

Piotr Korzeniowski

ZASADA DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W KONWENCJI Z AARHUS JAKO INSTRUMENT REALIZACJI PRAWA DO ŚRODOWISKA

1. Wprowadzenie

Przedstawione opracowanie dotyczy bardzo ważnej z punktu widzenia teorii i praktyki stosowania prawa ochrony środowiska kwestii związanej ze stosowaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości uregulowanej w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.06.1998 r.¹, jako instrumentu realizacji prawa do środowiska. Zasada ta stanowi nowy instrument realizacji publicznego prawa do środowiska, charakterystyczny zarówno dla obecnego etapu rozwoju tego prawa, jak i przede wszystkim dla przyszłego jej kształtu. Realizowanie publicznego prawa do środowiska wiąże się nierozdzielnie ze stosowaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Nie można mieć wątpliwości, że zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości w prawie ochrony środowiska należy traktować jako jedną z podstawowych zasad ogólnych i konieczny element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Znajduje to potwierdzenie formalne w treści przepisów Konwencji z Aarhus oraz

¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

w wielu współczesnych konstytucjach. Przestrzeganie zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska jest obwarowane szeregiem gwarancji prawnych. Podjęty temat artykułu staje się coraz bardziej aktualny w miarę dążenia do szerszego zapewnienia publicznego prawa do środowiska oraz pojawienia się trudności w utrzymaniu sprawnego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. W niniejszej publikacji pragnę przedstawić istotę zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości jako instrumentu realizacji publicznego prawa do środowiska. Dowodzę tym samym słuszności od dawna wysuwanej tezy dotyczącej umocnienia (zwiększenia skuteczności) publicznego prawa do środowiska w systemie prawa.

2. Przedmiot ochrony prawnej w Konwencji z Aarhus

Zasadniczym przedmiotem ochrony prawnej Konwencji z Aarhus jest z jednej strony prawo w znaczeniu przedmiotowym (ochrona porządku prawnego w zakresie ochrony prawa każdej osoby, obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności), z drugiej zaś, tam gdzie z prawa przedmiotowego wynikają prawa w znaczeniu podmiotowym, także prawa podmiotowe dotyczące dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. W pierwszym wypadku można mówić o funkcji ochrony interesu publicznego, w drugim – o funkcji ochrony interesu indywidualnego. W procesie sądowego stosowania prawa często funkcje te realizowane są równocześnie².

Największy walor prawny Konwencji z Aarhus w zapewnieniu skutecznego wykonywania prawa do środowiska wyraża się w tym, że w sposób jednoznaczny sformułowana została w art. 9 ust. 3 tego aktu prawnego zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Problem roli i znaczenia tej zasady w procesie stosowania prawa ochrony środowiska, a w szcze-

² Por. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 9.

gólności jej wpływu na rozwój tego prawa, coraz częściej jest w centrum zainteresowania społecznego.

W najszerszym ujęciu jednym ze źródeł prawa do środowiska uregulowanym w Konwencji z Aarhus są wolności i prawa obywatelskie. Aktualność tej problematyki wzrosła wraz wprowadzeniem w Polsce dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Od 1.01.2004 r. prawo do sądu administracyjnego zagwarantowane jest, zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, w ramach sądownictwa administracyjnego. Artykuł 78 Konstytucji RP jest podstawą prawa podmiotowego każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym. J.S. Langrod uważa, że: „Przy omawianiu problemu sądownictwa administracyjnego określa się zazwyczaj, że chodzi tu o ochronę jednostki i gwarancję dla praw podmiotowych jednostki w stosunku do działań i zaniechań władz państwowych. (...) Że powszechnie prawo podmiotowe publiczne uważa się za punkt ciężkości istnienia sądownictwa administracyjnego, w tem niema nic zgoła dziwnego”³. M. Kamiński wskazuje, że: „Zagadnienie efektywności sądowej kontroli organów administracji publicznej może być utożsamiane ze skutecznością ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne rozstrzygające sprawy z zakresu sporów administracyjnych. Skuteczność ochrony sądowoadministracyjnej jest w takim ujęciu rozważana przede wszystkim na płaszczyźnie subiektywnej (ochrony naruszonych praw podmiotowych). Nie należy jednak zapominać, że za pośrednictwem rozpoznawania i rozstrzygania środków prawnych zmierzających do usunięcia stanu naruszenia praw i wolności sądy administracyjne sprawują także obiektywny (legalnościowy) nadzór nad administracją publiczną, zapewniając ochronę przedmiotowego porządku prawnego”⁴.

