

Anna Haładyj

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0002-8827-3657

anna.haladyj@kul.pl

Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus

Wstęp

Na przestrzeni lat zgodnie ustalono uznawać przyjęcie konwencji o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach środowiskowych¹, zwanej w skrócie konwencją z Aarhus, za niezwykle doniosłe, a może nawet najdonioślejsze rozwiązanie służące ochronie praw podmiotowych jednostek w kontekście ochrony środowiska². Szczególny charakter konwencji wiąże się z tworzeniem bezpośrednich uprawnień dla społeczeństwa, a nie jak zwykle ma to miejsce – uprawnień w relacjach państwo-państwo³. Konwencja stanowi więc rzadki przykład w pełni multicentrycznej ochrony, gdzie wiele ośrodków tworzenia i stosowania prawa funkcjonuje w tej samej przestrzeni prawnej⁴. Za szczególnie doniosłe w tym obszarze uznaje się współcześnie

¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

² J. Jendrośka, [w:] J. Jendrośka (red.), *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Wrocław–Poznań 2007, s. 7; zob. także B. Rakoczy, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 274; G. Grabowska, *Dostęp do informacji w systemie międzynarodowego prawa środowiska*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 2, s. 45. Więcej: J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, cz. I*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2003, nr 2, s. 34 i nast.; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 40.

³ A. Kosieradzka-Federczyk, *Relacje dostępu do informacji o środowisku i ochrony danych osobowych z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego*, [w:] G. Szpor, K. Czaplicki (red.), *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial development*, Warszawa 2018, s. 264.

⁴ A. Kalisz, *Right to court in climate matters in the light of the Aarhus Convention and the case law of Polish administrative courts*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 5, s. 279, DOI: 10.17951/sil.2021.30.5.275-293.

gwarancje prawa do sądu⁵, ulokowane w tzw. III filarze konwencji. Jej art. 9 jest w istocie „gwarancją nad gwarancjami”⁶, ponieważ prawo do sądu „ma wśród praw człowieka (praw podstawowych) znaczenie szczególne, jako że jest nie tylko »prawem samym w sobie, lecz także umożliwia jednostkom egzekwowanie innych praw«”⁷.

Jednocześnie doktryna podkreśla znaczenie zaproponowanych w konwencji gwarancji procesowych realizacji przyznaných nią praw, tj. prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Doktryna uznaje, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem, jak również prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd⁸. Tym samym należy uznać, że prawo do sądu jest wieloelementową konstrukcją prawną obejmującą składowe z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego⁹, na które składają się rozliczne gwarancje procesowe¹⁰. Przez gwarancje procesowe w tym przypadku należy rozumieć środki prawne przysługujące uczestnikowi postępowania, zapewniające ochronę jego praw i interesów. Należą do nich: prawo do udziału w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa (wraz ze zdefiniowaniem zakresu tych postępowañ), bez konieczności wykazywania interesu prawnego i faktycznego, prawo do złożenia skargi do sądu na decyzję z obszaru ochrony środowiska oraz prawo do zaskarżania aktywności jak i bezczynności organów związanych z przyjęciem lub zaniechaniem przyjęcia aktu wymaganego działania. Natomiast w obszarze dotyczącym dostępu do informacji o środowisku gwarancje procesowe obejmują szczegółowo regulowane zagadnienia, takie jak: zakres informacji podlegających udostępnieniu, procedurę złożenia wniosku, przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku, terminy załatwienia sprawy oraz prawo do złożenia odwołania i skargi do sądu, a także *last but not least* – kwestie związane ze sposobami udostępniania informacji o środowisku. Tym samym należy podkreślić, że na gwarancję prawidłowej realizacji prawa do sądu, jako tej „gwarancji nad gwarancjami”, składają się rozliczne inne komponenty, któ-

⁵ M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 179.

⁶ I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 24.

⁷ A. Kalisz, op. cit., s. 279.

⁸ A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20.

⁹ L. Garlicki, *Prawo do sądu*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 538.

