

Karolina Karpus¹

Prawo responsywne, zielone państwo prawne i dyrektywa 2008/50

1. Uwagi wprowadzające

W roku 2022 przypadała 50. rocznica Deklaracji Sztokholmskiej², stanowiąca jednocześnie punkt odniesienia dla oceny zapoczątkowanego w tym właśnie czasie procesu zmiany w kierunku zrównoważonego rozwoju. W ciągu tych pięciu dekad życie gospodarczo-społeczne uległo przeobrażeniom motywowanym interesem ochrony środowiska na olbrzymią skalę. Zmiany te w oczywisty sposób oddziałują na istniejący system prawny państwa, gdyż prawo jako instrument społeczny musi nadążać za tymi doniosłymi przeobrażeniami społecznymi, skutkującymi koniecznością prowadzenia polityki publicznej w wielu obszarach w sposób dynamiczny, przełamujący tradycyjne podejście regulacyjne na rzecz responsywności prawa. Ten model tworzenia i stosowania prawa charakteryzowany jest w opozycji do modelu prawa autonomicznego. Próbując w sposób zwięzły przedstawić najważniejsze cechy prawa responsywnego można ograniczyć się do czterech aspektów: a) celu; b) sposobu funkcjonowania, c) relacji do polityki, d) udziału społeczeństwa. W tym świetle można wskazać, że prawo responsywne to prawo ukierunkowane na osiągnięcia sprawiedliwości materialnej (niepoprzestające więc na sprawiedliwości formalnej), podporządkowane realizacji zasad i polityk (w mniejszym zatem stopniu wrażliwe na ograniczenia wynikające z formalizmu i legalizmu), w ramach którego ma miejsce integracja aspektów prawnych i aspiracji politycznych (prawo więc nie jest neutralne wobec polityki) oraz poszerzona partycypacja członków społeczeństwa dzięki pogłębionemu zintegrowaniu procesu tworzenia prawa z oczekiwaniami społecznymi³.

Od pięciu dekad zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jeden z najważniejszych czynników przyczyniających się do przekształcania współczesnego prawa w sposób zbliżający je to modelu prawa responsywnego. W przypadku państwa polskiego członkostwo w Unii Europejskiej równolegle stanowi drugi kluczowy czynnik, przyspieszający przebieg tego procesu. Zmagania polskiego systemu prawnego z jego konsekwencjami są faktem. Istniejące

¹ Dr, Katedra Prawa Ochrony Środowiska i PPG, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; ORCID: 0000-0002-3575-7949.

² Report of the UN Conference on the Human Environment (Stockholm, 5-16 1972), A/Conf.48/14/Rev.1, s. 3-5; dostęp: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement>.

³ P. Nonet, P. Selznick, *Toward Responsive Law. Law and Society in Transition*, New Brunswick-London 2009, s. 16.

sprzężenie zwrotne między zasadą zrównoważonego rozwoju a prawem UE, odzwierciedlone w ujętej w art. 11 TFUE⁴ zasadzie integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi UE stanowi kanwę dla oceny kierunku zmiany systemu prawa polskiego w relacji do systemu prawa unijnego. Aktualna sytuacja nie może być uznana za zadowalającą z powodu braku właściwej dynamiki w tej relacji. Celnie wskazuje się bowiem, że instytucje prawne w Polsce oparte są wciąż na koncepcji prawa autonomicznego, podczas gdy „instytucje europejskie dążą już do budowania koncepcji prawa responsywnego, które jest tworzone przez dyskusowanie o zasadach, w dużym stopniu ma charakter negocjacyjny i nawiązuje do mechanizmów samosteregujących społeczeństw państw członkowskich”⁵. Niemożność nadążenia systemu prawa krajowego państwa członkowskiego UE za systemem prawa unijnego skutkuje dysonansem poznawczym w tych dziedzinach, w których Unia posiada kompetencje wyłączne i dzielone (jak np. ochrona środowiska – art. 4 ust. 2 lit. e TFUE). Teoretycznie, w usunięciu postrzeganej niezgodności pomocna powinna być władza sądownicza państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE⁶ sądy krajowe mają za zadanie m.in. stanie na straży spójności między systemem prawnym państwa członkowskiego a prawem UE we wskazanych dziedzinach⁷. W praktyce w ostatniej dekadzie w Polsce, jak wskazują spory prawne wywołane w związku z problemem emisji niskiej (smogiem) i ochroną jakości powietrza, polskie sądy administracyjne przyjęły stanowisko trudne do pogodzenia z ich obowiązkami w świetle art. 19 ust. 1 TUE oraz zasadą efektywnej ochrony sądowej UE⁸. Stanowisko to można odczytać jako niechętnie wobec konsekwencji wynikających z procesu przekształcania się prawa polskiego w kierunku modelu prawa responsywnego, wzmaganego przez aktywność prawodawczą i orzeczniczą o charakterze ponadnarodowym, w tym przypadku – unijnym.