³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego. Ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 25–26.

⁴ M. Kamiński, *Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, OSAP 2019/1, t. XVII, s. 141.

Na problemy związane z realizacją prawa do środowiska z wykorzystaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości chciałbym spojrzeć w sposób kompleksowy i syntetyczny z punktu widzenia teorii i praktyki stosowania innych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Każda taka zasada może być badana na dwóch płaszczyznach: 1) funkcji, jaką realizuje w systemie prawa, oraz 2) struktury normatywnej systemu prawa i wartości w nim wyrażonych. Zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości należy rozpatrywać w pierwszej kolejności z punktu widzenia jej ogólnej funkcji, to znaczy celów i zadań, jakim ma ona służyć, zasięgu jej działania oraz wyników, jakie można osiągnąć przez jej stosowanie.

Należy na wstępie zwrócić uwagę na istniejącą obiektywnie nieścisłość, wieloznaczność oraz różnorodność terminów „cel” i „funkcja”. Słowo „funkcja” używane jest często jako synonim takich pojęć, jak: „cel”, „zadanie”, „działanie”. Cele zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości traktuję jako elementy wiążące zasady ogólnej prawa ochrony środowiska, realizujące różne funkcje. Przyjmuję założenie, że w systemie prawa ochrony środowiska występuje wiele zasad ogólnych. Ich normatywny charakter powoduje, że prawo ochrony środowiska jako całość może realizować różnorodne funkcje aktów prawnych oraz instytucji prawnych. Na funkcję zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości składają się cele związane z przyczynieniem się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności (art. 1 Konwencji z Aarhus).

Cele zasad ogólnych prawa ochrony środowiska obejmują to wszystko, do czego powinny dążyć organy ochrony środowiska realizujące zadania publiczne związane z ochroną środowiska. Na przykład celem organów ochrony środowiska może być zapewnienie racjonalnych warunków korzystania z zasobów środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Celem takim może być również zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska (art. 191 ust. 2 TFUE).

Organy stosujące prawo muszą zatem podporządkowywać swoje działania takim właśnie celom wyrażonym w zasadach ogólnych. Powinny one być jasno wyznaczone na podstawie z góry określonych kryteriów

powiązanych z ogólną teorią podejmowania decyzji. Cele są bowiem ważnym elementem powiązań pomiędzy zasadami ogólnymi.

3. Otoczenie systemowe zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska

Analiza głównego problemu badawczego podjętego w tym opracowaniu, obejmującego model prawny zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus, będzie prowadzona w sposób systemowy w ramach prawa ochrony środowiska. W ogólnym ujęciu system jest zespołem powiązanych ze sobą elementów i zależności zachodzących między nimi⁵. Według J. Wróblewskiego: „System prawa jest zbiorem norm obowiązujących w określonym państwie danego typu, połączonych między sobą pewnymi zależnościami. Zależnie od typu prawa system prawa jest bardziej czy mniej jednolity, a normy do niego należące mogą powstawać za pomocą aktów bardziej czy mniej scentralizowanego systemu organów władzy państwowej. W szczególności systemy prawa mogą się różnić ze względu na stopień jednolitości, jeśli chodzi o formę systemu prawa”⁶. System prawa ochrony środowiska postrzegam jako zbiór aktów prawnych o uporządkowanej wewnętrznie strukturze, realizujących normatywne cele ochrony środowiska. W tak rozumianym systemie prawodawca ustala ramy dla ochrony prawnej środowiska, obszary aktywności społeczeństwa na rzecz tej ochrony, obowiązki władz publicznych, a co najważniejsze, określa zasady stosowania prawa ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus w systemie prawa UE ma pierwszeństwo stosowania wobec prawa pochodnego. Dla realizacji celów Konwencji zostały wydane w szczególności następujące akty prawa pochodnego:

⁵ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie. Analiza systemowa procesów i struktur*, Warszawa 1974, s. 28–29.

⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 282.

- 1) dyrektywa nr 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG⁷;
- 2) dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁸;
- 3) dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁹;
- 4) rozporządzenie (WE) nr 1367/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Unii¹⁰;
- 5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹¹;
- 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 środowisko¹²;
- 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE¹³ (Seveso II);

⁷ Dz.Urz. WE L 41, s. 26–32.

⁸ Dz.Urz. UE L 156, s. 17–25, ze zm.

⁹ Dz.Urz. UE L 143, s. 56–75, ze zm.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 264, s. 13–19, ze zm.

¹¹ Dz.Urz. UE L 334, s. 17–119.

¹² Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1–21, ze zm.

¹³ Dz.Urz. UE L 197, s. 1–37.

- 8) decyzja Rady (UE) 2017/1346 z 17.07.2017 r. w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron Konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania Konwencji ACCC/C/2008/32¹⁴.

W systemie prawa ochrony środowiska wzrasta rola i zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Trudno też przypuszczać, że w najbliższej przyszłości mogłoby być inaczej. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że oddziaływanie tej zasady jest coraz silniejsze w szczególności na procesy tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska.

4. Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w katalogu zasad prawa ochrony środowiska

Powszechnie rozumiany termin „sprawiedliwość” bywa bardzo różnie definiowany. Najczęściej zwraca się uwagę na to, że jest to jedna z naczelných wartości systemu prawa. Założenie to nie jest sprzeczne z potocznym rozumieniem terminu „sprawiedliwość”. W miarę rozwoju nauk prawnych zaczęło się krystalizować znaczenie prawne pojęcia „sprawiedliwość”. Sprawiedliwość można rozumieć jako sumę i system wartości reprezentowanych w prawie realizującym cel ochrony prawnej. Sprawiedliwość jest sferą działalności ludzkiej polegającej na realizacji funkcji ochrony prawnej. Jest to także ogół działań organów ochrony prawnej, których bezpośrednim celem jest wymierzanie sprawiedliwości. Można zbudować definicję pojęcia „sprawiedliwość”, która jej istotę wyjaśnia przez pełnione przez sprawiedliwość funkcje i role. Dotyczy to w szczególności funkcji i roli sprawiedliwości w procesie sądenia. Tego typu szerokie ujęcie sprawiedliwości może być rozpatrywane jako: 1) instytucja prawna, 2) wartość w prawie, 3) ważny czynnik utrzymania i rozwoju systemu sądownictwa, 4) jeden z najpotężniejszych czynników kształtujących poglądy i postawy sędziów w procesie sądowego stosowania prawa.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 186, s. 15–16.

Na podstawie wyżej przytoczonych określeń sprawiedliwości można sformułować następujące wnioski.

