządzenie klimatyczne⁶, w którym jest mowa o systemach zrównoważonej i inteligentnej mobilności i transportu⁷. Podobnie kwestię tę przedstawiała Biała Księga z 2011 r.⁸, wskazując na konieczność budowy konkurencyjnego i zrównoważonego transportu do 2050 r. m.in. poprzez zmniejszenie liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym czy wzrost wykorzystania paliwa niskoemisyjnego w lotnictwie. Na tym tle należy zasygnalizować, że zrównoważony transport tworzy system pozwalający przede wszystkim na spełnienie podstawowej potrzeby dostępu do systemu transportowego przez jednostki i społeczeństwa w sposób bezpieczny i spójny z potrzebami zdrowia ludzkiego oraz ekosystemów z myślą o przyszłych pokoleniach, a także ogranicza emisje i odpady z uwzględnieniem możliwości planety do ich absorpcji, minimalizuje zużycie zasobów nieodnawialnych, ogranicza konsumpcję zasobów odnawialnych do poziomu zrównoważenia, przetwarza i wtórnie wykorzystuje ich komponenty oraz minimalizuje wykorzystanie gruntów, a także ogranicza natężenie hałasu⁹.

Tak rozumiany zrównoważony transport może być w znacznym stopniu identyfikowany z pojęciem czystego transportu, znajdującego odzwierciedlenie w treści dyrektywy

⁵ Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1289 ze zm.), dalej: u.e.p.a.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.), dalej: rozporządzenie 2021/1119.

⁷ Zob. pkt 34 preambuły rozporządzenia 2021/1119. Z kolei pkt 35 preambuły tego rozporządzenia powołuje się na uzgodnienia zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie 9.12.2020 r., kiedy to Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”.

⁸ Biała księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, Bruksela, 28.03.2011 r., KOM(2011) 144 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF> (dostęp: 31.08.2026 r.).

⁹ Definicja powstała w trakcie Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu, *OECD Assessment & decision making for sustainable transport*, European Conference of Ministers of Transport, OECD 2004, s. 17.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego¹⁰. Zobowiązuje ona instytucje zamawiające, podmioty zamawiające oraz niektórych operatorów do „uwzględniania przy zakupie pojazdów transportu drogowego czynnika energetycznego, i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdu, w tym zużycia energii oraz emisji CO₂ i niektórych zanieczyszczeń, w celu promowania i pobudzania rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów” (art. 1). Artykuł 4 pkt 4 i 5 dyrektywy 2009/33/WE wprowadziły z kolei definicję „ekologicznie czystego pojazdu” – rozumianego jako pojazd spełniający określone wymogi spalania i „zeroemisyjnego pojazdu ciężkiego” – określanego jako ekologicznie czysty pojazd nieposiadający silnika spalinowego wewnętrznego spalania lub posiadający silnik spalinowy wewnętrznego spalania.

Przedstawione ujęcie, utożsamiające czysty transport z pojazdami zeroemisyjnymi i niskoemisyjnymi, jest już powszechnie spotykane¹¹ i dlatego będzie wykorzystane przez autorkę także w niniejszej publikacji.

3. Płaszczyzny rozważań nad czystym transportem

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wybrane przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Warto wskazać na jej art. 34 ust. 1, obligujący naczelne i centralne organy administracji państwowej do zapewnienia udziału samochodów elektrycznych w obsługującym je urzędzie lub instytucji gospodarki budżetowej, lub innym podmiocie zapewniającym obsługę w zakresie transportu osób na poziomie co najmniej 22% liczby użytkowanych pojazdów samochodowych¹². Przywołany przepis w swoim wcześniejszym brzmieniu nakazywał utrzymanie tego współczynnika na poziomie wynoszącym co najmniej 50%¹³. Jak podkreśla się

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 120, s. 5, ze zm.) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z 20.06.2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 188, s. 116).

¹¹ Ministerstwo Infrastruktury, *Czyste pojazdy*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czyste-pojazdy> (dostęp: 31.08.2026 r.).

¹² Ustawodawca poczynił wyjątki od wymogu posiadania wskazanej liczby pojazdów elektrycznych, co określa art. 34 ust. 2 u.e.p.a. Dotyczą one m.in. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Policji, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej czy Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie pojazdów używanych do celów specjalnych oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie pojazdów innych niż wykorzystywane wyłącznie do przewozu osób.

¹³ Zob. Dz.U. poz. 317. Przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 21.11.2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1853).

w literaturze, opisany warunek nie odnosi się do infrastruktury, lecz należy go traktować jako instrument wsparcia rynku pojazdów elektrycznych w celu promowania innowacyjnej i przyjaznej środowisku technologii, służący poprawie bezpieczeństwa paliwowego i ochronie zdrowia publicznego¹⁴.

Podobny obowiązek dotyczy także jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których ludność nie przekracza 50 000 mieszkańców, zapewniających udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych na poziomie co najmniej 22% liczby użytkowanych pojazdów samochodowych, co stanowi także wskaźnik niższy w porównaniu do wartości 30% określonej przed nowelizacją ustawy o elektromobilności¹⁵. Taki obowiązek dotyczy urzędu jednostki samorządu terytorialnego rozumianego jako aparat pomocniczy składający się z zespołu osób przydanych organowi do realizacji nałożonych na niego zadań i kompetencji¹⁶.

Jeśli chodzi o autobusy zeroemisyjne i autobusy napędzane biometanem we flocie pojazdów komunikacji miejskiej, ważne obowiązki nakłada art. 36 ust. 1 i 2 u.e.p.a. Pierwszy z nich dotyczy gmin o liczbie mieszkańców większej niż 50 000, które zobligowano m.in. do zapewnienia przewozów pasażerskich z przynajmniej częściowym wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu. W przypadku gmin o liczbie mieszkańców większej niż 100 000, a także podmiotu, któremu ta gmina zleciła lub powierzyła wykonywanie przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej, istnieje obowiązek nabywania – na podstawie umowy sprzedaży, leasingu, najmu lub dzierżawy z opcją zakupu – wyłącznie autobusów zeroemisyjnych służących do wykonywania takich przewozów na obszarze tej gminy. Co ważne, w poprzednim brzmieniu art. 36 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności¹⁷ nakazywały, aby udział autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem był stopniowo zwiększany w użytkowanej flocie pojazdów o co najmniej: 5% – od 1.01.2021 r.; 10% – od 1.01.2023 r.; 20% – od 1.01.2025 r. i 30% – od 1.01.2028 r.

Ostatni aspekt rozważań obejmuje strefę czystego transportu, którą zgodnie z art. 39 ust. 1 u.e.p.a. stanowi obszar ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy, wjazdu pojazdów samochodowych innych niż elektryczne, napędzane wodorem, napędzane gazem ziemnym, a także wyłączone na podstawie uchwały rady gminy, zgodnie z art. 39 ust. 4 u.e.p.a. Rozwiązanie to wzbudza wątpliwości w doktrynie z uwagi na zbyt rygorystyczne podejście w stosunku

¹⁴ A. Mituś [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, LEX 2021, art. 34.

¹⁵ Zob. art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 21.11.2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Szerzej: B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015/34, s. 67–87; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 248; A. Mituś [w:] *Ustawa o elektromobilności...*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, art. 34.

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1289.

do polskiego modelu¹⁸. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, strefy czystego transportu należy rozumieć jako obszar specjalny, służący ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie komfortu i bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców¹⁹. Strefę taką ustanawia się na czas nieoznaczony lub oznaczony, niekrótszy niż 5 lat, w drodze uchwały rady gminy, określającej m.in. granice obszaru strefy czystego transportu, sposób organizacji ruchu w tej strefie czy dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o jej ustanowieniu²⁰.

4. Kontekst publicznych praw podmiotowych i innych uprawnień jednostki

Mając na uwadze omówione płaszczyzny rozważań obowiązków organów administracji publicznej, należy przeanalizować konsekwencje prawne wynikające z niewypełnienia czy też niewłaściwej realizacji tych obowiązków w kontekście praw przysługujących jednostce. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK), obejmującej dane za 2022 r.²¹, wskazywały jednoznacznie na brak zapewnienia odpowiedniego udziału samochodów elektrycznych we flocie obsługującej urzędy i związany z tym brak wystarczającego korzystania z możliwości dofinansowania zakupu samochodów elektrycznych. Za jedną z przyczyn tego stanu NIK uznał niezawarcie w ustawie o elektromobilności jasnej definicji urzędu obsługującego jednostki samorządu terytorialnego oraz floty użytkowanych pojazdów w przypadku autobusów komunikacji miejskiej, a także brak przejrzystych wytycznych dotyczących sporządzania analizy kosztów i korzyści. Na tym tle należy zaznaczyć, że żaden z przepisów komentowanej ustawy nie określa negatywnych konsekwencji niespełnienia omówionych obowiązków; co więcej, kary pieniężne wskazane w art. 45–47 u.e.p.a. dotyczą braku wypełnienia obowiązków określonych w ustawie jedynie przez przedsiębiorców, nie zaś przez organy administracji publicznej. Niewypełnienie obowiązków z art. 34–35 u.e.p.a. nie pociąga zatem za sobą negatywnych konsekwencji prawnych dla zobowiązanego podmiotu. Tym bardziej więc nie można mówić o uprawnieniach jednostki dotyczących żądania zakupu samochodów elektrycznych przez organy centralne i naczelne lub jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸ S. Pawłowski, *Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/58, s. 398.

¹⁹ P. Ruczkowski, *Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej)* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 839–840. Zob. też P. Ruczkowski, *Dyskrecjonalność administracji i jej determinanty w sprawach ustanawiania stref czystego transportu* [w:] *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, red. P. Korzeniowski, A. Kazimierska-Patrzyzna, M. Kapusta, A. Rabiega-Przyłęcka, P. Wilczyński, Warszawa 2025, s. 365 i n.

²⁰ Zob. art. 39 ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 1 i 2 u.e.p.a.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Nr ewid. 171/2022/P/22/070/LLO, szczególnie s. 9–10, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27755,vp,30575.pdf> (dostęp: 31.08.2026 r.).

Podobne konkluzje dotyczą braku realizacji obowiązków wskazanych w art. 36 u.e.p.a. Choć konsekwencje ich lekceważenia mogą być dotkliwe dla mieszkańców, przybierając postać choćby pogorszenia jakości powietrza, wzrostu poziomu hałasu czy wyższych kosztów społecznych związanych ze zdrowiem, to jednak żaden przepis ustawy nie daje uprawnień w postaci żądania wypełnienia tych wymogów. Na marginesie warto wskazać, że niedawna zmiana ustawy o elektromobilności (z 21.11.2024 r.), obligująca jedynie miasta powyżej 100 000 mieszkańców do zakupu wyłącznie nowych autobusów zeroemisyjnych, może oznaczać ryzyko opóźnienia postępów elektromobilności w miastach z nieco mniejszą liczbą mieszkańców.

Na koniec tej części analiz warto rozważyć problematykę praw jednostki w kontekście tworzenia stref czystego transportu. Obecnie w Polsce istnieją dwie takie sfery: w Krakowie i w Warszawie. Szczególnie interesujący jest przykład krakowski, z uwagi na zapadły wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11.01.2024 r.²², uwzględniający skargę Wojewody Małopolskiego i na tej podstawie stwierdzający nieważność zaskarżonej uchwały²³ w całości. Do sądu wpłynęły także skargi dwóch osób fizycznych, które ostatecznie zostały odrzucone, co wynikało z analizy art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁴, dającego legitymację do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy. Sąd uznał, że na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, a nie w przeszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia, dlatego też w ocenie sądu analizowany przepis ustawy nie przyznaje legitymacji podmiotom, których interesy prawne lub uprawnienia są dopiero zagrożone naruszeniem w wyniku wejścia w życie postanowień aktu prawa miejscowego. Jak stwierdzono dalej w wyroku: „Podkreślić należy, że zasady konstytucyjne ani żadne inne normy-zasady nie mogą być źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 101 u.s.g. Norma mająca charakter zasady prawnej nie stanowi normy prawa materialnego kształtującej w sposób bezpośredni sytuację prawną osoby wnoszącej skargę. Wywodzona z normy-zasady kategoria interesu nie odpowiadałaby cechom interesu prawnego (por. wyrok WSA w Krakowie z 24.10.2013 r., III SA/Kr 178/13, CBOSA). Interes oparty, przykładowo, na możliwości korzystania z dróg publicznych, statutowanej w art. 1 ustawy z 25.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 645) i łączonej niekiedy z wolnością zadeklarowaną dawałby każdej osobie potencjalnie zainteresowanej w przyszłości skorzystaniem z tej możliwości prawo do kwestionowania uchwał odnoszących się do tej materii. Skarga z art. 101 u.s.g. stałaby się, wbrew przyjmowanym założeniom, skargą powszechną”. W konkluzji sąd uznał więc za zasadne odrzucenie obu skarg z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵.

²² Wyrok WSA w Krakowie z 11.01.2024 r., III SA/Kr 484/23, LEX nr 3668061.

²³ Uchwała Nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z 23.11.2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie.

²⁴ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), dalej: u.s.g.

²⁵ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.).

5. Podsumowanie

Przedstawione wyżej rozważania wskazują na brak podstaw do wnoszenia przez jednostkę roszczeń wynikających z publicznego prawa podmiotowego w przypadku niewypełnienia obowiązków nakreślonych w art. 34–39 u.e.p.a. Znamienny w tym zakresie jest omówiony wyżej wyrok WSA w Krakowie z 11.01.2024 r., odrzucający skargi osób fizycznych na uchwałę rady miasta tworzącą strefę czystego transportu, z uwagi na stwierdzony brak interesu prawnego tych osób.

Mimo wszystko przedstawiona problematyka ma charakter rozwojowy. Czysty, ekologiczny i zeroemisyjny transport stanowi istotny krok do osiągnięcia neutralności klimatycznej, do której dążenia Polska jest zobowiązana w myśl rozporządzenia 2021/1119. Dlatego też prawo do czystego transportu może być w przyszłości rozpatrywane jako element prawa do klimatu lub prawa do czystego powietrza czy prawa do życia w czystym środowisku. Obecny stan orzecznictwa wskazuje na trudności w tworzeniu konstrukcji praw podmiotowych czy traktowania prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego, o czym świadczy choćby uchwała Sądu Najwyższego z 28.05.2021 r.²⁶, w której sąd jednoznacznie wskazał, że nie można traktować prawa do życia w czystym środowisku w kategoriach dobra osobistego, ochronie jako dobra osobiste podlegają zaś zdrowie, wolność i prywatność, które mogą prowadzić do zagrożenia naruszenia standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa²⁷. Dokonując jednak oceny możliwej perspektywy tego stanu, należy uwzględnić choćby działania podejmowane przez Komisję Europejską w zakresie złożonej do Trybunału Sprawiedliwości UE skargi na Polskę w związku z niewdrożeniem przepisów dotyczących jakości powietrza, zwłaszcza w zakresie limitów dwutlenku azotu. Jednym z wysuwanych na jej poparcie argumentów były opóźnienia związane z wprowadzeniem stref czystego transportu, a także dotychczasowe zaniedbania związane z wysiłkami miast i aglomeracji na rzecz czystego powietrza²⁸, co również pokazuje możliwe kierunki rozpatrywania prawa do czystego transportu w przyszłości.

²⁶ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021/11, poz. 72.

²⁷ Zob. D. Trzciniecka, *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Studia Administracyjne” 2024/1(19), s. 63–72.

²⁸ *Komisja podejmuje decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko POLSCE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z nieprzestrzeganiem wartości dopuszczalnych dwutlenku azotu*, Bruksela, 21.11.2025 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_25_2747 (dostęp: 30.08.2026 r.).

Abstract

Reflections on Clean Transport in the Context of Public Subjective Law

Dr Justyna Mielczarek-Mikołajów – University of Wrocław

ORCID 0000-0001-8706-2930

This article addresses the issue of clean transport, closely linked to the concept of sustainable transport, understood as a mode of transport that strives to ensure adequate accessibility while minimizing negative impacts on the environment, public health, and the economy for current and future generations, while also emphasizing the promotion of solutions that ensure zero- and low-emission efficiency. To this end, the author carefully examines selected provisions of the European Public Procurement Law, focusing primarily on Articles 34–39, which will ultimately serve to assess the legal possibilities of demanding compliance with these obligations.

Keywords: clean transport, electromobility, sustainable transport, public subjective law, clean transport zone

Bibliografia / References

- Boć J., Błaś A., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo podmiotowe*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015/34
- Jakimowicz W., *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002
- Kasznica P., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947
- Komisja podejmuje decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko POLSCE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z nieprzestrzeganiem wartości dopuszczalnych dwutlenku azotu*, Bruksela, 21.11.2025 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_25_2747
- Mituś A. [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzcyk, A. Mituś, LEX 2021
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Nr ewid. 171/2022/P/22/070/LLO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27755,vp,30575.pdf>
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013
- OECD Assessment & decision making for sustainable transport*, European Conference of Ministers of Transport, OECD 2004
- Pawłowski S., *Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/58
- Ruczkowski P., *Dyskrecjonalność administracji i jej determinanty w sprawach ustanawiania stref czystego transportu* [w:] *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, red. P. Korzeniowski, A. Kazimierska-Patrzyczna, M. Kapusta, A. Rabiega-Przyłęcka, P. Wilczyński, Warszawa 2025

- Ruczkowski P., *Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej)* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024
- Tabernacka M., Giełda M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020
- Trzciniecka D., *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Studia Administracyjne” 2024/1(19)
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

Paula Maria Białkowska

Faculty of Law and Administration of the University of Lodz and Faculty
of Law and Administration of the University of Silesia
ORCID: 0000-0002-4639-3001

The Right to a Healthy Environment as a Public Subjective Right in the Fashion Industry – Between State Obligations and Corporate Environmental Responsibility

Keywords: *healthy environment, public subjective law, fashion sector, corporate environmental responsibility*

1. Introduction

The fashion sector is currently one of the areas of the economy with a particularly intense impact on the environment. The scale of clothing production and consumption, the shortening of product lifecycles, the use of chemicals, water consumption, greenhouse gas emissions, the problem of microplastics, and the growing mass of textile waste mean that environmental protection in this industry is no longer solely a matter of economic policy or corporate social responsibility. It is becoming a constitutional and administrative legal issue. The fashion sector therefore provides a useful research field for answering the question of whether the right to a healthy environment can be reconstructed as a public subjective right based on applicable national, EU, and international law.

The research problem therefore boils down to determining whether an individual can invoke such a right against public authorities in matters concerning the fashion sector's impact on the environment, and if so, what its scope is, and what role corporate responsibility plays in this construct. The article's thesis is based on the assumption that the right to a healthy environment does not exist in the Polish legal system as a single, expressly recognized fundamental right. However, it can be reconstructed as a complex public subjective right, primarily procedural and protective, addressed to the state. The obligations of fashion companies do not constitute an independent source of this right, but rather serve as an instrument for its implementation by the legislature and administration¹.

¹ A. Habuda, *The Right to the Environment in the Republic of Poland*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/44, pp. 107–121.

The adopted method is dogmatic and analytical in nature. The starting point is an analysis of the Constitution of the Republic of Poland², European Union law, and selected acts of international law, supplemented by the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU).

2. The right to a healthy environment as a category of public subjective right

In administrative law doctrine, a public subjective right is generally defined as the legal situation of an individual in which they can effectively demand from a public authority a specific action, omission, or respect for a legally protected sphere of freedom. This construction does not require that each right be explicitly named by the legislator. It is permissible to reconstruct it from a set of norms, provided that they designate a sufficiently specific addressee, the content of the public authority's obligation, and the individual's legitimate interest in enforcing that obligation³.

In environmental law, doubts arise as to whether environmental protection norms are solely programmatic in nature or also safeguarding. However, international and European law are witnessing a shift toward strengthening the subjective dimension of environmental protection. UN General Assembly Resolution 76/300 reaffirmed the human right to a clean, healthy, and sustainable environment. While this act does not, in itself, create a directly applicable claim in national law, it does reinforce the tendency for pro-constitutional and pro-convention interpretation⁴.

European Union law does not establish an autonomous, classic fundamental right to a healthy environment. Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the EU establishes the principle of a high level of environmental protection and the improvement of its quality⁵. The Aarhus Convention is also of significant importance. Its essence is not reduced to a mere axiological declaration, but to equipping society with specific informational,

² The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483, as amended.

³ See: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* [in:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, ed. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warsaw 2015, pp. 325–400.

⁴ D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3(61), pp. 201–216; J. Węgrzyn, *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/3, pp. 207–231; J.H. Knox, *Introduction to Symposium on UN Recognition of the Human Right to a Healthy Environment*, „AJIL Unbound” 2023/117, pp. 162–166. United Nations General Assembly Resolution 76/300, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, adopted on 28 July 2022, UN Doc. A/RES/76/300.

⁵ M.T.R. Magalhães, *The Improvement of Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights – A Choice Between an Empty Shell and a Test Tube?* [in:] *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, ed. J. Jendroska, M. Bar, Cambridge–Antwerp–Portland 2018, pp. 97–118. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391–407.

participatory, and procedural rights. Article 1 of the Convention links the protection of the rights of every individual with the obligation to ensure access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters. Article 9(3) requires the establishment of procedures enabling the challenging of acts and omissions by both public authorities and private individuals that violate environmental law. From this perspective, it is clear that the subjective dimension of the right to the environment is primarily a public law one: the individual demands that the state create and implement effective protection mechanisms⁶.

At the convention level, the direction set by the ECtHR is significant. In the Grand Chamber judgment in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, the Court held that insufficient state action to address climate change may lead to a violation of Article 8 of the ECHR, i.e., the sphere of private and family life, and to a violation of the right of access to a court under Article 6(1) ECHR. At the same time, more recent case law demonstrates the limits of this construction. In its decision in *Fliegenschnee and Others v. Austria*, the Court emphasized that Article 8 ECHR does not guarantee the right to a specific, concrete regulatory measure adopted by a given body⁷.

3. Constitutional foundations for the reconstruction of the right to a healthy environment in Poland

The Polish Constitution does not contain a provision explicitly using the phrase “right to a healthy environment”⁸. However, this does not mean that there is a lack of normative foundations for its reconstruction. Of fundamental importance are Article 5, Article 68 § 4, Article 74 § 1–4, and Article 86 of the Constitution of the Republic of Poland. Article 5 imposes on the Republic of Poland the obligation to ensure environmental protection, guided by the principle of sustainable development. Article 68 § 4 obliges public authorities to combat epidemic diseases and prevent the negative health effects of environmental degradation. Article 74 § 1, states that public authorities shall pursue policies ensuring ecological safety for current and future generations, while § 3 and 4 grant everyone the right to information on the state and protection of the environment and the obligation of authorities to support citizens’

⁶ Á. Ryall, *The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters* [in:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. P.J. Turner, D.L. Shelton, J. Razzaque, O. McIntyre, J.R. May, Cambridge 2019, pp. 116–146. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus on 25 June 1998, 2161 UNTS 447.

⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, opened for signature in Rome on 4 November 1950, ETS No. 005; ECtHR [GC], *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, application no. 53600/20, judgment of 9 April 2024; M. Wewerinke-Singh, *Climate Protection Obligations under the European Convention on Human Rights: The KlimaSeniorinnen Judgment*, „European Constitutional Law Review” 2025, vol. 21, issue 2, pp. 356–374; ECtHR, *Fliegenschnee and Others v. Austria*, application no. 40054/23, decision of 18 November 2025.

⁸ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012/8, pp. 3–17.

actions to protect and improve the state of the environment⁹. Article 86, in turn, establishes a universal obligation to care for the environment and responsibility for its deterioration¹⁰. In light of these provisions, one cannot limit oneself to the thesis that constitutional norms relating to the environment are solely systemic or programmatic in nature¹¹.

First, there is the defensive element, which prohibits the arbitrary shaping of policies and administrative decisions in a way that leads to excessive deterioration of environmental quality and endangers health and living conditions. Second, there is the procedural element, encompassing the right to information, participation in environmental procedures, and effective judicial review. Third, there is the positive element, namely the obligation of public authorities to create a rational regulatory, supervisory, and enforcement system appropriate to the identified threats¹². Understood in this way, the right to a healthy environment is not absolute.

4. State Responsibilities

The state implements the right to a healthy environment primarily through legislation and administration. In the fashion sector, this means adopting instruments that encompass the entire life cycle of a textile product: design, production, information, distribution, consumption, reuse, and waste management¹³.

At the EU level, the EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles from 2022 is of fundamental importance. It assumes that by 2030, textile products placed on the market should be more durable, easier to repair and recycle, and the sector should move away from the fast fashion model. The strategy is not a directly applicable act, but it sets the interpretative direction for secondary law and the actions of the Member States¹⁴. Of significant importance is Regulation (EU) 2024/1781¹⁵, which establishes a framework

⁹ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, pp. 117, 120, 274–275, 290–292.

¹⁰ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002/4, pp. 63–73.

¹¹ M. Czekałowska, *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015/11, pp. 109–124.

¹² J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, pp. 160 et seq.

¹³ I. Przybojewska, *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022/1, pp. 1–26.

¹⁴ M.K. Brewer, *Slow Fashion in a Fast Fashion World: Promoting Sustainability and Responsibility*, „Laws” 2019/8(4), art. 24; S. Monseau, K. Sorsa, H. Salokangas, *Cleaner Clothes: The EU Textile Strategy and Sustainability in the Textile Supply Chain*, „Georgia Journal of International & Comparative Law” 2024/52(2), pp. 409 et seq. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles, COM(2022) 141 final, 30 March 2022.

¹⁵ Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending

for ecodesign requirements for sustainable products. Individuals do not directly claim the “right to a healthy environment” from businesses, as defined by the Constitution. Instead, they can expect the state to impose obligations on businesses that will mitigate environmental risks and ensure effective oversight of their compliance. While the primary obligation remains with public authorities, this obligation is also implemented through the establishment of norms directly binding on private entities.

5. Environmental responsibility of fashion companies

The environmental responsibility of businesses in the fashion sector cannot be equated with an individual’s public subjective right, but neither can it be relegated to the level of solely voluntary self-regulation¹⁶. In the realities of contemporary EU law, this responsibility is becoming increasingly normative¹⁷. This should not lead to the conclusion that the constitutional standard of environmental protection has been exhausted by the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)¹⁸. On the contrary, the more selective the scope of these directives becomes, the more important sectoral instruments for products, waste, chemicals, consumers, and regulatory bodies become. It is accurate to claim that the state has an obligation to shape entrepreneurs’ obligations so that the environmental risks generated by the fashion sector are effectively mitigated. Individuals, on the other hand, may demand that public authorities provide access to environmental information¹⁹. What is more, protection must not lead to the blurring of competence boundaries or the substitution of the legislator by the court²⁰.

Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC, OJ L, 2024/1781, 28.6.2024.

¹⁶ T. Szabados, *Multilevel hardening in progress – Transition from soft towards hard regulation of CSR in the EU*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021, vol. 28, no. 1, pp. 83–101.

¹⁷ E. Dobos, A. Éltető, *Regulation of the fashion supply chains and the sustainability–growth balance*, „Sustainability Accounting, Management and Policy Journal” 2023, vol. 14, no. 1, pp. 101–129; A. Oleksyn-Wajda, M. Szymborska, *Wpływ rzetelnej i porównywalnej informacji na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Wybrane zagadnienia prawne*, „Veritas Iuris” 2023, vol. 6, no. 1, pp. 5–17.

¹⁸ R. Kamiński, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2464/2022 w odniesieniu do sprawozdawczości na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące „taksonomii” – założenia i cele*, „Studia Prawa Publicznego” 2023/4(44), pp. 71–87. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 as regards corporate sustainability reporting, OJ L 322, 16.12.2022, p. 15–80; Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence, OJ L, 2024/1760, 5.7.2024.

¹⁹ J. Trzewik, *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013/23(1), pp. 131–153.

²⁰ M. Baran, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/11, pp. 15–33.

6. Conclusions

The analysis leads to four conclusions. First, the right to a healthy environment can be reconstructed as a public subjective right in the Polish legal system, even though it is not explicitly named in the Constitution. It is based on Article 5, Article 68(4), Article 74(1)–(4), and Article 86 of the Constitution of the Republic of Poland, read in light of the Aarhus Convention, Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the EU, and the contemporary case law of the ECtHR.

Secondly, this right is primarily vertical in nature. Its primary addressees are public authorities, who are obligated to create, apply, and enforce the law in a manner that ensures environmental protection essential to health, quality of life, and ecological safety.

Third, environmental responsibility for fashion companies is not an alternative to state obligations, but rather a form of implementation. A state constitutionally obligated to protect the environment should utilize product, information, waste, and supervisory obligations, as well as due diligence and reporting instruments where reasonable and proportionate.

Fourth, the fashion sector demonstrates particularly clearly that, *de lege lata*, it is necessary to treat the right to a healthy environment as an operational standard, not merely an axiological declaration. *De lege ferenda*, it would be justified to further strengthen the statutory basis for seeking protection in environmental matters related to textiles, including through the development of extended producer responsibility, more effective disclosure obligations, better control of product destruction practices, broader use of green public procurement, and more comprehensive access to justice in cases involving regulatory and supervisory failures.

Abstrakt

***Prawo do zdrowego środowiska jako publiczne prawo podmiotowe
w sektorze mody – między obowiązkami państwa a odpowiedzialnością
środowiskową przedsiębiorstw***

Dr Paula Maria Białkowska – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
ORCID: 0000-0002-4639-3001

Artykuł analizuje, czy prawo do zdrowego środowiska może być uznane za publiczne prawo podmiotowe w sektorze mody. Przyjmuje się, że jest to przede wszystkim prawo wobec państwa, realizowane poprzez obowiązki regulacyjne, informacyjne oraz ochronne organów władzy publicznej. Odpowiedzialność środowiskowa przedsiębiorstw stanowi natomiast konsekwencję oraz instrument tych obowiązków.

Słowa kluczowe: zdrowe środowisko; publiczne prawo podmiotowe, sektor mody, odpowiedzialność środowiskowa przedsiębiorstw

References / Bibliografia

- Baran M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/11
- Brewer M.K., *Slow Fashion in a Fast Fashion World: Promoting Sustainability and Responsibility*, „Laws” 2019/8(4)
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002/4
- Czekałowska M., *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015/11
- Dobos E., Éltető A., *Regulation of the fashion supply chains and the sustainability–growth balance*, „Sustainability Accounting, Management and Policy Journal” 2023, vol. 14, no. 1
- Habuda A., *The Right to the Environment in the Republic of Poland*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/44
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Kamiński R., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2464/2022 w odniesieniu do sprawozdawczości na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące „taksonomii” – założenia i cele*, „Studia Prawa Publicznego” 2023/4(44)
- Knox J.H., *Introduction to Symposium on UN Recognition of the Human Right to a Healthy Environment*, „AJIL Unbound” 2023/117
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012/8
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3(61)
- Magalhães M.T.R., *The Improvement of Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights – A Choice Between an Empty Shell and a Test Tube?* [in:] *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, ed. J. Jendroska, M. Bar, Cambridge–Antwerp–Portland 2018
- Monseau S., Sorsa K., Salokangas H., *Cleaner Clothes: The EU Textile Strategy and Sustainability in the Textile Supply Chain*, „Georgia Journal of International & Comparative Law” 2024/52(2)
- Oleksyn-Wajda A., Szymborska M., *Wpływ rzetelnej i porównywalnej informacji na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Wybrane zagadnienia prawne*, „Veritas Iuris” 2023, vol. 6, no. 1
- Przybojewska I., *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022/1
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- Ryall Á., *The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters* [in:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. P.J. Turner, D.L. Shelton, J. Razzaque, O. McIntyre, J.R. May, Cambridge 2019
- Szabados T., *Multilevel hardening in progress – Transition from soft towards hard regulation of CSR in the EU*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021, vol. 28, no. 1
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Trzewik J., *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013/23(1)
- Wewerinke-Singh M., *Climate Protection Obligations under the European Convention on Human Rights: The KlimaSeniorinnen Judgment*, „European Constitutional Law Review” 2025, vol. 21, issue 2

Węgrzyn J., *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/3

Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* [in:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, ed. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warsaw 2015

Renata Lewicka

doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-5609-3072

Prawo do lasu

Słowa kluczowe: publiczne prawa podmiotowe, lasy, zrównoważona gospodarka leśna, prawo jednostki do korzystania z lasu

1. Koncepcje praw podmiotowych

Wśród wielu koncepcji publicznych praw podmiotowych za utrwalony już w doktrynie i orzecznictwie należy pogląd, że mają one swoje źródła w przyrodzonych prawach człowieka, a prawo pozytywne jest tylko instrumentem wprowadzającym te prawa w życie¹. Problematyka postrzegania publicznych praw podmiotowych do środowiska stanowi przedmiot już wieloletniego dyskursu prawniczego, którego uczestnicy opowiadają się za przyznaniem lub przeciw przyznaniu takiego charakteru prawom koncentrującym się wokół spraw związanych zarówno z obowiązkiem ochrony środowiska, prawem do korzystania z niego, jak i wreszcie prawem do życia w nieskażonym środowisku². W doktrynie przyjmuje się także, że prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 Konstytucji³) opiera się na postulatcie ochrony określonych wartości uznawanych za szczególnie cenne dla jednostki, które wchodzą w zakres tego prawa⁴. Na podstawie art. 74 ust. 1, 2

¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 38.

² Np. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016, *passim*; D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3, s. 203 i n.; A. Haładyj, *Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/66, s. 93–103; M. Kenig-Witkowska, *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2000/8, s. 27–41; K.A. Politowicz, *Lasy jako element dziedzictwa środowiskowego w kontekście praw podmiotowych*, „Sylwan” 2013/8, s. 632. Przywołani autorzy co do zasady opowiadają się za istnieniem konstytucyjnie umocowanego publicznego prawa podmiotowego do środowiska (życia w zdrowym środowisku). Odmienne np. W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 77; J. Uliasz, *Prawo podmiotowe jednostki do środowiska. Perspektywa konstytucyjne* [w:] *Human Rights – Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J.B. Navarro, Józefów 2021, s. 145–158; M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, LEX 2011.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 380.

i 4 Konstytucji wyróżnić można publiczne prawa podmiotowe do żądania od władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne również przyszłym pokoleniom, podejmowania przez te władze działań wyrażających się w szeroko ujmowanej ochronie środowiska oraz domagania się wspierania działań obywateli (organizacji ekologicznych) na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska⁵. Niniejsze opracowanie stanowi głos w dyskusji dotyczącej prawa do korzystania z jednego z obszarów środowiska, a mianowicie szeroko rozumianego prawa do lasu i jego znaczenia dla społeczeństwa. Korzystanie z zasobów leśnych ma aspekt wielowymiarowy i wymaga spojrzenia z różnych perspektyw, a właściwie – z uwagi na ograniczone ramy pracy – zasygnalizowania możliwych sposobów rozumienia tego prawa. Podkreślić należy, że ustawodawca w definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁶ co prawda nie wymienia lasu, jednakże nie może budzić wątpliwości, że podobnie jak woda czy powietrze las stanowi jeden z istotnych elementów składających się na środowisko (art. 81 ust. 4 pkt 2 Prawa ochrony środowiska wskazuje, że szczegółowe zasady gospodarowania lasami, stanowiącymi jeden z elementów środowiska, określa ustawa o lasach⁷).

2. Prawo do korzystania ze środowiska a prawa człowieka

Prawo do życia w nieskażonym środowisku i skorelowane z nim prawo jednostki do domagania się podejmowania przez podmioty władzy publicznej działań prowadzących nie tylko do ochrony, ale przede wszystkim poprawy stanu środowiska należy uznać za publiczne prawo podmiotowe przysługujące jednostce, gwarantowane przez odpowiednio interpretowane przepisy Konstytucji (art. 1, art. 5, art. 30 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 68 ust. 1 i 4, art. 74 oraz art. 86). Także Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸ należy postrzegać jako obejmujący prawo jednostek do skutecznej ochrony przez władze państwowe przed poważnymi negatywnymi skutkami zmian klimatu dla życia, zdrowia, dobrobytu i jakości życia⁹. Potwierdzenie szerokiej wykładni prawa do środowiska znalazło miejsce także m.in. w Rezolucji Zgromadzenia ONZ 76/300 z 28.07.2022 r.¹⁰, która uznała dostęp do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka. Szczególne znaczenie mają

⁵ E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białyśtok 2021, s. 149.

⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

⁷ Ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2026 r. poz. 663), dalej: u.l.

⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 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.).

⁹ Wyrok *Demir i Baykara v. Turcja* z 12.11.2008 r., skarga nr 34503/97, § 519, podają za M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, LEX 2025, art. 8.

¹⁰ <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?v=pdf> (dostęp: 12.09.2026 r.).

również postanowienia zawarte w Konwencji z Aarhus¹¹, wprowadzającej bezpośrednie prerogatywy jednostki do uzyskiwania dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 4–5), udziału we władczych działaniach władzy publicznej podejmowanych w odniesieniu do środowiska (decyzjach, aktach planistycznych i normatywnych – art. 6–8) oraz do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (art. 9). W szczególności to ostatnie prawo ma istotne znaczenie, jest bowiem jednocześnie gwarancją poszanowania praw jednostki i możliwości skutecznego domagania się ich poszanowania na podstawie przyznanej legitymacji do zaskarżania aktów władzy publicznej.

Na elementy prawa do korzystania ze środowiska odpowiedniej jakości, o czym była już mowa, składają się zarówno prawo jednostki do korzystania z takiego środowiska, jak i obowiązki podmiotów administrujących podejmowania działań niezbędnych nie tylko do zachowania środowiska, ale przede wszystkim jego poprawy w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych¹² jako główny cel wskazuje odbudowę zasobów przyrodniczych, gdyż sama ich ochrona jest niewystarczająca. Z oceny przeprowadzonej na terytorium UE w 2025 r. wynika, że jedynie 15% siedlisk będących środowiskiem życia różnych gatunków roślin i zwierząt jest w stanie dobrym¹³.

Unia Europejska nie prowadzi wspólnej polityki leśnej, w konsekwencji lasy pozostawiono regulacjom polityki krajowej, jednakże dostrzega istotne znaczenie terenów leśnych stanowiących szczególnie ekosystem, którego zła kondycja w sposób istotny ujemnie wpływa m.in. na produkcję tlenu, pochłanianie dwutlenku węgla, retencję wody i łagodzenie zmian klimatu. Unijna strategia na rzecz ochrony bioróżnorodności 2030¹⁴ przewiduje jako jeden z celów ochronę ściśłą co najmniej 30% obszarów chronionych w UE, w tym wszystkich lasów pierwotnych i starodrzewów (aktualnie ok. 2–4%). W 2021 r. została opracowana „Nowa strategia leśna UE 2030”¹⁵, która przewiduje liczne działania i środki na rzecz zwiększenia ochrony i odbudowy lasów, wzmocnienia zrównoważonej gospodarki leśnej oraz poprawy monitorowania i skutecznego zdecentralizowanego planowania w zakresie lasów w UE, aby zapewnić odporne ekosystemy leśne i umożliwić lasom wypełnianie ich wielofunkcyjnych zadań (preambuła).

¹¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

¹² Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.06.2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz.Urz. UE L 2024/1991).

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/state-of-eu-nature/> (dostęp: 12.09.2026 r.).

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Bruksela, 20.05.2020 r., COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380> (dostęp: 15.09.2026 r.).

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Nowa strategia leśna UE 2030, Bruksela, 16.07.2021 r., COM(2021) 572 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572&qid=1698158468325> (dostęp: 15.09.2026 r.).

3. Pojęcie lasu i prawne aspekty korzystania z lasu

Definicja legalna lasu w prawie polskim (art. 3 u.l.) nie jest do końca jednoznaczna¹⁶. Na gruncie prawa administracyjnego dla ustalenia, czy grunt jest lasem w rozumieniu prawa administracyjnego, sądy administracyjne przyjmują węższą koncepcję tego pojęcia – uznają, że konieczne jest łączne spełnienie kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), a także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej – art. 3 pkt 1 lit. a; bądź grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego – art. 3 pkt 1 lit. b lub grunt wpisany do rejestru zabytków – art. 3 pkt 1 lit. c)¹⁷. Warto wspomnieć, że według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2024 r. powierzchnia gruntów leśnych wynosiła 9488,8 tys. ha, w tym lasy zajmowały obszar 9289 tys. ha i stanowiły 29,6% powierzchni kraju¹⁸.

Tytułowe prawo do lasu obejmuje aspekty cywilnoprawne (prawnorzeczowe, obligacyjne i odszkodowawcze) oraz publicznoprawne. Struktura własnościowa terenów zalesionych w Polsce pozwala na wyodrębnienie tzw. lasów państwowych – stanowiących własność Skarbu Państwa (w tym pozostających w zarządzie Lasów Państwowych), komunalnych oraz lasów prywatnych. Podkreślenia jednak wymaga, że na gruncie ustawy o lasach linia demarkacyjna dotyczy wyłącznie lasów Skarbu Państwa i pozostałych (traktowanych jako prywatne). Stosunek udziału lasów prywatnych do publicznoprawnych wynosi około 1/5¹⁹, co wskazuje na istotny prymat własności publicznej, choć jednocześnie w art. 2 u.l. przyjęto koncepcję jedności leśnictwa bez względu na prawną formę własności lasu. Wymóg prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej został nałożony na wszystkich właścicieli lasów (art. 7 ust. 1 u.l.), wśród jej celów ustawa przyznaje zaś prymat funkcjom ochronnym wymienionym w art. 7 ust. 1 pkt 1–4 (przed gospodarczymi – z pkt 5, o ile kolejność uszeregowania poszczególnych celów ochrony w ustawie uznać należy za nieprzypadkową), nakładając w art. 9 i 13 u.l. (w zw. z art. 24) na właścicieli obowiązki podejmowania niezbędnych działań ochronnych. Prowadzenie gospodarki leśnej poza funkcjami ochronnymi obejmuje także pozyskiwanie i sprzedaż drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego. Istotą zasady zrównoważonego rozwoju jest wyważenie interesów w sytuacji, gdy wartości pozostają w konflikcie²⁰. Konflikt pomiędzy potrzebami związanymi z ochroną lasów a potrzebami gospodarczego wykorzystania lasu jest widoczny

¹⁶ Świadczy o tym choćby wyrok SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, OSNC-ZD 2009/4, poz. 99, w którym dokonując wykładni systemowej, sąd uznał, że o tym, czy dana nieruchomości jest nieruchomością leśną, nie decyduje jej przeznaczenie do produkcji leśnej, lecz decyduje obszar, rzeczywisty stan gruntu oraz rzeczywisty cel, na który był wykorzystywany.

¹⁷ Wyroki NSA: z 23.04.2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348; z 23.05.2013 r., II OSK 215/12, LEX nr 1559533; z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, LEX nr 2002652; z 23.04.2020 r., II OSK 1006/19, LEX nr 3005640. Krytyczną analizę definicji lasu zarówno na gruncie ustawy o lasach, jak i innych ustaw oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych przeprowadził J. Ptak, zarzucając m.in. zbyt szerokie rozumienie tego pojęcia oraz postulując jego redefinicję – zob. J. Ptak, *Definicja lasu w ustawie o lasach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016/1, s. 67–84.

¹⁸ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/lesnictwo/lesnictwo-w-2024-r-3,6.html>.

¹⁹ Dane GUS na koniec 2024 r.

²⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 71.

w konstrukcji zadań Lasów Państwowych, którym ustawodawca powierzył zarówno zadania o charakterze ochronnym (np. zalesianie czy pielęgnacja), jak i zadania związane z gospodarką leśną, np. wyręb i sprzedaż drewna²¹, choć – jak już wyżej wspomniano – cele te zostały postawione także przed właścicielami prywatnymi. Sąd Najwyższy podkreślił, że głównym zadaniem Lasów Państwowych w zakresie działalności leśnej jest zarządzanie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych oraz gospodarowanie zwierzyną, a nie zarobkowa działalność wytwórcza czy handlowa w tym zakresie, choć wykonując te zadania, Gospodarstwo Leśne prowadzi działalność zarobkową wytwórczą i handlową, z której dochodów pokrywa wydatki związane ze swoją podstawową działalnością, czyli ochroną i rozwojem lasów²².

W ujęciu publicznoprawnym prawo do lasu wprowadza o wiele szerszy kontekst, na który składa się prawo do powszechnego korzystania z lasów (gospodarczego i rekreacyjnego) z ograniczeniami wskazanymi w ustawie, prawo do zachowania lasu i jego funkcji istotnych dla zrównoważonego rozwoju czy wreszcie prawo do współdecydowania o zasadach gospodarki leśnej i wykorzystywania lasu. Wynika to z funkcji ochronnych lasu obejmujących przeciwdziałanie zmianom klimatu i łagodzenie ich skutków oraz zapewnienie stabilności środowiska, natomiast aktualnie funkcje ekologiczne, społeczne i gospodarcze lasów są zagrożone przez kryzys klimatyczny i antropopresję.

4. Struktura własności lasów i zasady ich udostępniania

Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a w myśl art. 1 pkt 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju²³ do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się m.in. lasy państwowe. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego (art. 3). Wstęp do lasów państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny (art. 6), a świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne (art. 5 ust. 1). Potwierdzenie powszechnej dostępności lasów znalazło się także w ustawie o lasach, przy czym wprost prawo to zostało zagwarantowane w art. 26 u.l. w stosunku do lasów państwowych stanowiących wspólną własność („są udostępniane”), natomiast z zastrzeżeniem dominującego znaczenia prawa własności – w art. 28 u.l., w odniesieniu do lasów prywatnych (w tym należących do

²¹ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, LEX 2011. Problematyce tej poświęcona została także np. konferencja naukowa zorganizowana przez Polskie Towarzystwo Leśne we wrześniu 2025 r. nt. „Racjonalność i odpowiedzialność w zarządzaniu zasobami leśnymi w Polsce” – referaty dostępne na stronie <https://ptl.pl/posts/konferencje-naukowe> (dostęp: 15.09.2026 r.).

²² Wyrok SN z 6.07.2011 r., I CSK 582/10, LEX nr 970063.

²³ Ustawa z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235).

jednostek samorządu terytorialnego). Ustawodawca uwzględnił zatem prymat prawa własności w znaczeniu wynikającym z art. 140 Kodeksu cywilnego²⁴, tj. obejmującym możliwość korzystania, z wyłączeniem innych osób, z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa oraz rozporządzania nim. Emanacją tego prawa jest uprawnienie właściciela lasu prywatnego do wprowadzenia ograniczenia bądź zakazu wstępu do lasu poprzez stosowne oznakowanie tego obszaru, a gwarancję jego poszanowania stanowi art. 151 Kodeksu wykroczeń²⁵ (naruszenie opatrzone sankcją w postaci kary grzywny do 500 zł lub kary nagany). Szczególna ochrona prawa własności wynika z art. 64, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gwarantując dopuszczalność pozbawienia bądź ograniczenia tego prawa wyłącznie w akcie rangi ustawowej i tylko z ważnych względów (w tym ochrony środowiska albo wolności i praw innych osób). Wprowadzony w art. 28 u.l. prymat prawa własności nad prawem korzystania z lasu (udostępniania) koreluje z treścią znowelizowanego art. 27b ustawy – Prawo łowieckie²⁶, przyznającego właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego prawo osobiste (a więc wygasające z dniem śmierci) do złożenia oświadczenia o zakazie wykonywania polowania na tej nieruchomości. Brak oznakowania lasu prywatnego zakazem wstępu należy zatem traktować jako domniemaną zgodę właściciela lasu na jego powszechne udostępnianie (jako dobra wspólnego). Brak jest podstaw prawnych, aby nałożyć na społeczeństwo (jednostkę) obowiązek ustalania rodzaju prawa własności danego obszaru leśnego. Nie można przy tym zapominać, że w świetle art. 26 ust. 1 u.l. większość lasów stanowi własność Skarbu Państwa, a zatem to właściciel prywatny powinien – o ile oczywiście widzi taką potrzebę – prawidłowo oznaczyć las prywatny, wykluczając w ten sposób nieświadome naruszanie jego prawa.

Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane zgodnie z art. 27 ust. 1–3 u.l. także do zbioru płodów runa leśnego (jagody, grzyby itp.) na potrzeby własne oraz, po zawarciu stosownej umowy z nadleśniczym, na potrzeby przemysłowe. W odniesieniu do lasów prywatnych prawo właściciela do czerpania z nich korzyści wynika bezpośrednio z istoty prawa własności (art. 140 k.c.). Powstaje przy tym wątpliwość, czy samo oznakowanie danego obszaru leśnego jako własności prywatnej stanowi podstawę do traktowania tego lasu jako objętego zakazem wstępu i zbioru płodów runa leśnego (kwestie dopuszczalności pozyskiwania drewna objęte są reglamentacją). W mojej ocenie samo oznaczenie lasu jako prywatnej własności nie stanowi podstawy do pozbawienia jednostki prawa do korzystania z tego lasu (jego udostępnienia) jako dobra wspólnego. W treści art. 28 u.l. ustawodawca przyznał właścicielowi lasu prywatnego prawo wprowadzenia zakazu wstępu do lasu, pod warunkiem oznakowania go odpowiednią tablicą. To zatem właściciel lasu prywatnego, korzystając ze swojego prawa własności, może ograniczyć prawo powszechnego korzystania z lasu i dopiero skorzystanie z tego prawa (oznakowanie zakazem wstępu) wyłącza uprawnienie jednostki do korzystania ze wstępu do lasu. Powyższa konstatacja dotyczy jednakże wyłącznie prawa wstępu do lasu czy też przechodu i nie obejmuje pozostałych uprawnień

²⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2026 r. poz. 795), dalej: k.c.

²⁵ Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.).

²⁶ Ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2025 r. poz. 539 ze zm.).

właścicielskich, w szczególności prawa do korzystania z runa leśnego. O ile bowiem dla wprowadzenia ograniczeń w dostępie do lasu publicznego konieczne jest oznakowanie nieruchomości odpowiednimi tablicami z zakazem wstępu, o tyle samo oznakowanie lasu jako prywatnego stanowi wystarczającą podstawę do oczekiwania przez właściciela poszanowania jego prawa do pobierania pożytków z lasu (z art. 140 k.c. wyprowadzić należy w takim przypadku zakaz pozyskiwania plodów runa leśnego).

5. Prawo do lasu jako publiczne prawo podmiotowe

Najistotniejszy jednak aspekt prawa do lasu, ujmowanego w kontekście publicznego prawa podmiotowego, stanowi oczekiwanie jednostki umożliwienia jej korzystania z lasu nie tylko w kontekście rekreacyjno-wypoczynkowo-gospodarczym, ale przede wszystkim w ramach urzeczywistniania przez lasy funkcji, których celem jest zachowanie bioróżnorodności ekosystemu, ochrona powietrza, gleb przed erozją, wód powierzchniowych i głębinowych (stabilizacja obiegu wód), a także retencji zlewni oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Ujęcie to uwzględnia jedno z podstawowych założeń teorii użytkowania lasu, zgodnie z którym obecność fizyczna człowieka w lesie nie stanowi warunku niezbędnego tego użytkowania, gdyż każdy skrawek lasu w dowolnym miejscu na ziemi, niezależnie od swej aktualnej dostępności (czy niedostępności), podlega stałemu procesowi użytkowania²⁷.

Z punktu widzenia prawa do korzystania z lasu jako elementu środowiska, które istotnie wpływa na prawidłową realizację konstytucyjnie zagwarantowanego prawo do życia i zdrowia, wpływ lasu na przeciwdziałanie niekorzystnym wpływom zarówno przemysłu, jak i wynikającym ze zmian klimatu jest niekwestionowany. Powstaje jednak wątpliwość na ile, w szczególności w lasach państwowych, funkcje te są realizowane. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli za okres 2019–2024 r. wykazały, że działania Lasów Państwowych, których celem była adaptacja gospodarki leśnej do zmian klimatycznych (w tym przebudowa drzewostanów z monokulturowych nastawionych na produkcję drewna gospodarczego na różnorodne z przewagą drzew liściastych i zwiększenie lesistości), nie przyniosły znaczących rezultatów. Kontrola ta wykazała też, że Lasy Państwowe pozyskały w sumie 19,9 mln m³ drewna z terenów, na których nie obowiązywały tzw. plany urządzenia lasu (mające gwarantować prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej – art. 7 ust. 1 u.l.), w tym z obszarów Natura 2000²⁸. Problem nadmiernej eksploatacji gospodarczej lasów w ostatnich latach (wyręb lasów) został także dostrzeżony przez Komitet Problemowy do spraw Kryzysu Klimatycznego przy Prezydium PAN, który uchwałą z 5.01.2024 r. dotyczącą wpływu zmiany klimatu na lasy i lasów na klimat wezwał do opracowania wielowymiarowej, opartej na dialogu społecznym polityki leśnej oraz podkreślił kluczową rolę, jaką lasy odgrywają w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i łagodzeniu

²⁷ P. Paschalis-Jakubowicz, *Kilka odniesień teoretycznych do formułowanych zasad użytkowania lasu*, „Sylwan” 2004/5, s. 24.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli LZG.430.3.2024, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/094/> (dostęp: 15.09.2026 r.).

ich skutków (kompensowania emisji dwutlenku węgla, stabilizacji obiegu wody, ochrony różnorodności biologicznej). Wśród najpilniejszych wyzwań wskazano konieczność:

- a) bezzwłocznego ograniczenia lub wyeliminowania wycinki drzew (szczególnie liściastych) w obszarach chronionych i ich bezpośrednim sąsiedztwie, na terenach górskich, w dolinach cieków i w obszarach najcenniejszych przyrodniczo;
- b) ustanowienia moratorium na wycinkę drzew starych i starodrzewów leśnych do czasu rozpoznania ich zasobów w skali kraju i możliwości objęcia ich ochroną;
- c) objęcia ochroną i wspierania odtwarzania mokradeł leśnych oraz wszystkich innych naturalnych form retencji wody na terenach lasów²⁹.

Przedstawienie wybranych aspektów prawa do lasu pozwala na konstatację, że aktualnie obowiązujące regulacje, choć umożliwiają różnorodne rodzaje korzystania z obszarów leśnych, nie zapewniają wystarczających instrumentów prawnych pozwalających na skuteczną realizację prawa jednostki do domagania się działań, których celem jest zapewnienie realizacji funkcji ochronnych lasu. Nie może budzić wątpliwości konieczność podejmowania skuteczniejszych działań na rzecz dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych, co wymaga w pierwszej kolejności gospodarowania zasobami drewna w sposób uwzględniający cele zrównoważonego rozwoju. Projektowana nowelizacja ustawy o lasach³⁰ przewiduje m.in. udział interesariuszy społecznych oraz partycypację społeczną przy opracowywaniu planów urządzenia lasu, uwzględnienie w tej procedurze opinii i uzgodnień organów właściwych w zakresie ochrony przyrody, pasa nadbrzeżnego, ochrony zabytków, gospodarki wodami, ochrony uzdrowiskowej oraz dopuszczalność zaskarżenia planów do sądu administracyjnego, jednakże spotkała się z ostrą krytyką zarówno organizacji ekologicznych, Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i środowiska leśnego. Na chwilę obecną nie można oczywiście stwierdzić, jaki kształt ostatecznie przyjmą te rozwiązania, choć pewne projektowane zmiany niewątpliwie mogą zapewnić pełniejszą realizację prawa do lasu.

Abstract

The right to the forest

Dr Renata Lewicka – University of Lodz

ORCID: 0000-0001-5609-3072

This study presents various aspects of an individual's public right to forests. Of particular importance is not only the right to recreational or economic use of forests, but above all, the right to demand improvement of forest conditions, given their impact on oxygen production, carbon dioxide absorption, water retention, and climate change mitigation.

²⁹ <https://pan.pl/app/uploads/2025/02/Komunikat-01-2024-na-temat-wplywu-zmiany-klimatu-na-lasy.pdf> (dostęp: 15.09.2026 r.).

³⁰ Projekt UD61, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388203> (dostęp: 15.09.2026 r.).

Keywords: *public subjective rights, forests, sustainable forest management, the right of an individual to use the forest*

Bibliografia / References

- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021
- Haładyj A., *Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/66
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002
- Kenig-Witkowska M., *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2000/8
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, LEX 2025
- Paschalis-Jakubowicz P., *Kilka odniesień teoretycznych do formułowanych zasad użytkowania lasu*, „Sylwan” 2004/5
- Politowicz K.A., *Lasy jako element dziedzictwa środowiskowego w kontekście praw podmiotowych*, „Sylwan” 2013/8
- Ptak J., *Definicja lasu w ustawie o lasach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016/1
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa leśnego* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, LEX 2011
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016
- Uliasz J., *Perspektywa konstytucyjne* [w:] *Human Rights – Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J.B. Navarro, Józefów 2021
- Włas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011

Mateusz Podhalicz

doktor nauk prawnych, sędzia w Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia
w Łodzi, ekonomista
ORCID: 0000-0002-0605-2050

Podmiotowe prawo do środowiska a aspekty dowodowe – wybrane zagadnienia

Słowa klucze: *prawo podmiotowe do środowiska, opinia biegłego, aspekty dowodowe, zasada ostrożności, standard Dauberta*

1. Wprowadzenie

Prawo ochrony środowiska to stosunkowo młoda dziedzina prawa, która wykształciła się w reakcji na dwudziestowieczne odkrycia naukowe i dostrzeżenie, że sfera przyrody i antroposfera (nawet jeśli przyjmijemy humanistyczny pogląd o ich ontologicznej separacji) wpływają na siebie w sposób głęboki i skomplikowany¹. Jednocześnie te wzajemne wpływy są tak istotne – można wręcz zaryzykować określenie „egzystencjalne” – że prawo nie powinno pozostawać wobec nich obojętne. Winno ono odpowiadać adekwatnie na dynamicznie zmieniające się potrzeby związane z realizacją podstawowych obowiązków państwa, o których mowa w art. 5 Konstytucji², statuującym, że Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, oraz w art. 74 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, wskazując jednocześnie, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Jak się więc wydaje, kluczem do zrozumienia zakresu podmiotowego i przedmiotowego norm chroniących środowisko oraz praw do korzystania z jego zasobów jest czerpanie z dorobku nauk, które istnieją po to, aby opisywać, badać i wyjaśniać rozmaite aspekty funkcjonowania otaczającego nas środowiska. Stąd właśnie w doktrynie prawa ochrony środowiska od wielu lat postuluje się możliwie najściślejszą, interdyscyplinarną współpracę prawa i nauk przyrodniczych. Ta geneza regulacji sugeruje, że to właśnie dorobek nauk empirycznych powinien stanowić centralny punkt zainteresowania przy badaniu i stosowaniu

¹ Z.J. Plater, *From the Beginning, a Fundamental Shift of Paradigms: A Theory and Short History of Environmental Law*, „Loyola of Los Angeles Law Review” 1994/27, s. 981.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

norm prawnych dotyczących ekosystemów³. Założenie to ma charakter pragmatyczny: bez głębokiego, opartego na nauce zrozumienia współzależności zachodzących w przyrodzie nie sposób stosować prawa w sposób prawidłowy i efektywny.

Współcześnie ochrona ta coraz wyraźniej ewoluuje w stronę konstruowania praw podmiotowych, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie międzynarodowym. Fundamentalne znaczenie mają tu rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który w sprawach takich jak *Guerra przeciwko Włochom*⁴ czy *Cordella przeciwko Włochom*⁵ wprost uznał, że degradacja środowiska dokonana za przyzwoleniem bądź w obliczu bierności organów władzy publicznej może naruszać dobra chronione przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶ i generować określone roszczenia jednostek. Co istotne, przy okazji rozpatrywania tych spraw Trybunał odwołał się do aktualnych badań naukowych dotyczących wpływu emisji substancji szkodliwych na zdrowie i życie człowieka. Wskazane orzeczenia dowodzą, że prawo podmiotowe do środowiska (wywodzone przede wszystkim z art. 8 EKPC) przestaje być jedynie teoretycznym postulatem, a staje się realnym roszczeniem, którego skuteczność zależy jednak od możliwości dowodowych.

W tym miejscu powstaje jednak pytanie o to, czy podmioty stosujące prawo – organy administracyjne i sądy – dysponują odpowiednim instrumentarium metodologicznym, by sprostać wyzwaniom, które niosą ze sobą dowody naukowe. Relacja między prawem a naukami przyrodniczymi na etapie procesowym jest bowiem określana jako niełatwa⁷. Dochodzenie praw podmiotowych wymaga wykazania związku przyczynowego między konkretną działalnością a naruszeniem dobrostanu jednostki, co w warunkach skomplikowanych procesów przyrodniczych stwarza istotną barierę poznawczą dla prawników, a tym samym ograniczenie w realizacji prawa podmiotowego do środowiska.

Tytułem zastrzeżenia wstępnego należy wskazać, że w niniejszym artykule autor pozostawia na boku kwestie sporów i niepewności co do istnienia, statusu i treści tego prawa, przyjmując roboczo na potrzeby dalszych rozważań, że prawo to istnieje.

W ramach artykułu analizie poddana zostanie pozycja procesowa biegłego, pozycja procesowa sądu w relacji do biegłego i podlegających ocenie faktów przyrodniczych, a następnie relacja między tymi podmiotami wynikająca z aspektów proceduralnych. W ostatniej części zostaną przedstawione uwagi *de lege ferenda*.

³ S. Yearley, *Green Ambivalence About Science: Legal Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement*, „British Journal of Sociology” 1992/43, s. 511; J.F. McEldowney, S. McEldowney, *Environmental Law and Regulation*, Londyn 2002, *passim*.

⁴ Wyrok ETPCz z 19.02.1998 r., *Guerra przeciwko Włochom*, nr skargi 14967/89, LEX nr 79540.

⁵ Wyrok ETPCz z 24.01.2019 r., *Cordella przeciwko Włochom*, nr skarg 54414/13–54264/15, LEX nr 2610252, s. 177–182.

⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 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: EKPC.

⁷ J.F. McEldowney, S. McEldowney, *Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix*, „Environmental Law Review” 2011/13, s. 169–198.

2. „Szkietko, oko” w procesie. Biegly jako empiryczne źródło dekodowania rzeczywistości przyrodniczej

Przyjmując, że prawo podmiotowe do środowiska jest nie jedynie teoretycznym postulatem, lecz realnym roszczeniem, należy zmierzyć się z problemem jego konkretyzacji w procesie stosowania prawa. Ta zaś wymaga precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego, który w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest skomplikowany i często nieprzenikniony dla podmiotów nieposiadających wiedzy specjalistycznej. W tym kontekście zasadnicze staje się pytanie, czy biegły jest jedynie osobowym źródłem dowodowym, czy też pełni rolę znacznie głębszą. Należy postawić tezę, że w dobie wysokiego skomplikowania materii naukowej biegły nie pełni wyłącznie funkcji informacyjnej wobec sądu. Kształtuje *de facto* wynik procesu, operując na poziomie wiedzy specjalnej, której sąd nie jest w stanie samodzielnie sfalsyfikować bez posłużenia się wiedzą innego eksperta. W takim układzie rola biegłego urasta do bardzo istotnej rangi, albowiem dokonane w opinii ustalenia empiryczne wyznaczają granice i treść roszczenia jednostki.

Obowiązek skorzystania z kompetencji biegłego nie jest jedynie uprawnieniem organów procesowych, lecz ich obowiązkiem wynikającym z unijnego i krajowego systemu normatywnego. Wynika on bezpośrednio z art. 191 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸, który nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek uwzględniania w polityce środowiskowej dostępnych danych naukowo-technicznych. Norma ta statuuje merytoryczny standard stosowania prawa, czyniąc z wiedzy eksperckiej konieczny element procesu decyzyjnego. To właśnie ten normatywny obowiązek korzystania z dorobku nauki sprawia, że rola eksperta polega na dokonaniu swoistej translacji: surowe dane zebrane w środowisku muszą zostać przełożone na język naruszeń dóbr chronionych. Bez głębokiego, opartego na nauce zrozumienia współzależności zachodzących w przyrodzie, wykazanie związku przyczynowego między zjawiskami przyrodniczymi a sferą prawną (np. działaniem emitenta a pogorszeniem dobrostanu skarżącego) staje się epistemologicznie, a tym samym i procesowo, niemożliwe⁹.

Najdobitniej udowadnia to ewolucja wspomnianego wcześniej orzecznictwa ETPCz. W precedensowych sprawach *Guerra przeciwko Włochom* oraz *Cordella przeciwko Włochom* Trybunał wprost oparł swoje rozstrzygnięcia dotyczące naruszenia art. 8 EKPC na dostarczonych badaniach naukowych. To właśnie empiryczne raporty eksperckie, dowodzące m.in. statystycznego skracania długości życia w okolicach zakładów w Taranto, stanowiły fundament, na podstawie którego sąd orzekł o istnieniu roszczeń jednostek poszkodowanych zanieczyszczeniem wobec państwa. Dowód naukowy wykreował tu bezpośrednio treść ochrony prawnopodmiotowej, a jednocześnie był to dowód o tyle nieklasyczny, że dotyczył on nie bezpośrednio konkretnych osób, lecz statystycznej prawidłowości dotyczącej populacji obejmującej strony procesu.

Jednocześnie współpraca ta napotyka potężne bariery podmiotowe, zakorzenione w odmienności paradygmatów obu dziedzin. John F. McEldowney oraz Sharron McEldowney

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47), dalej: TFUE.

⁹ J.F. McEldowney, S. McEldowney, *Environmental Law...*, *passim*.

trafnie określają relację między prawem a naukami przyrodniczymi mianem „podwójnej helisy” – struktury, w której nici są ze sobą nierozzerwalnie splecione, lecz zachowują własną autonomię¹⁰. Ta separacja rodzi problemy komunikacyjne: jak wskazuje Jessica L. Thompson, budowanie kompetencji komunikacyjnej w zespołach łączących różne dyscypliny wymaga przełamania bariery profesjolektów¹¹. Podczas gdy sędzia oczekuje od biegłego kategorię odpowiedzi „tak” lub „nie”, nauki przyrodnicze operują pojęciami prawdopodobieństwa i marginesu błędu, a sami biegli – jako naukowcy – nie są skłonni mówić o pewności całkowitej.

Dysonans ten powoduje tzw. zieloną ambiwalencję wobec nauki¹². System prawa pożąda racjonalnego autorytetu, by legitymizować rozstrzygnięcia, ale zderzenie z niepewnością naukową wywołuje niepewność w organach procesowych. Pewną odpowiedzią na ten problem jest przyjęta w prawie unijnym **zasada ostrożności**, która wymusza działanie zapobiegawcze nawet w obliczu braku pełnej naukowej pewności. Biegły często nie dostarcza absolutnego dowodu, lecz przedstawia pewne umotywowane założenie. Ciężar decyzyjny spoczywa wówczas na sędzie, ale bazuje on wyłącznie na wkładzie dostarczonym przez eksperta. Z perspektywy podmiotowej rodzi to zagrożenie „abdykacji orzeczniczej”, przed którą przestrzega Tadeusz Widła, podkreślając, że ocena dowodu z opinii biegłego musi być integralną częścią procesu i nie może ograniczać się do bezkrytycznej akceptacji wniosków końcowych¹³. W przeciwnym razie powstaje mechanizm „dyktatury biegłych”, gdzie to laboratorium, a nie niezawisły sąd, decyduje o naruszeniu prawa podmiotowego jednostki.

Wskazać należy, że nie jest to sytuacja optymalna. Wkład naukowy biegłego musi zostać zrównoważony przez adekwatny wkład argumentacyjno-decyzyjny sądu, ujęty w ramy rygorystycznych kryteriów weryfikacji materiału dowodowego. Nauki przyrodnicze nie dają narzędzi pozwalających na udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące nie faktów, lecz wartości. I tak przedstawiciel nauk przyrodniczych nie znajdzie merytorycznych podstaw do stwierdzenia, które cele ochrony środowiskowej mają najwyższy priorytet, jak pogodzić ochronę środowiska z innymi aspektami społecznymi i jak przełożyć cele ekologiczne na język norm prawnych¹⁴.

3. „Czucie i wiara” w procesie – czy sąd jest najwyższym biegłym?

Jeżeli biegły dostarcza empirycznego substratu dla procesu, to na sędzie oraz pełnomocnikach spoczywa podmiotowa odpowiedzialność za przeniesienie danych przyrodniczych w ramy prawne. Wkład prawny w realizację prawa podmiotowego do środowiska nie może ograniczać się do biernej recepcji wyników badań. Sędzia, jako przedstawiciel

¹⁰ J.F. McEldowney, S. McEldowney, *Science and Environmental Law...*, s. 169.

¹¹ J.L. Thompson, *Building Collective Communication Competence in Interdisciplinary Research Teams*, „Journal of Applied Communication Research” 2009/37, s. 278.

¹² S. Yearley, *Green Ambivalence about Science...*, s. 511–532.

¹³ T. Widła, *Ocena dowodu z biegłego*, Katowice 1992, s. 46.

¹⁴ M.J. Angelo, *Harnessing the Power of Science in Environmental Law: Why We Should, Why We Don't, and How We Can*, „Texas Law Review” 2008/86, s. 1527–1573.

władzy sądowniczej, ma obowiązek wystąpienia w roli aktywnego recenzenta (jak wskazuje się w nauce prawa amerykańskiego – w roli gatekeepera), którego zadaniem jest odfiltrowanie wiedzy rzetelnej od hipotez niesprawdzalnych lub pseudonaukowych (tzw. *junk science*), a nadto i przede wszystkim – odniesienie informacji uzyskanych od biegłego do innych aspektów sprawy: finansowych, społecznych, moralnych. Ostatecznie obowiązkiem i umiejętnością prawnika jest ważenie racji i wartości oraz podejmowanie decyzji „pięknych i dobrych” w szerokim kontekście społecznym.

W USA przełom w weryfikacji wiedzy naukowej nastąpił w 1993 r. wraz z wyrokiem Sądu Najwyższego USA w sprawie Daubert¹⁵, który przeniósł ciężar weryfikacji z reputacji metody biegłego na rzetelność jego metodologii i podstawy naukowej.

Zgodnie ze standardem Dauberta sędzia prowadzący sprawę ma obowiązek upewnić się, że zeznania i opinie biegłych są nie tylko relewantne (istotne dla rozstrzygnięcia), ale przede wszystkim oparte na rzetelnej podstawie (*reliable foundation*). Wymaga to systematycznej oceny trafności metodologii biegłego przez pryzmat pięciu czynników:

- 1) **testowalności i falsyfikowalności:** czy technika lub teoria leżąca u podstaw opinii może być (i czy została) poddana testom empirycznym?
- 2) **recenzji i publikacji:** czy metoda została poddana krytycznej ocenie innych naukowców w drodze publikacji w recenzowanych czasopismach?
- 3) **poziomu błędu:** jaki jest znany lub potencjalny poziom błędu statystycznego stosowanej metody?
- 4) **standardów kontrolnych:** czy istnieją i są utrzymywane standardy kontrolujące poprawność operacji badawczych?
- 5) **powszechnej akceptacji:** czy metoda zyskała uznanie w środowisku naukowym?

Wkład prawny w tym ujęciu polega zatem na narzuceniu nauce rygoru metodologicznego, który jest weryfikowalny przez humanistę (sędziego). Pozwala to na realizację postulatu T. Widły, by ocena dowodu z opinii biegłego była nie „aktem wiary”, lecz logiczną operacją intelektualną sędziego¹⁶. Zastosowanie tych kryteriów pozwala na przewyższenie wspomnianego wcześniej ryzyka „abdykacji orzeczniczej”. Dopiero gdy sędzia, posiadający wiedzę o tym, jak weryfikować wiedzę przyrodniczą pod kątem logicznym i metodologicznym, przejmuje odpowiedzialność za ocenę wiedzy naukowej w ramach procesu, która to działalność podlega kontroli przez sąd odwoławczy, prawo podmiotowe do środowiska zyskuje realną ochronę, o nielosowym charakterze (w przeciwnym wypadku przypadkowość rozstrzygnięcia będzie wynikała z tego, że o treści zadecydują nieweryfikowalne poglądy losowo dobranego biegłego).

Wkład prawny objawia się również w sferze wartościowania. Podczas gdy biegły opisuje stan ekosystemu, to prawnik – sędzia lub pełnomocnik – musi dokonać jego interpretacji w świetle zasad ogólnych. Niezwykle istotne staje się w tym kontekście stosowanie zasady ostrożności (art. 191 ust. 2 TFUE). W sytuacjach niepewności naukowej, o której pisał Cass R. Sunstein, to nie biegły, lecz sędzia podejmuje decyzję o charakterze polityczno-prawnym:

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego USA w sprawie Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals Inc., 509 U.S. 579 (1993).

¹⁶ T. Widła, *Ocena dowodu...*, s. 135.

czy ryzyko wskazane przez naukę jest wystarczające, by np. zablokować inwestycję lub przyznać odszkodowanie¹⁷? Jest to moment, w którym „szkiełko i oko” biegłego ustępuje pola normatywnej ocenie, „czuciu i wierze” najwyższego biegłego.

4. Czy Temida rozmawia z mędrce w polskim prawie administracyjnym? Bariery proceduralne kontroli sądowej (art. 106 p.p.s.a.)

Postulat przypisania sędziemu roli aktywnego podmiotu (tzw. gatekeepera), weryfikującego rzetelność dowodu naukowego, napotyka na istotne ograniczenia w realiach polskiego postępowania sądowoadministracyjnego.

Właściwości tego postępowania, w szczególności w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska, stanowią systemową barierę dla pełnej i efektywnej realizacji prawa podmiotowego do środowiska. Problem ten ma podłoże ustrojowe i wynika bezpośrednio z ukształtowanego modelu kontroli działalności administracji publicznej.

Zgodnie z ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ sąd administracyjny sprawuje kontrolę zaskarżonych aktów pod względem ich zgodności z prawem. W sferze postępowania dowodowego zasada ta materializuje się w normie art. 106 § 3 p.p.s.a., która dopuszcza przeprowadzenie przez sąd jedynie uzupełniającego dowodu z dokumentów, pod warunkiem że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania.

W konsekwencji sędzia administracyjny opiera rozstrzygnięcie na materiale dowodowym zgromadzonym uprzednio przez organ administracji. Sąd ocenia wyłącznie dokumentację (np. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko), bez możliwości bezpośredniej interakcji z autorem specjalistycznych ustaleń.

Kluczową barierę stanowi restrykcyjna wykładnia art. 106 § 3 i 4 p.p.s.a. Mimo odsłania w sprawach nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹⁹ – utrwalona linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego wyklucza możliwość powołania przez sąd administracyjny własnego biegłego, nie dopuszczając choćby przyjęcia, że za dokument w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. można uznać pismną opinię biegłego. Aktualne orzecznictwo NSA konsekwentnie odmawia jakiegokolwiek zmiany interpretacji omawianej wyżej normy²⁰.

¹⁷ C.R. Sunstein, *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, Cambridge 2002, s. 54; podobnie Wyrok Sądu z 12.04.2013 r. w sprawie T-31/07, Du Pont de Nemours (France) i in. przeciwko Komisji, EU:T:2013:167, pkt 270.

¹⁸ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

¹⁹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.).

²⁰ Wyrok NSA z 12.03.2026 r., I OSK 313/24, LEX nr 4034206; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2026, art. 106 p.p.s.a.; B. Dauter [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 106.

T. Widła słusznie podkreśla, że prawidłowa ocena dowodu z opinii biegłego wymaga od podmiotu orzekającego weryfikacji zastosowanej metodologii²¹. Jak już wskazano, w aktualnym stanie prawnym sądu administracyjnego jest pozbawiony możliwości bezpośredniego przesłuchania eksperta na rozprawie. Brak ten uniemożliwia realizację standardu weryfikacji zbliżonego do testu Dauberta – organ orzekający nie ma proceduralnych narzędzi, by zbadać np. poziom błędu statystycznego (*error rate*) czy krytycznie ocenić stopień falsyfikowalności przyjętych modeli przyrodniczych.

Powyższe ograniczenia potęgują barierę komunikacyjną między sferą nauki a stosowaniem prawa. Jak wskazano wcześniej, J. Thompson zwróciła uwagę, że efektywna współpraca interdyscyplinarna wymaga przełamania izolacji wynikającej z użycia odrębnych profesjolektów²². Sąd, o ile dostrzeże uchybienia logiczne lub metodologiczne w opiniach zgromadzonych w aktach sprawy, zmuszony jest uchylić zaskarżoną decyzję z uwagi na naruszenie przepisów postępowania (np. art. 7 i 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²³). Skutkuje to ryzykiem wielokrotnego kasowania decyzji i przekazywania sprawy do ponownego rozpoznania. W kontekście dynamiki procesów ekologicznych, podkreślanej w literaturze m.in. przez Zygmunta J. Platera²⁴, przedłużające się postępowanie może prowadzić do nieodwracalnej degradacji środowiska, czyniąc ochronę prawa podmiotowego skarżącego bezprzedmiotową.

5. Podsumowanie

Rozwój koncepcji prawa podmiotowego do środowiska jednoznacznie dowodzi, że skuteczne stosowanie prawa w tej dziedzinie nie jest możliwe bez ścisłej, interdyscyplinarnej integracji z dorobkiem nauk przyrodniczych. W procesie dekodowania zjawisk ekologicznych biegły jest nie jedynie klasycznym źródłem informacji dowodowej, lecz podmiotem, który poprzez analizę empiryczną i jej objaśnianie faktycznie współkształtuje materialne granice roszczeń jednostki. Aby jednak zapobiec zjawisku „abdykacji orzeczniczej” i oparciu wyroku na niezweryfikowanych założeniach badawczych, wkład naukowy eksperta musi podlegać ścisłej kontroli. Wymaga to od sądu przyjęcia roli aktywnego recenzenta (*gatekeepera*), który poddaje dowód naukowy krytycznej ocenie metodologicznej, a następnie waży go w świetle normatywnych celów prawa oraz zasady ostrożności.

Wobec powyższego zarysowuje się wyraźna potrzeba interwencji na tle regulacji procedury sądowo-administracyjnej. Warto przy tym zauważyć, że podobny w swoim charakterze francuski system prawny nie zakłada podobnych ograniczeń i zawiera liczne przepisy regulujące zasady korzystania przez sądy administracyjne z dowodów z opinii biegłych. Kluczowym postulatem *de lege ferenda* jest zatem nowelizacja Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ukierunkowana na przywrócenie zasady bezpośredniości w zakresie dowodu

²¹ T. Widła, *Ocena dowodu...*, s. 46.

²² J.L. Thompson, *Building Collective Communication...*, s. 278.

²³ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691).

²⁴ Z.J. Plater, *From the Beginning...*, s. 981.

z opinii biegłego, przynajmniej na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Zmiana ta stanowi warunek dostosowania polskiego sądownictwa do interdyscyplinarnych wyzwań współczesnego prawa ochrony środowiska, bez którego gwarancja praw podmiotowych jednostki w zderzeniu ze skomplikowaną materią ekologiczną pozostanie obietnicą niespełnioną.

Abstract

Individual right to the environment and evidentiary aspects: selected issues

Dr Mateusz Podhalicz – judge at the District Court for Łódź-Śródmieście in Łódź, economist
ORCID: 0000-0002-0605-2050

The article analyzes the materialization of the individual right to the environment through evidentiary proceedings. It posits that effective environmental claims depend on expert knowledge, making the expert witness a central procedural actor. The study examines the normative obligation to utilize natural sciences (Article 191(3) TFEU, precautionary principle) against evidentiary practice. It focuses on the judge's role as an active scientific gatekeeper. The author advocates adapting the American Daubert standard and criticizes procedural barriers in the Polish administrative judiciary (Article 106 § 3–4 PPSA) that hinder effective rights protection.

Keywords: individual right to the environment, expert evidence, evidentiary aspects, precautionary principle, Daubert standard

Bibliografia / References

- Angelo M.J., *Harnessing the Power of Science in Environmental Law: Why We Should, Why We Don't, and How We Can*, „Texas Law Review” 2008/86
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2026
- Dauter B. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024
- McEldowney J.F., McEldowney S., *Environmental Law and Regulation*, Londyn 2002
- McEldowney J.F., McEldowney S., *Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix*, „Environmental Law Review” 2011/13
- Plater Z.J., *From the Beginning, a Fundamental Shift of Paradigms: A Theory and Short History of Environmental Law*, „Loyola of Los Angeles Law Review” 1994/27
- Sunstein C.R., *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, Cambridge 2002
- Thompson J.L., *Building Collective Communication Competence in Interdisciplinary Research Teams*, „Journal of Applied Communication Research” 2009/37
- Yearley S., *Green Ambivalence about Science: Legal-Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement*, „The British Journal of Sociology” 1992/43
- Widła T., *Ocena dowodu z biegłego*, Katowice 1992

Michał Ulasiewicz

doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa
Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-9647-219X

Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska w kontekście wykluczenia cyfrowego

Słowa kluczowe: *wykluczenie cyfrowe, prawo do informacji, dostęp do informacji, administracja*

1. Uwagi wstępne

Dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska wpisuje się w szerszą problematykę dostępu do informacji. Problematyka ta jest przedmiotem regulacji konstytucyjnej i ustawowej. Podstawowe znaczenie ma tutaj art. 61 Konstytucji RP¹. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji obejmuje uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do informacji niewątpliwie zalicza się do publicznych praw podmiotowych jednostki. Treścią tego prawa jest możliwość skutecznego żądania od władz publicznych określonego rodzaju informacji znajdujących się w ich posiadaniu. Informacja o stanie i ochronie środowiska stanowi szczególny rodzaj informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych². Prawo dostępu do tej informacji zostało wyartykułowane wprost w ustawie zasadniczej z uwagi na priorytetowe potraktowanie kwestii bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochrony środowiska w części podyktowanej zobowiązaniami międzynarodowymi przyjętymi przez RP. Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska w polskim porządku prawnym zalicza się do podstawowych, konstytucyjnych praw człowieka, choć wypada zauważyć, że jego zakres podmiotowy obejmuje także inne podmioty prawa. Prawo to ma charakter

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Por. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 74.

powszechny – zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP przysługuje ono każdemu. Będą to więc zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i podmioty nieposiadające osobowości prawnej, pod warunkiem że prawo przyznaje tym podmiotom zdolność prawną. Prawo to ma także charakter abstrakcyjny. Władze publiczne, na których ciąży obowiązek w zakresie przekazywania informacji, nie mogą wymagać od podmiotów uprawnionych podania powodów, dla których żądają określonej informacji; skorzystanie z tego prawa nie jest bowiem warunkowane istnieniem interesu prawnego czy faktycznego. Prawodawca w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ zawarł liczne mechanizmy zapewniające możliwość skutecznego egzekwowania obowiązków informacyjnych nałożonych na władze publiczne. Wszystko to niewątpliwie świadczy o randze i znaczeniu prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska w katalogu praw jednostki. Informatyzacja administracji wymusiła jednak realizowanie wielu obowiązków administracyjnoprawnych przy wykorzystaniu narzędzi elektronicznych. Jest to szczególnie widoczne w obszarze dostępu do informacji. Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP), portal danych Otwarte Dane, elektroniczne dzienniki urzędowe oraz inne elektroniczne bazy danych to dziś podstawowe, wykorzystywane na szeroką skalę instrumenty usprawniające procesy przekazywania informacji. Instrumenty te niewątpliwie ułatwiają władzom publicznym wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych i umożliwiają dotarcie z informacją do relatywnie dużej grupy odbiorców. Odbiorcy ci muszą jednak posiadać określone kompetencje cyfrowe. Badania prowadzone w tym obszarze wykazują istnienie dużych grup społecznych nieposiadających takich umiejętności⁴. W tym kontekście należy postawić pytanie, czy rzeczywiście każdy uprawniony jest w stanie skutecznie realizować swoje prawo do informacji i czy prawodawca nie stwarza barier prowadzących do wykluczenia cyfrowego, a jeśli takie bariery już powstały – to czy istnieją w prawie rozwiązania sprzyjające ich pokonywaniu, przyczyniające się do inkluzji cyfrowej.

2. Wykluczenie cyfrowe – ogólne gwarancje prawne wzmacniające inkluzję cyfrową

Wykluczenie cyfrowe rozumiane jako stan braku dostępu, kompetencji lub motywacji do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych⁵ jest stosunkowo nowym

³ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.), dalej u.u.i.ś.

⁴ Z opracowania GUS wynika, że największy odsetek osób posiadających podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe wystąpił w dwóch grupach wiekowych: 25–34 lata i 16–24 lata (odpowiednio 75,7% i 73,6%). Najmniejszy odsetek (12,3%) odnotowano wśród osób w wieku 65–74 lata (GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2025 r. Informacja sygnalna*, <https://publikacje.newstat.gov.pl/portal-publikacje/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2025-r> (dostęp: 16.08.2026 r.).

⁵ Zob. Główny Inspektorat Sanitarny, *Wykluczenie cyfrowe*, <https://www.gov.pl/web/gis/wykluczenie-cyfrowe> (dostęp: 16.08.2026 r.).

zjawiskiem, którego powstanie jest ściśle powiązane z procesami cyfryzacji i informatyzacji. Procesom tym, choć nieuchronnym i w wielu aspektach korzystnym, od samego początku towarzyszy zjawisko ekskluzji, wykluczenia jednostek, a na ogół całych grup społecznych, które z różnych powodów nie mają dostępu do nowoczesnych technologii bądź nie posiadają niezbędnych kompetencji cyfrowych. Przyczyny wykluczenia cyfrowego mogą mieć charakter zarówno obiektywny (np. zaawansowany wiek, brak wiedzy czy niepełnosprawność), jak i subiektywny (brak woli czy obawa o bezpieczeństwo w sieci).

Procesom informatyzacji administracji publicznej od samego początku towarzyszyło stopniowe przenoszenie problemu wykluczenia cyfrowego na płaszczyznę prawa. Uprawnienia jednostek, pierwotnie realizowane wyłącznie w „tradycyjnych formach”, nieangażujących kompetencji cyfrowych, z czasem zostały uzupełnione, a niekiedy zastąpione trybami zinformatyzowanymi. To z kolei doprowadziło do powstania ryzyka wykluczenia cyfrowego w obszarach, w których ryzyko to dotychczas nie występowało. Zjawisko wykluczenia cyfrowego zostało dostrzeżone relatywnie wcześniej i od samego początku procesu informatyzacji administracji uznawane było za jeden z poważniejszych problemów społecznych. W *Strategii kierunkowej rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013* przyjęto, że powszechność oraz dostępność usług informacyjnych mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a likwidację zjawiska wykluczenia cyfrowego, a przynajmniej sprowadzenie tego zjawiska do poziomu marginalnego w zagrożonych grupach społecznych i obszarach geograficznych, uznano za cel strategiczny państwa i umieszczono go na pierwszym miejscu wśród innych celów o takim charakterze⁶. Nie od razu podjęto jednak zdecydowane kroki przyczyniające się do urzeczywistnienia tego celu. Regulacja prawna oraz podejmowane działania początkowo miały charakter rozproszony i nie zawsze odpowiednio skoordynowany. Państwo, które w tym obszarze powinno pełnić rolę organizatora, bardzo często zastępowały samorządy czy organizacje pozarządowe, organizując szkolenia i kursy, zwiększając dostęp do komputerów w szkołach i bibliotekach publicznych czy zapewniając pomoc w codziennym korzystaniu z sieci. Istotną rolę odegrała także Unia Europejska, inspirując procesy prawotwórcze oraz wspierając liczne, często oddolne, inicjatywy funduszami wspólnotowymi.