¹⁰ A. Haładyj, *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 99.

rych ocena – z perspektywy efektywności ochrony publicznych praw podmiotowych po upływie ćwierćwiecza od przyjęcia konwencji – stanowi przedmiot dalszych analiz. Jednocześnie, z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania, ograniczono się wyłącznie do kwestii związanych z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

Na potrzeby realizacji powyższego celu postawiono hipotezę badawczą, mówiącą o tym, że dotychczasowe gwarancje realizacji publicznych praw podmiotowych muszą być postrzegane w ujęciu dynamicznym, ze względu na zmiany technologiczne (udostępnienie informacji o środowisku online, za pośrednictwem baz danych, w tym BDO). Jak bowiem pisał Mariusz Kotulski, „zmiany społeczne wymuszają wprowadzenie nowych unormowań, dokonywanie zmian w dotychczasowych regulacjach lub reinterpretacji używanych terminów”¹¹. Oznacza to, że aktualność pewnych koncepcji (tu: koncepcji gwarancji procesowych) ocenia się w osi przebiegającej „pomiędzy brzmieniem obowiązującego przepisu a zrekonstruowaniem na jego podstawie obowiązującej normy prawnej, jak również pomiędzy dotychczasowym rozumieniem używanych pojęć a nowym znaczeniem nadawanym im w doktrynie lub orzecznictwie”¹².

Udostępnienie informacji o środowisku w sieci Internet a gwarancje procesowe realizacji publicznych praw podmiotowych

Jedną z gwarancji procesowych prawa do sądu w ochronie środowiska jest umożliwienie zainteresowanemu wnioskodawcy („każdemu”) pozyskania interesujących go informacji, stanowiących kategorię informacji o środowisku. Z tej perspektywy konwencja dawała pierwszeństwo trybowi wnioskowemu, wskazując na typowe dla końca lat 90. gwarancje dla aktów typu FOI¹³. Stąd także towarzyszące im ustalenia dotyczące kwestii czysto procesowych – sposobu składania wniosku, terminu załatwienia sprawy, przesłanek odmowy udostępnienia informacji, wydania decyzji administracyjnej, gwarancji ścieżki odwoławczej, zwrotu czy przekazania wniosku wedle właściwości czy sposobu wyliczania adekwatnych opłat. Zagadnienia te były bardzo szeroko komentowane w doktrynie, jako ten obszar, który najściślej wiązał koncepcje udostępniania informacji o środowisku z kwestiami procesowymi, ponieważ pozwala-

¹¹ M. Kotulski, *O aktualności niektórych pojęć w prawie administracyjnym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 449.

¹² Ibidem.

¹³ 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*, 2024, Lex, art. 4.

ły w łatwy sposób uchwycić schemat wykorzystania poszczególnych gwarancji procesowych służących realizacji prawa do sądu.

Tymczasem współcześnie *gros* informacji o środowisku dostępnych jest za pośrednictwem sieci Internet. Konwencja oczywiście przewidywała, że raczkujący wówczas Internet stanie się narzędziem, za pośrednictwem którego można będzie udostępniać informacje o środowisku, stąd w treści konwencji zastrzeżenie, że „informacje dotyczące środowiska będą sukcesywnie stawały się dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych przez publiczne sieci telekomunikacyjne” (art. 5 ust. 4 konwencji).

Współczesne rozwiązania IT sprawiają jednak, że dotychczasowe gwarancje procesowe tracą na aktualności. Oznacza to, że szereg informacji o środowisku dostępnych jest w sieci, bez konieczności procedowania wniosku, weryfikacji trybu, terminów, właściwości organów itp. Oczywiście znakomicie ułatwia to realizację publicznego prawa podmiotowego do uzyskania informacji o środowisku. Stanowić może także remedium na zaniechania władz publicznych związane z udostępnianiem informacji o środowisku za pośrednictwem publicznie dostępnego wykazu danych¹⁴. Mogłoby to oznaczać, że rozwiązano