Instrument prawny, jakim jest program ochrony powietrza (POP) z art. 23 dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy⁹ może posłużyć jako przykład obrazujący te zmagania w świetle zasady zrównoważonego rozwoju i w warunkach zdecentralizowanego modelu stosowania prawa unijnego. Jednocześnie, polskie

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864 ze zm.

⁵ M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładowia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Andrzej Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 186-187.

⁶ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 ze zm.

⁷ A. Sikora, *Rola sądów krajowych w egzekwowaniu unijnych norm prawa ochrony środowiska*, „Rocznik Administracji Publicznej 2021”, Nr 7, s. 144-145, 159-162; A. Szot, *Wykładowia prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie WSA i NSA*, [w:] *Wykładowia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 551-552.

⁸ D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022, s. 50-51.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz. Urz. UE L 152 z 11.6.2008, s. 1; dalej cyt.: dyrektywa 2008/50.

spory prawne¹⁰ dotyczące skargi na uchwałę sejmiku województwa w sprawie POP (art. 91 ust. 3 UPOŚ¹¹ w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa¹²) unaoczniają istniejącą skalę niechęci sądów administracyjnych do zmiany *status quo* w odniesieniu do interpretacji przesłanek legitymacji procesowej w przypadku członków społeczeństwa opierających swój interes prawny do wniesienia tej skargi na gwarancjach wynikających z III filaru konwencji z Aarhus¹³ oraz z unijnej zasady efektywnej ochrony sądowej. Jako reprezentatywny przypadek spory te dają jednocześnie możliwość nakreślenia szerszego i ewoluującego kontekstu unijnego, na tle którego oceniane powinny być argumenty prawne w nich podnoszone.

2. Zielone państwo prawne i dyrektywa 2008/50

Koncepcja zielonego państwa prawnego¹⁴ odzwierciedla podstawowe założenie, zgodnie z którym „zrównoważenie środowiskowe osiągnięte może być wyłącznie w warunkach sprawiedliwego, efektywnego i przejrzystego wykonywania władzy publicznej oraz [obowiązywania] zasady demokratycznego państwa prawnego”¹⁵. W raporcie UNEP wskazano na podstawową zależność, w myśl której „bez zielonego państwa prawnego rozwój nie może być zrównoważony”. Zakłada się, że dzięki podejściu opartemu na tej koncepcji osiągnięty może być stan, w którym „właściwie zaprojektowane przepisy są wdrażane przez sprawcze instytucje, podlegające kontroli ze strony dysponujących informacjami i zaangażowanych członków społeczeństwa, co prowadzi do kultury przestrzegania prawa, uwzględniającej wartości ochrony środowiska i społeczne”¹⁶. Koncepcja ta łączona jest aktualnie również z Celem 16 Agendy 2030¹⁷.