Współcześnie do najważniejszych instrumentów prawnych służących inkluzji społecznej należy ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁷. Ustawa ta określa środki służące zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Beneficjentem rozwiązań przyjętych w ustawie są osoby ze szczególnymi potrzebami, czyli osoby, które ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo z uwagi na okoliczności, w których się znajdują, muszą podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia barier, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Celem ustawodawcy jest stopniowa poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której

⁶ *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005, s. 17–20.

⁷ Ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.).

osoby ze szczególnymi potrzebami w sposób możliwie samodzielny będą mogły korzystać z usług publicznych. Dostępność jest tu rozumiana szeroko; obejmuje nie tylko dostępność cyfrową, ale także dostępność architektoniczną oraz informacyjno-komunikacyjną. W zakresie dostępności cyfrowej zastosowanie znajdują przepisy ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁸, wdrażającej postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego⁹. Analizując przepisy implementujące dyrektywę, nie sposób nie zauważyć, że prawodawca skupił się przede wszystkim na jednej kategorii osób potencjalnie zagrożonych wykluczeniem cyfrowym – na osobach z niepełnosprawnościami¹⁰, co nie w pełni oddaje intencje prawodawcy unijnego, który przyjmuje szerokie rozumienie dostępności i nie ogranicza jej wyłącznie do potrzeb osób niepełnosprawnych. Szczegółowe wytyczne w zakresie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych zostały określone w załączniku do ustawy. Ustawodawca zaliczył do nich zapewnienie: postrzegalności m.in. multimediów przez audiodeskrypcję lub alternatywę tekstową dla mediów (nagranie); rozróżnialności (np. przez zmianę rozmiaru tekstu; użycie koloru, kontrastu i odstępów w tekście); funkcjonalności, w tym dostępności klawiatury czy zrozumiałości, w tym np. pomocy przy wprowadzaniu informacji (przy użyciu etykiet bądź instrukcji oraz sugestii korekty błędów).

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami określa także wymogi w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej, zaliczając do nich m.in.: instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących; obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje oraz zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku. W przypadku gdy podmiot publiczny nie jest w stanie zapewnić dostępności w wymaganym zakresie, ciąży na nim obowiązek zapewnienia dostępu alternatywnego, który może polegać w szczególności na zapewnieniu wsparcia innej osoby, wsparcia technicznego, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, lub wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w niezbędnym dla tych osób zakresie¹¹.

Istotną rolę w ograniczaniu rozmiarów zjawiska wykluczenia cyfrowego odgrywają także liczne programy rządowe. Przykładowo wdrażany przez Ministerstwo Cyfryzacji „Program

⁸ Ustawa z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1440).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26.10.2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 327, s. 1).

¹⁰ Wynika to już z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 3119, w którym stwierdza się, że ustawa ma stanowić jeden z najistotniejszych filarów wsparcia osób niepełnosprawnych.

¹¹ Zagadnieniem tym szerzej zajmuję się w opracowaniu *Wybrane instrumenty administracyjnoprawne służące przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu* [w:] *Postrzeganie sfery publicznej w perspektywie nauk humanistycznych*, red. P. Pomajda, E. Chodźko, Lublin 2022 s. 7 i n.

Rozwoju Kompetencji Cyfrowych¹² zakłada jako cel stały wzrost poziomu kompetencji cyfrowych przez zapewnienie każdemu w Polsce możliwości ich rozwoju stosownie do potrzeb, w szczególności poprzez udział w specjalnych szkoleniach. Program przewiduje rozwój powszechnych kompetencji cyfrowych wśród obywateli, począwszy od etapu edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej, do wieku senioralnego. Wsparcie w ramach programu jest kierowane w szczególności do nauczycieli, przedsiębiorców, pracowników wszystkich sektorów gospodarki oraz urzędników. W założeniach realizacja programu ma doprowadzić w 2030 roku do tego, że 80% mieszkańców Polski będzie posiadać co najmniej podstawowe kompetencje cyfrowe, 40% mieszkańców Polski będzie posiadać ponadpodstawowe e-kompetencje, 6% pracujących będą stanowić specjaliści technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *Information and Communication Technology* – ICT), 29% specjalistów ICT będą stanowić kobiety, a dodatkowo na szczeblu administracji rządowej funkcjonować będzie ugruntowany i sprawdzony mechanizm koordynacji i monitorowania działań wspierających rozwój kompetencji cyfrowych, który bazuje na cyklicznie aktualizowanej diagnozie potrzeb społeczeństwa, biorący pod uwagę najnowsze trendy technologiczne i gospodarcze. Pytanie o to, czy cele te uda się osiągnąć, pozostaje otwarte.

Wykluczenie cyfrowe, choć – trzeba to przyznać – mniej groźne niż na początku procesu informatyzacji administracji, w dalszym ciągu stanowi istotny problem społeczny. Mimo podjętych działań, w tym także o charakterze legislacyjnym, celu przyjętego w przywołanej wcześniej *Strategii kierunkowej* niestety nie udało się w pełni osiągnąć. Co prawda w ciągu ostatnich kilkunastu lat odsetek gospodarstw domowych nieposiadających dostępu do Internetu znacząco spadł (z blisko 70% do około 4% ogółu gospodarstw domowych¹³), niemniej w dalszym ciągu odsetek takich gospodarstw jest relatywnie wysoki. W kontekście zagadnienia stanowiącego przedmiot opracowania szczególnie niepokoić może to, że w 2025 r. korzystanie z usług administracji publicznej przez Internet zadeklarowało 61,1% osób w wieku 16–74 lata, przy czym wyszukiwanie informacji na stronach administracji deklarowało 36,2%, a korzystanie z publicznych baz danych lub rejestrów jedynie 10% osób¹⁴. Nie napawają optymizmem także przywołane wcześniej dane dotyczące umiejętności cyfrowych Polaków¹⁵. Problem wykluczenia cyfrowego dotyka w szczególności osoby starsze¹⁶. Programy adresowane do tej grupy społecznej nie przyczyniły się istotnie do inkluzji cyfrowej seniorów. W nowym programie wieloletnim na rzecz Osób Starszych „AKTYWNI SENIORZY – ASY” na lata 2026–2030¹⁷ problem walki z wykluczeniem

¹² Przyjęty uchwałą nr 24 Rady Ministrów z 21.02.2023 r. w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych” (M.P. z 2023 r. poz. 318).

¹³ Por. dane z roczników statystycznych GUS: z 2012 r., tabela 24 (341), s. 426; z 2018 r., tabela 24 (348), s. 440 oraz opracowania GUS, *Spółeczeństwo informacyjne...*, wykres 1, s. 1.

¹⁴ Zob. GUS, *Spółeczeństwo informacyjne...*, tablica 1, s. 2.

¹⁵ Zob. Główny Inspektorat Sanitarny, *Wykluczenie cyfrowe*.

¹⁶ Szerzej M. Czarnecka, H. Kelm, W. Koczur, *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023/1(111), s. 89–106.

¹⁷ Program przyjęty uchwałą nr 176 Rady Ministrów z 12.12.2025 r. w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „AKTYWNI SENIORZY – ASY” na lata 2026–2030 (M.P. z 2025 r. poz. 1255).

cyfrowym wśród seniorów nie jest już akcentowany¹⁸, co może budzić uzasadnione obawy co do możliwości inkluzji cyfrowej tej grupy społecznej w przyszłości.

3. Mechanizmy wzmacniające inkluzję cyfrową w prawnej regulacji dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Jak już wspomniałem, konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska jest konkretyzowane w przepisach ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Unormowania te mają charakter szczególny w odniesieniu do regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹, urzeczywistniającej prawo do informacji z art. 61 Konstytucji RP. Obie ustawy, kształtując zasady dostępu do informacji, sięgają w szerokim zakresie do narzędzi informatycznych. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadzają dwa całkowicie z informatyzowane tryby dostępu (publikacja informacji na stronach BIP oraz w portalu danych Otwarte Dane). Wykorzystanie narzędzi informatycznych jest możliwe także w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz w pozostałych trybach dostępu. Podobne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska. Najważniejszym trybem dostępu do tej informacji jest, tak jak na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, tryb wnioskowy. Informacje o środowisku i jego ochronie udostępnia się co do zasady na piśmie wniosek. Dopuszczalne będzie złożenie wniosku w tradycyjnej papierowej formie, ale także w formie dokumentu elektronicznego, przy czym forma wniosku nie determinuje formy udostępnienia informacji. Ustawodawca przyjął otwarty katalog form udostępnienia. Stosownie do art. 9 ust. 2 u.u.i.ś. udostępnienie następuje w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej. Wybór formy należy do zainteresowanego wejściem w posiadanie informacji. Takie rozwiązanie jest jednoznacznie korzystne dla wnioskodawcy, pozostawia mu bowiem swobodę wyboru między narzędziem „tradycyjnym” a elektronicznym, bez narzucania z góry tego ostatniego (podobne rozwiązanie przyjęto w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W trybie wnioskowym nie udostępnia się informacji zawartych w bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko. Baza ta, prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, jest narzędziem elektronicznym. Zgodnie z art. 128 u.u.i.ś. obejmuje ona w szczególności informacje o: strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; ocenach oddziaływania na środowisko dla planowanych przedsięwzięć, z uwzględnieniem ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, i jest prowadzona w systemie teleinformatycznym. Z uwagi na brzmienie art. 12 ust. 1 u.u.i.ś. opublikowanie informacji w bazie wyłącza jej udostępnienie w trybie wnioskowym. W tym zakresie nie pozostawia się podmiotom

¹⁸ Wcześniejszy program (przyjęty uchwałą nr 167 Rady Ministrów z 16.11.2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025, M.P. poz. 1125) zakładał jako jeden z celów programu podnoszenie kompetencji cyfrowych seniorów.

¹⁹ Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.).

uprawnionym możliwości wyboru trybu dostępu do informacji, lecz z góry narzuca tryb z informatyzowany²⁰.

Niezależnie od wnioskowego trybu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ustawodawca wprowadził także upublicznianie informacji przez władze publiczne z urzędu. Służą temu instytucje publicznie dostępnych wykazów i upowszechniania informacji drogą elektroniczną. Publicznie dostępne wykazy obejmują dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, wskazane w art. 21 ust. 2 u.u.i.ś. Wykazy są prowadzone w formie elektronicznej i udostępniane na stronach BIP. W doktrynie podkreśla się, że celem publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach jest zapewnienie społeczeństwu możliwości szybkiego zidentyfikowania oraz zlokalizowania dokumentu, a sam wykaz nie musi być istotnym źródłem informacji o środowisku, lecz ma dostarczać wskazówek, jak te źródła odnaleźć²¹.

W zakresie upowszechniania informacji drogą elektroniczną ustawodawca nałożył na władze publiczne obowiązki związane z udostępnianiem niektórych informacji o środowisku i jego ochronie przez ich opublikowanie w BIP. Udostępnieniu w Biuletynie podlegają informacje wskazane w szczególności w art. 24 ust. 1 u.u.i.ś. oraz dokumenty i informacje wymienione w art. 25 u.u.i.ś.

Konkludując tę część rozważań, należy stwierdzić, że zarówno publicznie dostępne wykazy, jak i upowszechnienie informacji drogą elektroniczną wykorzystują jako narzędzie udostępnienia Biuletyn Informacji Publicznej. Biuletyn jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym w postaci ujednoliconego systemu stron dostępnych w sieci teleinformatycznej. Dostęp do BIP w założeniu ma charakter powszechny. Oznacza to, że każdy zainteresowany – z formalnoprawnego punktu widzenia – ma pełen, niczym nieograniczony dostęp do informacji w nim zawartych. W praktyce dostęp do Biuletynu uzależniony jest jednak od dostępu do odpowiednich środków technicznych umożliwiających dostęp do Internetu, a także od posiadania umiejętności w zakresie korzystania z tych środków.

Ani na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani na gruncie rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy nie wprowadzono żadnych szczególnych mechanizmów zabezpieczających przed wykluczeniem cyfrowym. W tym zakresie znajdują zastosowanie jedynie narzędzia wprowadzone ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych przywołane w poprzednim rozdziale tego opracowania. Tak jak wspomniałem, ustawa ta skupia się przede wszystkim na jednej grupie osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym – osobach niepełnosprawnych. Narzędzia te, jakkolwiek przydatne, należy uznać za nie w pełni wystarczające w kontekście zapewnienia powszechnej inkluzji cyfrowej. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, w odróżnieniu od regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawierają interesujące rozwiązanie, które właściwie zastosowane może stanowić rozwiązanie tego problemu. W mojej ocenie taki

²⁰ Por. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2025, art. 12.

²¹ M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2024, art. 21.

potencjał niesie w sobie obowiązek udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie, nałożony na władze publiczne mocą art. 8 ust. 2 u.u.i.ś. Ustawodawca nie konkretyzuje warunków ani sposobów udzielania pomocy i wskazówek. Wskazuje jedynie, że pomoc i wskazówki mają mieć charakter niezbędny, co oznacza, że powinny one zostać udzielone: po pierwsze, w sytuacji gdy jest to niezbędne dla skorzystania przez podmiot z jego konstytucyjnego prawa, i po drugie – w niezbędnym zakresie. Przy czym to wnioskujący o pomoc powinien wskazać okoliczności, dla których ta pomoc jest mu niezbędna²². Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie tego przepisu będzie uzależnione od okoliczności danej sprawy, w szczególności od sytuacji, w jakiej znajduje się podmiot uprawniony. Magdalena Bar i Jerzy Jendrośka podnoszą, że przepis ten „stanowi ogólną wytyczną działania organów zobowiązanych do udostępniania informacji. W zależności od konkretnej sytuacji, potrzeby i możliwości pracownicy tych organów powinni dążyć do wyjaśnienia wnioskodawcy – prostym zrozumiałym dla niego językiem – w jaki sposób sformułować jego pytanie, jakie są zasady udostępniania informacji, jakie będą konsekwencje złożenia wniosku itd.”²³. W orzecznictwie podkreślano, że obowiązek udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie powstaje m.in. wtedy, gdy organ żądanej informacji nie posiada²⁴, a także wówczas, gdy pojawia się potrzeba właściwego sformułowania wniosku, w szczególności poinformowania o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów²⁵. Ogólna formuła tego przepisu niewątpliwie pozwala na zastosowanie go także w sytuacji, gdy podmiot uprawniony znajduje się w grupie osób dotkniętych wykluczeniem cyfrowym. Wypełnienie obowiązku z art. 8 ust. 2 u.u.i.ś. w tym przypadku będzie mogło polegać na udzieleniu pomocy czy wskazówek w dotarciu do informacji opublikowanych w BIP oraz w bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko. Zakres i sposób udzielania pomocy będzie uzależniony w szczególności od potrzeb i możliwości uprawnionego, ale także od możliwości podmiotu udostępniającego, przy czym nic nie stoi na przeszkodzie, aby pomoc ta miała charakter wyłącznie techniczny i sprowadzała się do udzielenia niezbędnych wskazówek dotyczących korzystania z systemów teleinformatycznych, w których gromadzone są informacje, czy związanych z obsługą narzędzi elektronicznych (np. komputera znajdującego się w urzędzie).

4. Uwagi końcowe

Informatyzacja administracji publicznej jest jednym z głównych kierunków przeobrażeń, jakim poddawane są współcześnie struktury administracji publicznej w Polsce.

²² Tak T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [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, Warszawa 2024, art. 8, Nb 6.

²³ Por. M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów...*, art. 8.

²⁴ Wyrok NSA z 19.06.2024 r., III OSK 1859/22, LEX nr 3746429.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 13.09.2022 r., II SA/Kr 572/22, LEX nr 3416674 oraz wyrok WSA w Kielcach z 3.10.2018 r., II SAB/Ke 55/18, LEX nr 2573154.

Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w sferze dostępu do informacji niewątpliwie stworzyło administracji o wiele więcej możliwości dotarcia z informacją do szerokiego kręgu odbiorców w krótkim czasie. Przekazywanie informacji stało się prostsze, szybsze i generujące mniejsze koszty. Jednak przyczyniło się do powstania sprzyjających warunków dla przeniesienia problemu wykluczenia cyfrowego na płaszczyznę konstytucyjnych uprawnień jednostki. Powstało realne ryzyko marginalizacji całych relatywnie dużych grup społecznych. Jak zostało już powiedziane, prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska ma charakter powszechny – przysługuje każdemu i każdy w założeniu powinien móc skutecznie je realizować. Zadaniem ustawodawcy jest zatem stworzenie mechanizmów, które eliminują wszelkie bariery uniemożliwiające dotarcie zainteresowanemu do informacji.

Analiza regulacji prawnej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w tym zakresie pozwala na sformułowanie wniosku, że założenie to, jeśli nie w pełni, to przynajmniej częściowo udało się osiągnąć. Prawodawca za podstawowy tryb pozyskania informacji uznał tryb wnioskowy – dopuścił możliwość wykorzystania w jego ramach narzędzi informatycznych, bez eliminacji przy tym innych, „tradycyjnych” instrumentów. Unormowania ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, wzorem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, wprowadzają „nowoczesne”, z informatyzowanymi ścieżkami dostępu do informacji, ale w odróżnieniu od przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zawierają potencjalny mechanizm ochronny. Jest nim nałożony na władze publiczne obowiązek udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji. Rozwiązanie to w swoich założeniach ma wzmacniać publiczne prawo podmiotowe do informacji, czyniąc je w pełni skutecznym i choć nie jest ono bezpośrednio nakierowane na zapewnienie inkluzji cyfrowej, to właściwie wykorzystane może w praktyce przyczynić się także do ograniczania zjawiska wykluczenia cyfrowego. Warto jednak zauważyć, że ogólny charakter regulacji art. 8 ust. 2 u.u.i.ś. pozostawia administracji znaczący margines swobody w realizacji jej obowiązku. Interpretacja tego przepisu będzie wymagała zatem szerokiego i kompleksowego spojrzenia na problemy osób poszukujących informacji, przy czym kluczową rolę może tu odegrać zwykła ludzka empatia. Pozostaje zatem życzyć jej wszystkim, którym przyjdzie to prawo stosować.

Abstract

The right to information about the condition and protection of the environment in the context of digital divide

Dr Michał Ulasiewicz – Faculty of Law and Administration, Department of Administrative Law and Administrative Science, University of Lodz
ORCID: 0000-0001-9647-219X

This article presents selected legal regulations as regards the right to information about the condition and protection of the environment in context of digital divide. As far as the author is concerned, the paper is trying to provide answers to questions

about the impact of law on the scope of digital divide and how to counteract digital divide. The paper addresses issues of great importance for this particular legal matter, such as: forms of access to information, the impact of development of e-governance on the legal regulation of access to information and solutions that provide for wide objective scope of access.

Keywords: digital divide, right to information, access to information, administration

Bibliografia / References

- Bar M., Jendrońska J., *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2024
- Czarnecka M., Kelm H., Koczur W., *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023/1(111)
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023
- Główny Inspektorat Sanitarny, *Wykluczenie cyfrowe*, <https://www.gov.pl/web/gis/wykluczenie-cyfrowe>
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/ 2025
- GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2025 r. Informacja sygnałna*, <https://publikacje.new.stat.gov.pl/porta1-publikacje/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2025-r>
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005
- Ulasiewicz M., *Wybrane instrumenty administracyjnoprawne służące przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu* [w:] *Postrzeganie sfery publicznej w perspektywie nauk humanistycznych*, red. P. Pomajda, E. Chodźko, Lublin 2022
- 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, Warszawa 2024
- Wybrane instrumenty administracyjnoprawne służące przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu* [w:] *Postrzeganie sfery publicznej w perspektywie nauk humanistycznych*, Lublin 2022

Joanna Nowak

doktor nauk prawnych, Uniwersytet WSB Merito Wrocław
ORCID: 0000-0003-0832-3704

Dobra osobiste a prawo do środowiska w gminie w świetle wybranego orzecznictwa – problemy pogranicza prawa

Słowa kluczowe: dobra osobiste, godność, środowisko, orzecznictwo

1. Wprowadzenie

Tytuł konferencji „Prawo do środowiska jako publiczne prawo podmiotowe” daje sposobność sformułowania przemyśleń, problemów badawczych w oparciu o ogromny dorobek wrocławskich mistrzów administratywistyki, w tym przede wszystkim Franciszka Longchamps de Bériera¹, którego prace nad koncepcją praw podmiotowych stanowiły bodziec do badań m.in. Jana Jeżewskiego², Konrada Nowackiego³ czy Jana Bocia w zakresie sytuacji jednostki w unormowaniach prawnych ochrony środowiska i koncepcji pojmowania prawa ochrony środowiska jako prawa publicznego⁴. W tym miejscu nie sposób nie nawiązać do badań Małgorzaty Longchamps⁵, która pozostawiła po sobie ogromną spuściznę

¹ F. Longchamps de Bérrier, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962; F. Longchamps de Bérrier, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1961/8; F. Longchamps de Bérrier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960/5.

² J. Jeżewski, *Badania porównawcze nad zagwarantowaniem praworządności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1973/11, s. 47–56.

³ K. Nowacki, *Ekologiczny czy (i) antropocentryczny kierunek prawa ochrony środowiska w zadaniach administracji publicznej (na tle porównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2000/6.

⁴ J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 18–27; J. Boć, *O sytuacji jednostki w unormowaniach prawnych środowiska naturalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1978/78, s. 19–21; J. Boć, *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, „Organizacja. Metodyka. Technika” 1989/8–9, s. 5–9; J. Boć, *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/16, s. 51–61.

⁵ M. Longchamps, *Administracyjnoprawne instrumenty odpowiedzialności w ustawie o ochronie środowiska*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/16; M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986; M. Longchamps, *O prawnym uregulowaniu ochrony środowiska*, „Acta Universitatis

w zakresie prawa środowiska⁶. W pracach tych prawa podmiotowe łączą się z godnością, środowiskiem człowieka, a tym samym – dobrami osobistymi.

Sąd Najwyższy zdefiniował dobra osobiste jako „ogół czynników mających na celu zapewnienie człowiekowi rozwoju jego osobowości, jego egzystencji i zapewnienia mu prawa do korzystania z tych dóbr, które są dostępne na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego społeczeństwa, a które sprzyjają zachowaniu cech odrębności i związaniu ze społeczeństwem, w którym żyje”⁷. Zgodnie z art. 43 Kodeksu cywilnego⁸ przepisy o dobrach osobistych mają także zastosowanie do osób prawnych, tj. np. gmin⁹.

2. Wybrane dobra osobiste a środowisko

Godność człowieka jako fundamentalne dobro osobiste wiąże się nierozdzielnie ze środowiskiem, w którym żyje, co implikują dwie podstawowe zasady polskiego ustroju: zasada pomocniczości¹⁰, zapisana już w preambule do Konstytucji RP¹¹ oraz zasada zrównoważanego rozwoju, stanowiąca podstawę ochrony środowiska w myśl art. 5 ustawy zasadniczej. Uzupełnia te zasady art. 86 Konstytucji RP, obligujący każdego do dbałości o stan środowiska i stanowiący jednocześnie, że każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia. W tym miejscu należy podkreślić, że powyższe zasady implikują pozycję gminy, sam zaś problem roli gminy w zakresie ochrony środowiska nie jest tematem nowym¹². Środowisko i jego ochrona są ujmowane także z punktu widzenia Konstytucji jako najwyższa wartość. Choć można tu dodać, odwołując się do K.azimierza Działocha i Sylwii Jarosz-Żukowskiej, że na czoło konstytucyjnego systemu wartości Trybunał Konstytucyjny wysuwa **prawa człowieka**, stąd też trafne ujęcie problemu konferencji w kontekście praw podmiotowych. Sama Konstytucja, przyjmując **godność** jako podstawę oraz **dobro wspólne**, spina swoje wartości „klamrą aksjologiczną”¹³. Dobro wspólne ujęte zostało przez II Sobór Watykański jako suma warunków życia społecznego, które pozwalają grupom

Wrocławensis. Prawo” 1978/78(446), s. 119. Por. M. Wanke-Jakubowska, M. Wanke-Jerie, *Dajmy toczyć się wypadkom. Małgorzata Longchamps de Brier (1950–1989), Cicha bohaterka „Solidarności” – mądra i dobra*, Wrocław 2019, s. 41.

⁶ M. Longchamps, *Przestrzeń w prawie środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1975/143, s. 171–181.

⁷ Wyrok SN z 10.06.1977 r., II CR 187/77, LEX nr 7947.

⁸ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2026 r. poz. 795), dalej: k.c.

⁹ A. Doliwa, *Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/1(45), Rok XXIV, s. 62–75.

¹⁰ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 23–25.

¹² B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 375–383.

¹³ K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysław-Rzeszów 2009.

osiągać własną doskonałość. Zagadnienie dóbr osobistych w aspekcie problemu prawnego ochrony środowiska także nie jest tematem nowym – był on omawiany m.in. przez Pawła Korzeniowskiego¹⁴ w kontekście bezpieczeństwa ekologicznego. Autor ten dobitnie podkreśla, że od poszanowania prawa do bezpieczeństwa ekologicznego zależy jakość życia. Stwierdza, że „człowiek ma nie tylko prawo do środowiska, [...] ma prawo przede wszystkim do bezpieczeństwa ekologicznego”¹⁵. Sama wartość „dobra wspólnego” pojawia się w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹⁶ m.in. w art. 323 ust. 2, zgodnie z którym jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna, środowisko zatem może w opinii autorki być ujmowane jako dobro wspólne¹⁷, a jego ochrona podejmowana jest wówczas ze względu na interes publiczny, a nie indywidualny, jak podkreśla Bartosz Rakoczy¹⁸. Sformułowany w temacie problem badawczy dóbr osobistych w kontekście prawa do środowiska jest także niezwykle wielowymiarowy. Może być on badany przez pryzmat różnych podmiotów i aspektów. Sąd Najwyższy w uchwale z 28.05.2021 r.¹⁹, rozważając problem m.in. konstytucyjnego bezpieczeństwa ekologicznego, jednoznacznie stwierdził, że „Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym, zaś ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.)” podlegają inne dobra, jak: „zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”²⁰. Warto także przywołać tu argumenty zawarte w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, III Ca 1548/18, w sprawie oddalenia powództwa mieszkańca Rybnika odnośnie do ochrony jego dóbr osobistych w związku ze złą jakością powietrza. Organ wskazał, że prawo do (korzystania ze) środowiska wypełnia wszystkie przesłanki warunkujące i określone przez przyjętą w doktrynie definicję dobra osobistego²¹. Jak skonkludował, są to wartości niematerialne, związane z osobowością człowieka i powszechnie uznane przez społeczeństwo²². Bezsprzecznie każdemu z dóbr osobistych wskazanych w uchwale SN odpowiadają prawa podmiotowe. Na tle rozważań nad

¹⁴ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony*, Łódź 2012, s. 375–383; M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.

¹⁵ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 382.

¹⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

¹⁷ M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019; por. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

¹⁸ B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 515, cyt. za: M. Górski i in., *Prawo...* Por. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.

¹⁹ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021/11, poz. 72.

²⁰ Por. K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 95–127.

²¹ Pismo procesowe RPO z 30.11.2018 r. do Sądu Okręgowego w Gliwicach, III Ca 1548/18, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/smog-narusza-dobra-osobiste-rpo-za-uznaniem-pozwu-mieszkanca-rybnika-przeciw-panstwu> (dostęp: 15.09.2026 r.).

²² Pismo procesowe RPO, s. 9.

bezpieczeństwem ekologicznym²³ P. Korzeniowski podnosi, że pojęcie „prawa podmiotowego do środowiska nie występuje często”²⁴. Co istotne, prawo podmiotowe do środowiska wiąże się z pojęciem odpowiedzialności subiektywnej²⁵ i realizacją zasady pomocniczości, szczególnie w wymiarze negatywnym i horyzontalnym tej zasady, odnoszącym się zarówno to aktywnej postawy jednostki, jak i współdziałania z innymi jednostkami. W wyniku przekroczenia norm czy naruszenia przepisów prawa ochrony środowiska może zatem dochodzić do naruszeń niektórych dóbr osobistych, jak stanowi wspomniana uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20. Prawo do korzystania ze środowiska można wywodzić z art. 5, art. 68 ust. 4 czy art. 74 i 86 Konstytucji. Każdemu z tych dóbr osobistych, jak wskazano powyżej, odpowiada zatem prawo podmiotowe do ich ochrony. Prawo podmiotowe jako konstrukcja prawna według Tadeusza Bigo dotyczy sytuacji, gdy „podmiot działania w pewnym zespole warunków określonych przez normę ma możliwość oznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. W tym ujęciu prawo podmiotowe jest korelatem obowiązku”²⁶. Prawa podmiotowe, także w świetle dorobku F. Longchamps de Bériera, J. Boć zdefiniował jako „sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej) w obrębie, której obywatel (jednostka) opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”²⁷. Jednocześnie autor ten odnosił się także do praw podmiotowych wobec reżimów specjalnych, w tym do stanów specjalnych oraz obszarów specjalnych. W tym ostatnim przypadku następuje powiązanie wyodrębnionej części terytorium ze swoistą, jak pisze, regulacją prawną obejmującą nakazy, zakazy dla obywateli także w dziedzinie ochrony środowiska, jak np. wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody²⁸ obszary Natura 2000, parki narodowe (art. 6 ust. 1 pkt 1) czy rezerваты przyrody (art. 6 ust. 1 pkt 2). Podkreślał także bardzo wyraźnie znaczenie publicznego charakteru prawa do środowiska i kompleksowości prawa ochrony środowiska, którego aksjologia stanowi dozorowanie kulturowo-humanistycznego dorobku, ale i odpowiada bieżącym potrzebom społeczno-gospodarczym²⁹. Jak stwierdza Wojciech Radecki, a za nim także Anna Haładyj, wstępnym warunkiem korzystania z wszelkich praw człowieka, z prawem do życia włącznie, jest odpowiednie środowisko³⁰. Oczywiście Prawo ochrony środowiska w wielu przepisach chroni zdrowie i życie – choćby w art. 364 nakazującym wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wydanie decyzji o wstrzymaniu działalności w sytuacji,

²³ Por. J. Supernat, *O odpowiedzialności służby publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności* [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. nauk. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 242–248.

²⁴ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 377.

²⁵ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 378–379.

²⁶ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 41.

²⁷ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.

²⁸ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.).

²⁹ J. Boć, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 19.

³⁰ Por. A. Haładyj, *Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2024, s. 3–13 i powołane tam poglądy oraz literatura.

gdy działanie m.in. zagraża życiu lub zdrowiu ludzi³¹. Jakość warunków bytowych w dużej mierze determinuje stan, jakość środowiska, a co za tym idzie – ma to wpływ na podstawowe dobra osobiste, takie jak życie czy zdrowie³². Jak podkreśla TK w wyroku z 7.01.2004 r., „ochrona zdrowia jest ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Prawo do ochrony zdrowia, to przede wszystkim prawo do zachowania życia i jego obrony, gdy jest zagrożone”³³; jego naruszenie przybiera postać uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia³⁴, także psychicznego. Prawo do życia uregulowane jest m.in. w art. 2–12 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁵ oraz art. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁶. Konstytucja także odnosi się do prawa do ochrony życia: w art. 38 – które należy utożsamiać z zakazem naruszenia tej wartości, w tym także przez niespełnianie normatywnych standardów powietrze; prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego; art. 47, art. 49 oraz wprost określone w art. 68 prawo do ochrony zdrowia. Mimo że nie stwierdzono w Konstytucji prawa do czystego środowiska, to w jej art. 68 ust. 4 nałożono na władze publiczne obowiązek „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”³⁷. Poglądy te znajdują także odzwierciedlenie w orzecznictwie: w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom*³⁸, stwierdzono: „Jednostka ma prawo do domu w znaczeniu nie tylko prawa do przestrzeni fizycznej, ale również do spokojnego korzystania z niej. Naruszenie prawa do poszanowania domu to nie tylko bezprawne wtargnięcie do niego, ale także bliskie sąsiedztwo zakładu przemysłowego zatruwającego otoczenie. Obejmuje ono także: hałas, emisje, wyciechy lub inne formy ingerencji”³⁹. Przekroczenie norm jakościowych środowiska, powodujące zagrożenie dla zdrowia i życia, może implikować i uzasadniać wdrożenie instrumentów m.in. odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska. Stąd pojawiają się problemy graniczne prawa ochrony środowiska w związku z naruszeniem choćby art. 8 EKPC i prawną ochroną w związku z zaistnieniem „stanu dyskomfortu uniemożliwiającego korzystanie z domu”. Podobnie w wyroku w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*⁴⁰, bliskość domostwa skarżących od fabryki chemicznej produkującej nawozy oraz brak po stronie przedsiębiorcy podjęcia środków zabezpieczenia

³¹ Por. J. Krystek, *Uciążliwość zapachowa przedsięwzięć*, „Studia Prawnicze KUL” 2023/2, s. 63–79.

³² *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2022, s. 265–266.

³³ Wyrok z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1.

³⁴ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021/11, poz. 72.

³⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 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: EKPC.

³⁶ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

³⁷ M. Behnke, *Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska- wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 18.

³⁸ Wyrok ETPC z 2.11.2006 r., *Giacomelli przeciwko Włochom*, skarga nr 59909/00, HUDOC.

³⁹ Por. wyrok SN z 23.02.2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.

⁴⁰ Wyrok ETPC z 19.02.1998 r., *Guerra i inni p. Włochom*, skarga nr 14967/89, Legalis.

ochrony środowiska, środków informacyjnych o zagrożeniach implikowało także odpowiedzialność po stronie państwa włoskiego m.in. w zakresie – jak stwierdził Trybunał – naruszenia art. 8 EKPC. Poważne zanieczyszczenie środowiska uniemożliwiające korzystanie z domów narusza także prawo do prywatności, ochrony życia czy zdrowia, czyli dóbr osobistych. Podobną konstatację wysunął Trybunał w sprawie Cordella przeciwko Włochom⁴¹. Także w polskim orzecznictwie nie brak wyroków odnoszących się do tego problemu, o czym będzie jeszcze mowa dalej⁴². Jednakże należy wyraźnie podkreślić, że przywoływana już uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, znajduje także swoich oponentów, jak choćby Dariusz Trzciniecką, która w głosie krytycznej, podsumowując swoje wywody, stwierdza, że „należy uznać, że prawo do życia w czystym środowisku winno być uznane za dobro osobiste, podnosząc przy tym szczególne znaczenie więzi między środowiskiem a człowiekiem”⁴³. Jan Jastrzębski konstatuje natomiast, że kontynuacja linii orzeczniczej odmawiającej prawu do życia w czystym środowisku statusu dobra osobistego było właściwe i potrzebne⁴⁴. Tu należy nadmienić, że już w 1975 r. były podejmowane przez SN wyroki⁴⁵, w których prawo do korzystania z nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu⁴⁶ może być chronione zgodnie z art. 24 k.c. tylko wtedy, jeśli jednocześnie pogwałcenie tego prawa stanowi naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. W 1984 r. SN orzekł, że istnieje prawo do korzystania z walorów nieskażonego środowiska jako prawo osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.⁴⁷ Warto na koniec postawić pytanie: skoro w myśl art. 43 k.c. przepisy o ochronie dóbr osobistych stosuje się odpowiednio do osób prawnych i – jak stwierdza SN – dobra osobiste w tym przypadku należy traktować jako zespół wartości niemajątkowych, dzięki którym osoba ta może funkcjonować zgodnie z zakresem swoich działań⁴⁸, inaczej – to wartości, które umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie osoby prawnej w zakresie jej zadań, to czy zatem w kontekście np. gmin uzdrowiskowych, które zgodnie z ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach

⁴¹ Wyrok ETPC z 24.01.2019 r., Cordella i inni przeciwko Włochom, skargi nr 54414/13 i 54264/15, Legalis.

⁴² Por. postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16; postanowienie NSA z 16.01.2024 r., III OSK 3283/23; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z 3.04.2025 r., II SA/Go 49/25; wyrok WSA w Poznaniu z 18.03.2022 r., IV SA/Po 978/21; wyrok WSA w Lublinie z 28.06.2022 r., II SA/Lu 135/22; postanowienie WSA we Wrocławiu z 14.06.2021 r., II SA/Wr 66/21 – dostępne w CBOSA.

⁴³ D. Trzciniecka, *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Studia Administracyjne” 2024/1(19), s. 71.

⁴⁴ J. Jastrzębski, *Prawo do życia w czystym środowisku a dobra osobiste – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Zeszyty Cywilistyczne Lege Artis” 2023/8, s. 9–23.

⁴⁵ Por. wyrok SN z 10.07.1975 r., I CR 356/75, OSP 1976/12, poz. 232.

⁴⁶ Por. odmiennie wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 10.03.2023 r., I Aca 70/22, LEX nr 3687005.

⁴⁷ Postanowienie SN z 20.07.1984 r., II CR 5/84, LEX nr 8606, za: P. Łąźnia, N. Sitko, *Prawo do czystego środowiska a dobra osobiste – analiza na tle polskiego orzecznictwa i doktryny prawa cywilnego*, „Zeszyty Cywilistyczne Lege Artis” 2023/8, s. 24–41.

⁴⁸ Postanowienie SN z 29.06.2021 r., I CSK 10/21, LEX nr 3363547; wyrok SN z 13.01.2021 r., III CSKP 18/21, LEX nr 3106002.

i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁴⁹ (art. 2 pkt 2) wypełniają zadania, o których mowa m.in. w art. 46 tej ustawy, w ich przypadku środowisko jest podstawową wartością, dobrem umożliwiającym wykonywanie specyficznych zadań? Znacznie częściej podkreślana jest ochrona dóbr osób fizycznych, jak w głośnym wyroku w sprawie mieszkańca Rybnika, gdy sąd podał, że przesłankami ochrony dóbr osobistych, które muszą być spełnione łącznie, są: istnienie dobra osobistego, zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego oraz bezprawność zagrożenia lub naruszenia⁵⁰. Tu także warto wspomnieć o analizowanych w doktrynie⁵¹ istotnych wyrokach w sprawach opłat klimatycznych i uzdrowiskowych⁵².

Oczywiście zasygnalizowane jedynie bardzo wstępnie pytanie badawcze odnośnie do dóbr osobistych osób prawnych takich jak np. gmina uzdrowiskowa w kontekście ich środowiska wymagałoby dogłębnej analizy, może nie jest jednak całkowicie bezzasadne. W myśl uchwały SN z 9.11.2017 r.⁵³, dopuszcza się możliwości roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne „za krzywdę” w związku z naruszeniem dóbr osobistych także osoby prawnej.

3. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że o ile w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie przyznaje się wprost prawa do życia w czystym środowisku, to w wielu sprawach Trybunał uznał, iż zanieczyszczenie środowiska prowadziło do naruszenia praw stanowiących w art. 8 EKPC, jak również – w szczególnych przypadkach – do naruszenia prawa do życia zagwarantowanego w art. 2 EKPC. Podmiotowe prawo do środowiska jako kategoria samoistna zdaje się być kierunkiem zmian w wielu krajach, przez wzmocnienia praw obywateli także na gruncie ustaw zasadniczych, jak miało to miejsce choćby w przypadku Włoch. Bez wątpienia także doniosłość tego prawa z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego, o czym pisze P. Korzeniowski, a tym samym podstawowych potrzeb mieszkańców – ma fundamentalne znaczenie dla jakości życia. Ochrona środowiska jest niezbędna dla ochrony takich dóbr osobistych, jak życie, zdrowie, ale – jak wykazano w artykule – także „prywatność”. Jak stwierdza WSA, „w judykaturze zasadnie wskazuje się, że m.in. poczucie bezpieczeństwa, mir domowy, prawo do wypoczynku i prywatności stanowią elementy składające się na dobro osobiste w postaci nietykalności mieszkania, które wprost wymienia art. 23 k.c., i które rozumie się szeroko – jako prawo człowieka do ochrony sfery życia prywatnego związanej z posiadaniem bezpiecznego miejsca zamieszkania, zapewniającego mu spokojne korzystanie [...]”⁵⁴ z mieszkania, co także gwarantuje art. 140 k.c., ale także przepisy prawa ochrony środowiska w kontekście ochrony przed hałasem (choćby

⁴⁹ Ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1135).

⁵⁰ Wyrok Sądu Rejonowego w Rybniku z 30.05.2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727.

⁵¹ Por. P. Łażnia, N. Sitko, *Prawo do czystego środowiska...*, s. 37–38.

⁵² Wyroki NSA: z 15.03.2018 r., II FSK 3579/17, CBOSA; z 8.12.2021 r., III FSK 3441/21, CBOSA.

⁵³ Uchwała SN z 9.11.2017 r., III CZP 43/17, OSNC 2018/5, poz. 49.

⁵⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 18.03.2022 r., IV SA/Po 978/21, CBOSA.

art. 112 i n. Prawa ochrony środowiska). Nadal linia orzecznicza wskazuje, jak zważa WSA we Wrocławiu w postanowieniu z 14.06.2021 r., „prawo do życia w czystym środowisku nie zostało uznane za dobro osobiste. Ochronie, jako dobra osobiste, podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia(zagrożenia), których może prowadzić naruszenie np. standardów jakości powietrza, wody, gleby określonych w przepisach prawa. Środowisko naturalne należy traktować jako dobro wspólne, o które troska jest obowiązkiem każdego członka społeczeństwa, tak samo jak i państwa, jako zorganizowanej wspólnoty i jego organów”⁵⁵. Jednakże niezaprzeczalny pozostaje publicznoprawny charakter prawa do środowiska, co dobitnie podkreślał J. Boć, choć właśnie na przykładzie także powyższych rozważań uwidacznia się znaczenie i ważkość badań problemów granicznych tego obszaru prawa – a więc to, na co zwracała uwagę już pionierka badań nad prawem środowiska, Małgorzata Longchamps de Brier.

Abstract

Personal rights and the right to the environment in a municipality in light of selected jurisprudence

Dr Joanna Nowak – WSB Merito University Wrocław

ORCID: 0000-0003-0832-3704

The starting point is the research of the Wrocław School of Administration in the study of environmental law and public subjective rights, and the resolution of the Supreme Court, case file reference III CZP 27/20 of May 28, 2021. In this background, the author examines selected personal rights in the aspect of the subjective right to the environment. The analysis examines personal rights such as privacy, but also dignity or health, presented in light of selected court decisions.

Keywords: *dignity, environment, jurisprudence*

Bibliografia / References

- Behnke M., *Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Boć J., *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/16
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985
- Boć J., *O sytuacji jednostki w unormowaniach prawnych ochrony środowiska naturalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1978/78

⁵⁵ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 14.06.2021 r., II SA/Wr 66/21, CBOSA.

- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015
- Boć J., *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, „Organizacja. Metodyka. Technika” 1989/8–9
- Doktór-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4
- Doliwa A., *Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/1(45), Rok XXIV
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S., „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019
- Haładyj A., *Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2024
- Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020
- Jastrzębski J., *Prawo do życia w czystym środowisku a dobra osobiste – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „Zeszyty Cywilistyczne Lege Artis” 2023/8
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005
- Jeżewski J., *Badania porównawcze nad zagwarantowaniem praworządności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1973/11
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do. Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony*, Łódź 2012
- Krystek J., *Uciążliwość zapachowa przedsięwzięć*, „Studia Prawnicze KUL” 2023/2
- Longchamps de Bérier F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1961/8
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960/5
- Longchamps M., *Administracyjnoprawne instrumenty odpowiedzialności w ustawie o ochronie środowiska*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/16
- Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986
- Longchamps M., *O prawnym uregulowaniu ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1978/78(446)
- Longchamps M., *Przestrzeń w prawie środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1975/143
- Łażnia P., Sitko N., *Prawo do czystego środowiska a dobra osobiste – analiza na tle polskiego orzecznictwa i doktryny prawa cywilnego*, „Zeszyty Cywilistyczne Lege Artis” 2023/8
- Nowacki K., *Ekologiczny czy (i) antropocentryczny kierunek prawa ochrony środowiska w zadaniach administracji publicznej (na tle porównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2000/6

- Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2022
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gmin*, Warszawa 2020
- Rakoczy B. [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007
- Stahl M., Korzeniowski P., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017
- Supernat J., *O odpowiedzialności służby publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności* [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. naukowa M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013
- Trzciniecka D., *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, „*Studia Administracyjne*” 2024/1(19)
- Wanke-Jakubowska W., Wanke-Jerie M., *Dajmy toczyć się wypadkom. Małgorzata Longchamps de Bérrier (1950–1989), Cicha bohaterka „Solidarności” – mądra i dobra*, Wrocław 2019

Anna Kozińska-Żywar

dr nauk prawnych, radca prawny, legislator, adiunkt na Uniwersytecie Rzeszowskim
ORCID: 0009-0002-7257-8154

Programy ochrony powietrza a dostęp do wymiaru sprawiedliwości – planowane zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska (stan na styczeń 2026 r.)

Słowa kluczowe: programy ochrony powietrza, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, skarga (C-771/25) KE przeciwko Polsce

Programy ochrony powietrza stanowią jeden z podstawowych instrumentów służących określeniu polityki poprawy jakości powietrza na obszarze województwa. Obowiązek opracowania programów ochrony powietrza został wprowadzony wraz z wejściem w życie ustawy – Prawo ochrony środowiska¹. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo ochrony środowiska² zobowiązały ówczesnych wojewodów do określenia w drodze rozporządzeń programów ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 p.o.ś., do dnia 30.09.2003 r. Na przestrzeni lat regulacje prawne w tym zakresie były rozbudowywane³.

Aktualnie⁴ sporządzenie programu ochrony środowiska stanowi przedmiot postępowania, w toku którego zapewnić należy możliwość udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Procedura udziału społeczeństwa w opracowaniu dokumentów uregulowana jest w dziale 3 rozdziale 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵. Organ

¹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej: p.o.ś.

² Ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

³ Zob. np. ustawa z 27.04.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 460 ze zm.) oraz aktualnie obowiązujące art. 87–96 p.o.ś.

⁴ Art. 91 ust. 9 p.o.ś.

⁵ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.), dalej: ustawa ocenowa.

opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa bez zbędnej zwłoki podaje do publicznej wiadomości informację m.in. o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków oraz
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania⁶.

Po upływie wskazanego terminu organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa rozpatruje zgłoszone uwagi i wnioski, i dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w tym procesie⁷.

W aktualnym stanie prawnym dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku programów ochrony powietrza jest zagwarantowany dla zainteresowanej społeczności przez art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁸, który stanowi: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Trwają jednak prace nad modyfikacją obowiązującego systemu prawnego w tym zakresie. Na zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹. Głównym powodem ich rozpoczęcia była najpierw zapowiedź złożenia skargi¹⁰, a 5.12.2025 r. już oficjalna skarga (C-771/25¹¹) Komisji Europejskiej, w której zarzuca się Polsce uchybienie zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy

⁶ Art. 39 ustawy ocnowej.

⁷ Art. 42 ustawy ocnowej.

⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2026 r. poz. 720 ze zm.), dalej: u.s.w.

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, został przyjęty w grudniu 2025 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów, w styczniu 2026 r. został skierowany do Rządowego Centrum Legislacji celem rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą oraz skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która ostatecznie przyjęła projekt 23.06.2026 r. (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350/katalog/13151458#13151458>, dostęp: 15.09.2026 r.).

¹⁰ Jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji: Sprawa była podniesiona podczas spotkania z Komisją Europejską w czerwcu 2024 r. (tzw. Package Meeting), w toku którego Polska podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, że sądowa kontrola planów jest możliwa na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, deklarując jednocześnie możliwość wprowadzenia zmian zapewniających szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości przy okazji wdrażania nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 2024/2881), dalej: dyrektywa 2024/2881. Komisja Europejska wskazała jednak, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla planów ochrony powietrza jest wymagany przez obecną dyrektywę zgodnie z interpretacją TSUE, a zatem Polska musi jak najszybciej spełnić ten obowiązek, nie czekając na transpozycję dyrektywy 2024/2881.

¹¹ Skarga wniesiona w dniu 28.11.2025 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. UE C 2026/451).

art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy¹² w zw. z art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹³, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ w zw. z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE oraz art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus¹⁵.

Konwencja z Aarhus w art. 9 ust. 3 wymaga, aby każdy członek społeczeństwa, który spełnia wymagania określone w prawie krajowym, miał zapewniony dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Jednym z podstawowych argumentów, które legły u podstaw stawianych Polsce zarzutów, było stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym polskie sądy administracyjne interpretują wymóg wykazania interesu prawnego w sposób restrykcyjny, odrzucając jako niedopuszczalne skargi wnoszone przez mieszkańców obszaru, którego sprawa dotyczy, oraz przez organizacje ekologiczne, ze względu na brak wykazania interesu prawnego.

Projektowane przepisy, nad którymi toczą się aktualnie prace legislacyjne, zapewniają możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza i uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 p.o.ś., oraz uchwałę w sprawie planu działań krótkoterminowych, o której mowa w art. 92 p.o.ś., jak również na niepodjęcie tych uchwał, także innym podmiotom niż te określone w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 u.s.w. Projektodawca w uzasadnieniu wskazał, że uprawnienie określone w przywołanej ustawie ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, albo bezczynnością organu samorządu województwa w zakresie czynności nakazanych prawem, albo przez podejmowane przez organy samorządu województwa czynności prawne lub faktyczne.

Ciekawe stanowisko w toku konsultacji publicznych projektu zajął Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego¹⁶, wskazując, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.07.2023 r.¹⁷ w sprawie skargi złożonej przez osobę fizyczną na program ochrony powietrza dla Mazowsza istnieje możliwość zaskarżania

¹² Art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1), dalej: dyrektywa 2008/50/WE lub dyrektywa CAFE, wymaga, aby w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zanieczyszczeń w powietrzu przekraczają poziomy dopuszczalne lub poziomy docelowe, zostały opracowane programy ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu określenia działań, które zapewnią w możliwie najkrótszym terminie zgodność z określonymi normami dla tych zanieczyszczeń powietrza.

¹³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 13).

¹⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, s. 389).

¹⁵ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.), dalej: konwencja z Aarhus.

¹⁶ Zob. raport z konsultacji publicznych projektu dostępny pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350/katalog/13151458#13151458> (dostęp: 15.09.2026 r.).

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 10.07.2023 r., IV SA/Wa 771/23, LEX nr 3704699.

go przez osoby fizyczne. W tym wyroku sąd wskazał, że mają one interes prawny, co wynika z faktu bycia właścicielem nieruchomości (albo posiadania innego do niej prawa), ewentualnie urządzenia grzewczego. W opinii zgłaszającego uwagę Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego powyższe można odnieść także do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz do organizacji społecznych (one również mogą posiadać prawa rzeczowe do nieruchomości); co za tym idzie: osoby fizyczne, podmioty gospodarcze i organizacje społeczne mogą wykazać swój interes prawny, a w konsekwencji – skutecznie zaskarżyć programy ochrony powietrza. W swoim stanowisku wskazał jednocześnie, że obecnie prawo do sądu dla ww. podmiotów jest ograniczone do zaskarzania tych przepisów programów ochrony powietrza, które wprowadzają ograniczenia w korzystaniu z konkretnych urządzeń grzewczych i dmuchaw. W ocenie zgłaszającego uwagę będzie to jednak wystarczające, ponieważ społeczeństwo ma prawo wnosić uwagi do programów ochrony powietrza na etapie ich przygotowywania. W konsultacjach publicznych wybrzmiewało ponadto stanowisko, że szeroka możliwość zaskarzania już przyjętych dokumentów może doprowadzić do dużego obciążenia urzędów marszałkowskich i sądów, a w rezultacie – do ich destabilizacji. Podkreślano jednocześnie, że ewentualne stwierdzenie nieważności programów ochrony powietrza przez sąd będzie miało negatywny wpływ na ochronę powietrza – w takiej sytuacji dane województwo pozostanie bez przepisów regulujących obowiązki poszczególnych organów w zakresie ochrony powietrza (przynajmniej do czasu uchwalenia nowych aktów w tym zakresie).

Zgodnie z projektowanym przepisem art. 96b p.o.ś. możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na ww. uchwały lub bezczynność bez konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w., będzie przysługiwała:

- 1) osobie fizycznej posiadającej miejsce zamieszkania w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych;
- 2) osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzącej działalność gospodarczą albo statutową w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych, przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem ogłoszenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, jego aktualizacji lub też planu działań krótkoterminowych albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie takiej uchwały;
- 3) organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, prowadzącej działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony zdrowia ludzkiego przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem ogłoszenia ww. uchwały albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie ww. uchwały.

Analiza projektowanych regulacji wskazuje, że kluczowe dla możliwości zaskarżenia programu ochrony powietrza przez wszystkie trzy grupy podmiotów będzie wykazanie interesu faktycznego oraz dotrzymanie 6-miesięcznego terminu na wniesienie skargi, liczonego od dnia ogłoszenia uchwały w sprawie programu ochrony powietrza.

Wymogi odnoszące się do konieczności wykazania interesu faktycznego w zaskarżeniu, związane odpowiednio z (*ad* 1) miejscem zamieszkania, (*ad* 2) miejscem prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej w danej strefie wynikają z potrzeby wykazania, że skargę składa „członek zainteresowanej społeczności”. Artykuł 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus jest bowiem interpretowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz organy konwencji z Aarhus w ten sposób, że krajowe wymogi proceduralne muszą zapewniać zainteresowanym jednostkom dostęp do środków odwoławczych w celu zaskarżenia działań lub zaniechań w dziedzinie środowiska.

Miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej w danej strefie pozwala, w ocenie projektodawcy, w odpowiedni sposób wykazać, że dana osoba lub jednostka jest członkiem zainteresowanej społeczności tej strefy. Wiążąc się z daną strefą poprzez swoje decyzje życiowe, zawodowe lub organizacyjne, dana osoba lub jednostka powinna uzyskiwać prawo do większego poziomu ingerencji w obowiązujące w tej strefie zasady i wymogi oraz prawo do egzekwowania od władz wykonywania przez nie określonych prawem obowiązków. W innym przypadku można przyjąć, że dana uchwała bezpośrednio nie dotyczy tego skarżącego i nie wpływa na jego warunki życia, zdrowia lub uwarunkowania prowadzenia działalności¹⁸.

Sytuacja osób fizycznych i osób prawnych została jednakże zróżnicowana, jeżeli chodzi o faktyczny związek z danym obszarem, którego dotyczy program ochrony powietrza, co jest uzasadniane celem planów ochrony powietrza – czyli zaplanowanie i realizacja działań, których bezpośrednim skutkiem ma być dotrzymanie odpowiednich wartości powietrza, a zatem poprawa jakości powietrza w danej strefie, a przecież jakość powietrza ma istotny wpływ przede wszystkim na zdrowie i jakość życia osób fizycznych w danej strefie. To właśnie osoby fizyczne zamieszkujące daną strefę powinny móc zatem w sposób nieograniczony korzystać z prawa zaskarżenia stosownej uchwały albo jej braku. Natomiast w przypadku osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwestia ochrony zdrowia i warunków życia nie znajduje zastosowania. I tym właśnie uzasadniono ustalenie bardziej rygorystycznych wymogów. W ocenie projektodawcy uznanie danego podmiotu za członka zainteresowanej społeczności powinno być oparte na jego faktycznym związaniu z danym obszarem, o którym można mówić dopiero w przypadku prowadzenia tam działalności przez dłuższy czas. W celu ujednolicenia z wymogiem stawianym wobec organizacji ekologicznych próg czasowy prowadzenia działalności uprawniających do wniesienia skargi określono na 12 miesięcy jako odpowiedni z punktu widzenia wykazania trwałości związania podmiotu z daną strefą i pozwalający na uniknięcie ryzyka tymczasowego zakładania działalności w danej strefie tylko w celu wniesienia skargi. Z kolei w przypadku organizacji ekologicznych analogiczny warunek wykazania interesu faktycznego w zaskarżeniu uzasadniono definicją takich organizacji zawartą w Konwencji z Aarhus („organizacje pozarządowe **działające** na rzecz ochrony środowiska” – gdzie „działające” interpretuje się jako „faktycznie działające”, czyli posiadające już jakiś staż w tej działalności). Warunki formalne, które muszą spełnić organizacje ekologiczne w celu skorzystania

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dostępne w zakładce Rada Ministrów: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350> (dostęp: 15.09.2025 r.).

z możliwości zaskarżenia, określono w sposób analogiczny do warunków określonych w art. 44 ust. 1 ustawy ocenowej.

W tym miejscu warto rozważyć jeszcze jeden z postulatów zgłaszanych w toku wspomnianych już konsultacji publicznych projektu, odnoszący się do zakresu podmiotowego w części dotyczącej osób fizycznych. Propozycja polegała na wskazaniu, że skargę na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza wnieść mogłaby nie tylko osoba fizyczna, posiadająca miejsce zamieszkania w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza lub jego aktualizacja (jak stanowi art. 96b pkt 21 projektowanej ustawy), ale także osoba fizyczna posiadająca miejsce zamieszkania „na obszarze, na którym mogą być odczuwane skutki związane z realizacją tych dokumentów”. Uzasadniając przedmiotową propozycję, wskazano, że chociaż programy ochrony powietrza opracowuje się w strefach, to skutki dla zdrowia ludzi wynikające z jakości powietrza mogą być odczuwalne nie tylko w danej strefie, ale również poza jej granicą. Zanieczyszczenia powietrza mogą się przemieszczać na znaczne odległości i wpływać na zdrowie ludzi także poza granicą danej strefy, a Komisja Europejska argumentowała, że „ochrona ludzkiego zdrowia nie powinna być postrzegana jako ograniczona do bezpośrednich zagrożeń o charakterze lokalnym”¹⁹. Brak możliwości jednoznacznego określenia obszaru, na którym mogą być odczuwalne skutki programów ochrony powietrza przy tak nieprecyzyjnym dookreśleniu, spowodował jednak nieuwzględnienie proponowanego postulatu.

Drugim warunkiem skutecznego zaskarżenia programu ochrony powietrza będzie dotrzymanie przez wszystkie opisane wyżej podmioty ustawowego terminu na wniesienie skargi. Będą one mogły wnieść skargę do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia uchwały sejmiku województwa. Projektodawca wskazał, że okres ten pozwoli zrównoważyć prawo do wniesienia skargi z potrzebą zapewnienia trwałości programu ochrony powietrza czy też jego aktualizacji, jak również zabezpieczenia podstaw do realizowania określonych w tych dokumentach działań naprawczych, które są niezbędne z uwagi na przekroczenia w zakresie jakości powietrza w danej strefie²⁰.

Podkreślenia wymaga, że regulacje projektowane w ustawie – Prawo ochrony środowiska wskazujące podmioty, które mogą wnieść skargę na programy ochrony powietrza, jak również warunki, które podmioty te muszą spełnić, stanowią regulację uzupełniającą w stosunku do w art. 90 ust. 1 u.s.w. Na podstawie tych przepisów, jak już wyżej wspomniano, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W takich przypadkach skuteczne wniesienie środka zaskarżenia na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza nie będzie determinowane terminem, a jedynym warunkiem będzie wykazanie naruszenia interesu prawnego. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że wartość trwałości programu ochrony powietrza nie przeważa

¹⁹ Raport z konsultacji publicznych projektu, w szczególności wskazane tam orzecznictwo TSUE (sprawy C-165/09 do C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2011:348).

²⁰ Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w styczniu 2026 r.

w tym przypadku nad wartością ochrony praw jednostki, która wykaże interes prawny, który uległ naruszeniu przez program ochrony powietrza czy jego aktualizację.

Zauważyć jednocześnie należy, że o ile sytuacja podmiotów wnoszących skargę na uchwałę w sprawie programów ochrony powietrza na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska jest zróżnicowana ze względu na 6-miesięczny termin, którego nie przewiduje ustawa o samorządzie województwa, o tyle w przypadku, gdy przedmiotem skargi będzie bezczynność organu, czyli niewydanie uchwały w sprawie programu ochrony powietrza – sytuacja podmiotów skarżących zarówno na podstawie art. 96b p.o.ś., jak również na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.w. będzie identyczna. Przedmiotem skargi na podstawie art. 96b p.o.ś. będzie brak uchwały²¹, a przedmiotem skargi na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.w. – niewykonanie czynności nakazanej prawem, czyli nieuchwalenie programu ochrony powietrza w przypadkach, o których mowa w art. 91 ust. 9 p.o.ś. W razie niepodjęcia tych uchwał przez organy samorządu województwa, w terminach określonych ww. przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska, osoby i podmioty, o których mowa w art. 96b p.o.ś., mają możliwość złożenia skargi na bezczynność organu, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.w. Skarga ta może zostać wniesiona w dowolnym terminie i nie ma ograniczenia czasowego. Ograniczenie wniesienia skargi terminem uznano w takim przypadku za niezasadne – jeśli organy publiczne nie realizują swoich obowiązków, to obywatele powinni mieć możliwość interweniowania w trybie skargowym w każdym czasie²².

Podsumowując, należy stwierdzić, że istotą projektowanych zmian jest rozszerzenie katalogu podmiotowego uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza, uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, oraz brak takiej uchwały, a tryb wnoszenia i sposób rozpatrywania skarg pozostaje bez zmian. Czas pokaże, czy wprowadzane zmiany pozwoliły w odpowiedni sposób wyważyć różne wartości. Z jednej strony program ochrony powietrza to jeden z kluczowych instrumentów polityki ochrony środowiska, która wymaga skutecznych narzędzi realizacji, a z drugiej strony zaistniała konieczność zapewnienia szerszego niż dotychczas dostępu do wymiaru sprawiedliwości determinowana skargą Komisji Europejskiej. Faktem jest, że po blisko 25 latach obowiązywania regulacje dotyczące programów ochrony powietrza zawarte w ustawie – Prawo ochrony środowiska, jak również wynikające z ustawy o samorządzie województwa postanowienia dotyczące możliwości zaskarżenia tych aktów prawa miejscowego oraz ich braku okazały się niewystarczające. Czy przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, przyznający szersze niż dotychczas uprawnienia organizacjom ekologicznym i w ogóle „zainteresowanej społeczności”, będzie wystarczający? Client Earth Prawnicy dla Ziemi oraz Frank Bold już teraz zapowiedzieli w swoim stanowisku²³, że wskazane rozwiązania należy traktować

²¹ Warto zauważyć, że początkowa wersja projektu skierowana do konsultacji nie przewidywała takiej możliwości, na co zwracały uwagę organizacje pozarządowe, zwłaszcza ClientEarth (pkt 56). Szerzej zob. raport z konsultacji publicznych projektu dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401350/13151458/13151461/dokument741731.docx> (dostęp: 15.09.2026 r.).

²² Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

²³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401350/13151458/13151461/dokument736531.pdf> (dostęp: 15.09.2026 r.).

jako tymczasowe – argumentowali, że wzorzec normatywny, na podstawie którego Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w tej sprawie, jest szerszy niż wskazany w poddanym analizie uzasadnieniu projektu i nie ogranicza się jedynie do zakresu regulowanego omawianą nowelizacją, lecz dotyczy także szerszego katalogu przedmiotowego i podmiotowego oraz zakresu kontroli sądowoadministracyjnej.

Abstract

Air quality programs and access to justice – planned changes in the Environmental Protection Act (status as of January 2026)

Dr Anna Kosińska-Żywar – attorney-at-law, legislator, assistant professor
at the University of Rzeszów
ORCID: 0009-0002-7257-8154

The aim of the article is to analyse the directions of changes in the provisions included for many years in the Environmental Protection Act, concerning appeals against air protection programmes, on which legislative work is underway in connection with the complaint of the European Commission against Poland.

Keywords: *air protection programs, acces to justice, complaint (C-771/25) EC v. PL*

Tomasz Godlewski

doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-1813-4248

Warianty przedsięwzięcia jako środek prawny realizacji publicznego prawa do środowiska

Słowa kluczowe: *prawo do środowiska, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, przedsięwzięcia, warianty realizacji, raport, racjonalność wariantu*

1. Wprowadzenie

XV Łódzkie Spotkania Prawnicze zostały poświęcone zagadnieniu prawa do środowiska jako publicznego prawa podmiotowego. Konkluzja płynąca z obrad wydaje się jednoznaczna. Artykuł 74 Konstytucji RP¹ pozwala stwierdzić, że już na gruncie ustawy zasadniczej zagwarantowano publiczne prawo do środowiska². Zagwarantowanie prawa do środowiska na poziomie konstytucyjnym oznacza, że sposób korzystania z tego prawa musi zostać skonkretyzowany w postaci praw i obowiązków uregulowanych na poziomie ustawowym. Prawo do środowiska może zostać zrekonstruowane przez próbę stworzenia katalogu norm prawnych, których celem i zadaniem jest realizacja tego prawa. Celem tego opracowania jest jednak nie tego rodzaju próba ogólnego spojrzenia na publiczne prawo do środowiska, lecz analiza jednej z instytucji prawnych służących, w mojej ocenie, realizacji tego prawa i to też nie w jej całokształcie, ale w odniesieniu do jednego, istotnego elementu tej instytucji. W tym celu w artykule poddano dogmatyczno-prawnej analizie między innymi problemy orzecznicze, rozstrzygane w związku z tym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Chciałbym również wykorzystać tę okazję do zapoczątkowania dyskusji na temat racjonalności sposobu ukształtowania tytułowej instytucji prawnej właśnie w kontekście możliwości realizacji za jej pośrednictwem publicznego prawa do środowiska.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Szerzej na ten temat: P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 349–384.

2. Stan prawny

W obecnym kształcie tzw. indywidualna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została uregulowana w ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³, która stanowi implementację dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁴. W toku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko sporządzany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, będący dokumentem prywatnym o szczególnej mocy dowodowej⁵. Dokument ten podlega w toku postępowania analizie i ocenie organu (a także organów współdziałających), a jego elementy zostały precyzyjnie określone w art. 66 ust. 1 u.u.i.o.ś. Wariantów dotyczy art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.o.ś., który stanowi, że raport powinien zawierać „opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym”.

Obowiązek przedstawienia wariantów realizacji przedsięwzięcia ma swoje źródło w prawie unijnym (wspólnotowym). Artykuł 5 ust. 3 tiret czwarte dyrektywy 85/337/EWG określał cel prawodawcy unijnego, żeby informacje dostarczane w ramach oceny oddziaływania na środowisko przez podmiot mający zamiar realizować to przedsięwzięcie uwzględniały co najmniej zarys zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych do realizacji, w tym także ze wskazaniem zasadniczych powodów wyboru danego wariantu, ale z uwzględnieniem skutków środowiskowych. Już po wejściu w życie ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku dyrektywa 85/337/EWG została uchylona, a w jej miejsce weszła w życie obowiązująca do dziś dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁶, zmieniona dyrek-

³ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.), dalej: ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku lub u.u.i.o.ś. Przepisy tej ustawy były wielokrotnie nowelizowane. Do 2023 r. miało miejsce 81 zmian – A. Haładyj, K. Tokarczyk-Dorociak, Ł. Szkudlarek, *Is there any EIA simplification?: reflections on procedural aspects of the Polish system, „Impact Assessment and Project Appraisal”* 2022/41(3), s. 223–227. Od tego czasu weszło w życie jeszcze niemal 20 zmian.

⁴ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L 175, s. 40).

⁵ J. Stelmasiak, *Charakterystyka ogólna raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako dowodu w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej: księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 539–546.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1), dalej: dyrektywa 2011/92/UE.

tywą 2014/52/UE⁷. W obecnym stanie prawnym art. 5 ust. 1 lit. d dyrektywy 2011/92/UE zakłada konieczność przedstawienia w toku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozsądnych rozwiązań alternatywnych, które są odpowiednie dla konkretnego projektu i jego specyfiki (*a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics*). Stąd też zmiana prawa polskiego z 2015 r., wprowadzona nowelizacją ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku⁸, która weszła w życie 1.01.2017 r. Od tej daty zarówno wariant alternatywny, jak i wariant najkorzystniejszy dla środowiska muszą być racjonalne.

Druga istotna zmiana art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.o.ś. nastąpiła w 2023 r.⁹ i to ta nowelizacja nadała tej normie prawnej obecne brzmienie. Zmiana ta jest kontrowersyjna, jest bowiem sprzeczna z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem sądów administracyjnych¹⁰. Obecnie racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być z mocy prawa jednocześnie wariantem wybranym do realizacji lub racjonalnym wariantem alternatywnym, co może być (i zapewne będzie) wykorzystywane przez autorów raportów. Chociaż odstępienie od obowiązku przedstawienia trzech wariantów ma być wyjątkiem od reguły, to jednak zastosowanie tego wyjątku nie zostało przez ustawodawcę ograniczone żadnym dodatkowym warunkiem.

3. Cel obowiązku przedstawienia i oceny wariantów realizacji przedsięwzięcia

Przyjmuje się, że warianty te pełnią kluczową rolę w procesie oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ umożliwiają dokonanie rzetelnej analizy porównawczej. Podkreśla się, że dopiero zestawienie co najmniej trzech wariantów tworzy „siatkę porównawczą”, stanowiącą podstawę weryfikacji przez organ administracji¹¹. Jednym z obligatoryjnych

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16.04.2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 124, s. 1).

⁸ Ustawa z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936).

⁹ Ustawa z 13.07.2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).

¹⁰ Np. wyroki NSA: z 17.01.2018 r., II OSK 813/16, LEX nr 2461229; z 27.04.2018 r., II OSK 2849/17, LEX nr 2503855. Więcej na ten temat: J. Stelmasiak, T. Godlewski, *Racjonalność wariantu realizacji przedsięwzięcia – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.12.2024 r.*, III OSK 4825/21, „Glosa” 2025/2, s. 69–70 oraz A. Chochół, *Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2025/1, s. 9–34.

¹¹ L. Staniszevska, *Wariantowanie przedsięwzięcia przedstawione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – aspekty wybrane* [w:] *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, red. M. Kapusta, A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, A. Rabiega-Przyłęcka, P. Wilczyński, Warszawa 2025, s. 400.

elementów jest przy tym wariant najkorzystniejszy dla środowiska, który – obok wariantu wnioskodawcy i alternatywnego – powinien zostać opisany w raporcie. Zakres wymaganych wariantów nie jest przy tym pozostawiony dowolnej ocenie wnioskodawcy, ale wynika z przepisów prawa¹². Przyjmuje się, że alternatywność polega na przedstawieniu rozwiązań różniących się technologicznie lub przestrzennie, ewentualnie także pod względem społecznym lub ekonomicznym, przy czym kryteria te powinny być dostosowane do konkretnego przedsięwzięcia. Nie można jednocześnie sprowadzać wariantów wyłącznie do rozwiązań lokalizacyjnych¹³. Warianty inne niż wnioskodawcy muszą być racjonalne, czyli możliwe do wykonania i nie mogą mieć charakteru pozornego – powinny zapewniać organowi rzeczywisty wybór. Nie spełnia tego wymogu raport, który wskazuje kilka wariantów, ale w istocie wyklucza realizację części z nich. Taka wadliwość może prowadzić do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Wariant pozorny to taki, którego realizacja jest faktycznie lub technicznie niemożliwa bądź wykluczona z przyczyn ekonomicznych lub lokalizacyjnych¹⁴.

Celem wariantowania jest więc umożliwienie organowi dokonania wyboru w zakresie tego, jak przedsięwzięcie zostanie zrealizowane¹⁵. Mając na uwadze, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest decyzją związaną¹⁶, daje to większy wybór niż tylko ograniczony do wydania decyzji lub odmowy jej wydania. O ile jednak umożliwienie organowi wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy w sposób wykraczający poza rozstrzygnięcie pozytywne i negatywne należy ocenić pozytywnie, o tyle kwestią o zasadniczym znaczeniu jest ustalenie, w jaki sposób ten wybór rzeczywiście wpływa na rozstrzygnięcie organu.

Analiza zarówno orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i przede wszystkim przepisów ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku prowadzi do wniosku, że w przypadku spełnienia przez podmiot wnoszący o wydanie decyzji środowiskowej i przy braku przeszkód prawnych, takich jak sprzeczność planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.u.i.o.ś.), właściwy organ jest zobowiązany do ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w kształcie zaproponowanym w raporcie. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest przypadek z art. 81 ust. 1 u.u.i.o.ś., który stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, właściwy organ, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których stanowi art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.o.ś., wariant dopuszczony do realizacji. Brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w jednym z tych wariantów lub brak zgody wnioskodawcy oznacza brak zgody na realizację przedsięwzięcia. Przepis art. 81

¹² Wyroki NSA: z 20.04.2021 r., III OSK 376/21, LEX nr 3178672; z 16.12.2025, III OSK 331/23, LEX nr 4014034.

¹³ Wyrok NSA z 18.06.2024 r., III OSK 3819/21, LEX nr 3737170.

¹⁴ Wyrok NSA z 12.12.2024 r., III OSK 4825/21, LEX nr 3834545.

¹⁵ M. Bar, *Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowania przedsięwzięcia*, „Prawo i Środowisko” 2015/2, s. 100.

¹⁶ Wyrok NSA z 9.12.2025 r., III OSK 1871/23, LEX nr 4019868 oraz G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 220–221.

ust. 1 u.u.i.o.ś. również podlegał zmianom. W poprzednim brzmieniu, obowiązującym do 24.09.2019 r., wybór wariantu innego niż proponowany przez wnioskodawcę uzależniony był od „zasadności” realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie, a nie od braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie zaproponowanym. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej¹⁷ wskazano wówczas, że pojęcie zasadności nie stanowi precyzyjnego kryterium uzasadniającego nałożenie obowiązku realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany. Projekt zastąpił je przesłanką „braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę”, rozumianą jako niezgodność z wymaganiami ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku (w szczególności niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub brak możliwości zastosowania środków z art. 82 ust. 1 pkt 2 u.u.i.o.ś.).

Jaki zatem wybór ma organ wydający decyzję? W mojej ocenie jest to wybór wyłącznie pozorny. Jak przyznaje sam ustawodawca w powołanym wyżej uzasadnieniu projektu, co do zasady organ, wydając decyzję pozytywną, określa środowiskowe uwarunkowania w kształcie zaproponowanym przez wnioskodawcę. Możliwość wyboru innego wariantu jest więc sytuacją wyjątkową, wymaga zgody wnioskodawcy i w istocie sprowadza się do dwóch wskazanych wyżej przypadków. Należy przy tym pamiętać, że o ile w raporcie wskazuje się i uzasadnia trzy (lub wyjątkowo dwa) warianty realizacji przedsięwzięcia, o tyle wszystkie pozostałe wymogi raportu z art. 66 ust. 1 u.u.i.o.ś. określa się „pod wariant wnioskodawcy”. Zastosowanie art. 81 ust. 1 u.u.i.o.ś. w praktyce będzie się wiązać z koniecznością przygotowania nowego raportu. Co więcej, wyjątkowość zastosowania tego przepisu wynika także ze wskazanych wyżej zasad wariantowania i wymaga daleko posuniętej ostrożności organu – nie chodzi przecież tutaj o sytuację, w której wariant zaproponowany przez wnioskodawcę jest wariantem niemożliwym do realizacji – wariantem pozornym. W takiej sytuacji należałoby bowiem mówić o wadliwości raportu, a nie o przesłance zastosowania art. 81 ust. 1 u.u.i.o.ś.

Kolejne, jeszcze dalej idące pytanie, które nasuwa się w związku z takim sposobem prawnego ukształtowania wariantów realizacji przedsięwzięcia, to pytanie o racjonalność prawodawcy unijnego i krajowego, który zobowiązuje wnioskodawcę do wskazania wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, jednocześnie w istocie z góry zakładając, że wariant ten nie zostanie wskazany jako wariant przeznaczony do realizacji. Pytanie to wydaje się zasadne nawet w obecnym stanie prawnym, gdzie racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji. Mając świadomość, że rozwiązania bardziej korzystne dla środowiska są rozwiązaniami zazwyczaj wiążącymi się z wyższymi kosztami realizacji i eksploatacji, można chyba założyć, że autorzy raportu skorzystają raczej z drugiej formy wyjątku od reguły trzech wariantów i utożsamią racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska z racjonalnym wariantem alternatywnym. Przeważający będzie zatem ekonomiczny, a nie ekologiczny,

¹⁷ Projekt ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3616. Ustawa weszła w życie 24.09.2019 r. i została opublikowana w Dz.U. poz. 1712.

aspekt przedsięwzięcia¹⁸. Nie ma chyba wątpliwości, że ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku jest jednym z zasadniczych filarów systemu prawa ochrony środowiska w Polsce, który konkretyzuje również konstytucyjne prawo do informacji o środowisku i zasadę partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Nawet przy założeniu, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ze swej natury zakłada ingerencję w środowisko (choć jest to ingerencja prawnie dopuszczalna), to jednak aksjologiczną podstawą tej regulacji jest ochrona środowiska jako dobra wspólnego, a procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest formą realizacji publicznego prawa podmiotowego do środowiska. I w tym postępowaniu prawo to realizowane jest w co najmniej trzech aspektach. Z jednej strony wnioskodawca domaga się formalno-prawnego uregulowania zasad korzystania ze środowiska. Z drugiej natomiast strony postępowania (art. 74 ust. 3a u.u.i.o.ś.) mogą domagać się, w granicach swojego interesu prawnego, zgodnego z prawem określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, z poszanowaniem dla przysługujących im dóbr chronionych takich jak zdrowie i życie. Oddziaływanie na środowisko to przecież również oddziaływanie na zdrowie ludzi¹⁹. Z trzeciej wreszcie strony społeczeństwo (zainteresowana społeczność) w granicach przyznanych uprawnień (art. 33–38 u.u.i.o.ś.) może działać niezależnie od interesu prawnego lub nawet faktycznego, wyłącznie na rzecz ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko. W każdym z tych trzech przypadków konkretne podmioty występują do organu administracji, a więc w istocie do władzy publicznej, o zapewnienie właściwej ochrony środowiska, a zatem korzystają z jednego z instrumentów prawnych służących realizacji publicznego prawa podmiotowego do środowiska. Zarówno strony, jak i zainteresowana społeczność mogą skorzystać z wariantów realizacji przedsięwzięcia jako argumentu przemawiającego za realizacją przedsięwzięcia w innym kształcie niż przewidział to wnioskodawca. Niestety sam argument, że przedsięwzięcie może zostać zrealizowane w sposób korzystniejszy dla środowiska, nie ma żadnego wpływu na możliwość wskazania przez organ wariantu proekologicznego jako wariantu przeznaczonego do realizacji. Moim zdaniem z punktu widzenia wariantów realizacji przedsięwzięcia ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi w obecnym kształcie ułomny instrument prawny, sprzyjający raczej wnioskodawcy niż stronom postępowania, społeczeństwu lub – ogólnie ujmując – środowisku. W tej sytuacji *de lege ferenda* zasadne wydaje się takie ukształtowanie wariantowania przedsięwzięcia, które zapewni organowi rzeczywisty wybór optymalnego wariantu. Ponadto trudno, w mojej ocenie, znaleźć racjonalne uzasadnienie dla nałożenia na wnioskodawcę obowiązku znalezienia rozwiązania najbardziej proekologicznego, przy założeniu, że przyjęcie tego rozwiązania nie jest nawet w jakikolwiek sposób promowane.

¹⁸ Szerzej na ten temat C. Gronow, *The role of alternatives analysis in proponent decision-making about hydropower*, „Environmental Impact Assessment Review” 2024/105.

¹⁹ Artykuł 3 pkt 11 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

4. Podsumowanie

Analiza przepisów ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku oraz orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że wariantowanie przedsięwzięcia stanowi kluczowy element procedury oceny oddziaływania na środowisko, służący stworzeniu podstawy porównawczej dla rozstrzygnięcia organu. Wymóg przedstawienia co najmniej trzech odrębnych wariantów ma zapewnić wybór i umożliwić rzetelną ocenę wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Pomimo jednak istotnej roli wariantowania – jego wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy jest ograniczony. Wynika to z charakteru decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako decyzji związanej, w której organ co do zasady zatwierdza wariant zaproponowany przez wnioskodawcę. Możliwość wyboru innego wariantu ma charakter wyjątkowy, wymaga spełnienia ustawowych przesłanek oraz zgody wnioskodawcy, co w praktyce czyni tę kompetencję pozorną, a przynajmniej ułomną. W konsekwencji wariantowanie, choć formalnie stanowi jeden z podstawowych instrumentów ochrony środowiska i realizacji prawa do środowiska, w obecnym modelu normatywnym pełni funkcję ograniczoną i w większym stopniu sprzyja wnioskodawcy, niż zapewnia efektywną ochronę środowiska jako dobra wspólnego.

Abstract

Project alternatives as a legal instrument for the implementation of the public subjective right to the environment

Dr Tomasz Godlewski – Faculty of Law and Administration, Department of Administrative Law and Administrative Science, University of Lodz
ORCID: 0000-0002-1813-4248

The paper examines project alternatives in EIA as a tool for implementing the constitutional right to the environment. Based on Polish law and case-law, it shows that although alternatives create a comparative framework, the binding nature of environmental decisions limits the authority's real discretion. Consequently, the mechanism remains largely formal and tends to favor the developer rather than ensure effective environmental protection.

Keywords: *the right to the environment, decision on environmental conditions, project, implementation variants, report, reasonable alternatives*

Bibliografia / References

- Bar M., *Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowania przedsięwzięcia*, „Prawo i Środowisko” 2015/2
- Chochół A., *Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2025/1

- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011
- Gronow C., *The role of alternatives analysis in proponent decision-making about hydropower*, „Environmental Impact Assessment Review” 2024/105
- Haładyj A., Tokarczyk-Dorociak K., Szkudlarek Ł., *Is there any EIA simplification?: reflections on procedural aspects of the Polish system*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2022/41(3)
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012
- Staniszewska L., *Wariantowanie przedsięwzięcia przedstawione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – aspekty wybrane* [w:] *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, red. M. Kapusta, A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, A. Rabiega-Przyłęcka, P. Wilczyński, Warszawa 2025
- Stelmasiak J., *Charakterystyka ogólna raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako dowodu w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej: księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019
- Stelmasiak J., Godlewski T., *Racjonalność wariantu realizacji przedsięwzięcia – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2024 r., III OSK 4825/21*, „Glosa” 2025/2

Piotr Ruczkowski

doktor habilitowany, profesor UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-4344-9417

Prawo do środowiska a realizacja inwestycji lotniskowych – wybrane aspekty

Słowa kluczowe: prawo do środowiska, ochrona środowiska, inwestycje lotniskowe, budowa lotniska

1. Uwagi wprowadzające

W Polsce i na świecie od wielu lat odnotowujemy znaczący wzrost pasażerskiego i towarowego ruchu lotniczego, co wymusza planowanie i realizację nowych inwestycji lotniskowych oraz rozbudowę już istniejącej infrastruktury lotniczej¹. Budowa lotnisk i rozbudowa infrastruktury towarzyszącej należą do przedsięwzięć znacznie ingerujących w środowisko. Sektor lotnictwa jest źródłem emisji gazów cieplarnianych oraz hałasu, co niekorzystnie wpływa na zdrowie człowieka i środowisko. Wymusza to potrzebę podejmowania przez władze publiczne odpowiednich działań, które będą łagodziły skalę negatywnego wpływu rozwoju infrastruktury lotniczej na środowisko. Jednocześnie nie można zapominać, że ruch lotniczy ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny. Konieczne jest więc podejmowanie działań: ukierunkowanych na zrównoważony rozwój oraz na rzecz zrównoważonego lotnictwa, tj. z jednej strony łagodzących negatywny wpływ budowy, rozbudowy i eksploatacji lotnisk na środowisko, z drugiej zaś niepozbawiających korzyści, które wiążą się z rozwijającym się rynkiem lotniczym².

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę regulacji prawnych dotyczących realizacji inwestycji lotniskowych z perspektywy prawa do środowiska. Zagadnienie to jest złożone, wielowątkowe i może być analizowane w różnych kontekstach, tj. planowania i budowy lotniska, a także późniejszego użytkowania tudzież rozbudowy lotniska; z perspektywy ochrony środowiska, praw jednostki do czystego środowiska, ale też z punktu widzenia

¹ Zob. W. Pędziwiatr, *Infrastruktura lotniskowa w Polsce: retrospekcja, teraźniejszość, perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010/52, s. 535–544; D. Brzezińska-Taras, *Perspektywy rozwoju infrastruktury lotnictwa komunikacyjnego w Polsce w latach 2015–2035*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych” 2016/1, s. 13–26; T. Szpikowski, *Polska Infrastruktura lotniskowa*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2022/3(74), s. 99–123.

² M. Kwiecińska, E. Ordyniec, *Infrastruktura lotniskowa jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego na przykładzie Centralnego Portu Komunikacyjnego*, „Aviation and Security Issues” 2022/2(2), s. 65–77.

inwestora korzystającego ze środowiska. Tak zarysowana problematyka z pewnością mogłaby być przedmiotem liczącej nawet kilkaset stron monografii, więc na łamach ograniczonego objętościowo artykułu mogą zostać przedstawione tylko wybrane zagadnienia.

Prawo do środowiska jest uznawane za prawo człowieka, publiczne prawo podmiotowe, traktowane jako dobro wspólne³, a także jako dobro każdej jednostki. Odnosząc się jeszcze do kwestii stosowanej terminologii, warto doprecyzować, że w pracy skupiono się przede wszystkim na portach lotniczych, czyli lotniskach użytku publicznego wykorzystywanych do lotów handlowych. Lot handlowy jest to lot związany z lądowaniem handlowym, czyli lądowaniem w celu zabrania lub pozostawienia pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, przewożonych odpłatnie (art. 2 pkt 8, 9, 17 ustawy – Prawo lotnicze⁴). Lotnisko użytku publicznego jest to lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości (art. 54 ust. 2 u.p.l.). Ustawodawca w art. 2 pkt 7 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵ zdefiniował też pojęcie inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako budowę, przebudowę lub rozbudowę lotniska użytku publicznego lub urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego.