¹⁴ Problemy z udostępnianiem informacji o środowisku za pośrednictwem publicznie dostępnego wykazu danych dostrzegła Najwyższa Izba Kontroli. W informacji z kontroli *Gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku 2004–2005* wskazała, że „wynikający z art. 19 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska (POŚ), obowiązek prowadzenia przez organy administracji publicznej, wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie nie był realizowany przez 7 (21%) spośród 34 objętych badaniami jednostek. Natomiast utworzone wykazy danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, często prowadzone były nierzetelnie. Spośród skontrolowanych wykazów 64% było niepełnych i nieaktualnych, a 50% prowadzonych było niezgodnie z wzorem ustalonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Brak było jednolitego w skali kraju sposobu prowadzenia wykazu. Jednostki wprowadzały własne standardy, nie gwarantujące sprawnego wyszukiwania i przetwarzania informacji, co było działaniem nielegalnym (s. 15–19). Nie był w pełni realizowany obowiązek upowszechniania za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych informacji, o których mowa w art. 30 ust.1 ustawy POŚ” – zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku 2004–2005*, Informacje z kontroli KSR-41017/05, nr ewid. 29/2006/P05108/KSR, Warszawa 2006, s. 6–7. Sytuacja nie poprawiła się w kolejnej dekadzie. NIK, kontrolując udział społeczny w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, podniosła, że „w publicznie dostępnych wykazach danych kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie zamieszczono łącznie danych o 130 spośród 173, tj. 75,1%, badanych dokumentów, związanych z przeprowadzaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. W dziewięciu spośród 21 urzędów gmin (42,9%), które prowadziły PDWD, nie wprowadzono do wykazu ani jednej z wymaganych kart informacyjnych o dokumentach związanych z przeprowadzaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Spośród pozostałych 12 urzędów, jedynie w Urzędzie Miasta Puławy zamieszczono wszystkie wymagane karty informacyjne o 9 zbadanych dokumentach. Łącznie w skontrolowanych urzędach gmin nie zamieszczono w PDWD informacji o 558 (76,4%) spośród 730 skontrolowanych dokumentów dotyczących soś. Dane o 67 ze 172 pozostałych dokumentów (40,0%) zamieszczono po dłuższym okresie od dnia ich wytworzenia – nawet po 506, 612 i 75957 dniach” – zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Informacje o wynikach kontroli KSI.410.003.00.2015, nr ewid. 207/2015/P/15/052/KS, Warszawa 2016, s. 42–43.

w ten sposób problemy wiążące się z trybem udostępniania informacji o środowisku, zwalczono zagadnienie bezczynności organu, że przyspieszono jej pozyskiwanie, że technologia przysłała w sukurs szukającym tych danych, słowem: że wyżej wymienione gwarancje procesowe, jako niepotrzebne, możemy odesłać do lamusa.

Stwierdzenie to byłoby jednak prawdziwe tylko pod warunkiem, że w sieci dostępna byłaby każda informacja o środowisku, której poszukują wnioskodawcy. Co jednak w przypadku, gdy informacji takiej w sieci nie da się odnaleźć? Czy oznacza to, że ona nie istnieje? A może istnieje, lecz władze publiczne są bezczynne w zakresie jej udostępnienia? Albo istnieje w innej formie (nieelektronicznej)? A może istnieje, lecz z uwagi na zawartość danych podlegających ochronie uznano (kto?, jak?), że nie zostanie ona udostępniona? A może – *last but not least*, co jest powszechną zgorą szukających – istnieje i jest udostępniona w innej bazie danych?¹⁵

Te wszystkie pytania sprawiają, że gwarancje procesowe realizacji publicznego prawa podmiotowego do uzyskania informacji o środowisku stają się jeszcze bardziej aktualne niż dotąd. Wkraczamy bowiem na ścieżkę, w której dotychczas wypracowane ustalenia judykatury muszą zostać przystosowane do nowych rozwiązań technologicznych. Wymagana jest więc aktualizacja i uelastycznienie dotychczasowych koncepcji związanych z gwarancjami udostępniania informacji o środowisku.

Na tym tle jako *casus* szczególnie ciekawy jawi się udostępnianie informacji o środowisku za pośrednictwem dedykowanych elektronicznych baz danych. Analizę gwarancji procesowych w tym obszarze realizacji publicznego prawa podmiotowego w postaci prawa dostępu do informacji o środowisku przeprowadzam w oparciu o mechanizmy działania bazy danych o opakowaniach, produktach i o gospodarce odpadami (BDO).

Gwarancje procesowe dla dostępu do informacji o środowisku za pośrednictwem BDO

Baza danych o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami to baza danych prowadzona przez marszałków województw, powstała i funkcjonująca w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶.

¹⁵ Mówiąc o wielości dostępnych baz danych, chodzi o to, że wiele informacji o środowisku jest udostępnianych jako dane przestrzenne w Geoportalu, jako dane o gospodarce wodnej – w SIGW, jako dane o gospodarce odpadami – w BDO, jako dane emisyjne – w KOBIZE i rejestrze średnich źródeł spalania itp., będąc jednocześnie danymi udostępnianymi w ramach realizacji przepisów o *re-use* – jako dane otwarte.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.