Wśród elementów utożsamianych z zielonym państwem prawnym wymienić można takie jak partycypacja społeczna w ochronie środowiska (w rozumieniu zasady 10 Deklaracji z

¹⁰ Rozstrzygnięte przez NSA reprezentatywnymi dla problemu postanowieniami: z dnia 23.01.2018 r., sygn. II OSK 3218/17, oraz z dnia 29.11.2016 r., sygn. II OSK 2671/16, CBOSA; stanowisko przyjęte przez NSA zostało następnie podzielone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1.07.2021 r., sygn. SK 23/17, OTK 2021/A/63.

¹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej cyt.: UPOŚ.

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.; dalej cyt.: USW.

¹³ Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 706 ze zm.

¹⁴ Ang. *environmental rule of law*.

¹⁵ Rio+20 Declaration on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability, [w:] *Advancing Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*, Rio+20 and the World Congress of Chief Justices, Attorneys General and Auditors General, UNEP 2012, s. 4.

¹⁶ *Environmental Rule of Law: First Global Report*, UNEP 2019, s. 1; <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/27279>.

¹⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, A/RES/70/1, <https://www.un.org/pl>

Rio¹⁸) oraz prawo do życia w czystym środowisku¹⁹. Partycypacja społeczna to obecnie niekwestionowany warunek realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, co sprzyja stałemu modyfikowaniu percepcji konstrukcji prawnych mających na celu upodmiotowienie członków społeczeństwa – w kierunku wzmocnienia przysługujących im gwarancji prawnych. Wskazuje się w tym zakresie, że „gdy społeczeństwo obywatelskie posiada efektywny dostęp do informacji o środowisku i możliwość rzeczywistego uczestnictwa [w decydowaniu o ochronie środowiska], staje się lepiej wyposażone do tego, by doprowadzić do pociągnięcia naruszcycieli do odpowiedzialności i zapewniać przestrzeganie wymogów ochrony środowiska, a w konsekwencji by przyczyniać się do urzeczywistniania zielonego państwa prawnego”²⁰. Wskazanie prawa do życia w czystym środowisku jako wartości nieodzownie łączącej się z zielonym państwem prawnym odzwierciedla znaczenie, jakie można przypisać prawom podmiotowym w ramach tej koncepcji. Potrzeba rozpoznania tego prawa stanowi przedmiot intensywnej debaty prowadzonej na poziomie międzynarodowym²¹.

W tym świetle można stwierdzić, że w ramach koncepcji zielonego państwa prawnego mieszczą się obecnie zarówno prawa materialne, jak i prawa proceduralne jako „prawa środowiskowe” (*environmental rights*) przysługujące podmiotom indywidualnym²². Prawa te pozostają przy tym w oczywistej zależności, w ramach której urzeczywistnianiu prawa głównego – prawa do życia w czystym środowisku – służyć mają prawa proceduralne, wskazane w zasadzie 10 Deklaracji z Rio, a następnie rozwinięte m.in. w konwencji z Aarhus oraz we wdrażających ją przepisach prawa unijnego i polskiego. Mając to na uwadze należy przyjąć, że rozpoznanie na poziomie unijnego prawa pierwotnego i polskiego prawa konstytucyjnego z jednej strony zasady zrównoważonego rozwoju (art. 11 TFUE, art. 5 Konstytucji²³), zaś z drugiej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 TUE, art. 2 Konstytucji) w logiczny sposób prowadzi do wniosku, że w obu tych systemach prawnych

¹⁸ UN General Assembly, Report of the United Nations Conference on Environment And Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992), Annex I: Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26.

¹⁹ Rio+20 Declaration on Justice, Governance..., s. 4.

²⁰ *Environmental Rule of Law...*, s. 87.

²¹ Zob. General and Emerging Substantive Principles for Promoting and Achieving Environmental Justice through the Environmental Rule of Law, [w:] 2016 IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law, <https://www.iucn.org>; Framework Principles on Human Rights and the Environment, [w:] UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (26 February–23 March 2018), A/HRC/37/59; Resolution adopted by the UN Human Rights Council on 8 October 2021: The human right to a clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/RES/48/13.