Do najważniejszych elementów infrastruktury portu lotniczego zalicza się:

- 1) strefę operacyjną lotniska (ang. *airside*), obejmującą płyty postojowe, drogi kołowania, drogi startowe, a także wieżę kontroli lotów, hangary itp.;
- 2) strefę ogólnodostępną (ang. *landside*), obejmującą infrastrukturę do obsługi podróży i bagażu, np. terminal pasażerski, parkingi, przystanki autobusowe, postoje taksówek bezpośrednio przed terminalem;
- 3) strefę wsparcia lotniska, obejmującą infrastrukturę wspierającą operacje lotnicze, np. infrastrukturę paliwową;
- 4) infrastrukturę uzupełniającą, obejmującą infrastrukturę poza działaniem portu lotniczego⁶.

Jak wyżej wspomniano, w niniejszym pracowniu przeanalizowano regulacje prawne odnoszące się do inwestycji lotniskowych w kontekście prawa do środowiska. Już w tym miejscu warto więc zasygnalizować, że realizacja dużych przedsięwzięć budowlanych i infrastrukturalnych – a do takich należy budowa i rozbudowa lotniska oraz późniejsze jego

³ Zob. *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpius, P. Sadowski, Toruń 2018; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012; P. Korzeniowski, *Pojęcie „środowiska jako dobro wspólne” w systemie ochrony praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025/1, s. 24–36.

⁴ Ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.), dalej: u.p.l.

⁵ Ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1464), dalej: u.z.p.r.i.l.

⁶ <https://portpolska.pl/pl/dla-mieszkancow/program-lotniskowy/infrastruktura-lotniskowa> (dostęp: 17.08.2026 r.); H. Dörr, *Landside – airside – Airports als Schnittstelle für die Energie- und Verkehrswende in der Luftfracht?*, https://www.researchgate.net/publication/363299454_Landside_-_airside_-_Airports_als_Schnittstelle_fur_die_Energie-und_Verkehrswende_in_der_Luftfracht (dostęp: 17.08.2026 r.).

funkcjonowanie – z pewnością z jednej strony powoduje zagrożenie dla dobrostanu środowiska i różnych jego elementów, z drugiej zaś stanowi przykład korzystania ze środowiska, wykorzystywania różnych jego zasobów. W niniejszym opracowaniu jednak to ten pierwszy aspekt będzie szczególnie uwypuklony. Główne akcenty zostaną położone na zagrożenie dla środowiska inwestycji lotniskowych oraz instrumentów prawnych, które to zagrożenie mają zminimalizować.

Znaczenie prawa do środowiska stale wzrasta wraz z powiększającą się świadomością ekologiczną współczesnych społeczeństw. Coraz częściej domagamy się podejmowania przez organy władzy publicznej działań legislacyjnych i organizacyjnych, które będą ukierunkowane na dobrostan środowiska naturalnego. Prawo powinno chronić poszczególne elementy środowiska, a jednostka może domagać się takiej ochrony od organów władzy publicznej. Jednak prawo nie powinno nadmiernie ograniczać realizacji na przykład przedsięwzięć budowlanych, również tych, które mogą realnie wpływać na stan środowiska naturalnego. W tym kontekście widzimy, jak ważne jest umiejętne i obiektywne ważenie różnych wartości, dóbr i interesów; dążenie do zrównoważonego rozwoju.

Kończąc uwagi wprowadzające, warto jeszcze wspomnieć o narzędziach i metodach badawczych. W badaniach wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczną, której celem jest rekonstrukcja sformalizowanych reguł działania. Natomiast z uwagi na ograniczoną objętość opracowania pominięto metody: prawnoporównawczą i historyczną.

2. Konstytucyjne uwarunkowania prawa do środowiska i realizacji inwestycji lotniskowych

Mimo że Konstytucja RP⁷ ze zrozumiałych względów nie odnosi się *explicite* do inwestycji lotniskowych, to niewątpliwie przywiązuje szczególną wagę do zagadnień związanych z ochroną środowiska. Treści zawarte w preambule do Konstytucji RP oraz uszczegółowione w artykułowanej jej części stanowią aksjologiczne podstawy prawnej ochrony środowiska. To z ich treści możemy wyprowadzić wartości istotne z perspektywy ochrony środowiska, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach niższej rangi. Czyste środowisko możemy potraktować jako komponent dobra wspólnego i o powinnościach względem tego dobra jest mowa właśnie w preambule oraz w art. 1 Konstytucji RP, natomiast dyrektywę o rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych można odnieść do prawa do środowiska i sprawnego działania instytucji publicznych na rzecz urzeczywistniania tego prawa. Prawo do środowiska (prawo do czystego środowiska) wiąże się z poszanowaniem godności jednostki⁸. W literaturze trafnie zauważono, że: „Środowisko naturalne wywiera wpływ na swobodny rozwój osobowości człowieka, a tym samym na jego godność”⁹.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸ D. Ferenc-Kopeć, *Środowisko naturalne i prawa człowieka – problem wzajemnych konwergencji. Ujęcie kulturowe* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 79.

⁹ D. Ferenc-Kopeć, *Środowisko naturalne...*, s. 88–89.

Ponadto zwraca się uwagę, że „prawo człowieka do życia w czystym powietrzu może być traktowane jak element ogólnej koncepcji praw człowieka”¹⁰.

Konstytucja RP w części artykułowanej w kilku przepisach odwołuje się wprost i pośrednio do zagadnień ochrony środowiska. Wśród podstawowych zadań państwa w art. 5 wymienia zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ochrona środowiska wymieniona została wśród przesłanek uzasadniających ograniczanie wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3).

Konstytucja RP zobowiązała władze publiczne do: ochrony środowiska i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, informowania o stanie środowiska, a także wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74). Ponadto z treści art. 86 wynika, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Odpowiedzialność ta dotyczy to nie tylko obywatela, lecz także władz publicznych.

W literaturze szczególnie uwypukla się zasadę bezpieczeństwa ekologicznego. Jak podkreśla Piotr Korzeniowski: „Instytucja prawna bezpieczeństwa ekologicznego w ustawie zasadniczej jest nie tylko gwarancją prawną zapewnienia przez władze publiczne samego bezpieczeństwa ekologicznego, ale także szeroko rozumianego prawa podmiotowego do środowiska”¹¹.

Z perspektywy realizacji inwestycji lotniskowych istotne znaczenie ma zrównoważony rozwój (art. 5), zasady legalności (art. 7) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3), poszanowanie prawa własności (art. 21 i art. 64) oraz innych wolności i praw jednostki, w tym wolności zagospodarowania nieruchomości na cele budowlane, wolności budowlanej oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla realizacji takich przedsięwzięć, jak inwestycje lotniskowe, ma powiązanie ochrony środowiska ze zrównoważonym rozwojem, co wynika z art. 5 Konstytucji RP. Wśród podstawowych zadań państwa wymieniono w nim zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Również w prawie międzynarodowym widać powiązanie zrównoważonego rozwoju z prawami człowieka¹², w tym z prawem do środowiska. Podejmując działania na rzecz ochrony środowiska, powinniśmy więc kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Konstytucja RP nie definiuje pojęcia zrównoważonego rozwoju, lecz pozostawia jego doprecyzowanie ustawodawcy zwykłemu (zob. art. 3 pkt 50 ustawy – Prawo ochrony środowiska¹³).

¹⁰ J.S. Kierzkowska, *Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z niskiej emisji* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpius, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 220.

¹¹ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 164.

¹² Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpius, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 38–49; Ł. Kułaga, *Zrównoważony rozwój a prawa człowieka ze szczególnym uwzględnieniem Agendy 2030*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpius, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 246–267.

¹³ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

Przepisy ustaw zwykłych, które regulują realizację inwestycji lotniskowych, muszą możliwie najpełniej urzeczywistniać postanowienia ustawy zasadniczej, również w zakresie ochrony środowiska.

3. Prawo do środowiska a realizacja inwestycji lotniskowych w świetle ustawodawstwa zwykłego

Regulacje ustawodawstwa zwykłego określają ramy prawne realizacji inwestycji lotniskowych. Należy zastanowić się, w jakim zakresie w ustawodawstwie zwykłym prawo do środowiska determinuje realizację tego typu inwestycji.

Inwestycje lotniskowe należą do przedsięwzięć złożonych, wieloetapowych, skomplikowanych prawnie i technicznie. Regulacja prawna dotycząca tego typu przedsięwzięć jest obszerna i znajduje się w wielu ustawach i aktach wykonawczych. Co warto podkreślić, oprócz ustaw podstawowych proces inwestycyjny regulują także ustawy szczególne, tzw. specustawy lotniskowe, czyli wspomniana wyżej ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁴, co dodatkowo komplikuje stan prawny dotyczący inwestycji lotniskowych.

Do wymogów środowiskowych odwołują się ogólne przepisy regulujące proces inwestycyjny (proces budowlany), tj. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, ustawa – Prawo budowlane¹⁶ czy ustawa o gospodarce nieruchomościami¹⁷, przy czym w tej ostatniej wśród celów publicznych wymieniono wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowę i eksploatację tych lotnisk i urządzeń (art. 6 pkt 1b).

Niewątpliwie zagadnienia związane z ochroną środowiska stanowią jedną z podstaw aksjologicznego ładu różnych dokumentów planistycznych itp. Prawodawca nakazuje bowiem uwzględniać wymogi środowiskowe w tego typu dokumentach. Analizując przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można dojść do wniosku, że ustawodawca przyjął jako zasadę konieczność uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska. Prawo do środowiska jest więc w planowaniu przestrzennym mocno podkreślane.

Również przepisy Prawa budowlanego, zakreślając ramy wolności budowlanej, nakazują korzystanie z tej wolności w granicach określonych przez prawo. Dotyczy to także określonych przepisami wymagań z zakresu ochrony środowiska. Projektowanie i budowa obiektów budowlanych muszą uwzględniać m.in. wymagania w zakresie ochrony środowiska, ochrony przed hałasem czy zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

¹⁴ Ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1747 ze zm.), dalej: ustawa o CPK.

¹⁵ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2026 r. poz. 399 ze zm.).

Ponadto organ wydający pozwolenia na budowę jest związany ustaleniami planów ogólnych, planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji lokalizacyjnych itd., co bezpośrednio bądź pośrednio powoduje konieczność uwzględniania wymagań z zakresu ochrony środowiska. Ochrona środowiska jest jedną z determinant korzystania w wolności budowlanej na każdym etapie procesu budowlanego.

W większości przypadków inwestycje lotniskowe, jako oddziałujące znacząco na środowisko, będą wymagały oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przez co rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i w efekcie wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanych na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹ do inwestycji mogących „zawsze znacząco” bądź „potencjalnie znacząco” oddziaływać na środowisko zaliczono lotniska (zob. § 2 ust. 1 pkt 30; § 3 ust. 1 pkt 17).

Wymóg przeprowadzenia postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanej inwestycji lotniskowej i otrzymania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które będą stanowiły jedną z podstaw wydania decyzji zezwalającej na założenie lotniska czy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (do wniosku o wydanie tych decyzji załącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach), można uznać za jedną z gwarancji realizacji prawa do środowiska.

W tym miejscu należy przejść do analizy specustaw lotniskowych, które w znacznej mierze zastępują powyższe ogólne uregulowania (zob. art. 19 ust. 1 u.z.p.r.i.l.). Co warto zauważyć, również w tym przypadku zasadniczo utrzymano wymóg przeprowadzenia postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanej inwestycji lotniskowej i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Świadczy to o tym, że ustawodawcy zależy na dobrostanie środowiska – również w przypadku wprowadzania regulacji, które mają na celu przyspieszenie i ułatwienie realizacji inwestycji.

Szczególne znaczenie mają w tej kwestii przepisy powołanej wyżej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Realizacja inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego odbywa się na podstawie decyzji właściwego wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 3 u.z.p.r.i.l.). W procedurze wydawania zezwolenia oraz w jego treści należy poszukiwać rozwiązań prawnych odnoszących się do kwestii ochrony środowiska, pełniących funkcję gwarancyjną w zakresie prawa do środowiska. Przede wszystkim do wniosku o wydanie takiej decyzji należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a sama treść decyzji powinna określać warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska (art. 8 ust. 1 pkt 3 u.z.p.r.i.l.).

¹⁸ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.).

Kolejną ze specustaw jest ustawa o CPK. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) od lat budzi kontrowersje dotyczące również ochrony środowiska, zwłaszcza że budowa CPK nie ogranicza się tylko do lotniska użytku publicznego, ale obejmować ma także wiele inwestycji towarzyszących i innych przedsięwzięć. Nie ulega wątpliwości, że całość stanowi bardzo dużą inwestycję, która będzie znacząco oddziaływać na środowisko i dlatego konieczne będzie postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i w efekcie wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a wcześniej przeprowadzenie niezbędnych badań przyrodniczych, sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko itd.

Lokalizacja inwestycji następuje w drodze decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, która określa w szczególności warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska (art. 40 ust. 2 pkt 4, 6 ustawy o CPK). Wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej poprzedzany jest wymogiem uzyskania opinii organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska. Zastępują one uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami do dokonania lokalizacji inwestycji.

Z kolei do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzję tę dołącza się także do wniosku o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze, które będzie poprzedzało wydanie pozwolenia na budowę.

Warto także zwrócić uwagę na przepisy Prawa lotniczego, w którym przewidziano wymóg uzyskiwania zezwolenia na założenie lotniska wydawanego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 71a ust. 1 u.p.l.). Do wniosku o wydanie takiego zezwolenia należy dołączyć liczne akty planowania i decyzje lokalizacyjne, które muszą uwzględniać wymagania w zakresie ochrony środowiska, łącznie z przeprowadzonym postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W ten sposób zezwolenie na założenie lotniska, po części bezpośrednio, po części pośrednio, odnosi się do zagadnień związanych z ochroną środowiska.

Eksploatację lotniska można rozpocząć po wpisaniu lotniska do rejestru lotnisk, co jest możliwe po sprawdzeniu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego lub przez osoby przez niego upoważnione, czy lotnisko odpowiada wymaganiom technicznym i eksploatacyjnym odnoszącym się także do ochrony środowiska.

Ponadto lotniska użytku publicznego podlegają certyfikacji potwierdzającej spełnienie wymagań związanych z ochroną środowiska.

Działalność lotnisk jest istotnym źródłem hałasu. Niezbędne jest więc przyjmowanie regulacji prawnych oraz podejmowanie innych działań, które zmniejszą uciążliwości spowodowane hałasem generowanym przez ruch lotniczy. W tym kontekście warto więc wspomnieć chociażby o jednej kwestii, a mianowicie możliwości wprowadzania ograniczeń w operacjach lotniczych, gdy jest to konieczne z uwagi na generowany przez te operacje hałas. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek zarządzającego lotniskiem lub na wniosek wojewody właściwego miejscowo dla portu lotniczego, może wprowadzić w porcie lotniczym ograniczenia operacyjne (art. 71a ust. 1 u.p.l.).

Na łamach niniejszego opracowania nie ma miejsca na szczegółową analizę wymienionych wyżej regulacji, niemniej jednak już tak ogólnie przedstawione rozwiązania

potwierdzają pewną dbałość ustawodawcy o dobrostan środowiska podczas realizacji inwestycji lotniskowych.

4. Wnioski końcowe

Nie ulega wątpliwości, że budowa lotnisk i rozbudowa infrastruktury lotniczej należą do przedsięwzięć w sposób znaczący ingerujących w środowisko. Ruch lotniczy ma szczególny wpływ na emisję dwutlenku węgla (CO₂), tlenków azotu (NO_x), pary wodnej, powoduje smugi kondensacyjne, indukowane chmury cirrusowe²⁰ oraz hałas. Infrastruktura lotnicza przeważnie obejmuje duży obszar, co dodatkowo wpływa niekorzystnie na stan środowiska, jakość i estetykę krajobrazu, komfort życia mieszkańców.

Wymusza to potrzebę podejmowania przez władze publiczne odpowiednich działań, które będą łagodziły skalę negatywnych zjawisk związanych z rozwojem infrastruktury lotniczej oraz wzrostem ruchu lotniczego. Prawo do środowiska uznawane jest za prawo człowieka oraz publiczne prawo podmiotowe, które powoduje, że jednostka może domagać się od państwa działań mających na celu ochronę środowiska. Dbanie o środowisko jest obowiązkiem prawnym nałożonym zarówno na organy władzy publicznej, jak i na jednostki.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że na różnych etapach realizacji inwestycji lotniskowych ustawodawca przewidział rozwiązania prawne, których celem jest urzeczywistnianie prawa do środowiska jako prawa człowieka i publicznego prawa podmiotowego, zwłaszcza w postaci wymogu przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanej i realizowanej inwestycji. Akty planowania przestrzennego i decyzje lokalizacyjne odnoszące się do inwestycji lotniskowych muszą uwzględniać wymagania w zakresie ochrony środowiska.

Abstract

The right to the environment and the implementation of airport investments – selected aspects

Dr Hab. Piotr Ruczkowski, Professor at the Jan Kochanowski University in Kielce

ORCID: 0000-0003-4344-9417

This study aims to analyse legal regulations concerning the planning and implementation of airport investments from the perspective of environmental rights. The analysis leads to the conclusion that, at the stage of planning and implementing airport investments, the lawmaker has provided for legal solutions aimed at realizing the right to the environment, especially in the form of a requirement to conduct an environmental

²⁰ *Wpływ lotnictwa na klimat – smugi kondensacyjne i chmury*, 11.10.2022, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/wpływ-lotnictwa-na-klimat-smugi-kondensacyjne-i-chmury> (dostęp: 4.09.2026 r.).

impact assessment procedure. Spatial planning acts, location decisions, and permits relating to airport investments must take into account environmental protection requirements.

Keywords: *the right to the environment, environmental protection, airport investments, airport construction*

Bibliografia / References

- Brzezińska-Taras D., *Perspektywy rozwoju infrastruktury lotnictwa komunikacyjnego w Polsce w latach 2015–2035*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych” 2016/1
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Dörr H., *Landside – airside – Airports als Schnittstelle für die Energie- und Verkehrswende in der Luftfracht?*, https://www.researchgate.net/publication/363299454_Landside_-airside_-Airports_als_Schnittstelle_fur_die_Energie-und_Verkehrswende_in_der_Luftfracht
- Ferenc-Kopeć D., *Środowisko naturalne i prawa człowieka – problem wzajemnych konwergencji. Ujęcie kulturowe* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Kierzkowska J.S., *Prawo do powietrza wolnego od zanieczyszczeń z niskiej emisji* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012
- Korzeniowski P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie ochrony praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025/1
- Kuługa Ł., *Zrównoważony rozwój a prawa człowieka ze szczególnym uwzględnieniem Agendy 2030* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Kwiecińska M., Ordyniec E., *Infrastruktura lotniskowa jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego na przykładzie Centralnego Portu Komunikacyjnego*, „Aviation and Security Issues” 2022/2(2)
- Pędziwiatr W., *Infrastruktura lotniskowa w Polsce: retrospekcja, teraźniejszość, perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010/52
- Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018
- Szpikowski T., *Polska Infrastruktura lotniskowa*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2022/3(74)
- Wpływ lotnictwa na klimat – smugi kondensacyjne i chmury*, 11.10.2022, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/wplyw-lotnictwa-na-klimat-smugi-kondensacyjne-i-chmury>

Monika Kapusta

doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-7632-244X

Prawo do ochrony właścicieli nieruchomości położonych w sąsiedztwie myjni samochodowych

Słowa kluczowe: *publiczne prawo podmiotowe, ochrona środowiska, hałas, immisje, obszar oddziaływania*

1. Wstęp

Dane statystyczne dotyczące liczby rejestrowanych w Polsce nowych samochodów osobowych i ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony (w 2022 r. – 481 968, w 2023 r. – 539 560, w 2024 r. – 618 394, w 2025 r. – 667 578¹) świadczą o ciągłym wzroście liczby pojazdów tego rodzaju. Równocześnie dostrzegalne jest globalne dążenie do neutralności klimatycznej, zachowania czystości wód czy ochrony gleby. Nic więc dziwnego, że systematycznie wzrasta liczba myjni samochodowych, które mają prowadzić do ograniczenia odprowadzania nieczystości z mycia pojazdów do środowiska. Wydaje się, że powinno to budzić powszechne zadowolenie.

Na portalach internetowych poświęconych zanieczyszczeniu hałasem zwraca się jednak uwagę, że w przypadku myjni samoobsługowych ciśnienie w lancach, które wykorzystuje się do mycia, to ok. 110–120 atm. Przekłada się to na bardzo donośny i uciążliwy hałas (słyszalny w odległości kilkudziesięciu metrów, a czasem nawet większej, przy uwzględnieniu równoczesnego mycia pojazdów na kilku stanowiskach). Sprężarka i piec podgrzewający wodę powodują ponadto tzw. hałas tonalny (np. ciągłe buczenie o określonej częstotliwości, które w pewnych zakresach może być bardzo uciążliwe, choć niekoniecznie głośne). Co więcej, auta osobowe z silnikami benzynowymi mogą według normy generować hałas wynoszący przy normalnej pracy silnika 93 dB, a te z silnikami diesla – 96 dB². Praktyka pokazuje, że właściciele nieruchomości sąsiadujących z myjniami samochodowymi są najbardziej narażeni na tego rodzaju uciążliwości. Pojawia się zatem pytanie: czy osobom tym

¹ <https://www.gov.pl/web/cepik/statystyki2> (dostęp: 1.09.2026 r.).

² <https://corazglosniej.pl/myjnia-pod-oknami/> (dostęp: 1.09.2026 r.).

przysługują publiczne prawa podmiotowe, które pozwolą im wpłynąć na zakres działalności myjni w sąsiedztwie i zmniejszyć jej negatywne oddziaływanie?

2. Pojęcie i rodzaje myjni samochodowych

Myjnia samochodowa to pojęcie wykorzystywane w języku prawnym i prawniczym, ale nieposiadające definicji legalnej. W *Wielkim słowniku języka polskiego* wyjaśniono, że jest to: „specjalne miejsce, w którym znajdują się urządzenia służące do mycia i czyszczenia pojazdów lub przedmiotów określonego rodzaju”³. Niewątpliwie myjnia samochodowa jest obiektem (instalacją) świadczącym – w systemie samoobsługowym albo z udziałem personelu – usługi mycia pojazdów przy wykorzystaniu urządzeń i środków myjących. Ma służyć głównie usunięciu brudu, kurzu oraz zanieczyszczeń z nadwozia i podwozia, ale często zapewnia również dodatkowo nabłyszczanie, woskowanie czy odkurzanie. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 18.12.2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)⁴ działalność myjni samochodowych zalicza się do działalności usługowej w grupie Naprawa i konserwacja pojazdów silnikowych, w tym motocykli (95.3). Przypisuje się ją do podklas: naprawa blacharsko-lakiernicza oraz konserwacja pojazdów silnikowych, z wyłączeniem motocykli (95.31.B) oraz działalność usługowa detailingu pojazdów silnikowych, z wyłączeniem motocykli (95.31.C).

Myjnie samochodowe mogą się znacząco różnić. Na podstawie obserwacji rynku myjni wyodrębnić można kilka ich podziałów. Ze względu na sposób świadczenia usługi można je podzielić na: ręczne, automatyczne i samoobsługowe (bezobsługowe). Przyjmując za kryterium podziału gospodarkę wodno-ściekową, można wskazać myjnie: z odprowadzaniem ścieków do kanalizacji (po ich podczyszczeniu) oraz z obiegiem zamkniętym, w których ścieki trafiają do zbiornika, w którym są separowane z zanieczyszczeń (takich jak oleje czy osady), a oczyszczona woda wraca do obiegu. Z uwagi na formę obiektu, którym albo w którym jest myjnia, można wyodrębnić: otwarte – generujące większe uciążliwości operacyjne (w szczególności: hałas, uciążliwości zapachowe – lotne cząsteczki środków chemicznych, ruch, światła pojazdów i oświetlenie obiektu, praca 24h); zamknięte – znajdujące się wewnątrz obiektu – w ich przypadku potencjalnie łatwiej wyeliminować np. hałas, ale uciążliwości mogą generować urządzenia, np. suszarki czy wentylatory; hybrydowe – oba powyższe rodzaje na terenie jednej nieruchomości.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że myjnie – i to niezależnie od ich rodzaju – są instalacjami wykorzystującymi wodę, a także urządzenia i środki chemiczne (w tym czyszczące) co do zasady silne i o dużym stężeniu, co zwłaszcza w przypadku myjni otwartych może oddziaływać negatywnie także poza obszarem inwestycji.

³ <https://wsjp.pl/haslo/podglad/53852/myjnia> (dostęp: 1.09.2026 r.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. poz. 1936).

3. Publiczne prawa podmiotowe, prawo do ochrony, prawo do środowiska

W doktrynie i orzecznictwie zwraca się szczególną uwagę, że „istota publicznego prawa podmiotowego polega na możliwości żądania od organu administracji publicznej określonego zachowania i przyznaje jednostce roszczenie, wobec właściwego podmiotu władzy publicznej o zagwarantowanie możliwości korzystania z przysługujących jej uprawnień”⁵.

W literaturze do publicznych praw podmiotowych zalicza się m.in. prawo do ochrony. Zdaniem Andrzeja Wróbla: „prawo do ochrony (ze strony państwa) to prawo podmiotowe publiczne do tego, aby państwo podejmowało działania celem ochrony podmiotu tego prawa przed ingerencją ze strony osób trzecich. Przedmiotem ochrony mogą być różnorodne dobra, takie jak np. życie i zdrowie, własność, wolność jednostki, podobnie jak różnorodne mogą być formy tej ochrony, począwszy od ustawy, poprzez decyzje administracyjne i wyroki sądowe, aż do działań faktycznych. Skoro treścią prawa podmiotowego publicznego do ochrony jest podejmowanie przez państwo działań chroniących podmiot prawa przed ingerencją ze strony osób trzecich lub działań gwarantujących taką ochronę, to głównym zadaniem ustawodawcy i organów stosujących prawo jest rozgraniczenie podlegających ochronie sfer podmiotu prawa podmiotowego publicznego od podlegających ochronie sfer osób trzecich i zagwarantowanie, że sfery te będą rzeczywiście rozgraniczone”⁶. Prawu do ochrony odpowiada obowiązek zapewnienia, że publiczne prawa podmiotowe będą realnie gwarantowane i chronione⁷.

Należy także zwrócić uwagę na prawo do środowiska. W piśmiennictwie dostrzega się istnienie dwóch postaci podmiotowego prawa jednostki do środowiska. Pierwsza to prawo do życia w sprzyjającym środowisku, czyli w środowisku o odpowiedniej jakości⁸. Jego realizacji z jednej strony mają służyć myjnie samochodowe (odprowadzające nieczystości płynne pochodzące z procesu mycia pojazdów w sposób bezpieczny dla środowiska), które jednak równocześnie prawo to mogą naruszać np. przez skalę działalności czy nieprawidłową eksploatację urządzeń lub środków w nich wykorzystywanych, powodując uciążliwości, a niekiedy wręcz naruszając prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Prawo do środowiska w drugiej postaci to prawo do korzystania ze środowiska, które w wymiarze gospodarczym obejmuje prawo do zaspokajania potrzeb własnych, a także potrzeb związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym z eksploatacją

⁵ J. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 231; a także m.in. wyroki NSA: z 26.01.2007 r., II OSK 239/06, LEX nr 320109; z 24.04.2012 r., II OSK 229/11, LEX nr 1216331; wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 19.08.2010 r., II SA/Go 452/10, LEX nr 737762; w Poznaniu z 27.09.2013 r., IV SA/Po 704/13, LEX nr 1393770; we Wrocławiu z 31.05.2016 r., II SA/Wr 122/16, LEX nr 2057348.

⁶ A. Wróbel, *Prawo do działania państwa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 378.

⁷ A. Wróbel, *Prawo do działania...*, s. 378.

⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku* [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024.

zasobów naturalnych⁹. Przedsiębiorcy mają zatem prawo do korzystania z przyrody¹⁰ w tym w zakresie działalności polegającej na prowadzeniu myjni samochodowych, a równocześnie obowiązek przestrzegania norm dotyczących ochrony środowiska. Swoboda wyboru ich zachowania nie jest nieograniczona. Ważkość celów ochrony środowiska sprawia, że niejednokrotnie jednostkom (osobom zarówno fizycznym, jak i prawnym) narzucane są wiążące ograniczenia, a ich gwarancją jest przymus państwowy¹¹. Inne koegzystujące podmioty mają zaś możliwość ochrony swych praw (np. do środowiska odpowiedniej jakości, zdrowia, życia) i to również w postępowaniach, w których badane są naruszenia środowiska. W tym kontekście analizy wymagają postępowania sankcyjne przewidziane w przepisach ustawy z 7.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹².

4. Uprawnienia właścicieli nieruchomości sąsiadujących z myjniami samochodowymi

4.1. Uwagi wprowadzające

Dostrzeżenia wymaga, że status strony wiąże się z całym szeregiem uprawnień, do których w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ zalicza się w szczególności: prawo do informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9), prawo składania wniosków dowodowych (art. 78 § 1), prawo do zawiadomienia o dowodzie z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem (art. 79 § 1) i prawo udziału w przeprowadzeniu dowodu (art. 79 § 2), prawo do złożenia ponaglenia (art. 37 § 1), prawo do przeglądania akt sprawy (art. 73 § 1), prawo wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1), prawo do wniesienia odwołania (art. 127 § 1), prawo do postępowania w trybach nadzwyczajnych (art. 145 § 1, art. 156 § 1, art. 154 i 155). Żeby jednak skorzystać z tych uprawnień, trzeba ów status strony uzyskać.

4.2. Dopuszczalny poziom hałasu

Jedną z najbardziej odczuwalnych immisji powodowanych przez myjnie samochodowe jest hałas. Zjawisko to jest szczególnie uciążliwe, gdy myjnie znajdują się w pobliżu nieruchomości mieszkalnych. W art. 115a p.o.ś. została wprowadzona podstawa prawna do wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie natężenia hałasu. Dopuszczalne poziomy

⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo człowieka...*

¹⁰ Szerzej: E. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody*, „Prawo i Więź” 2021/1(35), s. 84–95.

¹¹ J. Trzewik, *Ochrona środowiska a dopuszczalność zachowań objętych prawem podmiotowym* [w:] *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, LEX 2016.

¹² Ustawa z 7.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej: p.o.ś.

¹³ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

hałasu zostały zaś uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁴. Znamienne jest, że wystarczy już jednokrotne przekroczenie norm hałasowych, aby wydać decyzję na podstawie art. 115a p.o.ś.¹⁵ Decyzja ta jest decyzją związaną, więc wykazanie tego rodzaju naruszenia obliguje organ do nałożenia obowiązku zredukowania poziomu hałasu.

Do kręgu stron postępowania zalicza się podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania akustycznego¹⁶. Dotyczyć to może również właścicieli nieruchomości położonych w sąsiedztwie myjni samochodowych. Przy czym przepisy Prawa ochrony środowiska nie przewidują dla nich żadnych szczególnych uprawnień. Postępowanie to nie służy również dostosowaniu działalności myjni do ich indywidualnych oczekiwań.

4.3. Ograniczenie oddziaływania na środowisko

Warto zwrócić także uwagę na art. 362 p.o.ś. (dotyczący podmiotów korzystających ze środowiska), który bezpośrednio ma służyć ochronie środowiska, ale przez to prowadzi również do ochrony właścicieli nieruchomości sąsiadujących z inwestycją. Przewiduje on, że w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko właściwy organ może, w drodze decyzji (jest to jednak decyzja uznaniowa), nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia albo przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W doktrynie zwraca się uwagę, że negatywne oddziaływanie musi przybrać postać mierzalną, a zatem musi zostać wykazane w konkretnej sprawie, aby ziszczała się przesłanka nałożenia obowiązków wskazanych w art. 362 p.o.ś.¹⁷ W judykaturze podkreśla się, że rozwiązanie z art. 362 p.o.ś. stanowi *sui generis* regulację ramową, której zastosowanie jest możliwe wówczas, gdy oceniany zakres korzystania ze środowiska nie mieści się w innych, bardziej szczegółowych regulacjach. Regulacja ta ma zatem charakter uzupełniający¹⁸. Znamienne jest jednak, że nawet jeżeli ziszcza się przesłanki wymienione w art. 362 ust. 1 p.o.ś., to organ może, a nie musi, wydać decyzję w sprawie ograniczenia oddziaływania na środowisko, co powoduje, że zakres ochrony wydaje się słabszy.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

¹⁵ Tak m.in. wyroki WSA: w Łodzi z 5.11.2025 r., II SA/Łd 482/25, LEX nr 3978179; w Rzeszowie z 1.08.2023 r., II SA/Rz 345/23, LEX nr 3618840; w Szczecinie z 3.06.2020 r., II SA/Sz 1066/19, LEX nr 3035607; w Lublinie z 18.07.2017 r., II SA/Lu 291/17, LEX nr 2350977 i wiele innych.

¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 9.03.2021 r., II SA/Rz 52/21, LEX nr 3160961; tak też: wyrok NSA z 15.10.2014 r., II OSK 864/13, LEX nr 1523420; wyrok NSA z 17.10.2019 r., II OSK 2947/17, LEX nr 2783459; wyrok WSA w Krakowie z 22.05.2025 r., II SA/Kr 145/25, LEX nr 3900717 i inne.

¹⁷ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2025, art. 362.

¹⁸ Wyroki NSA: z 12.12.2024 r., III OSK 5892/21, LEX nr 3851981; z 23.04.2020 r., II OSK 636/19, LEX nr 3009322; wyrok WSA w Łodzi z 7.10.2025 r., II SA/Łd 395/25, LEX nr 3937511.

Postępowania prowadzone na podstawie art. 362 p.o.ś. mogą dotyczyć w szczególności naruszenia norm emisyjnych¹⁹. Myjnie samochodowe mogą niewątpliwie powodować znaczne uciążliwości związane z emisją ciał lotnych w tym: dymu, pyłów, gazów i zapachów.

Dotyczy to zwłaszcza używanych do mycia pojazdów środków chemicznych o dużym stężeniu, które szczególnie w przypadku myjni otwartych mogą szybko i daleko rozprzestrzeniać się w powietrzu, powodując znaczne utrudnienia w codziennym funkcjonowaniu osób przebywających stale w zasięgu ich oddziaływania. Jedynie myjnie znajdujące się wewnątrz obiektów (np. tunelowe) nie powodują tego rodzaju uciążliwości.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. poza samym inwestorem przysługuje również władającym nieruchomościami położonymi w zasięgu negatywnego oddziaływania na środowisko²⁰. Podobnie jednak jak w przypadku dopuszczalnego poziomu hałasu – prawodawca nie zagwarantował tej kategorii podmiotów żadnych szczególnych uprawnień.

4.4. Wstrzymanie działalności

Decyzje wydawane na podstawie art. 364 p.o.ś. dotyczą naruszeń kwalifikowanych w stosunku do opisanych w art. 362 p.o.ś. Mają one również najdalej idące skutki. Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Dotyczy to zatem przypadków, w których oddziaływanie ma charakter znacząco negatywny. Sama decyzja jest zaś związana, wobec czego w przypadku ustalenia, że naruszenie nastąpiło, organ jest zobligowany do jej wydania. Przesłanki wymienione w przepisie są jednak niedookreślone, co pozostawia organowi pewną swobodę w ocenie konkretnego przypadku.

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 364 p.o.ś. poza podmiotem oddziałującym negatywnie na środowisko powinny uczestniczyć także osoby posiadające interes prawny, a zatem będące stronami postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.²¹, czyli również właściciele nieruchomości znajdujących się w obszarze negatywnego oddziaływania. Choć nie przypisano im specjalnych uprawnień, to jednak sama sankcja przewidziana we wskazanym przepisie – jeżeli zostanie zastosowana – gwarantuje im najpełniejszą ochronę.

¹⁹ Obecnie standardy emisyjne wyznaczają przepisy rozporządzenia Ministra Klimatu z 24.09.2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. poz. 1860).

²⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 21.11.2019 r., II SA/Po 682/19, LEX nr 2751686; pogląd ten jest zgodny z wyrażonym w uchwale NSA (7) z 11.10.1999 r., OPS 11/99, ONSA 2000/1, poz. 6; a także m.in. wyroku NSA z 15.09.2009 r., II OSK 1357/08, LEX nr 785747; podobnie: wyrok WSA w Rzeszowie z 4.12.2008 r., II SA/Rz 355/08, LEX nr 540890; wyrok WSA w Poznaniu z 13.05.2010 r., IV SA/Po 955/09, LEX nr 706727. Także K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 362.

²¹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 364.

4.5. Żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaniechania immisji

Na marginesie, z uwagi na ramy niniejszego opracowania, wskazać należy, że w piśmiennictwie bardzo często zwraca się uwagę na uprawnienia cywilistyczne przysługujące właścicielom nieruchomości sąsiednich jako uprawnienia bardziej skuteczne od prawa do ochrony przysługującego im w postępowaniach administracyjnych. Uprawnienia właścicieli nieruchomości sąsiadujących z myjniami samochodowymi można bowiem wywieść z przepisów regulujących zakres wykonywania prawa własności i gwarantujących prawo do korzystania z sąsiednich nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem – w szczególności art. 140 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny²². Należy zgodzić się z Anną Ostrowską, że większą swobodę niż organ administracji ma sąd powszechny w postępowaniu cywilnym, ponieważ oprócz przepisów bierze pod uwagę także czynniki wymienione w art. 144 Kodeksu cywilnego²³. W tego rodzaju postępowaniach właściciele nieruchomości sąsiadujących z myjniami samochodowymi mogą przedstawiać konkretne roszczenia, które to prawo w postępowaniach administracyjnych im nie przysługuje.

5. Podsumowanie

Myjnie samochodowe jako działalność usługowa niewątpliwie powodują immisje, które wpływają nie tylko na środowisko, ale również na przebywających stale w ich pobliżu ludzi. W judykaturze możliwość immisji jest powszechnie uznawana za źródło interesu prawnego jednostki do udziału w postępowaniu²⁴. Właściciele nieruchomości sąsiadujących z myjniami samochodowymi mogą być stronami postępowań przewidzianych w przepisach Prawa ochrony środowiska, o ile ich nieruchomości znajdują się w obszarze negatywnego oddziaływania myjni.

Postępowania mające na celu ochronę środowiska wszczynane są z urzędu, a właściciele sąsiednich nieruchomości mogą jedynie próbować do tego doprowadzić, sygnalizując, że dochodzi czy może dochodzić do naruszenia. To jednak organ rozstrzyga o zasadności prowadzenia postępowania. Ustalenie kręgu jego stron wymaga zaś często przeprowadzenia badań (np. pomiarów) celem zweryfikowania, które nieruchomości faktycznie znajdują się w obszarze negatywnego oddziaływania. Uznany za stronę właściciel nieruchomości sąsiedniej może inicjować działania zmierzające do przeprowadzenia jak najpełniejszego postępowania wyjaśniającego, by określić, czy funkcjonowanie myjni mieści się w granicach wyznaczonych przepisami prawa, a jeżeli nie – aby w wyniku działań naprawczych się w nich mieściło. Jeżeli myjnia nie powoduje pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach (a jest to pojęcie nieostre, co dodatkowo utrudnia weryfikację) ani zagrożenia

²² Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2026 r. poz. 795).

²³ Zob. A. Ostrowska, 6.2.3. *Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w kontekście możliwych negatywnych skutków działalności budowlanej* [w:] A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, LEX 2012.

²⁴ Zob. wyroki NSA: z 19.01.2016 r., II OSK 1226/14, LEX nr 2034011; z 5.11.2014 r., II OSK 974/13, LEX nr 2015999.

życia lub zdrowia ludzi – nie wydaje się, by można było skutecznie dążyć do wstrzymania tej działalności. Ograniczenie działalności myjni nie zawsze prowadzi zaś do wyeliminowania uciążliwości, a zmniejszenie ich skali zazwyczaj nie jest zadowalające dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, tym bardziej że już sam hałas generowany przez myjnie może powodować znaczne uciążliwości. Dodatkowo należy pamiętać, że w przypadku wody ze środkami myjącymi (i to bardzo silnymi oraz o dużym stężeniu) pod dużym ciśnieniem cząsteczki pary i środków chemicznych, przy obecnych warunkach pogodowych (często występujących silnych wiatrach), potrafią unosić się na bardzo dużą wysokość i odległość, co może znacząco utrudniać funkcjonowanie nie tylko najbliższych sąsiadów myjni, tym bardziej że minimalna odległość wiaty myjni bezdotykowej od granicy działki, wynosząca 4 m, nie gwarantuje realnie żadnej ochrony. Można wyobrazić sobie myjnię otwartą sześciostanowiskową, czynną 24 h, np. 8 m od granicy działki i 12 m od budynku mieszkalnego. W przypadku jej usytuowania przy ruchliwej trasie wydaje się, że już chociażby możliwość otwierania okien w budynku mieszkalnym będzie bardzo ograniczona, jeżeli nie żadna.

W praktyce problem negatywnego oddziaływania myjni samochodowych na właścicieli sąsiednich nieruchomości jest realny i na podstawie przepisów prawa administracyjnego – bardzo trudny do rozwiązania. Prawo do ochrony (czystego środowiska, zdrowia a długofalowo może nawet życia) sprowadza się bowiem do udziału w postępowaniach i – co do zasady (poza kwalifikowanymi przypadkami) – jest niewystarczające dla rzeczywistej ochrony właścicieli nieruchomości sąsiadujących z myjniami. Należy się zatem zastanowić, czy rozwiązania prawne tego rodzaju działalności usługowej, jako powodującej uciążliwości i to różnego rodzaju, nie powinny zostać doprecyzowane, a ochrona właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania – rozszerzona.

Abstract

The right to protect property owners located near car washes

Dr Monika Kapusta – Assistant Professor, Department of Administrative Law and Administration Science, Faculty of Law and Administration, University of Lodz
ORCID: 0000-0002-7632-244X

This article presents the concept and types of car washes. It highlights the concepts of public subjective rights, the right to protection, and the right to the environment. The article lists the types of administrative proceedings in which owners of a property located near a car wash may act as parties. Civil law claims based on prohibitions on excessive imissions are identified as a more effective instrument of protection. It is recognized that there is a need to amend administrative law provisions to increase the effectiveness of protection for property owners located near car washes.

Keywords: *public subjective law, environmental protection, noise, emissions, impact area*

Bibliografia / References

- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku* [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024
- Czech E., *Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody*, „Prawo i Więź” 2021/1(35)
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2025
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Ostrowska A., 6.2.3. *Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w kontekście możliwych negatywnych skutków działalności budowlanej* [w:] A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, LEX 2012
- Trzewik J., *Ochrona środowiska a dopuszczalność zachowań objętych prawem podmiotowym* [w:] *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, LEX 2016
- Wróbel A., *Prawo do działania państwa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015

Rafał Budzisz

doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-0836-3899

Realizacja zadań gminy z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień ze środków funduszu sołeckiego

Słowa kluczowe: fundusz sołecki, zieleni gminna i zadrzewienia, samorząd gminny, zadania własne gminy, zrównoważony rozwój

1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska stanowi jedno z podstawowych zadań władz publicznych, wynikające z art. 5 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju². Elementem ochrony środowiska jest ochrona przyrody realizowana między innymi poprzez zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zielonych i zadrzewień³. Na poziomie lokalnym kluczową rolę w realizacji tych zadań odgrywają gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Co warto podkreślić, problematyka zieleni i zadrzewień przestaje być zagadnieniem charakterystycznym tylko dla obszarów zurbanizowanych, ale zaczyna pełnić ważną funkcję także na terenach wiejskich. Jednym z instrumentów umożliwiających realizację zadań publicznych przy bezpośrednim udziale mieszkańców jest fundusz sołecki. Instytucja ta stanowi szczególną formę decentralizacji wykonywania zadań publicznych oraz mechanizm partycypacji społecznej. Zapewnia też mieszkańcom możliwość kształtowania działań gminy w obrębie zieleni i zadrzewień.