Sprawiedliwość jest formą świadomości społecznej, która nie różni się od innych form świadomości, takich jak ideologia, religia. Sprawiedliwość powinna odzwierciedlać obiektywnie istniejący porządek prawny, rejestrować cechy i właściwości procesu stosowania prawa, posiadać charakter ogólny i powtarzalny. J. Rawls twierdzi, że: „Każda osoba ma oparte na sprawiedliwości prawo do osobistej nietykalności, którego nie można jej pozbawić nawet przez wzgląd na dobrobyt społeczeństwa jako całości. Dlatego jest sprzeczne ze sprawiedliwością, by czyjaśkolwiek utratę wolności usprawiedliwiać wzrostem dobra stającego się udziałem innych. Nie pozwala ona, by wyrzeczenia narzucone nielicznym zostały przeważone zwiększeniem sumy korzyści odnoszonych przez wielu. Dlatego w społeczeństwie swobody płynące z równych praw obywatelskich uważa się za nienaruszalne; prawa gwarantowane przez sprawiedliwość nie stanowią przedmiotu politycznych przetargów czy rachunku interesów społecznych. Jedynym powodem, który pozwala nam zgodzić się na błędną teorię, jest brak lepszej; analogicznie, niesprawiedliwość daje się tolerować jedynie wtedy, gdy jest to konieczne dla uniknięcia większej jeszcze niesprawiedliwości. Prawda i sprawiedliwość, jako pierwsze cnoty ludzkich działań, są bezkompromisowe”¹⁵. Ch. Perelman analizując pojęcie sprawiedliwości, wskazuje, że: „We wszystkich dyscyplinach normatywnych, które regulują w sposób bezpośredni albo pośredni działanie jednego człowieka względem drugiego, takich np. jak prawo, filozofia polityczna, moralność czy religia, sprawiedliwość stanowi wartość centralną, najbardziej szacowną, na jaką możemy się powoływać, kwalifikując pewien akt (taki np., jak wyrok sądowy), правило czy rozumnego sprawcę czynu”¹⁶.

Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości na gruncie Konwencji z Aarhus często jest niewłaściwie rozumiana, bo nie rozpatruje się jej łącznie z pozostałymi zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska,

¹⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, S. Szymański, Warszawa 2009, s. 30.

¹⁶ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bienkowska, Warszawa 1959, s. 115.

jak: zasada prawa do środowiska, zasada zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, zasada kompleksowej ochrony, zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasada prewencji i zasada przezorności.

Wzmoczone zainteresowanie wciąż nową problematyką związaną z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinno przebiegać w parze z opracowaniem fundamentalnych praw człowieka w ochronie środowiska. Prawo do środowiska jest kategorią zbiorczą, na którą składają się pojedyncze uprawnienia człowieka, takie jak: prawo do bezpieczeństwa ekologicznego, prawo do czystego powietrza, prawo do ochrony życia i zdrowia, prawo do korzystania z zasobów środowiska.

Nowe kierunki badania praw podmiotowych związanych z ochroną i korzystaniem ze środowiska muszą opierać się na zasadach ogólnych prawa ochrony środowiska. W ten sposób zapewniona zostanie wewnętrzna spójność zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

5. Zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości

W art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus uregulowano dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Nikt nie może dzisiaj jasno przewidzieć, jaką formę w przyszłości przyjmie dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury. Historia uczy nas jednak, że nawet zupełnie nowe prawa podmiotowe jednostki są zwykle tylko jednym z czynników kształtujących późniejsze regulacje prawne, ponieważ czynniki, które mają wpływ na proces tworzenia i stosowania prawa, są bardziej złożone niż początkowe koncepcje prawodawcy. Podstawowy zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości wyznacza obecnie treść art. 9 Konwencji z Aarhus¹⁷.

¹⁷ T. Kotarbiński wskazuje, że słowo „zakres” możemy ustalić, że jest ono równoznacznikiem zwrotu «klasa desygnatów» rozumianego w znaczeniu dystrybutywnym. (...) Żaden przedmiot przeto nie jest zakresem danej nazwy, żadna tedy nazwa nie oznacza

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości traktowany jest jako trzeci – po dostępie do informacji oraz udziale w podejmowaniu decyzji – filar Konwencji z Aarhus. Artykuł 9 pełni dwie funkcje. Z jednej strony wypełnia funkcję gwarancyjną w stosunku do dwóch pozostałych filarów Konwencji: gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji. Z drugiej strony pełni funkcję w postaci gwarancji prawa do środowiska, dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym, tzn. np. występowania do sądu z roszczeniem przeciwko zakładowi niestosującemu się do krajowych przepisów ochrony środowiska¹⁸. Obowiązki unormowane w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus odnoszą się zarówno do procedur administracyjnych, jak i sądowych. Zgodnie z motywem 1 preambuły do decyzji Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁹: „Konwencja NZ/EKG o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska («Konwencja z Aarhus») ma na celu przyznanie społeczeństwu praw i nakłada na Strony i władze publiczne obowiązki związane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa oraz dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”. Według B. Iwańskiej: „Potrzeba zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska wynika z podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, sformułowanych w postanowieniach traktatów (zasady efektywnej ochrony prawnej – art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47 KPP – prawo do skutecznego środka prawnego przed