BDO stanowi częściowo odpowiedź na potrzeby wdrożenia przepisów unijnych w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego, a także przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego¹⁷. W pozostałym zakresie stanowi nowatorskie krajowe rozwiązanie przyjmujące postać narzędzia informatycznego¹⁸. Aktualnie BDO stanowi system składający się z następujących komponentów:

- 1) rejestr podmiotów (moduł I):
 - a) wprowadzających do obrotu wybrane produkty (opony, oleje, sprzęt elektryczny i elektroniczny, produkty jednorazowego użytku z plastiku itp.),
 - b) wprowadzających produkty w opakowaniach,
 - c) prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową,
 - d) gospodarujących odpadami,
 - e) będących przedsiębiorcami, o których mowa w art. 3b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej,
 - f) podmiotów reprezentujących prowadzących systemy kaucyjne;
- 2) moduł ewidencyjny (moduł II);
- 3) moduł sprawozdawczy (moduł III).

Zgodnie z art. 49 ust. 5–7 ustawy rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹ i jest publicznie dostępny; stanowi jednocześnie integralną część bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. System BDO jako całość stanowi narzędzie przygotowane przez Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy we współpracy z Ministrem Klimatu i Środowiska²⁰. Jest to baza danych administrowana przez marszałków województw jako organów samorządu regionalnego, będąca systemem informacyjnym prowadzonym w systemie informatycznym.

W doktrynie system informacyjny określany jest jako wielopoziomowa struktura, pozwalająca użytkownikowi na transformowanie informacji wejściowych w wyjściowe za pomocą określonego modelu i przy zastosowaniu określonych procedur²¹. Jest centralnym ogniwem koordynującym procesy

¹⁷ Dz.U. L 197 z 24 lipca 2012 r., poz. 38–71 ze zm.

¹⁸ A. Haładyj, *Product, packaging and waste management database (BDO). A new public service and its application at the local level in Poland*, „Lex Localis” 2020, vol. XVIII, nr 4, s. 840, DOI: 10.4335/18.3.835-853(2020).

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 307, dalej jako ustawa o informatyzacji.

²⁰ <https://bdo.mos.gov.pl/>.

²¹ J. Walasek, *Projektowanie systemu informacyjnego organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Transport” 2015, z. 8, s. 98.

wewnątrz organizacji i integrującym go z otoczeniem zewnętrznym. Im większa jest szybkość rotacji informacji, tym większa jest jej aktualność i wartość merytoryczna w procesie wypracowania i podejmowania decyzji. System informacyjny powinien umożliwiać: pozyskiwanie informacji, przesyłanie informacji pomiędzy co najmniej dwoma użytkownikami, przechowywanie/magazynowanie informacji, przetwarzanie informacji, udostępnianie informacji w określonym miejscu i czasie²². System informacyjny jest więc wydzieloną częścią systemu społecznego, gospodarczego lub technicznego, składającą się z takich elementów, jak ludzie, procesy informacyjne, zasoby danych, realizująca swoje funkcje i cele. Do głównych zadań systemu informacyjnego należy zaspokajanie potrzeb informacyjnych organizacji, tak aby możliwe było podejmowanie trafnych decyzji²³. Natomiast dopiero skomputeryzowanie wyodrębnionej części systemu informacyjnego staje się systemem informatycznym²⁴. System informacyjny wymaga wsparcia systemów informatycznych, które określane są mianem formalnych systemów komputerowych umożliwiających zbieranie, przetwarzanie, udostępnianie i integrację danych pochodzących z różnych źródeł, aby w odpowiednim czasie dostarczyć niezbędnych informacji i wspomóc proces podejmowania decyzji²⁵. Tym samym należy uznać, że prowadzenie rejestru w systemie informatycznym pozwala mu pełnić funkcję systemu informacyjnego. Jednocześnie oznacza to, że moduł rejestrowy pełni funkcję rejestru publicznego²⁶.