2. Zadania gminy w zakresie zieleni gminnej i zadrzewień

Zgodnie z przepisami art. 166 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 5.

³ Por. B. Rakoczy, *Kompetencje organów gminy w zakresie ochrony środowiska* [w:] B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, LEX 2020 i powołana tam literatura.

⁴ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), dalej: u.s.g.

Jak zasadnie wskazuje Piotr Dobosz: „Ustawa, zobowiązując do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych zapotrzebowań społecznych lokalnej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym. Zaspokajanie ich oznacza, że są one urzeczywistnione w sposób realny, a nie tylko potencjalny. W tym ujęciu owo zaspokajanie jako realizacja określonych potrzeb publicznych (społecznych) społeczności lokalnej jest działaniem stałym i systematycznym, chociaż zaspokojenie zbiorowej potrzeby wspólnoty może również przybrać charakter tylko incydentalny”⁵.

Wśród spraw mieszczących się w tej kategorii ustawodawca wymienił zagadnienia ochrony przyrody oraz zieleni gminnej i zadrzewień. Pojawia się jednak wątpliwość, czy tak ogólnie określona kategoria działania gminy może stanowić wystarczającą podstawę realizacji zadań. Jak słusznie wskazuje Krzysztof Jaroszyński, „każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 [u.s.g. – przyp. aut.] powinien być «potwierdzony» i uszczegółowiony w ustawie odrębnej, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym zadania gminy. Przepisy wyodrębnione w jednostki redakcyjne oznaczone symbolami litrowymi powinny być traktowane jako normy odsyłające do innych aktów prawnych”⁶. Aktem, do którego należałoby odwołać się w kontekście uszczegółowienia przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jest bez wątpienia ustawa o ochronie przyrody⁷. Po pierwsze, zdefiniowano w niej pojęcie zadrzewienia, którym posługuje się ustawa o samorządzie gminnym. I tak jako zadrzewienie rozumie się pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy o lasach⁸ lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu. Natomiast w ustawie o ochronie przyrody nie odnajdziemy definicji zieleni gminnej, jednak doprecyzowano w niej pojęcie terenów zieleni, którymi są tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym.

Ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody wskazuje także, że jednym z celów ochrony przyrody jest ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień⁹. Na poziomie gmin są one realizowane między innymi poprzez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju gmin, planach ogólnych gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także poprzez

⁵ P. Dobosz [w:]: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 7.

⁶ K. Jaroszyński [w:]: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauzer, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 89.

⁷ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.), dalej: u.o.p.

⁸ Ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2026 r. poz. 663).

⁹ Zob. szerzej K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 2.

prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody. Zgodnie z wymienioną ustawą dbałość o przyrodę jest również obowiązkiem organów gminy. Ponadto organy administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Jak zauważa Bartosz Rakoczy: „Problematyka ochrony przyrody zajmuje w praktyce gminy i jej organów istotne miejsce. Kompetencje organów gminy mają charakter zróżnicowany i dotyczą różnych kwestii”¹⁰. W ustawie o ochronie przyrody wprost wskazano, że organy gminy są obowiązane zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia. Jak słusznie wskazuje Krzysztof Gruszecki, doprecyzowanie tej kategorii zadań przejawia się w dwóch aspektach. Po pierwsze, wskazano w tym zakresie organy gminy jako odpowiedzialne za realizację tych zadań. Po drugie, doprecyzowano, że realizacja tego zadania powinna polegać na zakładaniu i utrzymywaniu w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewienia¹¹. Natomiast jak wskazał WSA w Gliwicach (powołując się na brzmienie art. 78 u.o.p. sprzed nowelizacji z 2024 r.¹²), „art. 78 u.o.p. ma charakter pewnej ogólnej reguły i jest on rozwinięciem art. 7 u.s.g., który stanowi, że do zadań własnych gminy należą sprawy zieleni gminnej i zadrzewień. W przepisie tym nie określono jednak formy, w jakiej rada gminy powinna podejmować działania zmierzające do realizacji tego zadania, lecz w doktrynie przyjmuje się, że działania podejmowane przez rady gmin w omawianym zakresie powinny przejawiać się w dwóch płaszczyznach, tj. z jednej strony polegać na zakładaniu nowych terenów zieleni miejskiej lub zadrzewień (np. poprzez tworzenie na podstawie art. 81 parków gminnych), z drugiej strony natomiast przez stworzenie należytych warunków do utrzymania we właściwym stanie już istniejących terenów zieleni i zadrzewień”¹³.

Doprecyzowując sposób realizacji obowiązków organów gminy obejmujących zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień, ustawodawca, nowelizując przepisy o ochronie przyrody, wskazał, że przy zakładaniu terenu zieleni należy wykorzystywać w pierwszej kolejności zasoby przyrodnicze terenu, w tym zachowując istniejącą roślinność rodzimą oraz zapewniając, aby powierzchnia biologicznie czynna zajmowała w miarę możliwości co najmniej 90% powierzchni tego terenu zieleni, z wyłączeniem terenów, w odniesieniu do których obowiązują ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych. Natomiast przy utrzymywaniu terenu zieleni w pierwszej kolejności trzeba utrzymywać funkcje przyrodnicze tego terenu, w tym przez ekstensywną pielęgnację zieleni oraz pozostawienie części terenu do naturalnej vegetacji oraz w miarę możliwości zwiększając udział w powierzchni tego terenu zieleni powierzchni biologicznie czynnej. Ustalenia te mają istotne znaczenie z perspektywy formułowania wniosku przez mieszkańców sołectwa w ramach sfinansowania określonych działań w obrębie zakładania i utrzymania w należytym stanie terenów zielonych i zadrzewień ze środków funduszu sołectkiego. Zestawiając

¹⁰ B. Rakoczy, *Kompetencje organów...*

¹¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...*, art. 78.

¹² Art. 78 ustawy o ochronie przyrody został zmieniony przez art. 6 pkt 1 ustawy z 27.11.2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1940) z dniem 11.01.2025 r.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 8.08.2024 r., II SA/Gl 718/24, LEX nr 3749067.

zatem przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazujące w sposób ogólny katalog zadań gminy z przepisami ustawy o ochronie przyrody, należy wskazać, że działania takie mieszczą się w obrębie zadań własnych gminy.

3. Charakter prawny funduszu sołeckiego

Fundusz sołecki został uregulowany w ustawie o funduszu sołeckim¹⁴. Stanowi on wyodrębnioną część budżetu gminy, przeznaczoną na realizację przedsięwzięć wskazanych przez mieszkańców sołectwa¹⁵. Oznacza to, że środki funduszu pozostają środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁶, a ich wydatkowanie podlega ogólnym zasadom gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasadzie legalności, celowości i gospodarności. Fundusz ma charakter fakultatywny, rada gminy rozstrzyga bowiem o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Należy jednak podkreślić, że uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta bez potrzeby każdorocznego ponawiania uchwały pozytywnej¹⁷. Atrakcyjność funduszu sołeckiego w głównej mierze polega na możliwości otrzymania z budżetu państwa zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w formie dotacji celowej. Zwrot obejmuje wydatki wykonane w roku poprzedzającym rok budżetowy, a jego wysokość waha się od 20 do 40%, w zależności od spełnienia przez gminę parametrów określonych w ustawie.

Szczególną wartością funduszu sołeckiego jest jego partycypacyjny charakter. To bowiem mieszkańcy rozstrzygają o przeznaczeniu środków dostępnych w ramach tego funduszu. Decyzja w tym zakresie podejmowana jest przez zebranie wiejskie, będące organem uchwałodawczym sołectwa¹⁸. Mechanizm ten stanowi przejaw decentralizacji funkcjonalnej oraz partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań publicznych.

Aby mieszkańcy sołectwa mogli realizować przedsięwzięcia finansowane ze środków funduszu, konieczne jest spełnienie ustawowych przesłanek ich wykorzystania. Zgłoszone projekty muszą mieścić się w obszarze zadań własnych gminy, służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz pozostawać w zgodzie ze strategią rozwoju gminy. Jak słusznie wskazało w swoim orzeczeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu: „Aby można było stwierdzić, że dane przedsięwzięcie zgłoszone we wniosku sołectwa jest przedsięwzięciem, które można zrealizować w ramach funduszu sołeckiego, powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie”¹⁹. Środki funduszu zachowują charakter środków

¹⁴ Ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.).

¹⁵ Zob. szerzej D. Łukowiak, *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/1, s. 64–80.

¹⁶ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

¹⁷ Tak NSA w wyroku z 6.05.2021 r., I GSK 219/21, LEX nr 3206231.

¹⁸ Zob. szerzej M. Augustyniak, *Organy jednostek pomocniczych gminy* [w:] M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, LEX 2010.

¹⁹ Uchwała KRIO w Poznaniu z 12.02.2025 r., 3/218/2025, Dz.Urz. Wielk. poz. 1618.

publicznych i podlegają zasadom gospodarowania środkami publicznymi określonym w ustawie o finansach publicznych, choć nie mają charakteru funduszu celowego.

4. Dopuszczalność finansowania przedsięwzięć z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień ze środków funduszu sołeckiego

Warunkiem dopuszczalności finansowania przedsięwzięcia ze środków funduszu sołeckiego jest spełnienie przesłanek określonych w ustawie o funduszu sołeckim, w szczególności zakwalifikowanie przedsięwzięcia jako zadania własnego gminy. Zieleń gminna i zadrzewienia stanowią szczególną kategorię zadań własnych gminy. Ich znaczenie wykracza poza funkcję estetyczną – obejmuje również funkcje ekologiczne i społeczne. W praktyce obejmują one m.in. nasadzenia drzew i krzewów, pielęgnację terenów zieleni, rewitalizację obszarów przyrodniczych, działania edukacji ekologicznej oraz tworzenie nowych przestrzeni rekreacyjnych. Nie wystarczy jednak samo stwierdzenie, że przedsięwzięcia z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień stanowią zadanie własne gminy, konieczne jest bowiem spełnienie dwóch kolejnych przesłanek. Są nimi poprawa warunków życia mieszkańców oraz zgodność ze strategią rozwoju gminy. Pierwsze z tych kryteriów ma charakter ocenny i jest interpretowane szeroko, przy czym powinno wynikać z uzasadnienia wniosku²⁰. Należy przyjąć, że obejmuje ono również poprawę jakości środowiska, estetyki przestrzeni oraz dostępności terenów rekreacyjnych. W tym kontekście działania takie jak nasadzenia drzew i krzewów, tworzenie zielonych skwerów czy też zagospodarowanie terenów zielonych – bez wątpienia spełniają omawianą przesłankę²¹. Jak wskazuje Rafał Trykozko, „przedsięwzięcia finansowane w ramach funduszu sołeckiego powinny służyć, przynajmniej potencjalnie, całej społeczności sołectwa i dać się powiązać ze skutkiem w postaci poprawy którejś z dziedzin życia”²². Oczywiście działania te muszą następować na obszarach, do których gminie przysługuje tytuł prawny do korzystania z nich. Wyklucza to zatem realizację tego typu zadań na terenach prywatnych²³. Ostatnią z przesłanek pozwalających na wykorzystanie środków funduszu sołeckiego na realizację wskazanych przez mieszkańców przedsięwzięć jest konieczność ich zgodności ze strategią rozwoju gminy. Możliwość jej opracowania przewiduje art. 10e u.s.g., do jej treści nawiązuje zaś także ustawa o ochronie przyrody. W razie przyjęcia strategii musi ona zawierać ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, dotyczące m.in. zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu²⁴. Ustawodawca

²⁰ R. Trykozko, *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2014, s. 72.

²¹ Por. J. Bryła, *Fundusz sołecki – między niedoskonałością legislacyjną a praktyką stosowania*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025/69, s. 75 i n. Zob. też P. Goszczyńska, *Przedsięwzięcia, które mogą być realizowane w ramach funduszu sołeckiego*, LEX 2019.

²² R. Trykozko, *Fundusz sołecki*, „Finanse Komunalne” 2018/11, s. 45–54.

²³ Por. uchwała KRIO w Poznaniu z 12.02.2025 r., 3/218/2025, Dz.Urz. Wielk. poz. 1618.

²⁴ Zob. szerzej R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 10e.

wymaga także, aby przedsięwzięcie zrealizowane było na obszarze sołectwa wnioskującego o przyznanie środków (wyjątkiem w tym zakresie są przedsięwzięcia wspólne sołectw).

5. Kluczowe elementy procedowania wniosku

W ustawie o funduszu sołeckim przewidziano także dość złożoną procedurę związaną z procesem realizacji określonych przedsięwzięć ze środków funduszu sołeckiego. Istotnym elementem procedowania warunkującym przyznanie tych środków jest złożenie przez sołectwo wniosku. Inicjatorem treści wniosku może być sołtys, rada sołecka lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. To właśnie na tym etapie mieszkańcy w sposób aktywny mogą uczestniczyć w rozdysponowaniu środków funduszu sołeckiego, w tym decydować o ich wykorzystaniu na realizację zadań z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień. W treści wniosku należy wskazać przedsięwzięcie przewidziane do realizacji wraz z oszacowaniem jego kosztów i – co ważne – uzasadnieniem, które powinno wskazywać spełnienie wyżej omówionych przesłanek. Wniosek taki uchwalany jest przez zebranie wiejskie na ogólnych zasadach wynikających ze statutu sołectwa, a następnie przekazywany do organu wykonawczego gminy w celu uwzględnienia go w projekcie budżetu jednostki samorządowej. Złożenie wniosku musi nastąpić do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek. Następnym etapem procedowania jest ocena wniosku przez organ wykonawczy pod względem zarówno formalnym, jak i merytorycznym²⁵. W razie stwierdzenia, że wniosek nie spełnia ustawowych warunków, wójt (burmistrz, prezydent miasta) odrzuca cały wniosek lub poszczególne przedsięwzięcia w nim wskazane. Ustawodawca przewidział także możliwość ponownego uchwalenia zakwestionowanego wniosku (lub przedsięwzięcia) przez zebranie wiejskie, jak również podtrzymania wniosku i przekazania sprawy do rozstrzygnięcia radzie gminy. Ostatecznym zatwierdzeniem złożonych przez sołectwa wniosków jest przyjęcie przez radę gminy uchwały budżetowej uwzględniającej środki na zaproponowane przedsięwzięcia²⁶.

6. Ograniczenia i problemy w wykorzystaniu funduszu sołeckiego na realizację zadań z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień

Podstawowym ograniczeniem jest konieczność łącznego spełnienia trzech omówionych wyżej przesłanek. W praktyce oznacza to konieczność wykazania, że planowane działania – np. nasadzenia drzew, zakładanie skwerów czy pielęgnacja zieleni – mieszczą się w zakresie zadania własnego. Problem pojawia się w sytuacjach granicznych, np. gdy przedsięwzięcie

²⁵ Rozszerzenie kompetencji organu wykonawczego nastąpiło w wyniku nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim ustawą z 12.09.2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 1436).

²⁶ Zob. M. Augustyniak, *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych* [w:] M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, LEX 2014.

ma charakter rekreacyjny, edukacyjny lub mieszany – wówczas konieczna jest właściwa kwalifikacja zadania.

Istotnym ograniczeniem jest również status prawny nieruchomości, na której realizowane ma być przedsięwzięcie. Fundusz sołecki może być wykorzystywany zasadniczo tylko na terenach stanowiących własność gminy lub pozostających w jej władaniu. Wyklucza to możliwość finansowania nasadzeń na gruntach prywatnych, nawet jeśli przynoszą one korzyści wspólnocie lokalnej.

Kolejnym problemem jest trwałość i ciągłość realizacji przedsięwzięć. Zadania związane z zielenią mają z reguły charakter wieloletni (np. pielęgnacja nasadzeń, utrzymanie terenów zielonych), podczas gdy fundusz sołecki planowany jest w cyklu rocznym, w którym środki muszą być wykorzystane. Powoduje to trudności w zapewnieniu funduszy na dalsze utrzymanie efektów inwestycji, co może prowadzić do ich stopniowej degradacji lub dodatkowych obciążeń dla budżetu gminy. W praktyce podkreśla się, że finansowanie powinno obejmować nie tylko wykonanie nasadzeń, ale także ich późniejszą pielęgnację, co nie zawsze jest uwzględniane we wnioskach.

Nie bez znaczenia są także ograniczenia finansowe. Środki funduszu sołeckiego są relatywnie niewielkie, co zmniejsza skalę możliwych przedsięwzięć. W efekcie realizowane są często projekty fragmentaryczne, o ograniczonym oddziaływaniu przestrzennym. Dodatkowo wzrost kosztów materiałów i usług ogrodniczych powoduje, że planowane zadania muszą być odpowiednio dostosowane do realiów budżetowych.

7. Podsumowanie

Fundusz sołecki umożliwia bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w kształtowanie przestrzeni publicznej. Decyzje dotyczące lokalizacji nasadzeń, zagospodarowania skwerów czy tworzenia terenów zielonych podejmowane są na poziomie zebrania wiejskiego (choć czasem zawodzi aktywność mieszkańców), co sprzyja realizacji rzeczywistych potrzeb społeczności. W efekcie powstają rozwiązania lepiej dopasowane do lokalnych uwarunkowań, a jednocześnie wzmacniane jest poczucie współodpowiedzialności mieszkańców za wspólne dobro.

Istotnym atutem jest również możliwość realizacji działań proekologicznych i klimatycznych na poziomie lokalnym. Projekty finansowane z funduszu sołeckiego przyczyniają się do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej, poprawy jakości powietrza czy retencji wód opadowych. Tym samym wpisują się w szersze cele polityki środowiskowej gminy oraz realizację zasady zrównoważonego rozwoju.

Nie bez znaczenia pozostaje także walor edukacyjny i integracyjny tego rodzaju przedsięwzięć. Wspólne sadzenie drzew, zakładanie terenów zielonych czy ich pielęgnacja sprzyjają budowaniu więzi społecznych, aktywizacji mieszkańców oraz kształtowaniu postaw proekologicznych. Fundusz sołecki staje się w tym kontekście nie tylko instrumentem finansowym, ale również narzędziem wzmacniania kapitału społecznego.

Wreszcie wykorzystanie funduszu sołeckiego na zieleń gminną może stanowić uzupełnienie działań realizowanych przez gminę w ramach jej budżetu, pozwalając na

zagospodarowanie mniejszych przestrzeni, które często pozostają poza głównym nurtem inwestycji. Dzięki temu możliwe jest bardziej równomierne kształtowanie przestrzeni publicznej, także w mniejszych miejscowościach i na obszarach peryferyjnych.

Abstract

Performance of Municipal Tasks Concerning Green Spaces and Tree Planting Financed from the Village Fund

Dr Rafał Budzisz – Faculty of Law and Administration, University of Lodz

ORCID: 0000-0002-0836-3899

The article analyses the possibilities of using resources from the sołectwo fund to implement municipal tasks in the field of municipal greenery and tree planting. The sołectwo fund, as a distinct part of the municipal budget, constitutes an important instrument of public participation, enabling residents of auxiliary units (sołectwa) to co-decide on the allocation of public funds.

It is demonstrated that projects such as the planting of trees and shrubs, the maintenance of green areas, and the development of recreational spaces may be financed from the sołectwo fund, provided that they meet the statutory requirements – namely, that they fall within the scope of the municipality's own tasks, contribute to improving the living conditions of residents, and are consistent with the municipality's development strategy.

The article also identifies the most significant practical and legal constraints related to the implementation of such projects. Furthermore, it highlights the importance of the fund as a tool supporting pro-environmental activities and strengthening the engagement of local communities.

Keywords: *Village Fund, municipal green spaces and tree planting, municipal self-government, municipality's own tasks, sustainable development*

Bibliografia / References

Augustyniak M., *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych* [w:] M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, LEX 2014

Augustyniak M., *Organy jednostek pomocniczych gminy* [w:] M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, LEX 2010

Bryła J., *Fundusz sołecki – między niedoskonałością legislacyjną a praktyką stosowania*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2025/69

Dobosz P. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022

Goszczyńska P., *Przedsięwzięcia, które mogą być realizowane w ramach funduszu sołeckiego*, LEX 2019

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024

- Jaroszyński K. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauzer, Z Niewiadomski, Warszawa 2011
- Łukowiak D., *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/1
- Marchaj R. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Rakoczy B., *Kompetencje organów gminy w zakresie ochrony środowiska* [w:] B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, LEX 2020
- Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023
- Trykozko R., *Fundusz sołecki*, „Finanse Komunalne” 2018/11
- Trykozko R., *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2014

Paweł Romaniuk

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji UWM
ORCID: 0000-0002-7217-956X

Administracyjno-prawne warunki realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, środowisko, ochrona środowiska, administracja publiczna

1. Wprowadzenie

Państwo polskie posiada bogaty katalog zadań realizowanych przez organy władzy publicznej. W art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ wyodrębniono wachlarz działań, wśród których ustawodawca wyodrębnia m.in. działania w zakresie ochrony środowiska. W oparciu o obowiązujące przepisy prawne ochrona środowiska jest traktowana jako obowiązek skierowany zarówno do samej administracji publicznej, jak i do obywateli. Podmioty te powinny postępować zgodnie z prawem, w taki sposób, aby zapewnić naturalne podstawy bytu ludzi oraz tworzyć warunki rozwoju, bez widocznej szkody dla środowiska naturalnego. Przedmiotowa ochrona środowiska jest jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa państwowego. Jedną z postaci władzy publicznej, funkcjonującej w ramach władztwa zdecentralizowanego, jest samorząd terytorialny. Rola administracji samorządowej związana z ochroną środowiska wraz z odpowiedzialnym wykorzystaniem jego zasobów jest niezwykle ważna i zapewnia realizację zasady zrównoważonego rozwoju².

Nadrzędnym celem artykułu, z uwagi jednak na ograniczenia organizacyjne i specyfikę kompetencji jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), jest analiza wybranych administracyjno-prawnych warunków wdrażania zadań z zakresu ochrony środowiska. Główną metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda opisowa. W obszarze wskazania analiz

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² Por. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 13.

i wniosków zastosowano również metodę dogmatyczno-prawną, której rolą była ocena obowiązujących przepisów prawa, a także przegląd literatury.

2. Ochrona środowiska jako zasada konstytucyjna i reguła dobra wspólnego

Obok wskazanego już art. 5 Konstytucji RP w zakresie działań poświęconych ochronie środowiska należy przywołać art. 74 ust. 1–2 Konstytucji RP, który odwołuje się do bezpieczeństwa środowiskowego wraz z jego ochroną. Zadaniem i wręcz obowiązkiem władzy publicznej jest ochrona środowiska, a także prowadzenie polityki gwarantującej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym pokoleniom. Przy czym każdy obywatel ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska³.

Powyższe konstytucyjne uwarunkowania znalazły uzasadnienie w ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴. W odniesieniu do przepisu zawartego w art. 8 ust. 1–2 tej ustawy władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych. Dlatego został wyodrębniony szczegółowy katalog informacji poświęconych sprawom z zakresu ochrony środowiska⁵.

Kluczowe zasady poświęcone ochronie środowiska, a także główne zasady korzystania z jego zasobów reguluje ustawa – Prawo ochrony środowiska⁶. Przywołuje ona definicję ochrony środowiska, w myśl której jest to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ponadto ochrona ta polega na szerokim spektrum działań⁷, w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, a także przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego⁸.

Dla wdrożenia zasady dobra wspólnego stworzone zostało roszczenie o zaprzestanie bezprawnej działalności, której skutki mogłyby spowodować zagrożenie naruszenia środowiska. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie obejmuje środowisko jako dobro wspólne, z roszczeniem wskazanym w art. 323 ust. 1 p.o.ś. mogą wystąpić: Skarb Państwa, jednostki samorządu

³ Art. 74 ust. 3–4 Konstytucji RP.

⁴ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska (Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.).

⁵ W oparciu o art. 9 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca szczegółowo wyodrębnił rodzaje informacji, które mają charakter informacji o środowisku.

⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej: p.o.ś.

⁷ H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, *Wstęp* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020, s. 3.

⁸ Art. 3 pkt. 13 p.o.ś.

terytorialnego, a także organizacja ekologiczna, której głównym zadaniem statutowym jest ochrona środowiska⁹. Przywołane roszczenia wskazane w przepisie art. 323 p.o.ś. nie przysługują w sytuacji, w której oddziaływanie na środowisko nie przyjmuje znamion bezprawności. Dotyczy to szczególnie działań zgodnych z decyzjami administracyjnymi, które precyzyjnie wyznaczają prawidłowy zakres korzystania ze środowiska¹⁰. Przy czym środowisko będące ważną częścią architektury państwowej, traktowanej jako dobro wspólne, może być różnorodnie traktowane¹¹. Ciekawe stanowisko prezentuje w tej kwestii Wojciech Radecki, który twierdzi, że przy rozstrzyganiu szkody związanej ze środowiskiem, za dobro wspólne można uznać teren czy fragment środowiska, który stanowi faktyczną własność podmiotu prywatnego¹².

3. Umiejscowienie zadań z zakresu ochrony środowiska w sferze obowiązków administracji publicznej

Odnosząc się do zadań z zakresu ochrony środowiska, prowadzonych przez administrację publiczną, należy odwołać się do samego terminu „zadanie”. W języku prawniczym oznacza to, że pojęcie to jest podporządkowane celowi i silnie z nim powiązane. Jest to spowodowane faktem, że jeżeli stawia się do wykonania określone zadanie, to wyznacza się równoległe postępowanie zmierzające właśnie do osiągnięcia zaplanowanego celu¹³. Realizacja zadania może polegać również na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie pewnego instrumentalnego celu w odniesieniu do celu głównego, będącego jednocześnie celem zasadniczym¹⁴. Kompetencje w sferze ochrony środowiska stają się swoistym zestawem upoważnień do podejmowania czynności konwencjonalnej. To daje możliwość wyznaczenia listy adresatów wdrażających normy kompetencyjne w zakresie ochrony środowiska¹⁵.

Zadania związane z omawianym zakresem, realizowane zarówno przez wszystkie organy administracji publicznej, jak również przez wyszczególnione j.s.t., mają charakter publiczny. Obecnie termin publiczny w sposób naturalny stał się terminem dominującym – nie tylko w zapisach norm prawnych, lecz także w doktrynie naukowej. Udaną próbę oceny zadań publicznych podjął Trybunał Konstytucyjny. Zauważył – zresztą słusznie – że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że

⁹ Art. 323 ust. 2 p.o.ś.

¹⁰ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Środowisko jako dobro chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 172.

¹¹ Szerzej A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 582–584.

¹² Więcej W. Radecki [w:] M. Górski [i in.], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1118–1119.

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 28.

¹⁴ Stanowisko takie prezentuje Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987/12, s. 15–25.

¹⁵ Por. K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 7–9.

służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych nie tylko społeczności lokalnych czy regionalnych, ale również tych ogólnopaństwowych¹⁶. Podobne stanowisko prezentuje Sąd Najwyższy, który zaznacza, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym rozumieniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności¹⁷.

Ustawy ustrojowe normujące samorząd terytorialny w zakresie zdolności do realizacji i wykonywania zadań, precyzyjnie wskazują przymiotnik „publiczny”¹⁸. Taki zamysł ustawodawcy dowodzi, że samorządy gmin, powiatów i województw, posiadające zestawy zadań własnych i zleconych, zostały wyposażone w warunki do budowania autonomizacji podejmowanych przez siebie działań. Na podwalinach ustawodawstwa zwykłego środowisko jest chronione różnymi rozwiązaniami prawnymi, znajdującymi się w wielu różnych gałęziach prawa, jednak szczególną rolę w prawnej jego ochronie pełnią instrumenty administracyjno-prawne¹⁹. Dla państwa ochrona środowiska musi nie tylko stanowić obszar konkretnych zadań do realizacji, ale również powinna być pewną wykładnią wszelkich prowadzonych działań²⁰.

Administracja publiczna, kierująca swoje działania w ochronę środowiska, powinna także prowadzić wiele innych inicjatyw, które są wyrazem realizacji polityki ekologicznej państwa. Przykładem może być Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP 2030)²¹, która wskazuje na rolę zastosowania elektronicznych baz danych umożliwiających bezpośredni dostęp do najnowszych informacji z obszaru środowiska za pośrednictwem sieci Internet. Ich zadaniem jest automatyczna wymiana informacji gromadzonych przez organizacje publiczne zainteresowane ich dalszym wykorzystaniem²².

4. Wybrane reguły realizacji zadań samorządowych w obszarze ochrony środowiska

Z uwagi na podkreśloną w Konstytucji RP zasadę pomocniczości należy zaznaczyć, że przyporządkowane w samorządowych ustawach ustrojowych zadania publiczne, mają bardzo szeroki zakres²³. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gmina nie tylko

¹⁶ Zob. uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

¹⁷ Wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARN 64/95, OSNP 1996/16, poz. 218.

¹⁸ Zob. art. 4 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), dalej: u.s.g.; art. 3 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.), dalej: u.s.p.; art. 2 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2026 r. poz. 720 ze zm.), dalej: u.s.w.

¹⁹ Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchałek, B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 298–310.

²⁰ Więcej: A. Barczak, *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 65–70.

²¹ <https://www.gov.pl/web/ia/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-pep2030> (dostęp: 16.09.2026 r.).

²² Por. M. Niedźwiedz, *Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2020/1(13), s. 108.

²³ Zob. szczegółowa lista zadań: art. 7 ust. 1 u.s.g.; art. 4 ust. 1 u.s.p.; art. 14 ust. 1 u.s.w.

korzysta z wynikającej z zasady domniemania zadań uniwersalnej klauzuli kompetencyjnej, ale również realizuje zadania ściśle powiązane ze sferą środowiskową. Zadania te obejmują w szczególności zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 pkt 1 u.s.g.) czy spełnienie obowiązków związanych z wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, wysypiskami, a także unieszkodliwianiem odpadów komunalnych²⁴.

Samorząd powiatowy, realizując zadania publiczne przyjmujące charakter ponadgminny, także odwołuje się do przypisanych mu kompetencji w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska. Są to zadania wprawdzie nie tak mocno wyartykułowane, jak te wdrażane przez samorząd gminy, jednak dotyczą one gospodarki wodnej (art. 4 pkt 12 u.s.p.), ochrony środowiska i przyrody (art. 4 pkt 13 u.s.p.), jak również ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska²⁵.

Odnosząc się do ustawy o samorządzie województwa, można zauważyć, że ustawodawca nałożył na województwo w trybie określonym w art. 11 ust. 1 u.s.w. obowiązek przyjęcia i realizacji strategii rozwoju województwa oraz zobowiązał do podejmowania działań zmierzających do podnoszenia konkurencyjności regionu i jakości życia jego mieszkańców²⁶. Formułując, a później ewaluując i monitorując strategię województwa, samorządy muszą pamiętać o zachowaniu wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.). Są one również zobligowane do prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁷. W art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w. ustawodawca wprowadził formułę odpowiadającą tej zastosowanej w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie wyodrębniono zadania z zakresu ochrony środowiska.

Ochrona środowiska w przestrzeni lokalnej i regionalnej polega na racjonalnym kształtowaniu stanu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami oraz przeciwdziałaniu naruszaniu elementów stanu przyrodniczego. Polityka ekologiczna prowadzona jest za pomocą samorządowych programów ochrony środowiska. Obejmuje również kwestie wydawania decyzji dotyczących środowiska naturalnego²⁸. Organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w celu realizacji skutecznej polityki ochrony środowiska²⁹ sporządza odpowiednie programy ochrony środowiska. Muszą to być polityki uwzględniające cele, zawarte w dokumentach

²⁴ Zob. art. 7 pkt 3 u.s.g.

²⁵ Art. 4 pkt 16 u.s.p.

²⁶ Por. D. Miłek, *Spójność strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego z dokumentami zewnętrznymi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013/289, s. 51.

²⁷ Art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

²⁸ G. Gadomska, *Wybrane zadania samorządu gminnego w Polsce w zakresie ochrony środowiska w kontekście integracji europejskiej*, „Acta Politica Polonica” 2020/1 (49), s. 35.

²⁹ Polityka ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.).

programowych³⁰. Przy czym programy te uchwała odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Z wykonania programów organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio organowi stanowiącemu j.s.t. Po przedstawieniu takich raportów są one przekazywane przez właściwe organy wykonawcze odpowiednio do ministra właściwego do spraw klimatu, organu wykonawczego województwa i organu wykonawczego powiatu³¹.

Jeżeli sfera związana z ochroną środowiska wymaga *multi-level governance*, zadania takie powinny być skonstruowane w taki sposób, aby móc skutecznie zagwarantować współpracę różnych struktur administracyjnych. Działania takie powinny być wówczas oparte na dialogu oraz konsensualności. Zapewnienie takich właśnie warunków do prawidłowej współpracy, a nie delegowanie kompetencji, może przyczyniać się do rozwiązania problemów środowiska³², w tym ostatecznie do realizacji prawa głównego do odpowiedniego i prawidłowo administrowanego środowiska³³.

5. Podsumowanie i konstatacje

Zagadnienia poświęcone ochronie środowiska można traktować jako dobry przykład ważnego zadania prowadzonego w różnym trybie i zakresie przez j.s.t. Jest to sfera, która nabiera szczególnego znaczenia w okresie widocznego kryzysu klimatycznego. Należy pamiętać o konieczności współpracy różnych organów administracji publicznej – tych państwowych, jak i samorządowych w sferze ochrony środowiska.

Aktywność j.s.t. na rzecz ochrony środowiska i jego poprawy powinna w widocznym zakresie przyczyniać się do budowania właściwego poziomu poczucia bezpieczeństwa w aspekcie zarówno społecznym, gospodarczym, jak i przyrodniczym. Jednak aby te zasady mogły być w pełni realizowane, należy nieustannie zwiększać poziom świadomości społecznej na temat wszelkich aspektów związanych z ochroną środowiska, a także wzmacniać w sposób prawny i rzeczywisty podmioty samorządowe co do prawidłowej diagnozy i eliminacji potencjalnych zagrożeń związanych ze stanem środowiska. Muszą one otrzymać także więcej realnych narzędzi dotyczących ochrony środowiska oraz sposobów gospodarowania i zarządzania jego zasobami.

³⁰ Art. 17 ust. 1 p.o.ś.

³¹ Zob. szczegółowo art. 18 ust. 1–3 p.o.ś.

³² H. Izdebski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020, s. 42–43.

³³ Zob. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46–49.

Abstract***Administrative and legal conditions for the implementation of tasks of local government units in the field of environmental protection (selected issues)***

Dr Hab. Paweł Romaniuk, professor of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn –
Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0002-7217-956X

The responsibilities of local government units, identified with the actual mechanisms for their implementation, are a subject widely discussed in the legal literature due to the role of local governments in the public authority system, as emphasized in the Constitution of the Republic of Poland and stemming from the principle of subsidiarity. Locating local government units in close proximity to citizens guarantees the establishment and maintenance of cooperation with society in the sphere of environmental protection and the implementation of the principle of sustainable development. The definition of the scope of local government environmental responsibilities and the form of such tasks (own or outsourced) depends largely on the degree of their localization, as well as on the effectiveness and cost-effectiveness of the task being carried out.

Keywords: local government, environment, environmental protection, public administration

Bibliografia / References

- Barczak A., *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010
- Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015
- Gadomska G., *Wybrane zadania samorządu gminnego w Polsce w zakresie ochrony środowiska w kontekście integracji europejskiej*, „Acta Politica Polonica” 2020/1(49)
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008
- Izdebski H., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020
- Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P., *Wstęp* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020
- Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Jaworowicz-Rudolf A., *Środowisko jako dobro chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001

- Milek D., *Spójność strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego z dokumentami zewnętrznymi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013/289
- Niedźwiedz M., *Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simo-
nidis” 2020/1(13)
- Podgórski K., *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990
- Radecki W., *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] *Wybrane problemy
prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchałek, B. Rakoczy, Warszawa 2010
- Radecki W. [w:] M. Górski [i in.], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987/12

Maria Karcz-Kaczmarek

doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-4786-4872

Krajobrazotwórczy aspekt gminnej ewidencji zabytków a publiczne prawa podmiotowe – rozważania w świetle orzecznictwa sądowego

Słowa kluczowe: gminna ewidencja zabytków, krajobraz, prawo do sądu

1. Wprowadzenie

Charakter prawny gminnej ewidencji zabytków (GEZ) – wbrew łańcińskiemu¹ znaczeniu słowa „ewidencja” – nie jest jasny i oczywisty na gruncie ani przepisów, ani orzecznictwa. Działalność ewidencyjna wpisuje się w realizację konstytucyjnego² obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Gminna ewidencja zabytków nie tylko dokumentuje, odzwierciedla stan faktyczny, ale także twórczo oddziałuje na krajobraz, w szczególności krajobraz kulturowy. W obowiązującym stanie prawnym pojęcie krajobrazu stanowi element definicji pojęcia środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska³ środowisko stanowi ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W literaturze wskazuje się, że krajobraz obejmuje szczególną treść przyrodniczą, naturalną lub ukształtowaną przez człowieka. Czynniki wpływającymi na wygląd krajobrazu są przede wszystkim czynniki naturalne (rzeźba powierzchni, budowa geologiczna), ale także czynniki antropogeniczne (wytwory i działalność człowieka). Wygląd krajobrazu odzwierciedla zatem zachodzące w jego obrębie procesy przyrodnicze i antropogeniczne. Z kolei

¹ Ewidencja z łańcińskiego *evidentia* – oczywistość. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 159.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 5.

³ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647).

walory krajobrazowe, w myśl art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody⁴, rozumiane są jako wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi: rzeźba terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Należy podkreślić, że krajobraz i walory krajobrazowe są chronione prawnie głównie za pomocą norm administracyjno-prawnych⁵. Organy władzy publicznej mogą kształtująco wpływać zarówno na wyróżniające się krajobrazowo tereny z zabytkami nieruchomymi⁶, jak i na poszczególne materialne komponenty krajobrazu. Poprzez wpis tzw. innej nieruchomości do GEZ organ wykonawczy gminy wpływa na status obiektu nieruchomego, a jednocześnie wywiera szerszy, krajobrazotwórczy skutek.

2. Ewolucja charakteru prawnego GEZ

Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego GEZ stanowią konsekwencję nowelizacji z 18.03.2010 r.⁷, która diametralnie zmieniła jej istotę. Pierwotnie przepis art. 22 ust. 4 u.o.z. stanowił, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadził gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Nowelizacja zmieniła brzmienie przepisu na: „wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy”. Ponadto dodano ust. 5 do art. 22 u.o.z., zgodnie z którym w ewidencji ujmowane są zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nowelizacja przekształciła ówczesny spis o wyłącznie techniczno-informacyjnym charakterze w quasiformę ochrony zabytków o względnie niezależnym – w stosunku do rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków – charakterze prawnym. W uzasadnieniu⁸ noweli z 2010 r. wskazano, że projektowane zmiany przyczynią się do polepszenia warunków zachowania dziedzictwa narodowego. Biuro Analiz Sejmowych w opinii prawnej z 17.11.2009 r.⁹ stwierdziło, że proponowane zmiany nie naruszają

⁴ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.).

⁵ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/5, s. 26–42.

⁶ Rada gminy w drodze uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej – art. 16 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.), dalej: u.o.z.

⁷ Ustawa z 18.03.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2059.

⁹ Opinia w sprawie zmiany ustawy o ochronie zabytków oraz zmianie niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2059, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2059> (dostęp: 12.09.2026 r.).

ustawy zasadniczej, ale dla właścicieli nieruchomości, stanowiących zabytek nieruchomy, a położonych na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz dla właścicieli nieruchomości nieobjętych wojewódzką ewidencją zabytków nowelizacja wprowadziła „dodatkowe ograniczenie ich prawa własności, jednak w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnym”. Możliwość wyznaczania przez wójta tzw. innych zabytków kształtuje wygląd krajobrazu poprzez wpływ na materialne komponenty terenu oraz podejmowane w gminie procesy inwestycyjne, a także możliwość ubiegania się o środki na badania archeologiczne lub remont obiektu jako zabytku (art. 81 ust. 2, art. 82a u.o.z.).

3. Procedura włączania kart adresowych do GEZ

Przepisy w lakoniczny sposób regulują sposób dokonywania wpisów w GEZ, powoduje to wątpliwości interpretacyjne i problemy praktyczne. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 27.02.2023 r.¹⁰ podstawową zasadą przy prowadzeniu ewidencji powinno być uwzględnianie ustawowej definicji zabytku, zawartej w art. 3 pkt 1 u.o.z. Zasadność zakwalifikowania danego obiektu jako zabytku nieruchomego i celowość jego ujęcia w ewidencji powinna wynikać z dokumentów zgromadzonych przez organ i być odzwierciedlona w treści karty ewidencyjnej. Należy podzielić stanowisko sądu, zgodnie z którym ingerencja w prawo własności może nastąpić jedynie na podstawie jednoznacznych, wyczerpujących ustaleń i okoliczności uzasadniających dokonanie czynności. Właściciel obiektu musi mieć możliwość zrozumienia motywów, którymi kierował się organ, decydując się na zamieszczenie obiektu w ewidencji zabytków¹¹. Ustawodawca, rozszerzając w 2010 r. zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zabytków, nie odniósł się szczegółowo do kwestii proceduralnych. Zagadnienia te pierwotnie regulowało rozporządzenie Ministra Kultury z 14.05.2004 r.¹², zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2011 r.¹³ Co ciekawe, rozporządzenie z 2011 r. w pierwotnej wersji także nie odnosiło się do sytuacji właścicieli lub posiadaczy zabytków nieruchomych i konieczności zabezpieczenia ich publicznych praw podmiotowych. Procedurę umieszczania wpisów w ewidencji pierwotnie regulował w sposób jednolity dla wszystkich rodzajów obiektów § 18 rozporządzenia stanowiący, że wójt włączał kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. Sytuację

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 27.02.2023 r., II SA/Kr 843/22, LEX nr 3517251.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z 27.02.2023 r., II SA/Kr 843/22, LEX nr 3517251.

¹² Rozporządzenie Ministra Kultury z 14.05.2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. Nr 124, poz. 1305).