własnego zakresu. Użycie słowa «zakres» w uwikłaniu wynika z roli słowa «klasa». Będziemy zatem mówili «x należy do zakresu nazwy «N» w zastępstwie zwrotu «x» należy do (lub: jest elementem) klasy desygnatów nazwy «N», co równoznaczne temu: «x» jest desygnatem (inaczej: jednym z desygnatów) nazwy «N»”. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1961, s. 26.

¹⁸ M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnecka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 24, 27.

¹⁹ Dz.Urz. UE L 124, s. 1.

sądem). Zasada efektywnej ochrony prawnej jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej (art. 19 TUE) oraz prawo podstawowe (art. 47 KPP) ujmowana jest z dwóch perspektyw: podmiotowej, tj. ochrony praw jednostek wywodzonych z prawa Unii Europejskiej (art. 47 KPP) oraz przedmiotowej, tj. obowiązku państw członkowskich ustanowienia, na poziomie krajowym, środków w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE) unijnych praw podmiotowych oraz obiektywnego unijnego porządku prawnego²⁰.

Wymiar sprawiedliwości tworzą ustanowione przez prawo władze państwowe (sądy). Artykuł 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus gwarantuje każdej osobie dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy. W aktach prawnych regulujących zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości obok pojęcia „sąd” występuje także pojęcie „trybunał”. W. Sokolewicz uważa, że: „(...) wszystkie kompetencje sądów dadzą się pomieścić w pojemnej skądinąd kategorii «wymiaru sprawiedliwości», gdy zaś idzie o sądy administracyjne, to co najmniej równorzędną wobec wymierzania sprawiedliwości ich funkcją jest kontrola legalności aktów administracji publicznej, z kontrolą legalności, zwykłej i konstytucyjnej, aktów normatywnych z zakresu prawa tzw. prawa miejscowego – włącznie. Z drugiej strony – trybunały mają także kompetencje czy to w swej istocie zbieżne z wymiarem sprawiedliwości, jeżeli nie – wręcz z nim identyfikowalne (jak TS wykonujący kompetencje przewidziane w art. 107 ust. 2, art. 145, art. 156, art. 198 ust. 1 Konstytucji), czy (...) komplementarne i, po części, subsydiarne wobec kompetencji sądów realizowanych do wymierzania sprawiedliwości (jak TK rozpatrujący skargi konstytucyjne) [art. 79] oraz udzielający odpowiedzi na pytania prawne sądów [art. 193])”²¹. Sądy wykonują określone czynności prawne i w ten sposób wykonują wymiar sprawiedliwości. L. Schaff uważa, że wymiar sprawiedliwości jest: 1) działalnością sądową, 2) odbywa się w szczególnej formie pro-

²⁰ B. Iwańska, *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020/10, s. 6.

²¹ W. Sokolewicz, *Czy rak może być rybą, a trybunał sądem?* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, *Państwo prawa administracja sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. Rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 249.