Z wpisu do BDO zwolniona została tylko niewielka grupa podmiotów korzystających ze środowiska²⁷. Oznacza to, że wpis do BDO co do zasady ma charakter obligatoryjny dla podmiotów (w dalszych analizach autorka pozostanie przy podmiotach z branży odpadowej, pomijając producentów, importerów produktów i opakowań) prowadzących działalność gospodarczą związaną z wytwarzaniem odpadów, zbieraniem i przetwarzaniem odpadów, transportem odpadów oraz pośredników i sprzedawców w handlu odpadami. Wpis ten warunkuje legalne gospodarowanie odpadami zarówno w obszarze ich wytwa-

²² M. Kuraś, *System informacyjny a system informatyczny – co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2009, nr 770, s. 261.

²³ M. Ganczar, *Wdrożenie dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w zakresie budowy infrastruktury informacji przestrzennej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 95, DOI: 10.31743/sp.7327.

²⁴ P. Fajfer, *Wdrożenie systemu informatycznego – korzyści płynące z użytkowania systemu ERP*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 2, s. 74.

²⁵ M. Ganczar, *Rejestry i systemy informacyjne a zadania samorządu terytorialnego (interoperacyjność)*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Warszawa 2023, s. 640.

²⁶ Więcej na temat tego charakteru rejestru zob. A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016, passim.

²⁷ Zwolnienia określa art. 66 ust. 4 ustawy wraz z rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. z 2019 r., poz. 2531).

rzania, jak i przekazywania odpadów dalszym posiadaczom. Jego skutkiem jest nadanie numeru rejestrowego, stanowiącego unikalny identyfikator podmiotu, składającego się z 9 cyfr arabskich²⁸, oraz utworzenie indywidualnego konta podmiotu w BDO. Rejestracja skutkuje wpisaniem do BDO informacji o podmiocie, zakresie posiadanych uprawnień w obszarze gospodarki odpadami, w tym posiadanych decyzji (pozwoleń i zezwoleń), oraz ich zakresu przedmiotowego. Z tej perspektywy należy uznać, że BDO stanowi rejestr publiczny o statusie rejestru przedmiotowo-podmiotowego pierwotnego identyfikacyjnego²⁹.

Przechodząc z poziomu prezentacji koncepcji BDO do jego funkcji informacyjnej, warto skupić przede wszystkim na zbadaniu zakresu udostępnianych danych. Pierwsza kategoria informacji o środowisku, którą można uzyskać w tym obszarze, to informacja o numerze rejestrowym danego podmiotu (a więc o fakcie wpisu do BDO) oraz o zakresie posiadanych uprawnień w gospodarce odpadami. Poszczególne zakładki interfejsu pozwalają niezalogowanemu użytkownikowi zewnętrznemu ustalić zarówno lokalizację miejsca prowadzenia działalności związanej w wytwarzaniem odpadów lub innymi działaniami na odpadach (zbieranie, przetwarzanie), rodzaju posiadanej z tego tytułu decyzji oraz – w przypadku decyzji na przetwarzanie (w tym pozwoleń zintegrowanych) – rodzajów, kodów i ilości dopuszczalnych do przetwarzania odpadów wraz z przypisanym im symbolem procesów przetwarzania (odpowiednio: R i D), a nawet współrzędnymi geograficznymi określającymi miejsce lokalizacji instalacji służącej do przetwarzania odpadów. Praktyka wskazuje jednak, że interfejs BDO pozwala na złożenie wniosku bez wskazania danych dotyczących współrzędnych oraz danych dotyczących ilości i rodzajów przetwarzanych odpadów.

Pojawia się więc zasadnicze pytanie: co w sytuacji, gdy dane takie istnieją (są w posiadaniu władz publicznych – marszałka województwa, który otrzymuje od organów wydających decyzje odpadowe kopie tych decyzji), ale władze publiczne nie wprowadzają tych danych do rejestru. Kto ponosi odpowiedzialność za bezczynność związaną z takim ukształtowaniem interfejsu, który pozwala na złożenie wniosku bez wypełnienia tych danych? W jaki sposób w tym obszarze zagwarantować realizację publicznego prawa podmiotowego do udostępnienia informacji o środowisku?

Ma to też znaczenie o tyle, że w doktrynie sformułowano tezę o dwojakim charakterze publicznych praw podmiotowych³⁰. Pierwsze z nich wynikają bezpośrednio z woli prawodawcy, drugie to prawa powstające w wyniku władczej

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisywanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO (Dz.U. z 2018 r., poz. 1807).