¹³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2021 r. poz. 56).

zmieniła, ale w niewystarczającym stopniu, nowelizacja rozporządzenia z 10.09.2019 r.¹⁴, która odrębnie uregulowała tryb dokonywania wpisów w ewidencji w odniesieniu do zabytków ujętych w rejestrze lub wojewódzkiej ewidencji zabytków od trybu wpisów obiektów nieobjętych żadną formą ochrony. Pierwszy przypadek określa § 18 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym wójt włącza kartę adresową zabytku nieruchomego po zweryfikowaniu, że dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne z danymi zawartymi odpowiednio w decyzji o wpisie zabytku do rejestru lub w karcie ewidencyjnej zabytku. Z kolei kartę adresową zabytków nieruchomych innych niż określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia wójt włącza do gminnej ewidencji zabytków po osiągnięciu porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków co do zasadności ujęcia tego zabytku w ewidencji oraz uwzględnieniu najpilniejszych postulatów konserwatorskich. Na marginesie warto zwrócić uwagę na występującą w przepisach niespójność terminologii – ustawa o ochronie zabytków w art. 22 ust. 5 pkt 3 stanowi, że wójt wyznacza inne zabytki nieruchome w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wątpliwości interpretacyjne budzi zatem kwestia, czy sformułowanie „po osiągnięciu porozumienia” oznacza to samo, co ustawowe „w porozumieniu”? Z uwagi na brak określenia formy, zasad i trybu „osiągnięcia porozumienia” przez wójta z wojewódzkim konserwatorem zabytków w sprawie umieszczenia w gminnej ewidencji „innych zabytków nieruchomych” powstaje pytanie, na jakiej podstawie i który z organów stwierdza osiągnięcie porozumienia. Nieokreślony tryb „osiągnięcia porozumienia” rodzi problemy praktyczne, a w doktrynie prowokuje wątpliwości o wręcz konstytucyjnym charakterze¹⁵. Istotne ustalenia w tej kwestii zawiera wyrok NSA z 19.11.2025 r.¹⁶, w którym stwierdzono, że porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza „uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego ewidencję gminną oraz organu współdziałającego, dysponującego niezbędną wiedzą specjalistyczną w zakresie umożliwiającym ocenę wyznaczenia przez burmistrza nieruchomości do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków”. Zdaniem sądu do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, co do których wojewódzki konserwator zabytków nie wypowiedział się przed ich ujęciem w gminnej ewidencji zabytków. Wprowadzony w 2019 r. wymóg osiągnięcia porozumienia wójta z wojewódzkim konserwatorem zabytków jest racjonalnym rozwiązaniem, poprzez które ograniczono szeroki zakres uznania administracyjnego organu wykonawczego gminy. Na ten aspekt sprawy uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.05.2023 r.¹⁷ Stwierdzono w nim, że niebezpieczeństwo arbitralności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do bezpodstawnego działania, ustawowa definicja „zabytku” tworzy bowiem szerokie pole administracyjnego uznania. Wymóg

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.09.2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. poz. 1886).

¹⁵ M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, art. 22, s. 126.

¹⁶ Wyrok NSA z 19.11.2025 r., II OSK 1227/25, LEX nr 4011657.

¹⁷ Wyrok TK z 11.05.2023 r., P 12/18, OTK-A 2023, poz. 46.

porozumienia z organem profesjonalnym oraz uwzględniania „najpilniejszych postulatów konserwatorskich” jest zasadny z uwagi na daleko idące skutki prawne wpisu do GEZ w sferze uprawnień właścicielskich oraz w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z chwilą włączenia karty adresowej obiektu do ewidencji zabytków powstają bowiem, jak wskazano w orzecznictwie¹⁸, obowiązki określone w art. 5 u.o.z. obciążające właściciela (posiadacza), związane z opieką nad zabytkiem, oraz obowiązki informacyjne. Pozostawienie kwestii proceduralnych poza regulacją prawną budzi poważne zastrzeżenia. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z 19.11.2025 r.¹⁹, zgodnie z którym brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty adresowej do ewidencji nie oznacza, że dokonanie tej czynności może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie oraz udokumentowania tej analizy, chociażby w uproszczonej formie. Włączenie karty adresowej do GEZ musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go „wstępną formą ochrony” ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową²⁰. Brak określenia procedury włączania kart adresowych do ewidencji stanowi, w ocenie WSA we Wrocławiu wyrażonej w wyroku z 26.11.2025 r.²¹, pominięcie prawodawcze, które przyczynia się do dokonywania wpisów bez zapewnienia właścicielom odpowiednich gwarancji ochrony prawnej. W skrajnych wypadkach brak procedury skutkuje w praktyce wadliwym działaniem poprzez stosowanie uproszczonej – wewnętrznej – procedury, która wyłącza udział właścicieli (posiadaczy; podmiotów sprawujących trwały zarząd) oraz nie przewiduje postępowania dowodowego w przedmiocie ustalenia, czy obiekt włączany do ewidencji stanowi zabytek w rozumieniu ustawowym. Zdaniem sądu obowiązkiem organu, przed dokonaniem wpisu do ewidencji, jest zapewnienie gwarancji ochrony prawnej w toczącym się postępowaniu²². Pozytywnie należy ocenić kierunek dokonujących się zmian legislacyjnych. Nowelizacja rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków z roku 2019 wprowadziła minimalne standardy ochrony prawnej dla właścicieli (posiadaczy) nieruchomości podlegających wpisowi do GEZ. Aktualnie wójt obowiązany jest powiadomić o zamiarze włączenia lub wyłączenia karty adresowej zabytku oraz o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku na co najmniej 14 dni przed planowanym terminem dokonania wskazanych czynności (§ 18b). Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że gwarancje publicznych praw podmiotowych w procedurze włączania kart adresowych tzw. innych zabytków do GEZ powinny polegać przede wszystkim na jawności tego postępowania, przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego, zapewnieniu czynnego udziału podmiotów, których ono dotyczy, oraz zapewnieniu prawa do sądu.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013.

²⁰ Tylko obiekt, który spełnia definicję zabytku, może zostać ujęty w ewidencji (zob. np. wyroki NSA: z 9.09.2016 r., II OSK 254/15, LEX nr 2199312; z 26.10.2016 r., II OSK 96/15, LEX nr 2169217; z 20.11.2017 r., II OSK 2926/16, LEX nr 2442314).

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.11.2025 r., IV SA/Wr 101/25, LEX nr 3980598.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.11.2025 r., IV SA/Wr 101/25, LEX nr 3980598.

4. Prawo do sądu jako realizacja publicznych praw podmiotowych.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych stanowi pomocniczą konstrukcję prawną umożliwiającą ustalenie, czy – w danym stanie faktycznym – można domagać się od administracji określonego działania (zaniechania). Publiczne prawa podmiotowe stanowią rezultat nowożytnego myślenia o prawie, zapewniając jednostkom ochronę przed szeroko rozumianym państwem²³. Formalne publiczne prawa podmiotowe rozumiane są jako roszczenia wynikające z norm prawa procesowego, które kształtują i dopełniają korzystną sytuację prawną określonego podmiotu z perspektywy ochrony tej sytuacji. Roszczenie formalne może uzupełniać zarówno sam interes prawny, jak i publiczne prawo podmiotowe charakteryzujące się roszczeniem materialnym. Zdaniem Wojciecha Jakimowicza w obu tych sytuacjach „uzupełnienia” można mówić o powstaniu szczególnej kategorii praw podmiotowych, czyli o formalnych publicznych prawach podmiotowych. O ochronie publicznego prawa podmiotowego w rozumieniu materialnym można mówić, gdy roszczenie formalne uzupełnia nie tylko interes prawny, lecz także roszczenia materialne. Należy zauważyć, że istnieją sytuacje, w których określony podmiot legitymuje się interesem prawnym, a nie jest dodatkowo wyposażony w roszczenie materialne. Istnienie roszczenia formalnego stanowi wówczas podstawę przyznania podmiotowi statusu podmiotu formalnego publicznego prawa podmiotowego, co jest równoznaczne wyłącznie z zapewnieniem ochrony interesu prawnego podmiotu²⁴. Analiza przepisów wskazuje, że z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku włączania kart adresowych do GEZ. Roszczenie formalne podmiotów z tytułem prawnym do nieruchomości nie jest bowiem uzupełnione roszczeniem o charakterze materialnym. Wskazany stan prawny nie może jednak oznaczać pozbawienia jednostek prawa do sądu. W warunkach demokratycznego państwa prawnego prawo do sądu uznawane jest bowiem za jedno z najistotniejszych formalnych publicznych praw podmiotowych²⁵. Prawo do sądu gwarantowane jest w rozdziale II Konstytucji RP pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2). Reguły wykładni systemowej wskazują, że prawo to przysługuje każdej osobie fizycznej oraz osobie prawnej prawa prywatnego. Prawo do sądu stanowi osobiste publiczne prawo podmiotowe oraz podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jednym z elementów prawa do sądu jest prawo dostępu do sądu, czyli możliwość uruchomienia procedury przed sądem²⁶. Istotne znaczenie ma określenie charakteru prawnego dokonywanych przez wójta wpisów do GEZ, ustalenia te decydują bowiem o procedurze wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Możliwość zaskarżania włączania tzw. innych nieruchomości do GEZ jest przedmiotem zainteresowania doktryny prawa oraz orzecznictwa sądowego. Zdaniem Janusza Sługockiego wpis do ewidencji rozstrzyga

²³ M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2024, s. 93–94.

²⁴ W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako gwarancja realizacji jego praw podmiotowych* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023.

²⁵ W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona...*

²⁶ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 45.

w sposób władczy o indywidualnych prawach lub obowiązkach strony i dlatego powinien być traktowany jako podlegająca zaskarżeniu czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa²⁷. Jediną gwarancją ochrony praw właścicielskich dysponenta obiektu ujętego w gminnej ewidencji jest prawo wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej²⁸. Z kolei w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wyodrębniły się rozbieżne stanowiska. Według jednej linii orzeczniczej²⁹ działania podjęte na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 1–3 u.o.z. stanowią akty jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰. Konsekwencją takiej kwalifikacji jest przyjęcie poglądu o możliwości zaskarżenia włączenia obiektu do GEZ w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³¹. Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Zgodnie zaś z drugą, przeważającą w aktualnym orzecznictwie, grupą poglądów³² ujęcie zabytku nieruchomego (karty adresowej zabytku) w GEZ na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 1–3 u.o.z. podlega sądowej kontroli jako tzw. inne czynności organu administracji dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Termin wniesienia skargi reguluje art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wnosi się w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd po wniesieniu skargi może uznać, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę³³. Istniejące w orzecznictwie rozbieżności przekładają się negatywnie na sytuację prawną zainteresowanych, wywołując wątpliwości co do trybu zaskarżenia włączenia nieruchomości do GEZ. Problem ten uwypuklono w wyroku WSA we

²⁷ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 71.

²⁸ M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. M. Cherka, s. 127.

²⁹ Zob.: wyrok NSA z 13.09.2023 r., II OSK 2748/18, LEX nr 3609601; postanowienie NSA z 25.03.2020 r., II OZ 244/20, LEX nr 3038266; postanowienie NSA z 15.12.2016 r., II OSK 2700/16, LEX nr 2205393; wyroki WSA w Warszawie z: 12.07.2023 r., VII SA/Wa 1235/19, LEX nr 3605174; 29.07.2023 r., VII SA/Wa 112/21, LEX nr 3605226; 10.08.2023 r., VII SA/Wa 2018/18, LEX nr 3601759.

³⁰ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

³¹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.).

³² Zob. wyroki NSA: z 14.02.2024 r., II OSK 1166/21, LEX nr 3694519; z 10.01.2024 r., II OSK 1952/22, LEX nr 3702321; postanowienia NSA: z 8.06.2022 r., II OZ 335/22, LEX nr 3351152; z 18.05.2021 r., II OZ 218/21, LEX nr 3175377; z 20.05.2020 r., II OSK 753/20, LEX nr 3040916; wyroki WSA w Krakowie: z 14.09.2021 r., II SA/Kr 666/21, LEX nr 3232814; z 31.01.2023 r., II SA/Kr 1523/22, LEX nr 3506357; z 9.01.2024 r., II SA/Kr 1361/23, LEX nr 3671893.

³³ Postanowienie NSA z 22.07.2025 r., II OZ 1034/25, LEX nr 3898694.

Wrocławiu z 27.11.2025 r.³⁴, w którym stwierdzono, że należy mieć na uwadze odnotowane w orzecznictwie sądowym rozbieżności odnośnie do prawidłowego kwalifikowania przedmiotu zaskarżenia w przypadku ujęcia zabytku w GEZ. W powołanym wyroku słusznie podkreślono, że zasada prawa do sądu przemawia za korzystną dla strony interpretacją jej zachowania w procedurze dokonywania wpisów do ewidencji. Rygorystyczne podejście do procedury pozbawiałoby stronę jej publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu. Biorąc pod uwagę powyższe, *de lege ferenda* postulować należy pilne uregulowanie prawnej formy działania wójta w analizowanym zakresie oraz wskazanie przysługujących środków zaskarżenia.

5. Podsumowanie

Gminna ewidencja zabytków jest narzędziem wielowymiarowym, za pomocą którego podejmowane są działania w sferze ochrony zabytków oraz w sferze środowiskowej. Z chwilą włączenia do spisu karty adresowej formalnie aktualizują się ustawowe obowiązki dotyczące opieki nad zabytkami³⁵ stanowiącymi materialny komponent krajobrazu i walorów krajobrazowych. Ewidencja jest uwzględniana przy podejmowaniu wielu decyzji administracyjnych dotyczących zagospodarowania i procesu inwestycyjno-budowlanego, które istotnie wpływają na środowisko. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ oraz przepisami ustawy – Prawo budowlane³⁷ gminna ewidencja zabytków stanowi podstawę uzgodnień takich krajobrazotwórczych decyzji, jak m.in.: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o pozwoleniu na budowę oraz decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę. Ochrona zabytków nieruchomości ujętych w GEZ jest uwzględniana także w aktach związanych z planowaniem przestrzennym, tj. planach ogólnych gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach odbudowy. Wpływ ewidencji na walory krajobrazowe wyraża się także poprzez konieczność uwzględniania jej treści w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń³⁸. Pożądane byłoby zatem jednoznaczne określenie

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.11.2025 r., IV SA/Wr 575/24, LEX nr 4006380.

³⁵ Wyrok z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013. W literaturze wyrażono także odmienne stanowisko, zgodnie z którym wpis do ewidencji zabytków nie powoduje zmiany sytuacji prawnej właściciela zabytku, jeżeli bowiem obiekt spełnia przesłanki ustawowe uznania za zabytek, to na jego właściciela ciąży obowiązek powstające *ex lege* jeszcze przed wpisem do ewidencji zabytków. Uzasadnieniem tego poglądu jest materialna, a nie formalna ustawowa definicja zabytku. A. Jakubowski, *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków” 2023/2, s. 40; K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 76–78.

³⁶ Por. art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 60 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.).

³⁷ Por. art. 39 ust. 3 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

³⁸ M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomości jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 403–411.

charakteru oraz skutków prawnych wpisu do ewidencji³⁹. Brak przepisów szczegółowo regulujących tryb dokonywania oraz zaskarzania wpisów dokonywanych w GEZ należy uznać za mankament legislacyjny. Możliwość ujęcia nieruchomości w ewidencji bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej stanowi, zgodnie ze stanowiskiem TK z 11.05.2023 r.⁴⁰, naruszenie z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tej sytuacji istotne znaczenie ma orzecznictwo sądowe zawierające wskazówki zarówno dla organów administracji dotyczące zasad prowadzenia ewidencji, jak i podmiotów prywatnych dotyczące sposobu ochrony ich publicznych praw podmiotowych. Nie należy zatem zawężyć GEZ wyłącznie do sfery ochrony zabytków; trzeba zauważyć wpływ tego instrumentu na środowisko i walory krajobrazowe.

Abstract

The landscape-shaping aspect of the municipal register of monuments versus individual public rights – considerations in the light of judication

Dr Maria Karcz-Kaczmarek – University of Lodz, Faculty of Law and Administration
ORCID: 0000-0002-4786-4872

The aim of this paper is to indicate the significance of the municipal register of monuments not only as an 'unofficial' form of monument protection, but also as a tool for influencing the environment, particularly its landscape values. The municipal register of monuments is taken into account in many general and specific acts and decisions concerning spatial planning and land use. The lack of regulation regarding the procedure for adding address cards and the procedure for challenging this action constitutes a serious legislative shortcoming, which has a negative impact on the individual public rights of property owners (holders). In this view, judication is of significant importance for ensuring the proper functioning of the administration and for safeguarding the legal position of entities.

Keywords: *municipal register of monuments, landscape, right to a fair trial*

Bibliografia / References

Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024

Jakimowicz W., *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako gwarancja realizacji jego praw podmiotowych* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023

Jakubowski A., *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18), „Ochrona Zabytków” 2023/2*

³⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 7 i 22.

⁴⁰ Wyrok TK z 11.05.2023 r., P 12/18, OTK-A 2023, poz. 46.

- Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016
- W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988
- Korzeniowski P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/5
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014
- Stahl M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2024
- Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023
- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A. [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020

Tomasz Jaroszyński

doktor nauk prawnych, Wydział Administracji i Nauk Społecznych,
Politechnika Warszawska
ORCID: 0000-0001-9654-7964

Prawo do środowiska w prawie Unii Europejskiej – zarys problematyki

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawa podstawowe, Unia Europejska

1. Wprowadzenie

Początki prawa ochrony środowiska powszechnie datuje się na lata 70. XX w., tzn. okres, w którym toczyła się polityczna i naukowa debata na temat ochrony praw człowieka, której fundamentalnym etapem była Konferencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka w Sztokholmie w czerwcu 1972 r.¹ Jednym z ważnych elementów tworzenia regulacji prawnej w tym obszarze były rozważania dotyczące zagwarantowania prawa do środowiska rozumianego jako prawo podmiotowe do korzystania ze środowiska o odpowiedniej jakości lub prawo do życia w zdrowym środowisku. Zidentyfikowano wówczas wiele problemów dotyczących ujęcia tego prawa, tak aby umożliwić skuteczną ochronę sądową indywidualnych roszczeń. W konsekwencji na poziomie państw prawo do środowiska najczęściej ujmowano w kategorii prawa socjalnego nienadającego się do bezpośredniego stosowania przed sądami, na poziomie międzynarodowym nie udało się zaś unormować prawa człowieka do środowiska².

Pomimo braku postanowień dotyczących ochrony środowiska w traktatach założycielskich ekologia stała się od początku lat 70. XX w. jedną z ważniejszych kwestii poruszanych w ramach Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE), a później Unii Europejskiej (dalej: UE). Podczas konferencji szefów państw w Paryżu w 1972 r. (zorganizowanej w związku z konferencją w Sztokholmie) włączono ochronę środowiska do polityki WE i od tego czasu przywiązywała ona dużą wagę do kwestii ekologicznych³. W trakcie negocjacji poprzedzających podpisanie Traktatu z Maastricht Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie prawa

¹ Zob. zamiast wielu L.B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, „Harvard International Law Journal” 1973/14, s. 423 i n.

² J. Jendrośka [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 37.

³ L.M. Collins, *Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law*, „McGill International Journal Sustainable Development Law & Policy” 2007/2, s. 131.

do środowiska do postanowień traktatowych, niemniej ostatecznie prawo to nie zostało ujęte w traktatach⁴. Obecnie obowiązujące regulacje prawa pierwotnego UE obejmują przede wszystkim art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁵, w myśl którego Unia ustanawia rynek wewnętrzny oraz działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest m.in. wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Zgodnie z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Artykuł 191 TFUE stanowi, że polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia określonych celów, w tym zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska oraz ochrony zdrowia ludzkiego (ust. 1), a polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony (ust. 2)⁷.

2. Karta praw podstawowych UE a ochrona środowiska

Z uwagi na charakter prawny Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸ w szczególności w tym akcie doszukiwano się punktu odniesienia do sformułowania prawa do środowiska. Jednak w Karcie bezpośrednie odniesienie do ochrony środowiska zawarto jedynie w jej art. 37, którego treść sprowadza się do stwierdzenia, że „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Zgodnie z Wyjaśnieniami do art. 52 KPP postanowienia zawarte w art. 37 KPP mają charakter „zasad”, nie zaś „praw”. Nie oznacza to, że zasady w rozumieniu Karty nie mają znaczenia prawnego. Nie stanowią one wprawdzie „podstawy do żadnych praw bezpośrednich do podejmowania działań pozytywnych przez instytucje Unii lub władze państw członkowskich”, niemniej stanowią swoisty punkt odniesienia dla aktów prawodawczych i wykonawczych przyjmowanych przez organy Unii oraz organy państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień, gdyż można się na nie powoływać w sądzie w celu wykładni aktów i kontroli ich legalności. Tak więc nie można na podstawie art. 37 KPP żądać podjęcia odpowiednich działań służących zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska w sferze dotąd nieregulowanej, ale można np. skarżyć nieadekwatność ustanowionego standardu emisyjnego z wymaganiami wysokiego poziomu ochrony⁹.

Ponadto zgodnie z Wyjaśnieniami do art. 52 KPP w żadnym przypadku poziom ochrony zapewniony w Karcie nie może być niższy niż poziom zagwarantowany w Konwencji

⁴ J. Jendrośka [w:] *Karta Praw...*, red. A. Wróbel, art. 37.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 13), dalej: TUE.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47), dalej: TFUE.

⁷ Zob. D. Misonne, *The Importance of Setting a Target: The EU Ambition of a High Level of Protection*, „Transnational Environmental Law” 2015/1, s. 11.

⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, s. 389), dalej: Karta lub KPP.

⁹ J. Jendrośka [w:] *Karta Praw...*, red. A. Wróbel, art. 37. Zob. także R. O’Gorman, *The Case for Enshrining a Right to Environment within EU Law*, „European Public Law” 2013/3, s. 583 i n.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰. Oznacza to, że orzecznictwo na tle EKPC wytycza zakres ochrony w sprawach dotyczących środowiska w kontekście innych niż art. 37 postanowień Karty, stanowiących odpowiedniki praw gwarantowanych w EKPC¹¹. W tym kontekście wskazuje się na powiązanie art. 37 KPP z innymi gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi, istotnymi w kontekście środowiskowym: prawem do życia (art. 2), prawem do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), ochroną zdrowia (art. 35) i prawem do skutecznej ochrony sądowej (art. 47)¹². Brak wyraźnie uznanego w Karcie prawa do środowiska aktualizuje poszukiwanie materialnych praw podmiotowych poprzez inspirację orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w dziedzinie ochrony środowiska jako praw wywodzonych z innych praw proklamowanych w przywołanych wyżej postanowieniach Karty¹³.

Artykuł 37 KPP jest najwyraźniejszym w prawie UE wyrazem roli ochrony środowiska w kontekście praw człowieka, niemniej powinien on być widziany w kontekście innych przepisów. Związki art. 37 KPP z innymi, gwarantowanymi w Karcie, prawami podstawowymi potwierdza m.in. dyrektywa 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹⁴. W jej motywie 49 wskazano, że celem jej przepisów jest zintegrowanie z politykami Unii wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, o czym mowa w art. 37 KPP, oraz skonkretyzowanie obowiązku ochrony prawa do życia i prawa człowieka do integralności oraz prawa do opieki zdrowotnej, o których mowa w art. 2, 3 i 35 KPP. Ponadto dyrektywa ta ma przyczynić się do zapewniania prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, o którym mowa w art. 47 KPP¹⁵.

Jeśli chodzi o art. 47 KPP, to na pierwszy rzut oka znaczenie tego przepisu dla art. 37 KPP wydaje się ograniczone, biorąc pod uwagę, że nie gwarantuje on indywidualnego „prawa” do ochrony środowiska. Artykuł 47 KPP należy jednak interpretować w taki sam sposób i nadać mu taki sam zakres, jak odpowiednim przepisom EKPC, w tym przypadku art. 6

¹⁰ 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: EKPC. Na temat ochrony środowiska w EKPC zob. np. N. Kobylarz, *A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment*, „Journal of Environmental Law” 2025/1, s. 23.

¹¹ J. Jendrośka [w:] *Karta Praw...*, red. A. Wróbel, art. 37.

¹² J. Jendrośka [w:] *Karta Praw...*, red. A. Wróbel, art. 37.

¹³ B. Iwańska, *Prawa (uprawnienia) w unijnym prawie ochrony środowiska – uwagi na tle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska: perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2025, *passim*.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z 23.10.2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 2024/2881).

¹⁵ Zob. M. Tecqmenne, *An individual right to breathe clean air, at last? The promises and perils of state liability for air pollution* [w:] *Greening the EU and the Rule of Law*, red. M. Peeters i in., Cheltenham 2026, s. 211.

ust. 1 i art. 13. Te przepisy zostały zinterpretowane przez ETPC jako gwarantujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości i skutecznych środków odwoławczych w sprawach dotyczących środowiska. Zasadniczo zatem sądy unijne i krajowe powinny stosować art. 47 KPP w świetle tego orzecznictwa¹⁶. Interpretację tę dodatkowo potwierdza międzynarodowe zobowiązania dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, które wiążą UE i jej państwa członkowskie na mocy konwencji z Aarhus¹⁷.

3. Prawo do środowiska a ochrona zdrowia

Na szczególną uwagę zasługuje związek między środowiskiem a zdrowiem ludzkim. Pojęć tych nie można rozdzielić przede wszystkim dlatego, że pogorszenie stanu środowiska zalicza się do głównych przyczyn złego stanu zdrowia. Kwestia ta ma swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE). Przykładowo w wyroku z 25.06.2024 r., C-626/22¹⁸, TSUE podkreślił, że z art. 191 i 192 TFUE wynika, że ochrona i poprawa jakości środowiska oraz ochrona zdrowia ludzi stanowią dwa ściśle powiązane ze sobą elementy składowe polityki Unii w dziedzinie środowiska. Zdaniem TSUE ze względu na ścisły związek między ochroną środowiska a ochroną zdrowia ludzi dyrektywa 2010/75 w sprawie emisji przemysłowych i emisji pochodzących z chowu zwierząt gospodarskich¹⁹ ma na celu ułatwienie stosowania nie tylko art. 37 KPP, lecz również art. 35 KPP, gdyż zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi nie można osiągnąć bez wysokiego poziomu ochrony środowiska²⁰.

W wyroku z 23.10.2025 r. w sprawach połączonych C-221/24 i C-222/24²¹, TSUE przypomniał, że z jego utrwalonego orzecznictwa wynika, iż ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego jest jednym z celów interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia prawa własności. Zgodnie z tym orzecznictwem ochrona zdrowia ludzkiego ma nadrzędne znaczenie w stosunku do względów ekonomicznych, w związku z czym może uzasadniać nawet znaczące negatywne skutki gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych. Trybunał zwrócił też ponownie uwagę na bliskie związki między art. 35 oraz art. 37 KPP.

¹⁶ Zob. np. K. Morrow, *The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards* [w:] *Environmental Rights: The Development of Standards*, red. S.J. Turner i in., Cambridge 2019, s. 41.

¹⁷ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.). Zob. G. Marin-Duran, E. Morgera, *Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights – Environmental Protection*, „Europa Working Paper” 2013/2.

¹⁸ Wyrok TSUE z 25.06.2024 r., C-626/22, C.Z. i in. przeciwko Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria i in., EU:C:2024:542.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17 ze zm.).

²⁰ Więcej na ten temat zob. R. Zorzos, *Ilva and Others: Ethical judgement, or an unethical judgment?*, „Common Market Law Review” 2025/5, s. 1579 i n.

²¹ Wyrok TSUE z 23.10.2025 r. w sprawach połączonych C-221/24 i C-222/24, Naturvårdsverket, EU:C:2025:818.

4. Elementy prawa do środowiska w aktach prawa pochodnego UE

Kolejnym zagadnieniem, które należałoby zasygnalizować, jest to, że w ostatnich latach w tzw. *soft law* oraz w aktach unijnego prawa pochodnego pojawiają się wątki nawiązujące wprost do prawa do środowiska. Następuje przy tym zazwyczaj odwołanie się do rezolucji organów Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ), w których jest mowa o takim prawie. I tak w motywie 28 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/591 w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.²² wskazano, że postępy ku uznaniu prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, określonego w rezolucji 48/13 Rady Praw Człowieka ONZ²³, są warunkiem podstawowym osiągnięcia celów priorytetowych tego programu. Za konieczne uznano, aby Komisja, państwa członkowskie, organy regionalne i lokalne oraz zainteresowane podmioty dążyły do międzynarodowego uznania prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska.

Z kolei z rezolucji Parlamentu Europejskiego z 5.10.2022 r. w sprawie dostępu do wody jako prawa człowieka²⁴ wynika, że postępy na drodze do uznania prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, zgodnie z rezolucją 48/13 Rady Praw Człowieka ONZ, stanowią warunek konieczny do uzyskania przez wszystkich dostępu do bezpiecznej wody pitnej i urządzeń sanitarnych²⁵.

Natomiast Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii z 27.04.2023 r. „Prawo do zdrowego środowiska w Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście wojny w Ukrainie”²⁶ odnotował, że 28.07.2022 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło przełomową rezolucję uznającą prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka²⁷. Co szczególnie interesujące, w opinii tej Komitet stwierdził, że postanowieniom traktatów (art. 37 KPP i art. 11 TFUE) towarzyszą inne przepisy, w szczególności art. 3 ust. 3 i art. 21 ust. 2 TUE oraz art. 191 TFUE, a także różne inne postanowienia Karty, które łącznie stanowią uznanie prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska.

²² Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z 6.04.2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz.Urz. UE L 114, s. 22).

²³ Rezolucja 48/13 Rady Praw Człowieka ONZ z 8.10.2021 r. dotycząca praw człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, A/HRC/48/13. Więcej zob. Sz. Kucharski, *Diabeł tkwi w szczegółach: porównanie rezolucji 15/9 oraz rezolucji 48/13 Rady Praw Człowieka ONZ*, „Politeja” 2024/7, s. 325.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2022 r. w sprawie dostępu do wody jako prawa człowieka – wymiar zewnętrzny (Dz.Urz. UE C 132 z 2023 r., s. 54).

²⁵ Więcej zob. I. Galicka, *Prawo dostępu do wody w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022/12, s. 59.

²⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawo do zdrowego środowiska w Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście wojny w Ukrainie” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.Urz. UE C 228 z 2023 r., s. 10).

²⁷ Rezolucja 76/300 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 28.11.2022 r. dotycząca prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, A/RES/76/300.

Trzeba także przywołać dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy²⁸. W motywie 7 tego aktu określono, że wprowadzając odpowiednie środki na szczeblu unijnym i krajowym, aby osiągnąć cel eliminacji zanieczyszczeń powietrza, państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny uznawać prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, ujęte w rezolucji Zgromadzenia ONZ 76/300. Warto też zauważyć, że w motywie 48 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji²⁹ znajduje się następujące sformułowanie: „Podstawowe prawo do wysokiego poziomu ochrony środowiska zapisane w Karcie i wdrażane w strategiach politycznych Unii również należy uwzględnić w ocenie dotkliwości szkody, jaką może wyrządzić system AI, w tym w odniesieniu do zdrowia i bezpieczeństwa osób”.

5. Zakres przedmiotowy prawa do środowiska

Problematyka dotycząca zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do środowiska jest bardzo złożona. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego opracowania zasygnalizowana zostanie tylko jedna kwestia z tego obszaru. W piśmiennictwie odnotowuje się, że w skład pojęcia środowiska wchodzi: powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz biologiczna różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane. Obejmuje ono zarówno środowisko naturalne, jak i środowisko wytworzone przez człowieka, w tym zasoby materialne i dziedzictwo kulturalne³⁰. Należy zgodzić się z oceną, że nie można stworzyć samoistnego prawa do środowiska, gdy nieskonkretyzowana pozostaje jego treść. Brakuje bowiem elementu pozwalającego sprecyzować żądania, które jednostka może kierować wobec organów władzy publicznej. Co więcej, nie wiadomo, czy ma tutaj chodzić o prawo do życia w środowisku zapewniającym godne warunki bytowania, czy o prawo do korzystania z wartości środowiska. W pierwszym ujęciu jest zatem mowa o prawie do „czystego” środowiska (powietrza, wody), natomiast w drugim podkreśla się korzystanie z zasobów środowiska w określonych celach (np. turystyki i rekreacji), pomijając aspekt ich jakości³¹. Wskazane dylematy są w pełni adekwatne także w przypadku poszukiwania prawa do środowiska w unijnym porządku prawnym. Postanowienia traktatowe stanowią o „wysokim poziomie ochrony środowiska” (art. 3

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z 23.10.2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 2024/2881).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689).

³⁰ J. Jendrośka [w:] *Karta Praw...*, red. A. Wróbel, art. 37.

³¹ A. Haładyj, *Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2025, s. 3 i n.

ust. 3 TUE, art. 191 ust. 2 TFUE, art. 37 KPP), ale odnoszą go do „polityk Unii”. Nasuwa się pytanie, czy tak generalne podejście do tego zagadnienia nie staje się jeszcze bardziej problematyczne, jeśli dodatkowo zostanie zastosowane szerokie rozumienie „środowiska”. Innymi słowy, czy wymaganie wysokiego poziomu ochrony odnoszone do każdego elementu środowiska, co ma być uwzględnione w unijnych politykach³², uda się skonkretyzować na poziomie indywidualnych uprawnień, które mogą być egzekwowane w porządkach prawnych państw członkowskich. Na aprobatę zasługuje stwierdzenie, że „środowisko naturalne należy do nas wszystkich, a jego ochrona jest naszą wspólną odpowiedzialnością”³³, jednak realizacja tej ochrony w złożonym systemie prawa UE nadal napotyka wiele przeszkód. Do ich pokonywania może przyczynić się również doktryna prawa, przed którą stoi m.in. wyzwanie skonstruowania modelu „prawa do środowiska”, który nie tylko będzie zgodny ze wzniesłymi ekologicznymi hasłami, ale przede wszystkim stworzy skuteczne instrumenty prawne dla każdego, komu nie jest obojętne, w jakim środowisku żyje.

6. Podsumowanie

Na podstawie poruszonych wyżej kwestii nasuwają się następujące spostrzeżenia.

Po pierwsze, obowiązujące przepisy prawa unijnego, w tym art. 37 KPP, nie stanowią wystarczającej podstawy normatywnej do twierdzenia, że w porządku prawnym UE określono *expressis verbis* prawo do środowiska. Wprawdzie TSUE wielokrotnie wykazywał inwencję, rozszerzając interpretując postanowienia traktatowe, jednak jego dotychczasowe orzecznictwo nie wskazuje, że zmierza on do tego także w tym przypadku. Jedyną drogą dokonania przełomu w tej sprawie mogłoby zatem być znowelizowanie Karty lub traktatów. W tej mierze nie wystarczy skorzystać z postanowień EKPC, ponieważ w porządku prawnym Rady Europy również wprost nie zagwarantowano prawa do środowiska.

Po drugie, pojawiające się w aktach prawa pochodnego UE wzmianki o tym, że w porządku Unii obowiązuje prawo do środowiska, mają do tej pory charakter incydentalny i wiążą się – co do zasady – z sektorowymi aspektami ochrony środowiska, np. ochroną powietrza. Należy podkreślić, że rozszerzanie takich regulacji nie może stanowić alternatywy dla zmian prawa pierwotnego. Unormowania prawa do środowiska na poziomie prawa pochodnego nie jest wystarczające, gdyż unijne zasady prawa ochrony środowiska sformułowano na poziomie traktatowym.

Po trzecie, ścisły związek ochrony środowiska i ochrony zdrowia ludzkiego daje podstawę do rozwijania prawodawstwa w tym obszarze. Można zakładać, że wpłynie to na wzmocnienie ochrony środowiska, też w wymiarze indywidualnych roszczeń związanych z negatywnymi skutkami pogorszenia stanu środowiska. W tym kontekście nie jest wykluczone kształtowanie się podstaw dla podmiotowych uprawnień dotyczących środowiska.

³² Por. V. Karageorgou, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, „European Papers. A Journal on Law and Integration” 2023/1, s. 159 i n.

³³ Opinia rzecznik generalnej Eleanor Sharpston z 12.10.2017 r. w sprawie C-664/15, *Protect Natur, Arten und Landschaftschutz Umweltorganisation*, EU:C:2017:760, pkt 77.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że może to w pewnym stopniu utrudnić realizację celu, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. Pojęcie środowiska obejmuje środowisko wytworzone przez człowieka, w tym dziedzictwo kulturalne. Powiązanie ochrony środowiska wyłącznie z ochroną zdrowia ludzkiego okazuje się zatem niewystarczające, jeśli chodzi o zapewnienie prawa do środowiska w szerokim znaczeniu. To z kolei prowadzi do wniosku, że maksymalistyczne podejście do ochrony środowiska może przeszkodzić w osiągnięciu najważniejszych i najpilniejszych celów. Skoro nierealne okazuje się chronienie – w pełnym i jednakowym wymiarze – wszystkich elementów środowiska, można zastanowić się nad tym, czy wybór priorytetów, takich jak prawo do czystego powietrza i czystej wody, nie jest drogą, która z czasem doprowadzi do wypracowania prawa do środowiska w szerszym wymiarze.

Abstract

Right to the Environment in European Union Law: An Overview

Dr Tomasz Jaroszyński – Faculty of Administration and Social Sciences,
Warsaw University of Technology
ORCID: 0000-0001-9654-7964

The article aims to determine the extent to which the EU legal order guarantees the right to the environment. The issue is examined on the basis of primary law, with emphasis on Article 37 of the Charter of Fundamental Rights, considering the relationship between the Charter and the European Convention on Human Rights. Examples of EU legal acts are presented in which the right to the environment appears in connection with instruments adopted by United Nations bodies. The analysis also addresses the fact that the broad understanding of the concept of the „environment” makes it difficult to frame this right as an individual right.

Keywords: *environmental protection, fundamental rights, European Union*

Bibliografia / References

- Collins L.M., *Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law*, „McGill International Journal Sustainable Development Law & Policy” 2007/2
- Galicka I., *Prawo dostępu do wody w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022/12
- Haładyj A., *Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2025
- Iwańska B., *Prawa (uprawnienia) w unijnym prawie ochrony środowiska – uwagi na tle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości*

- powietrza i czystsze powietrze dla Europy* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska: perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2025
- Jendrośka J. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020
- Karageorgou V., *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, „European Papers. A Journal on Law and Integration” 2023/1
- Kobylarz N., *A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment*, „Journal of Environmental Law” 2025/1
- Marin-Duran G., Morgera E., *Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights – Environmental Protection*, „Europa Working Paper” 2013/2
- Misonne D., *The Importance of Setting a Target: The EU Ambition of a High Level of Protection*, „Transnational Environmental Law” 2015/1
- Morrow K., *The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards* [w:] *Environmental Rights: The Development of Standards*, red. S.J. Turner i in., Cambridge 2019
- O’Gorman R., *The Case for Enshrining a Right to Environment within EU Law*, „European Public Law” 2013/3
- Sohn L.B., *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, „Harvard International Law Journal” 1973/14
- Tecqmenne M., *An individual right to breathe clean air, at last? The promises and perils of state liability for air pollution* [w:] *Greening the EU and the Rule of Law*, red. M. Peeters i in., Cheltenham 2026
- Zorzos R., *Ilva and Others: Ethical judgement, or an unethical judgment?*, „Common Market Law Review” 2025/5

Piotr Korzeniowski

profesor doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-2138-8609

Prawo do informacji w Konwencji z Aarhus jako podstawa publicznego prawa podmiotowego do środowiska

Słowa kluczowe: prawo, informacja, środowisko, publiczne, podmiotowe

1. Wprowadzenie

Publikacja poświęcona jest badaniu prawa do informacji dotyczących środowiska w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25.06.1998 r.¹ i jego specyficznych właściwości w warunkach kształtowania się publicznego prawa podmiotowego do środowiska.

Zasadniczym elementem analizowanego prawa jest zwrot „informacja dotycząca środowiska”. W konwencji z Aarhus definicja tego określenia znajduje się w art. 2 ust. 3. Według tego przepisu „informacja dotycząca środowiska oznacza każdą informację w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie, dotyczącą: (a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami, (b) czynników takich jak substancje, energia, hałas i promieniowanie, a także działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska w zakresie określonym powyżej pod lit. (a), oraz rachunków zysków i strat i innych ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, (c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych,

¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.), dalej: konwencja z Aarhus.

w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub, za pośrednictwem tych elementów, czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. (b)”.

Z definicji tej wynika, że informacja dotycząca środowiska może mieć formę pisemną, wizualną, słowną, elektroniczną lub jakąkolwiek inną formę materialną. Zwrot „informacja dotycząca środowiska” w konwencji z Aarhus ma swoje oparcie w zasadach ogólnych tego aktu prawnego oraz w jego podstawowych funkcjach. W piśmiennictwie wskazano: „Sama wiedza o stanie środowiska, o stanie jego zasad ochrony i o stanie ochrony ma znaczenie praktyczne wyłącznie wtedy, gdy stanowi przesłankę procesów zmierzających do amelioracji tych trzech wartości”². Zakres przedmiotowy dostępu do informacji obejmuje elementy, które są wymienione w lit. a, b, c art. 2 ust. 3 konwencji z Aarhus.

Uznanie prawa do informacji dotyczących środowiska w konwencji z Aarhus za jeden z istotnych czynników rozwoju publicznego prawa do środowiska rozszerza funkcje tego ostatniego prawa oraz wyraża przełomowy okres w podejściu do zagadnień ochrony prawnej środowiska. Jest to równocześnie jedno z najaktualniejszych zadań nauki prawa ochrony środowiska. Przyjmuję, że analizowany model prawa do informacji dotyczących środowiska jest zbiorem założeń ogólnych decydujących o treści instrumentów prawnych zapewniających dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie.

Procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa muszą opierać się na modelach prawnych realizujących określone wartości i wynikających z nich założeniach regulacji prawnych. Potrzeba badania modelu prawa do informacji dotyczących środowiska w konwencji z Aarhus wynika przede wszystkim z dynamiki rozwoju prawa ochrony środowiska.

Przedstawiony w tym artykule model prawny ma na celu wyjaśnienie przyczyn postępujących zmian prawa do środowiska w obszarze zapewnienia dostępu do informacji dotyczących środowiska. Aleksander Peczenik, badając modele, ich funkcje i rodzaje, podnosi, że pojęcie modelu „wiąże się z analogią, ponieważ model danego przedmiotu jest do niego podobny. Ponadto użycie wspomnianego pojęcia zbliża nas do głównego nurtu współczesnej nauki, którą modele interesują daleko częściej niż analogia w ogóle”³. W tworzeniu modelu prawa do informacji dotyczących środowiska obok czynników natury prawnej należy uwzględniać uwarunkowania gospodarcze, techniczne, społeczne i polityczne ochrony środowiska.

2. Założenia teoretyczne modelu prawa do informacji dotyczących środowiska

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie jest ważnym elementem partycypacji społecznej i zapewnienia skutecznego prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W Konwencji z Aarhus zagadnienia te stanowią triadę publicznych praw podmiotowych związanych z ochroną środowiska. Odzwierciedla to już sam tytuł konwencji z Aarhus – o dostępie do

² J. Boć, J. Jendrośka jr, K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Wrocław 1990, s. 7.

³ A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa: praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1966/137(26), s. 16.

informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁴. Ilona Przybojewska wskazuje: „Pierwszy filar konwencji z Aarhus dotyczy powszechnego dostępu do informacji odnoszących się do środowiska, drugi – udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych rzutujących na środowisko. Natomiast trzeci filar jest w istocie «gwarancją nad gwarancjami» i zabezpiecza powyższe, ale zarazem ustanawia kolejne prerogatywy społeczeństwa lub jego kwalifikowanych członków w zakresie ochrony środowiska. Trzeci filar dotyczy bowiem dostępu do sprawiedliwości, to jest dostępu do procedur odwoławczych i sądowych w sprawach związanych ze środowiskiem i jego ochroną”⁵. Według Trybunału Sprawiedliwości: „Poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.”⁶.

Założenia analizowanego modelu prawnego prawa do informacji stanowią syntezę tez postawionych w obszarach badań realizowanych także w innych naukach powiązanych z ochroną środowiska⁷. Wojciech Radecki podnosi: „Te różne podstawy filozoficzne i polityczne pozwalają – w zależności od sposobu patrzenia – ujrzeć w prawie człowieka do środowiska zarówno prawo kolektywne i prawo solidarności międzyludzkiej, także w odniesieniu do przyszłych pokoleń, jak i prawo głęboko indywidualne, które jednostka może przeciwstawić państwu”⁸.