cesowej, 3) polega na zastosowaniu prawa materialnego w określonej formie do konkretnego faktu, 4) ma na celu ochronę konkretnego ustroju i porządku prawnego²². Autor ten wskazuje, że w szerszym pojęciu wymiar sprawiedliwości polega nie tylko na stosowaniu przez sąd prawa do pewnego przypadku (wyrokowanie), lecz obejmuje także całokształt czynności wstępnych, zmierzających do umożliwienia sądowi realizacji jego funkcji, niekoniecznie wykonywanych przez sąd²³. W pojęciu „wymiar sprawiedliwości” można z punktu widzenia dynamicznego (stosowania prawa) wyodrębnić dwa zakresy: a) stosowanie prawa przez sąd do konkretnego zdarzenia, b) stosowanie prawa przez organa wymiaru sprawiedliwości do konkretnego zdarzenia w toku czynności, zmierzających bezpośrednio do umożliwienia sądowi „wymierzania sprawiedliwości”, jak również organa urzeczywistniające „wymierzoną sprawiedliwość” (wykonywujące karę)²⁴. Zdaniem S. Włodyki: „Wymiar sprawiedliwości jest szczególnym rodzajem rozstrzygni (orzekania). Pojęcie wymiaru sprawiedliwości ustalane jest w nauce w oparciu o definicję bądź podmiotową, bądź przedmiotową, bądź wreszcie mieszaną. Definicja podmiotowa (zwana inaczej definicją formalną) opiera się na kryterium rodzaju podmiotu prowadzącego działalność zwaną wymiarem sprawiedliwości. Typową definicją podmiotową (formalną) jest definicja wyjaśniająca pojęcia wymiaru sprawiedliwości w ten sposób, że «wymiar sprawiedliwości jest działalność (niezawisłych sądów)»”²⁵.

Definicje przedmiotowe (zwane inaczej materialnymi) ujmują istotę wymiaru sprawiedliwości wyłącznie od strony treści i przedmiotu działalności zwanej wymiarem sprawiedliwości, z całkowitym pominięciem kryterium podmiotowego. Przykładem definicji przedmiotowej (materialnej) jest definicja stwierdzająca, że „wymiar sprawiedliwości jest rozstrzyganie spraw cywilnych i karnych”; podobny charakter ma również definicja, iż „wymiar sprawiedliwości jest rozstrzyganie konfliktów prawnych”. Definicje mieszane (podmiotowo-przedmiotowe) są

²² L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce ludowej*, Warszawa 1950, s. 17.

²³ L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru...*, s. 18.

²⁴ L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru...*, s. 21.

²⁵ S. Włodyka, *Ustrój organów...*, s. 46.

wyrazem spostrzeżenia, że czysta definicja podmiotowa jest nieprzydatna, gdyż wyznacza zakres pojęcia wymiaru sprawiedliwości zbyt szeroko. Zwolennicy definicji mieszanych przyjmują za podstawę kryterium podmiotowe, dodając do tego kryterium przedmiotowe, ograniczające zakres wyznaczony przez kryterium podmiotowe. W nauce polskiej istnieje zasadniczy spór co do pojęcia wymiaru sprawiedliwości między zwolennikami definicji podmiotowej lub mieszanej a zwolennikami definicji przedmiotowej²⁶.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości odbywa się głównie przez sądy. Zgodnie z teorią trójpodziału władz, władza sądowa – realizując funkcję orzekania – stanowi odrębną dziedzinę władzy państwowej, sprawowaną przez odrębne organy. Wyrazem podziału władz w odniesieniu do sądownictwa jest przede wszystkim niezależność (niezawisłość) władzy sądowej od władzy administracyjnej. Z zasady podziału władz wynika, że wymiar sprawiedliwości należy wyłącznie do sądownictwa²⁷. J. Wróblewski analizując teorię prawa Monteskiusza, wskazuje, że: „Zagadnienia wymiaru sprawiedliwości obejmują u Monteskiusza kwestię umieszczenia władzy sądenia w systemie podziału władz, charakter wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych rządach, rolę przepisów procesowych i wreszcie postulaty pod adresem osobowości sędziego. Zagadnienie wymiaru sprawiedliwości wiąże się w teorii Monteskiusza ściśle z zagadnieniem ustroju państwa. Władza sądenia jest jedną z trzech wyodrębnionych władz, które wzajemnie się równoważąc mają zapewnić obywatelowi możliwą w danych warunkach wolność. Władza sądenia musi być oddzielona od pozostałych władz”²⁸. Z. Resich w ramach nauki o organach wymiaru sprawiedliwości wyodrębnia termin „prawo sądowe”, które według tego autora ma podwójne znaczenie. W znaczeniu szerszym przez prawo sądowe rozumie się całokształt norm prawnych zarówno regulujących organizację sądów i postępowanie sądowe, jak i dotyczących spraw wchodzących w zakres kompetencji tychże sądów.