²⁹ A. Haładyj, *Product, packaging...*, s. 242.

³⁰ W. Jakimowicz, *Problem definiowania pojęcia decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 10, s. 44.

i samodzielnej działalności organów administracji publicznej w ramach przyznanych im kompetencji. Ważne jest tu zwrócenie uwagi na wspomniane kryterium bezpośredniości, które oznacza, że w przypadku pierwszej grupy tych praw związek między publicznym prawem podmiotowym a normą prawną stanowiącą jego źródło jest tak ścisły, że prawo to istnieje w obrocie prawnym bez konieczności jego „uruchomienia” przez organ państwa w określonych i adekwatnych ku temu formach działania (innymi słowy, prawo to funkcjonuje „bez pośrednictwa” innego podmiotu). W przypadku drugiej grupy tych praw związek między normą prawną jako niezbędnym źródłem publicznego prawa podmiotowego a budowanym na niej prawem jest tego rodzaju, że elementem niezbędnym do wykreowania na podstawie tej normy publicznego prawa podmiotowego bądź do skorzystania z prawa wynikającego z tej normy jest „pośrednictwo” innego podmiotu, tj. kompetentnego organu państwa. Owo pośrednictwo polega na „pracy nad normą” (jej „obrabianiu”), a zatem zawiera element „twórczy” („sprawczy”), stąd działanie organu w przypadku drugiej grupy praw musi przybierać formę takiego oświadczenia woli, które ukierunkowane jest na twórcze kształtowanie zakresu sfery prawnej adresata takiego działania, tj. formę aktu administracyjnego odpowiednio konstytutywnego lub deklaratoryjnego. Z tym drugim przypadkiem mamy do czynienia, gdy władz publiczne działają „na wniosek”, przygotowując, tj. „obrabiając”, informację do udostępnienia, które finalnie przyjmuje postać czynności materialno-technicznej „zewnętrznej” – jak pisze Wojciech Jakimowicz.

W przypadku pierwszym, gdy co do zasady „nie jest konieczne konkretyzowanie i indywidualizowanie normy prawnej, bo jest już ona zdolna sama wywoływać skutki w sferze prawnej jej adresata, działania kompetentnych podmiotów państwa podejmowane w odniesieniu do tego rodzaju norm i budowanych na nich praw w stopniu jedynie oddziałującym i to wyłącznie na realizowanie tych praw nie mają charakteru »twórczego« wobec zakresu sfery prawnej adresata takiego działania, przez co nie uzyskują charakteru aktów administracyjnych”³¹.

Innymi słowy, powinny istnieć regulacje na poziomie ustawodawczym (i wykonawczym), które określają zasady gromadzenia i przetwarzania oraz udostępniania informacji o środowisku w bazach danych, w tym także przewidujące istnienie ścieżki wzruszenia bezczynności władz publicznych oraz możliwości weryfikacji wyłączenia danych z udostępniania. Wtedy i tylko wówczas możliwe będzie uznanie, że publiczne prawo podmiotowe realizowane jest w pierwszym z proponowanych przez W. Jakimowicza ujęć. W przeciwnym razie wnioskodawca, który nie zdołał ustalić danych dotyczących np. mocy przerobowych instalacji, jej lokalizacji, kodów i ilości rocznie przetwarzanych odpadów, musi powrócić do „tradycyjnego” trybu wnioskowego i oczekiwać mie-

³¹ Ibidem.

siąc (lub dwa) na ustalenie tych danych, licząc się z koniecznością poniesienia opłaty (podczas gdy uzyskanie tych danych z BDO byłoby natychmiastowe i wolne od opłat).

Oznacza to, że w zakresie udostępniania informacji o środowisku za pośrednictwem elektronicznie dostępnych baz danych dostrzec można znaczącą lukę prawną w realizacji ustawowych zadań prawodawcy wnikających z potrzeby prawidłowego wdrożenia konwencji z Aarhus. Lukę tę tylko częściowo uzupełniać można w drodze analogii rozwiązaniami wypracowanymi dla trybu wnioskowego. W szczególności zastosowanie ustaleń płynących z orzecznictwa wypracowanego pod rządami ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przyniesie efektu z uwagi na rozpowszechnione w judykaturze stanowisko, że nieprowadzenie BIP nie podlega kognicji sądów administracyjnych³². Można więc uznać *per analogiam*, że zbliżone stanowisko sądy administracyjne wypracują wobec nieprowadzenia przez marszałka województwa BDO w sposób wystarczająco szczegółowy. Argument technologiczny („skoro interfejs pozwala...”), jest, jak wynika z praktycznych doświadczeń piszącej te słowa, dość powszechnie powoływanym argumentem „zwalniającym” służby marszałka z wnikliwego procedowania wniosków o wpis lub jego zmianę oraz aktywności własnej.