Prawo do informacji dotyczących środowiska weszło na trwałe do leksykonu podstawowych zagadnień prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym⁹, prawie UE oraz prawie wewnętrznym.

Jednym z istotnych zadań teorii prawa ochrony środowiska jest prowadzenie badań dotyczących zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jako jednej z podstaw publicznego prawa podmiotowego do środowiska. Zasada ta w istocie jest konkretyzacją prawa podmiotowego do środowiska w prawie ochrony środowiska publicznego.

⁴ Zob. szerzej D. Bobek, M. Ukowska, *Ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych w świetle standardów unijnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/10, s. 37–44.

⁵ I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/10, s. 22.

⁶ Wyrok TS z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, EU:C:2023:139.

⁷ Por. M. Nowakowska, *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977, s. 48 i n.

⁸ W. Radecki, *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska* [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Ossolineum 1987, s. 31.

⁹ Zob. J. Baert Wiener, *Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context*, „The Yale Law Journal” 1999/108(4), s. 686–701.

Problematyka prawna informacji dotyczących środowiska jako bezpośredniego czynnika rozwoju publicznego prawa do środowiska nie jest należycie uwzględniana w polskiej literaturze¹⁰. Teza o prawie do informacji dotyczących środowiska jako bezpośredniego czynnika rozwoju publicznego prawa do środowiska nie oznacza umniejszenia roli tego pierwszego prawa. Ogólne prawo do informacji przekształca się i staje bezpośrednią przyczyną rozwoju innych współczesnych uprawnień człowieka. Polemika dotycząca kwestii, czy zaliczyć prawo do informacji do form publicznego prawa do środowiska, czy do form przekształceń prawa ochrony środowiska może być usprawiedliwiona z punktu widzenia formalnologicznego oraz gnoseologicznego.

Przedstawienie modelu prawa do informacji dotyczących środowiska w konwencji z Aarhus ma duże znaczenie praktyczne i teoretyczne¹¹. Założeniem piszącego ten artykuł jest także rozpoczęcie dyskusji prawniczej, w której powinna nastąpić wymiana, a czasem konfrontacja poglądów na temat modelu prawa do informacji dotyczących środowiska w konwencji z Aarhus jako podstawy publicznego prawa podmiotowego do środowiska.

3. Funkcja konwencji z Aarhus w kształtowaniu międzynarodowego prawa ochrony środowiska

Konwencja z Aarhus powstała w ramach prac Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i pełni zasadniczą funkcję w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Z preambuły tego aktu wynika, że jej wykonywanie ma przyczynić się do umocnienia demokracji w regionie Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ). W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że „Konwencja z Aarhus uznawana jest za niezmiernie istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie ochrony środowiska ale też i rozwoju demokracji. Stanowi ona bowiem jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. «otwartych społeczeństw obywatelskich»”¹².

Przepisy konwencji z Aarhus realizują następujące funkcje kodyfikujące prawo ochrony środowiska:

¹⁰ Zob. szerzej: A. Haładyj, *Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/66, s. 93–106; E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021, s. 153–174; J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 99–121; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 217–230; K. Różowicz, *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016/1, s. 51–64.

¹¹ Zob. szerzej R. Łuszczek, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023/6, s. 53–70.

¹² J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 3.

- 1) integrowania przepisów prawa ochrony środowiska z przepisami regulującymi prawa człowieka;
- 2) uregulowania obowiązku ochrony środowiska;
- 3) zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju;
- 4) ponoszenia odpowiedzialności za ochronę środowiska;
- 5) unormowania stosunków prawnych między społeczeństwem a władzami publicznymi na podstawie zasad demokratycznych.

Karol Wolfke zwraca uwagę, że „Postulat rozwoju i (w mniejszym stopniu) kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska był wysuwany od samego początku akcji podjętej przez ONZ”¹³. Jerzy Menkes uważa, że „Kluczowym zagadnieniem rozwoju prawa międzynarodowego stało się właśnie prawo państw do sprawowania stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi oraz sposoby i formy jego wykonywania – traktowanego jako pochodne, ale często element zasadniczy w stosunku do zasady suwerennej równości państw”¹⁴. Remigiusz Rosicki twierdzi, że „Międzynarodowe prawo ochrony środowiska uważane jest za najbardziej dynamicznie rozwijającą się jego część. Wiązać to należy z utożsamianiem ochrony środowiska ze sposobem zabezpieczenia globalnego bezpieczeństwa i pokoju”¹⁵. Jerzy Sommer słusznie podnosi, że „W płaszczyźnie międzynarodowej kształtowanie się prawa do środowiska związane jest z jednej strony z rozwojem współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska, a z drugiej z kształtowaniem się systemu praw człowieka w prawie międzynarodowym”¹⁶. Janina Ciechanowicz uważa, że „Zadaniem międzynarodowego prawa ochrony środowiska jest tworzenie kompromisowych rozwiązań łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska oraz koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego”¹⁷.

Przed uchwaleniem konwencji z Aarhus prawo do informacji dotyczących środowiska nie było uregulowane w prawie międzynarodowym w sposób kompleksowy.

Zasadniczy kształt modelu prawa do informacji dotyczących środowiska w prawie międzynarodowym został zarysowany w preambule Konwencji z Aarhus. Małgorzata Ewa Stefaniuk wskazuje, że „Obok funkcji typowo socjologicznych, preambuła pełni przede wszystkim funkcję prawną – to jest funkcję interpretacyjną”¹⁸. Według tej autorki „Preambuła może pełnić szereg funkcji, przy czym szczególną wagę przypisywano dotąd funkcjom, które nie mają charakteru pierwszoplanowego: propagandowej, perswazyjnej czy wychowawczej. Nie oznacza to, że należy je pomijać, ale najistotniejsza jest prawna funkcja

¹³ K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979, s. 58.

¹⁴ J. Menkes, *Środowisko naturalne w świetle prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne* [w:] *Prawno-międzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, red. J. Gilas, Warszawa 1991, s. 68.

¹⁵ R. Rosicki, *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze” 2010/3, s. 79.

¹⁶ J. Sommer, *Prawo do środowiska* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s. 939.

¹⁷ J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 13.

¹⁸ M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 62.

preambuły, to jest funkcja interpretacyjna – sprawiająca, iż ma ona potencjał do tego, aby nadawać znaczenie normie prawnej, co sprawia, że ma ona charakter normatywny”¹⁹.

W treści preambuły konwencji z Aarhus powołano się na zasadę 1 Deklaracji Sztokholmskiej w sprawie środowiska człowieka, zasadę 10 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 37/7 z 28.10.1982 r. w sprawie Światowej Karty Przyrody oraz nr 45/94 z 14.12.1990 r. o potrzebie zapewnienia zdrowego środowiska dla pomyślności jednostek, Europejską Kartę Środowiska i Zdrowia uchwaloną na pierwszej Europejskiej Konferencji na temat środowiska i zdrowia Światowej Organizacji Zdrowia we Frankfurcie nad Menem 8.12.1989 r. Są to dokumenty programowe zaliczane do *soft law*. Janina Ciechanowicz-McLean uważa, że „Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym jest na etapie *soft law*, na które składają się liczne rezolucje, deklaracje np. Deklaracja sztokholmska z 1972 r i uchwały organizacji międzynarodowych. Dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego podmiotu jak to jest w Deklaracji sztokholmskiej w treści zasady I, która proklamuje, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości, odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie”²⁰.

Wytyczne dotyczące wdrażania zasady dostępu do informacji o środowisku znajdują się w tekście Agendy 21. Zgodnie z ich treścią „zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe powinny dostarczać danych o środowisku, zasobach i rozwoju, potrzebnych do wprowadzenia zrównoważonego rozwoju, służyć tą informacją ludziom ze wszystkich warstw i w formie zrozumiałej”²¹.

W preambule do konwencji z Aarhus wyraźnie wskazano, że „każda 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”. Zgodnie z art. 1 konwencji z Aarhus: „W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze Stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji”.

Z analizy treści art. 1 można wyprowadzić logicznie wnioski dotyczące kształtu modelu prawa do środowiska uregulowanego w konwencji z Aarhus.

W związku z rosnącą samodzielnością prawa do informacji dotyczących środowiska nastąpił wzrost bezpośredniego praktycznego zastosowania tego prawa przez sądy krajowe oraz szybko postępujące organiczne zespolenie prawa do informacji dotyczących środowiska z kształtującym się wciąż publicznym prawem podmiotowym do środowiska. Zarówno jedna, jak i druga strona rozwoju prawa do informacji dotyczących środowiska dowodzi

¹⁹ M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego...*, s. 79–80.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/43, s. 47.

²¹ M. Keating, *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio*, tłum. R. Tertit, K. Brzózka, Warszawa 1994, s. 61.

ogromnego znaczenia sądów krajowych stosujących prawo międzynarodowe, prawo UE i prawo krajowe. W ocenie TS: „Zadaniem sądu krajowego jest jednak dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tejże konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska (...) zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska”²².

Współczesny model prawa do informacji dotyczących środowiska w prawie międzynarodowym stanowi kolejny etap w procesie przekształcania prawa ochrony środowiska, gwarantującego coraz większy zakres ochrony praw człowieka i środowiska. Proces ten osiągnął nieporównanie większą skalę niż przed wejściem w życie np. konwencji z Aarhus. Ten etap rozwoju prawa człowieka do środowiska przede wszystkim wykazuje wiele nowych cech całego prawa ochrony środowiska, uprzednio nieznanych, które uwiadacniają się w sferze związków prawa ochrony środowiska z ochroną praw człowieka. Przykładem może być ochrona prawna klimatu²³.

Proces integracji działalności naukowej dotyczącej prawa ochrony środowiska i ochrony praw człowieka przyniósł też nową skalę badań naukowych oraz nowe struktury instytucjonalne nauki. Piotr Szkudlarek zwraca uwagę, że „przepisy Konwencji z Aarhus wydają się być zbyt lakoniczne, dające zbyt dużą swobodę interpretacji, aby faktycznie zapewniały obywatelom szeroką, skuteczną i rzeczową realizację prawa do informacji o środowisku. W tych państwach gdzie z troską podchodzi się do ochrony środowiska naturalnego Konwencja nie będzie ważnym aktem normatywnym albowiem szczegółowe rozwiązania, bardziej przydatne, bo konkretniejsze znajdują się w prawodawstwie krajowym. Z kolei w tych państwach, w których nie dba się o środowisko naturalne Konwencja nie będzie miała innego znaczenia jak ewentualnie propagandowe, jako punkt odniesienia w działalności ruchów i organizacji ekologicznych. Konwencja może odegrać pewną rolę w budzeniu się świadomości ekologicznej oraz obywatelskiej. Być katalizatorem dla proekologicznych przemian i budzenia świadomości ekologicznej, globalnego spojrzenia na problemy bytu i przetrwania całej cywilizacji”²⁴.

Prawo do informacji dotyczących środowiska jest podstawowym instrumentem prawnym konwencji z Aarhus, powiązany z prawem do sądu uregulowanym w jej art. 9. W piśmiennictwie słusznie zwrócono uwagę, że „Artykuł 9 Konwencji dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości pełni dwojaką rolę. Z jednej strony rolę gwarancyjną w stosunku do pozostałych dwóch filarów Konwencji; gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony

²² Wyrok TS z 8.03.2011 r., C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, EU:C:2011:125.

²³ Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Kształtowanie się modelu prawnego ochrony klimatu w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, red. nauk. K. Wojtyczek, Warszawa 2025, s. 67–78.

²⁴ P. Szkudlarek, *Prawo do informacji w konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003/3, s. 183.

w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji. Z drugiej strony stanowi w pewnym sensie gwarancję prawa do środowiska ([o] którym mowa jest w art. 1 Konwencji) dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym²⁵. Według TS: „Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., należy interpretować w ten sposób, że: nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym podmiotowi prawnemu innemu niż pozarządowa organizacja ochrony środowiska przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie jest on adresatem, tylko wtedy, gdy powołuje się on na naruszenie uzasadnionego interesu prywatnego lub interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jego działalności”²⁶.

Artykuł 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus reguluje dostęp do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów art. 6 tej konwencji.

W art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus unormowano dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska²⁷.

4. Uwagi końcowe

Przedstawione w artykule analizy powinny przybliżyć znaczenie prawa do informacji uregulowanego w konwencji z Aarhus dla rozwoju publicznego prawa podmiotowego do środowiska. W obecnej fazie rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz wewnętrznego prawa ochrony środowiska państw-sygnatariuszy konwencji z Aarhus stosowanie publicznego prawa do środowiska nie może być zdane na przypadek takiego lub innego rozumienia np. prawa do informacji. Nowe publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska mogą stać się skutecznym instrumentem poszerzenia ochrony praw człowieka. Kwestionowanie istnienia publicznego prawa podmiotowego do środowiska i jego ochrony jest szczególnie pozbawione podstaw w sytuacji jednoczesnego niekwestionowania prawa do informacji dotyczących środowiska.

²⁵ M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 27.

²⁶ Wyrok TS z 11.01.2024 r., C-252/22, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD v. Consiliul Județean Suceava, Președintele Consiliului Județean Suceava, Agenția pentru Protecția Mediului Bacău, Consiliul Local al Comunei Pojorâta*, EU:C:2024:13.

²⁷ P. Korzeniowski, 5. *Zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022, s. 129.

Abstract

***Right to information provided for in the Aarhus Convention
as a basis for the public subjective right to environment***

Professor Dr Hab. Piotr Korzeniowski – Department of Administrative Law
and Administrative Science, Faculty of Law and Administration, University of Lodz
ORCID: 0000-0003-2138-8609

This paper deals with the study of the model of right to environmental information as laid down in the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, concluded on 25 June 1998 in Aarhus, and its specific features in terms of shaping the public subjective right to environment. The right to environmental information under the Aarhus Convention constitutes a relevant factor for the development of the public subjective right to environment and its protection.

Keywords: law, information, environment, public, subjective, society, justice

Bibliografia / References

- Baert Wiener J., *Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context*, „The Yale Law Journal” 1999/108(4)
- Bar M., Jendrośka J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002
- Bobek D., Ukowska M., *Ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych w świetle standardów unijnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/10
- Boć J., Jendrośka jr J., Nowacki K., Winter G., *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Wrocław 1990
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/43
- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021
- Haładaj A., *Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/66
- Jendrośka J., Radecki W., *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999
- Keating M., *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio*, tłum. R. Tertilt, K. Brzózka, Warszawa 1994
- Korzeniowski P., *Kształtowanie się modelu prawnego ochrony klimatu w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, red. nauk. K. Wojtyczek, Warszawa 2025

- Korzeniowski P., *5. Zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022
- Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2023, nr 6
- Menkes J., *Środowisko naturalne w świetle prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne* [w:] *Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, red. J. Gilas, Warszawa 1991
- Nowakowska M., *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977
- Peczenik A., *Wartość naukowa dogmatyki prawa: praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1966/137(26)
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/10
- Radecki W., *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska* [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Ossolineum 1987
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- Rosicki R., *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze” 2010/3
- Różowicz K., *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016/1
- Sommer J., *Prawo do środowiska* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991
- Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009
- Szkudlarek P., *Prawo do informacji w konwencji z Aarhus*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003/3
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Wolfke K., *Międzynarodowe prawa środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979

Marcin Kamiński

profesor doktor habilitowany, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Kaliski
ORCID: 0000-0001-9181-2044

Prawo do środowiska i jego ochrony jako prawo podstawowe pochodne. Rozważania teoretyczne na tle niemieckiej i polskiej regulacji konstytucyjnej

Słowa kluczowe: prawa podstawowe, prawo do środowiska i jego ochrony, prawo podstawowe pochodne

1. Prawa podstawowe pierwotne i pochodne

Prawa podstawowe¹ do świadczeń publicznych mogą mieć charakter praw pierwotnych lub praw pochodnych². O ile te pierwsze są stanowczo i jednoznacznie wyrażone w treści odpowiednich norm konstytucyjnych, niekiedy w sposób samoistny lub niewymagający – co najmniej w zakresie istoty samego prawa – ustawowej konkretyzacji³, mogą stanowić źródło bezpośrednich roszczeń publicznoprawnych względem właściwych organów władzy (w tym władzy ustawodawczej)⁴, dochodzonych na drodze proceduralnej (np. w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej), o tyle te drugie mogą zostać zrekonstruowane, przy zachowaniu restryktywnego podejścia interpretacyjnego, przez organy władzy ustawodawczej lub sądowniczej w procesie wykładni regulacji konstytucyjnej, stanowiącej podstawę normatywną negatywnych praw podstawowych, pierwotnych praw podstawowych do świadczeń publicznych lub praw pierwotnych gwarancyjnych. Prawem pochodnym

¹ Zob. np. H. Siekmann, *Die Grundrechte* [w:] H. Siekmann, G. Duttge, *Staatsrecht I: Grundrechte*, Thüningersheim–Nürnberg 1998, s. 31–32.

² Zob. np. W. Martens, *Grundrechte im Leistungsstaat*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1971, Heft 30, Berlin 1972, s. 7 i n., 21 i n.

³ Zob. np. art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 1, art. 71 ust. 1 zdanie drugie, art. 72 ust. 1, art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Zob. art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 1, art. 70 ust. 3 zdanie pierwsze, art. 71 ust. 1 zdanie drugie, art. 72 ust. 1, art. 72 ust. 2, art. 73, art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Por. np. art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 ze zm.), dalej: GG.

tego typu jest prawo podstawowe do zapewnienia odpowiadającego godności człowieka minimum egzystencji, które podlega dekodowaniu z elementów treściowych zasady poszanowania i ochrony godności człowieka oraz zasady państwa socjalnego (państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej)⁵. Proces inferowania treści normatywnej, która składa się na istotę tak rozumianego prawa podstawowego pochodnego, może zostać poddany formalizacji i autorytatywnej kategoryzacji w orzeczeniu właściwego sądu (trybunału) konstytucyjnego⁶.

2. Dualna struktura praw podstawowych

Koncepcja dualnej struktury praw podstawowych stała się istotnym instrumentem rozszerzenia ich zakresu treściowego⁷. W teorii i dogmatyce prawa przyjęto, że normatywne podstawy konstrukcji tego rodzaju praw mogą być ujmowane i rozważane w wymiarze tak prawnopodmiotowym, jak i prawnopredmiotowym⁸. Z jednej bowiem strony prawa te stanowią w sensie obiektywnym normy prawa przedmiotowego na poziomie konstytucyjnym, z których wynikają określone obowiązki organów władzy państwowej, z drugiej zaś – jako kwalifikowana postać publicznych praw podmiotowych – są one w sensie subiektywnym źródłem indywidualnych lub zbiorowych roszczeń publicznoprawnych jednostek.

Wymiar prawnopredmiotowy konstrukcji praw podstawowych może być identyfikowany przede wszystkim z kwalifikacją ich podstaw normatywnych jako konstytucyjnych norm-zasad lub norm-celowych⁹, w których treści prawodawca konstytucyjny wyartykułował skierowane do organów władzy państwowej nakazy realizacji określonych zadań, celów lub wartości. Niewątpliwie kolejne kategorie praw podstawowych stanowią przejaw inkorporacji na gruncie norm-zasad konstytucyjnych¹⁰ określonych wartości normatywnych¹¹, a sama treść tych praw jest konsekwencją pewnych wyborów i rozstrzygnięć aksjologicznych ustrojodawcy¹². Szczególną rolę w tej grupie zasad konstytucyjnych pełnią normy określające cele państwa i jego polityki¹³, w tym także w zakresie ochrony środowiska oraz zasobów przyrody¹⁴. Normy tej kategorii nie mogą jednak stanowić bezpośredniego źródła nowych

⁵ Zob. art. 30 w zw. z art. 2 Konstytucji RP; art. 1 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 GG.

⁶ Zob. np. wyr. Federalnego Sądu Konstytucyjnego (FSK) z 9.2.2010 r., 1 BvL 1/09-1 BvL 3/09-1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175-260; wyr. FSK z 18.07.1972 r., 1 BvL 32/70-1 BvL 25/71, BVerfGE 33, 303 i n.

⁷ Zob. np. H.D. Jarass, *Grundrechte als Wertentscheidungen bzw. objektivrechtliche Prinzipien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1985, Band 110, Nr 3, s. 373 i n.

⁸ Zob. m.in. R. Alexy, *Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen*, „Der Staat” 1990, Band 29, Nr 1, s. 49 i n.

⁹ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 88 i n.

¹⁰ Por. np. J. Schapp, *Grundrechte als Wertordnung*, Juristen-Zeitung 1998, 53. Jahrgang, Nr 19, s. 913 i n.

¹¹ Zob. M. Kamiński, *Wartości normatywne w procesie stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 57-66.

¹² Zob. np. H.D. Jarass, *Grundrechte als Wertentscheidungen...*, s. 364 i n.

¹³ Zob. np. K.-P. Sommermann, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997, s. 355 i n., 377 i n.

¹⁴ Zob. art. 20a GG; art. 5, art. 68 ust. 4 oraz art. 74 Konstytucji RP.

praw podstawowych¹⁵, aczkolwiek ich treść może mieć wpływ na dookreślenie zakresu, konstruowanie elementów składowych lub konkretyzację praw podstawowych pochodnych, także w kontekście wyznaczenia granic legitymacji skargowej w postępowaniu ze skarg konstytucyjnych lub sądowoadministracyjnych¹⁶.

Na tle zagadnienia obiektywnego i subiektywnego ujęcia konstrukcji praw podstawowych nasuwa się problem komplementarności prawnopodmiotowych roszczeń jednostek z prawnoprzeciwkami obowiązkami organów władzy publicznej. Problem ten jest następstwem zasadniczego elementu subiektywizacji praw podstawowych jako kwalifikowanej postaci publicznych praw podmiotowych. Brak symetrycznego powiązania pewnych kategorii obowiązków publicznoprawnych z co najmniej możliwymi do indywidualizacji uprawnieniami generuje konieczność wydzielenia odrębnej grupy uprawnień kolektywnych, które przysługują ogółowi lub określonym grupom podmiotów.

Stopniowalność i fazowość procesu wykonywania przez organy władzy państwowej celów i zadań publicznych może oddziaływać w różnym stopniu i zakresie na uznane normatywnie przez ustrojodawcę (na poziomie regulacji konstytucyjnej) prawa podstawowe możliwych do indywidualizacji grup podmiotowych¹⁷. Ponadindywidualny zakres oddziaływania realizacji obowiązków państwowych lub zbiorowe wykonywanie określonych uprawnień publicznoprawnych nie stoją jednak na przeszkodzie do stwierdzenia indywidualnych lub indywidualizowalnych części prawa zbiorowego (kolektywnego) jednostek (np. prawa do ochrony zasobów przyrodniczych lub prawa do ochrony klimatu). Obiektywna treść prawa podstawowego – wynikająca także z odpowiednich norm celowych polityki państwa (np. polityki w zakresie ochrony środowiska) – może zatem stanowić istotny element podstawy do wykreowania związku normatywnego pomiędzy obowiązkami organów władzy państwowej a warunkami realizacji treści pierwotnych praw podstawowych, kreując pochodne prawa podstawowe lub prawa równoważne (analogiczne)¹⁸ tym prawom.

3. Problem rekonstrukcji prawa do środowiska lub jego ochrony jako prawa podstawowego pochodnego na poziomie regulacji konstytucyjnej

W aktualnym stanie normatywnym większości krajowych porządków prawnych¹⁹ prawa podmiotowe do środowiska lub jego ochrony nie są poddane bezpośredniej pozytywizacji na poziomie regulacji konstytucyjnej. Samoistnej podstawy normatywnej do wywodzenia

¹⁵ Zob. np. T. Brönneke, *Umweltverfassungsrecht. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens*, Baden-Baden 1999, s. 228 i n.

¹⁶ Por. post. FSK z 24.03.2021 r., 1 BvR 2656/18-1 BvR 78/20-1 BvR 96/20-1 BvR 288/20 (Klimaschutz), BVerfGE 157, 30-177.

¹⁷ Por. E.-W. Böckenförde, *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik*, „Der Staat” 1990, Band 29, Nr 1, s. 23.

¹⁸ Zob. np. B. Grzeszick, *Rechte und Ansprüche. Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten*, Tübingen 2002, s. 343.

¹⁹ Zob. np. J.R. May, *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review” 2006, Vol. 23, Issue 1, s. 129 i n., 138 i n.

tego rodzaju praw nie stanowią normy-zasady wyznaczające cele lub zadania państwa w sferze ochrony środowiska i zasobów przyrody lub bezpieczeństwa ekologicznego (zob. np. art. 20a GG, art. 74 ust. 1–2 Konstytucji RP)²⁰. Treść powyższych zasad może mieć jednak istotne znaczenie dla wzmocnienia wymiaru prawnoprzeciwmiotowego (obiektywnego) praw podstawowych pierwotnych²¹ lub w procesie rekonstruowania pochodnych praw podstawowych. W tym ostatnim przypadku można wyróżnić pewien ciąg pochodnych praw podstawowych powiązanych strukturalnie lub funkcjonalnie z konstytucyjnymi obowiązkami państwa w sferze ochrony środowiska oraz pierwotnymi prawami podstawowymi²². Kardynalne znaczenie w zbiorze powyższych praw pochodnych należy przyznać prawu do ekologicznego minimum egzystencji²³, stanowiącemu derywat prawnopodmiotowy niższego stopnia wywodzony z prawa do zapewnienia odpowiadającego godności człowieka minimum egzystencji²⁴, które obejmuje także minimalny standard środowiska naturalnego. Analogiczna rekonstrukcja normatywna w tym zakresie jest możliwa także na gruncie polskiej regulacji konstytucyjnej²⁵. Inne prawa podstawowe pochodne, stanowiące korelat obowiązków państwa w sferze ochrony środowiska, można rekonstruować z praw pierwotnych do życia, nietykalności i wolności osobistej, swobody przemieszczania się i osiedlania, własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia²⁶.

4. Zagadnienie praw podmiotowych do sądowego dochodzenia ochrony praw podstawowych pierwotnych lub pochodnych

Odrębnie można rozważać indywidualne lub zbiorowe prawa podmiotowe (jako pochodne prawa podstawowe) do dochodzenia wykonania przez państwo obowiązków w zakresie zabezpieczenia praw podstawowych do życia, zdrowia lub wolności w ograniczonym wymiarze temporalnym na tle narastania realnego zagrożenia powstania nieodwracalnych lub trudno odwracalnych zmian w środowisku naturalnym lub klimacie, które w sposób konieczny wiążą się z istotnym obniżeniem standardu życia lub poważnym wzrostem obciążeń publicznoprawnych dla kolejnych pokoleń lub w ramach jednego pokolenia. Podejście to umożliwia skonstruowanie praw pochodnych, które nie tylko wynikają z relacji między

²⁰ Por. np. Ch. Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat. Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse*, Tübingen 2001, s. 298 i n.; M. Kotulla, *Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechtes in das Grundgesetz*, „Kritische Justiz” 2000, Band 33, Nr 1, s. 22–34.

²¹ R. Wolf, *Gehalt und Perspektiven des Art. 20 a GG*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1997, Band 80, Nr 3, s. 297–298.

²² M. Weinrich, *Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates*, Berlin 2022, s. 122 i n.

²³ H.H. Rupp, *Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes*, „Juristen-Zeitung” 1971, 26. Jahrgang, Nr 13, s. 402–404; Ch. Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat...*, s. 300 i n.; post. FSK z 24.03.2021 r., (Klimaschutz), BVerfGE 157, 113 i n.

²⁴ Prawo to jest wywodzone z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 GG. Zob. wyr. FSK z 9.02.2010 r., BVerfGE 125, 175–260.

²⁵ Por. art. 30 w zw. z art. 2 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

²⁶ Zob. art. 38 i n., art. 64 i n. Konstytucji RP.

wymiarem prawnoprzmiotowym danego prawa podstawowego i innymi prawami tego typu, lecz także uwzględniają ogólne zasady konstytucyjne, w tym zasady równości i proporcjonalności. Na tle obowiązku państwa w zakresie podejmowania działań zmierzających do ochrony klimatu (w tym w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych) uzasadnione jest wydzielenie prawa pochodnego do międzyczasowego zabezpieczenia wolności jednostkowej (*intertemporale Freiheitssicherung*)²⁷ w zakresie, w jakim jest ona chroniona przez pierwotne prawa podstawowe, aby w ten sposób nie dochodziło do jednostronnego, nierównego i nieproporcjonalnego przenoszenia na przyszłość całego ciężaru wprowadzania zmian redukujących lub eliminujących szkodliwe oddziaływanie antropogeniczne na klimat. Ochrona intertemporalna tak rozumianej wolności (będącej nieodzownym warunkiem zachowania godności jednostki) na tle celów polityki środowiskowej i klimatycznej państwa staje się zatem nie tylko elementem treściowym normy wyznaczającej obowiązki państwa, lecz może być także – jako prawo podstawowe – dochodzona przed sądem.

5. Formalna rozstrzygalność sądowa spraw dotyczących praw podstawowych pochodnych

Cecha formalnej rozstrzygalności sądowej (podlegania jurysdykcji sądowej) spraw dotyczących praw podstawowych stanowi ich element definicyjny. W odniesieniu do nowych kategorii praw podstawowych pochodnych może być ona jednak sporna lub normatywnie trudno rekonstruowalna. Jest bowiem oczywiste, że w braku wyraźnego ustanowienia w normach konstytucyjnych pierwotnego prawa podstawowego (np. prawa do środowiska i jego ochrony) także zagadnienie możliwości ustalenia prawnopodmiotowego związku wersji pochodnej tego prawa z indywidualną sytuacją prawną jego potencjalnych adresatów może budzić wątpliwości. Przede wszystkim mogą pojawić się wątpliwości związane ze stwierdzeniem realizacji przesłanki legitymacyjnej do dochodzenia ochrony sądowej naruszonego prawa podstawowego przed sądem konstytucyjnym lub administracyjnym. Związek ten musi przy tym mieć charakter ingerencyjny, a więc konieczne jest ustalenie, że kwestionowany akt wkracza w sferę prawa podstawowego indywidualnego podmiotu i je narusza.

6. Problemy konstruowania legitymacji procesowej do dochodzenia prawa do środowiska lub jego ochrony

Zarysowane powyżej zagadnienie nie jest rozstrzygane jednolicie w teorii prawa publicznego. Z jednej strony zgodnie z klasycznymi koncepcjami publicznych praw podmiotowych przyjmuje się, że w braku wyraźnej regulacji statuującej prawnopodmiotowy i bezpośrednio indywidualizowalny związek sytuacji prawnej adresata danego prawa z treścią tego rodzaju normy nie można przyjąć, że dana norma może być źródłem prawa podstawowego w ujęciu

²⁷ Zob. np. art. 20a GG; wyr. FSK z 9.02.2010 r., BVerfGE 125, 116 i n., 182 i n.

subiektywnym, którego naruszenie jest sądowo weryfikowalne. Z drugiej jednak strony nie bez racji podnosi się, że ciężar argumentacyjny twierdzenia, iż norma będąca potencjalnym źródłem prawa podstawowego ma charakter jedynie prawnopodmiotowy (obiektywny), spoczywa na podmiocie twierdzącym, albowiem domniemanie przemawia za prawnopodmiotowym charakterem konstrukcji tego rodzaju normy (tzw. *Subjektivierungsthese*)²⁸. Tak rozumiana subiektywizacja norm praw podstawowych jest nawet *prima facie* nakazana²⁹. Jednocześnie nie jest przekonującym argumentem teza, że sam fakt, iż określone prawa podstawowe zostały ustanowione w interesie publicznym lub przysługują z założenia zbiorowości³⁰, przesądza o wykluczeniu indywidualnej relatywizacji ich naruszenia, a tym samym – prawnopodmiotowej legitymacji do poddania sporu w tym zakresie rozstrzygnięciu sądowemu. Istnieją bowiem podstawy, aby przyjąć, że w takim przypadku indywidualny podmiot dochodzi własnego („już zindywidualizowanego”) udziału w prawie o wymiarze kolektywnym, jednak nigdy niepozbawionego jednostkowego znaczenia prawnego (w świetle cech indywidualnej sytuacji prawnej) na tle członków danej wspólnoty (zbiorowości). Potwierdzeniem takiego podejścia są koncepcje teoretyczne lub rozwiązania normatywne, które przyznają prawo podmiotowe do dochodzenia realizacji określonego „udziału” w prawie podstawowym ponadindywidualnym (zbiorowym) podmiotom grupowym konwencjonalnie „wydzielonym” (nierzadko arbitralnie) w sferze prawnopodmiotowej porządku prawnego. Typowym przykładem tego rodzaju rozwiązania są tzw. inicjatywy obywatelskie, którym – jako grupie indywidualnych osób – przyznaje się status strony postępowania w sprawach oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko w celu dochodzenia przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska³¹. Ponadindywidualna ochrona prawna powinna być jednak postrzegana nie jako przejaw „prywatyzacji”³² lub decentralizacji procesu urzeczywistniania dobra wspólnego, lecz jako uzupełniający ochronę indywidualną i komplementarny względem niej instrument wzmocnienia realizacji celów i zadań publicznych oraz zasady legalności. Szczególną rolę w tym kontekście pełnią tzw. skargi zbiorowe, rozpowszechnione zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony środowiska lub przyrody³³. Skargi te wyznaczają określony etap rozwoju systemu środków ochrony prawnej w państwach demokratycznych. Środki prawne tego typu, niemające nic wspólnego z *actiones populares*, mogą być konstruowane według stopniowości związku z indywidualnym interesem prawnym członków danego podmiotu zbiorowego (od tzw. skarg

²⁸ Por. R. Alexy, *Grundrechte als subjektive Rechte...*, s. 60–62.

²⁹ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1986, s. 414.

³⁰ Por. R. Alexy, *Grundrechte als subjektive Rechte...*, s. 66–67; R. Alexy, *Theorie...*, s. 453.

³¹ Zob. § 19 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 19 ust. 4 austriackiej ustawy federalnej o ocenie oddziaływania na środowisko – Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit/Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (BGBl. Nr. 697/1993 ze zm.).

³² Por. S. Schlacke, *Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts*, Tübingen 2008, s. 490 i n.

³³ Zob. np. L. Radespiel, *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Theoretische Grundlagen und empirische Analyse*, Baden-Baden 2007, s. 33 i n.

altruistycznych do skarg zbiorowych, wnoszonych w związku z ochroną własnego interesu prawnego członków danej organizacji lub grupy społecznej – tzw. *Verbandsverletzenklagen*).

7. Aktualne tendencje w zakresie ponadindywidualnej ochrony sądowej w sferze prawa środowiskowego. Uwagi końcowe

Na tle powyższych uwag trudno nie zgodzić się z poglądem, że współcześnie należy odejść od zbyt wąskiego pojmowania pojęcia indywidualnego interesu prawnego (indywidualnego interesu w sensie ścisłym) oraz opowiedzieć się za koncepcją indywidualnego interesu prawnego w sensie szerokim³⁴. Koncepcja ta w sposób bardziej zniuansowany, realny i adekwatny odzwierciedla relacje prawnopodmiotowe na tle regulacji prawa przedmiotowego interpretowanych i stosowanych z uwzględnieniem założeń aksjologicznych norm-zasad, norm celowych lub norm praw podstawowych. Proces postępującego „upodmiotowienia” (prawnopodmiotowej relatywizacji) tego rodzaju norm (w tym wyznaczających cele polityki państwa) jest przy tym zgodny z aktualnymi tendencjami prawnopozytywnymi i orzeczniczymi, które zmierzają do wspierania („mobilizacji”) jednostek w dochodzeniu efektywnej realizacji prawa przedmiotowego³⁵ (w rozważanym kontekście – przede wszystkim – norm celowych lub gwarancyjnych) oraz „funkcjonalnej subiektywizacji” norm ustanowionych w celu ochrony dobra i interesu publicznego oraz celów publicznych (w tym z zakresu prawa ochrony środowiska³⁶). Ilustratywną egzemplifikacją powyższej tendencji jest stanowisko FSK, który w cyt. orzeczeniu w sprawie *Klimaschutz* uznał, że po stronie indywidualnego podmiotu można stwierdzić spełnienie przesłanki *Grundrechtsbetroffenheit*, legitymującej do wniesienia skargi konstytucyjnej na uregulowania wynikające z ustawy federalnej o ochronie klimatu³⁷, ponieważ analiza zaskarżonej regulacji – pomimo braku zauważalnego i oczywistego oddziaływania kwestionowanych przepisów na sytuację prawną skarżących – prowadzi do wniosku, że już w jej treści zostało objęte zakresem normowania niebezpieczeństwo (które – zdaniem FSK – zaczęło się już aktualizować) „przyszłych ograniczeń wolności jednostki” w związku z koniecznością coraz bardziej intensywnego osiągania celów redukcji poziomu gazów cieplarnianych w atmosferze³⁸. Przejawem nowego podejścia do rozważanej problematyki jest również twierdzenie, że przepis art. 20a GG, wyznaczający cele polityki środowiskowej państwa, wyraża sądowo weryfikowalną normę,

³⁴ M. Hong, *Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum*, Juristen-Zeitung 2012, 67. Jahrgang, Nr 8 s. 381.

³⁵ J. Masing, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht*, Berlin 1997, s. 111 i n., 175 i n., 218 i n.

³⁶ Por. M. Ruffert, *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung*, Heidelberg 1996, s. 224 i n.

³⁷ Ustawa federalna z 12.12.2019 r. o ochronie klimatu – Bundes-Klimaschutzgesetz (BGBl. I S. 2513 ze zm.), dalej: KSG.

³⁸ Sąd wskazał w tym zakresie na przepisy § 3 ust. 1 zdanie drugie i § 4 ust. 1 zdanie trzecie KSG w zw. z załącznikiem 2 do § 4 ust. 1 zdanie drugie i trzecie KSG – „Całkowite roczne emisje w latach 2020–2030”.

która nie tylko może być elementem podstawy rekonstrukcyjnej legitymacji skargowej w sprawach skarg konstytucyjnych, lecz także i przede wszystkim powinna stanowić wiążący wzorzec kształtowania treści regulacji ustawowej z zakresu prawa ochrony środowiska lub przyrody, z uwzględnieniem poszanowania praw podmiotowych przyszłych generacji. Zgodność z powyższym unormowaniem jest zatem nieodzownym warunkiem konstytucyjnej dopuszczalności ingerencji organów władzy państwowej w prawa podstawowe³⁹.

Abstract

The right to the environment and its protection as a fundamental derivative right. Theoretical considerations against the background of German and Polish constitutional regulations

Professor Dr Hab. Marcin Kamiński – Institute of Legal Sciences, University of Kalisz
ORCID: 0000-0001-9181-2044

The paper deals with the theme of theoretical and normative inferability of the fundamental right to the environment and its protection. The main aim of the study is the presentation and assessment of the construction possibility of the above right as a fundamental derivative right and the legitimacy of its pursuit. Particular attention was paid to the problem of supra-individual subjectivization of this right. The analysis is of the constitutional and comparative law character.

Keywords: *fundamental rights; right to the environment and its protection; fundamental derivative right*

Bibliografia / References

- Alexy R., *Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen*, „Der Staat” 1990, Band 29, Nr 1
Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1986
Böckenförde E.-W., *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik*, „Der Staat” 1990, Band 29, Nr 1
Brönneke T., *Umweltverfassungsrecht. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens*, Baden-Baden 1999
Calliess Ch., *Rechtsstaat und Umweltstaat. Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse*, Tübingen 2001
Grzeszick B., *Rechte und Ansprüche. Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten*, Tübingen 2002
Hong M., *Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum*, Juristen-Zeitung 2012, 67. Jahrgang, Nr 8

³⁹ Zob. BVerfGE 157, 129 i n., 195 i n.

- Jarass H.D., *Grundrechte als Wertentscheidungen bzw. objektivrechtliche Prinzipien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1985, Band 110, Nr 3
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Kamiński M., *Wartości normatywne w procesie stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Kotulla M., *Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechtes in das Grundgesetz*, „Kritische Justiz” 2000, Band 33, Nr 1
- Martens W., *Grundrechte im Leistungsstaat*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1971, Heft 30, Berlin 1972
- Masing J., *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht*, Berlin 1997
- May J.R., *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review” 2006, Vol. 23, Issue 1
- Radespiel L., *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Theoretische Grundlagen und empirische Analyse*, Baden-Baden 2007
- Ruffert M., *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung*, Heidelberg 1996
- Rupp H.H., *Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes*, „Juristen-Zeitung” 1971, 26. Jahrgang, Nr 13
- Schapp J., *Grundrechte als Wertordnung*, Juristen-Zeitung 1998, 53. Jahrgang, Nr 19
- Schlacke S., *Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts*, Tübingen 2008
- Siekmann H., *Die Grundrechte* [w:] H. Siekmann, G. Duttge, *Staatsrecht I: Grundrechte*, Thüningersheim–Nürnberg 1998
- Sommermann K.-P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997
- Weinrich M., *Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates*, Berlin 2022
- Wolf R., *Gehalt und Perspektiven des Art. 20 a GG*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1997, Band 80, Nr 3

- Przed publikacją artykuły są poddawane procedurze recenzji. Do oceny każdej publikacji redakcja powołuje co najmniej dwóch recenzentów w dziedzinie, której dotyczy publikacja.
- Recenzent wspiera redaktora naczelnego w podejmowaniu decyzji redakcyjnych i może również wspierać autora w poprawieniu pracy. Każdy wybrany recenzent, który nie może zrecenzować pracy lub wie, że szybkie sporządzenie recenzji nie będzie możliwe, powinien poinformować o tym sekretarza redakcji.
- Recenzje powinny być wykonane obiektywnie. Krytykę personalną autora uznaje się za niewłaściwą. Recenzenci powinni jasno wyrażać swoje poglądy, popierając je odpowiednimi argumentami.
- Wszystkie recenzowane prace muszą być traktowane jak dokumenty poufne. Nie można ich okazywać ani dyskutować na ich temat z innymi osobami niż upoważniony do tego sekretarz redakcji.
- Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane na potrzeby uzyskania korzyści osobistych. Recenzenci nie powinni recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem, firmą lub instytucją związanymi z pracą.
- Recenzenci powinni wskazać publikacje, na które nie powołał się autor pracy. Recenzent powinien również poinformować sekretarza redakcji o każdym znaczącym podobieństwie, częściowym pokrywaniu się treści recenzowanej pracy z jakąkolwiek inną opublikowaną i znaną mu pracą lub podejrzeniu plagiatu.
- Recenzja ma formę pisemną i może mieć postać:
 - recenzji pozytywnej;
 - recenzji pozytywnej pod warunkiem dokonania określonych zmian;
 - recenzji negatywnej.
- Oryginały recenzji są przechowywane w siedzibie redakcji
- Okres oczekiwania na ocenę wynosi średnio ok. 6 tygodni. Po tym terminie redakcja zawiadamia Autora o wyniku recenzji.
- W procesie recenzyjnym czasopismo stosuje zasadę single-blind review, co oznacza, że tożsamość recenzentów poszczególnych materiałów nie jest ujawniana autorom.
- Warunkiem opublikowania tekstu naukowego w czasopiśmie jest pozytywna opinia wyrażona przez dwóch recenzentów.

ISSN 1896-8996



13

>

9 771896 899627