²⁶ S. Włodyka, *Ustrój organów...*, s. 46–47.

²⁷ Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 27.

²⁸ J. Wróblewski, *Teoria prawa Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Warszawa 28–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956, s. 141.

Innymi słowy, przez prawo sądowe *sensu largo* rozumie się całokształt norm prawnych o charakterze zarówno formalnym, jak i materialnym dotyczących organizacji i działalności sądów²⁹.

Podstawowym zadaniem sądu jest ochrona prawna. W ochronie prawa do środowiska szczególnie widoczne są związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. T. Woś twierdzi, że: „Rozważania dotyczące sposobów określenia w danym systemie prawnym sądowej kontroli decyzji administracyjnych wskazują, że podstawowe znaczenie dla określenia przedmiotu rozpoznania sądu administracyjnego ma przyjęta w tym systemie koncepcja związania tego sądu wolą skarżącego wyrażoną w skardze. Wola ta wyraża się w określeniu zarzutów w stosunku do zaskarżonej decyzji zawartych w podstawach skargi i wyznacza sądowi kierunek kontroli zaskarżonej decyzji oraz w określeniu zakresu zaskarżenia i sugestii co do sposobu obalenia zaskarżonej decyzji zawartych we wnioskach skarżącego”³⁰.

Prawo dostępu do sądu jest instrumentem realizacji zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Według J. Wróblewskiego: „Sądy są traktowane jako organy państwa wyodrębnione ze względu na swą funkcję wymiaru sprawiedliwości. Nie są organami władzy państwowej. Działają, tak jak i inne organy państwa, na podstawie norm praw obowiązującego. Pojęcie «wymiaru sprawiedliwości» jako funkcji sądowych wiąże się ściśle z praworządnością, jako zasadą działania całego aparatu państwowego”³¹. K. Opalek wyróżnia szerokie i wąskie rozumienie praworządności. Praworządność w szerokim rozumieniu to przestrzeganie prawa przez wszystkich adresatów norm prawnych, tj. przez organy państwowe, jako podmioty władcze, i pozostałych adresatów, będących podmiotami niewładczymi. Według tego autora przy takiej interpretacji nazwa „praworządność” pozostaje zakresowo w stosunku zamienności do nazwy „przestrzeganie prawa”. Praworządność w wąskim rozumieniu

²⁹ Z. Resich, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962, s. 1.

³⁰ T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989/134(CMXLIX), s. 122.

³¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 69.

jest przestrzeganiem prawa przez organy państwowe. Przy takim znaczeniu nazwa „praworządność” jest zakresowo podrzędna w stosunku do nazwy „przestrzeganie prawa”³². J. Nowacki wyodrębniając formalne i materialne rozumienie praworządności, wskazuje, że zagadnienie to obejmuje cały zespół różnych problemów, również bezpośrednio związanych z pytaniem, jakie państwa oceniane są jako praworządne, a jakie zyskują ocenę niepraworządnych. Według tego autora chodzi o zasadniczą i bardzo podstawową kwestię, czy status państw praworządnych uzyskują dopiero te państwa, których prawo spełnia odpowiednie wymogi (jest „prawem tworzoną legalnie”) i organy państwa zachowują się zgodnie z tak tworzoną prawem³³.