Te ustalenia prowadzą do konkluzji, że dotychczasowe gwarancje procesowe, wypracowane podczas 25 lat funkcjonowania konwencji, nie są wystarczające w dobie wyzwań związanych z przenoszeniem aktywności informacyjnej władz publicznych do elektronicznych baz danych dostępnych drogą internetową. Jako pilny jawi się więc postulat doregulowania tej kwestii – bądź to w samej ustawie o odpadach stanowiącej podstawę prawną funkcjonowania BDO, bądź to w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³³, stanowiącej *lex generalis* w obszarze udostępniania informacji o środowisku.

³² „Za czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczyłaby uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu normy art. 3 § 2 pkt 4 ppsa nie można uznać samego sposobu utworzenia i prawidłowości prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Nie istnieje bowiem norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby stronie niniejszego postępowania uprawnienie do tego, aby domagać się od organu tak samego utworzenia elektronicznego archiwum w BIP, jak i określonego sposobu jego prowadzenia. W świetle powyższego, złożona w niniejszej sprawie skarga na prawidłowość prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej znajduje się poza kognicją sądów administracyjnych” – tak: postanowienie WSA w Poznaniu, sygn. akt IV SAB/Po 15/10.

³³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.

Podsumowanie

Zasygnalizowane zagadnienia nie wyczerpują bogactwa możliwych do sformułowania refleksji dotyczących statusu konwencji w ćwierćwiecze jej przyjęcia. Poza obszarem zainteresowania, z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego tekstu, autorka pozostawia m.in. zagadnienie ujęcia prawa do informacji jako prawa wolnościowego³⁴, nadużycia prawa do informacji o środowisku³⁵ czy stosowania art. 9 ust. 3 konwencji wobec zaniechań władz publicznych³⁶. Jednak nawet jeden wykorzystany do analiz przykład pozwala na uznanie, że gmach wzniesiony z filarów konwencji z Aarhus współcześnie wymaga wzmocnienia. Dotychczasowe gwarancje procesowe – nie negując ich znaczenia i przełomowego charakteru w obszarze nadawania uprawnień procesowych społeczeństwu i jego członkom – stają się niewystarczające w obliczu nowych wyzwań technologicznych oraz odpowiadających im zjawisk w administrowaniu, do których należy prowadzenie publicznie dostępnych rejestrów w formie elektronicznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zjawisko cyfryzacji danych i danetyzacji istotnie wpłynęło na prowadzenie rejestrów publicznych – zwiększyło znaczenie powiązań między zasobami, wzajemnej wymiany i weryfikacji spójności danych czy norm i reguł referencyjności i interoperacyjności, a także doboru odpowiednich rozwiązań organizacyjno-technicznych, zmienił się również sposób i zakres dostępu do danych zarówno dla podmiotów publicznych, jak również dla obywateli i przedsiębiorców³⁷. Pojawiają się także pytania o celowość pozostawiania w obrocie publicznie dostępnych wykazów danych (zwłaszcza, gdy w portalu Otwarte dane zawarte są całe dokumenty) w kontekście „konkurencyjności” tych trybów udostępniania informacji. Można założyć, że z biegiem czasu prowadzenie PDWD zaniknie wywołując efekt *desuetudo*, a większa ilość informacji (w łatwej do pozyskania formie) stanie się dostępna w rejestrze BDO, rejestrze SIGW czy portalu Otwarte dane³⁸, co oznacza jednocześnie postawienie przed jurysprudencją nowych wyzwań: wypracowania rozwiązań, w oparciu o które wskazane nowe zjawiska poddane zostaną regulacji prawnej – i to regulacji, która będzie kompleksowo służyła jako gwarancja procesowa realizacji prawa podmiotowego do uzyskania informacji o środowisku zgodnie z duchem i literą konwencji z Aarhus.

³⁴ Więcej zob. J. Trzewik, *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2013, nr 1, s. 147.

³⁵ Szerzej: K. Różowicz, *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 51–64.

³⁶ Więcej zob. A. Haładaj A., *Skarga na uchwałę...*, passim.

³⁷ M. Ganczar, *Analityka danych publicznych dla diagnoz i prognoz dotyczących przedsiębiorców*, [w:] K. Czapliski, G. Szpor (red.), *Internet. Analityka danych. Data analytics*, Warszawa 2019, s. 189.

³⁸ Działający na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1524).

Wykaz literatury

- 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*, 2024, Lex.
- Ciechanowicz-McLean J. (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Fajfer P., *Wdrożenie systemu informatycznego – korzyści płynące z użytkowania systemu ERP*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 2.
- Ganczar M., *Analityka danych publicznych dla diagnoz i prognoz dotyczących przedsiębiorców*, [w:] K. Czaplicki, G. Szpor (red.), *Internet. Analityka danych. Data analytics*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Ganczar M., *Rejestry i systemy informacyjne a zadania samorządu terytorialnego (interoperacyjność)*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Ganczar M., *Wdrożenie dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w zakresie budowy infrastruktury informacji przestrzennej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, DOI: 10.31743/sp.7327.
- Garlicki L., *Prawo do sądu*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum, Wrocław 1991.
- Grabowska G., *Dostęp do informacji w systemie międzynarodowego prawa środowiska*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 2.
- Gryszczyńska A., *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Haładyj A., *Product, packaging and waste management database (BDO). A new public service and its application at the local level in Poland*, „Lex Localis” 2020, vol. XVIII, nr 4, DOI: 10.4335/18.3.835-853(2020).
- Haładyj A., *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Jendrońska J. (red.), *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, PZITS, Wrocław–Poznań 2007.
- Jendrońska J., Stoczkiewicz M., *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, cz. 1*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2003, nr 2.
- Kalisz A., *Right to court in climate matters in the light of the Aarhus Convention and the case law of Polish administrative courts*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 5, DOI: 10.17951/sil.2021.30.5.275-293.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Relacje dostępu do informacji o środowisku i ochrony danych osobowych z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego*, [w:] G. Szpor, K. Czaplicki (red.), *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial development*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

- Kotulski M., *O aktualności niektórych pojęć w prawie administracyjnym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kuraś M., *System informacyjny a system informatyczny – co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2009, nr 770.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku 2004–2005*, Informacje z kontroli KSR-41017/05, nr ewid. 29/2006/P05108/KSR, Warszawa 2006.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Informacje z kontroli KSI.410.003.00.2015, nr ewid. 207/2015/P/15/052/KS, Warszawa 2016.
- Nyka M., *Dostęp, do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, PAN Oddz. w Łodzi, Łódź 2015.
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Różowicz K., *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 1.
- Trzewik J., *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2013, nr 1.
- Walasek J., *Projektowanie systemu informacyjnego organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Transport” 2015, z. 8.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.

Summary

Public subjective rights in environmental protection – 25 years after the adoption of the Aarhus Convention

Keywords: environmental law, public subjective rights, Aarhus Convention, Access to information on the environment and its protection, procedural guarantees, BDO.

The doctrine commonly emphasizes the importance of the procedural guarantees proposed in the Aarhus Convention for the implementation of the public rights granted therein, i.e. the right of access to justice in environmental matters, which include, among others issues such as the scope of information that must be made available, the procedure for applying, the grounds for refusing to provide environmental information, deadlines for settling the case and the right to file an appeal and a complaint to the court, as well as issues related to the technical methods of making environmental information available. Therefore, the guarantee of the proper implementation of the right to a court includes numerous other components, the evaluation of which – from the perspective of the effectiveness of the protection of public subjective rights a quarter of a century after the adoption of the Convention – is the subject of further analysis. To achieve the above goal, a thesis was formulated that the

existing guarantees of the implementation of public subjective rights must be perceived in a dynamic approach, due to technological changes (providing information about the environment online, via databases, including BDO). The analysis allowed for the determination that the existing procedural guarantees – without denying their importance and ground-breaking nature in granting procedural rights to society and its members – are becoming insufficient in the face of new technological challenges and corresponding phenomena in administration, which include maintaining publicly available registers in electronic form.