Prawo do sądu należy rozpatrywać w kontekście szerokiej problematyki praw podstawowych. A. Michalska wskazuje, że w kwestii, które prawa człowieka uznać należy za podstawowe, zarysowują się dwa stanowiska. Zwolennicy pierwszego przyjmują kryterium merytoryczne, jakim jest, najogólniej biorąc, rola i znaczenie pewnych praw. Zwolennicy drugiego stanowiska proponują kryterium formalne, którym jest zamieszczenie pewnych praw w konstytucji. Według tej autorki, niezbędne jest w tym miejscu pewne wyjaśnienie terminologiczne. W prawoznawstwie, a zwłaszcza w dogmatyce prawa państwowego, używa się zwykle zwrotu „prawa człowieka zawarte w konstytucji” czy też sformułowań podobnych. Zwrot ten jest skrótem wypowiedzi: „w przepisach konstytucji wysłowione są normy wyznaczające następujące prawa człowieka” (w znaczeniu sytuacji prawnych). Tak np. gdy mowa jest o podniesieniu niektórych praw do rangi praw konstytucyjnych, chodzi o to, że pewne sytuacje prawne regulowane są normami konstytucyjnymi, a nie przez ustawodawstwo zwykle³⁴.

Sądy należą do tych instytucji wymiaru sprawiedliwości, przez które jest realizowane prawo dostępu do sądu. Na obecnym etapie stosowania

³² K. Opalek, *Przestrzeganie prawa i praworządność* [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo metodologia filozofia teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 285.

³³ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 65–66.

³⁴ A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 79–80.

zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus podstawową formą, w jakiej sprawowany jest wymiar sprawiedliwości, są sądy państwowe. Prawo do środowiska wynikające z treści art. 1 Konwencji z Aarhus jest prawem człowieka, nie może istnieć bez ograniczenia praw i wolności innych jednostek. Koncepcja prawa do środowiska może być realizowana w sposób pełny tylko w toku jednoczesnego rozwoju zasad ogólnych prawa ochrony środowiska z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości na czele. Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie może utrzymywać się w izolacji od prawa do środowiska jako publicznego prawa podmiotowego.

6. Podsumowanie

Publiczne prawo podmiotowe do środowiska jest nowym prawem człowieka. Powstało ono jako następstwo dynamicznego rozwoju prawa ochrony środowiska i wzrostu jego znaczenia dla społeczeństwa i gospodarki. W związku z tym wyjaśnienia wymaga wiele dyskusyjnych i różnie interpretowanych problemów, takich jak zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus. Przede wszystkim uściślenia i wyjaśnienia wymagają zagadnienia, takie jak związki pomiędzy polityką ochrony środowiska i prawem ochrony środowiska czy też ogólne prawidłowości rozwoju prawa do środowiska. Ważnym problemem, którym powinna się zająć nauka prawa ochrony środowiska, jeszcze w niepełny sposób rozwiązany, jest zakres prawa do środowiska. Rozważania zawarte w tej publikacji zakończone są jednym z problemów efektywności realizacji zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym zagadnieniu najpełniej znajdują odzwierciedlenie powiązania prawa do środowiska z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jest tu jednak najwięcej punktów spornych co do tego, jak należy rozumieć zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości i jak ten zakres mierzyć oraz w jakim stopniu należy uwzględnić prawne skutki jego rozwoju. Kwestia ta niewątpliwie wymaga dalszych wnikliwych badań zarówno ze strony teoretycznej, jak i weryfikacji empirycznej. Autor zdaje sobie sprawę z tego, że nie ujął wszystkich problemów, które powinny być uwzględnione w badaniu zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus.

Bibliografia

- Bar M., Jendrośka J., Tarnecka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020/10
- Kamiński M., *Efektywność kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, OSAP 2019/1(17)
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1961
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie. Analiza systemowa procesów i struktur*, Warszawa 1974
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego. Ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925
- Michalska A., *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977
- Opalek K., *Przestrzeganie prawa i praworządność* [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991
- Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowska, Warszawa 1959
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, S. Szymański, Warszawa 2009
- Resich Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973
- Resich Z., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962
- Schaff L., *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce ludowej*, Warszawa 1950
- Sokolewicz W., *Czy rak może być rybą, a trybunał sądem?* [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989/134(CMXLIX)
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972

- Wróblewski J., *Teoria prawa Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Warszawa 28–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959

Piotr Korzeniowski [ORCID: 0000-0003-2138-8609] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.