²² D. Shelton, *Developing substantive environmental rights*, „Journal of Human Rights and the Environment” 2010, Nr 1, s. 90-92.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

koncepcja zielonego państwa prawnego jest już *de facto* wdrażana, przynajmniej w pewnym stopniu²⁴.

Dyrektywa 2008/50 to akt przyjęty już blisko półtorej dekady temu, przez co pierwszą kwestię stanowi pytanie o to, w jakim stopniu ustanowione w niej instrumenty ochrony jakości powietrza współgrają z koncepcją zielonego państwa prawnego we wskazanych elementach. W punkcie 30 preambuły nawiązano do art. 37 Karty Praw Podstawowych²⁵, w myśl którego „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Bezpośrednio w odniesieniu do programów ochrony powietrza z art. 23 i planów działań krótkoterminowych z art. 24 dyrektywy, prawodawca unijny *expressis verbis* odniósł się tylko do obowiązku udostępniania informacji – zgodnie z art. 24 ust. 3 i art. 26 dyrektywy. Pomimo tego, że od 2005 roku UE jest stroną konwencji z Aarhus, do tej pory prawodawca unijny nie zdecydował się na skoordynowanie w sposób jednoznaczny praw odzwierciedlonych w konwencji wprost w treści dyrektywy. W rezultacie, główne wskazania dotyczące ochrony praw podmiotów indywidualnych uważających, że ich życie i zdrowie są zagrożone ekspozycją na powietrze o jakości nieodpowiadającej wymaganiom dyrektywy 2008/50, wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Tą więc drogą ma obecnie miejsce rozwijanie koncepcji zielonego państwa prawnego w elemencie, jaki stanowią prawa podmiotowe związane z instrumentami prawnej ochrony powietrza w UE i jej państwach członkowskich.

3. Ochrona jakości powietrza jako obowiązek państwa członkowskiego UE

Dyrektywa 2008/50 stanowi zatem przykład aktu prawa unijnego, ogniskującego w interesujący sposób obie omawiane kwestie. Analiza orzecznictwa TSUE na tle art. 13 i art. 23 dyrektywy daje możliwość wysunięcia tezy, w myśl której aktywność Trybunału na tym polu można zakwalifikować jako przejaw dążenia do interpretowania przepisów dyrektywy w sposób charakterystyczny dla modelu prawa responsywnego. W sprawach wszczynanych przez Komisję przeciwko państwom członkowskim skargą z art. 258 TFUE widoczny jest więc w coraz większym stopniu nacisk na zmianę wzorca oceny prawidłowości wykonania obowiązku implementacji dyrektywy 2008/50 z formalnego (badanie terminowości przyjęcia przepisów krajowych oraz ich spójności z celem dyrektywy – art. 288 TFUE) na wzorec rzeczywistej

²⁴ Zob. interesującą argumentacją łączącą wątek konstytucyjny z prawem ochrony środowiska na tle uprawnień podmiotów indywidualnych w związku z nieprzyjęciem planu działań krótkoterminowych: R. Mikosz, *Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. Nawrot, E. Radecka, Katowice 2018, s. 62-63.

²⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391-407.

„efektywności” środków prawnych ustanawianych zgodnie z dyrektywą – obejmujący weryfikację efektu w postaci osiągnięcia właściwej jakości powietrza w zakładanym czasie i jej utrzymania.

Wskazane dwa artykuły dyrektywy 2008/50 dotyczą obowiązku, w ramach którego państwa członkowskie gwarantują przestrzeganie w strefach wartości dopuszczalnych i progów alarmowych dla ochrony zdrowia ludzkiego dla określonych substancji (art. 13) i są zobowiązane do zapewnienia, by w przypadku zaistnienia przekroczeń wartości dopuszczalnych lub docelowych, powiększonych o odpowiednie marginesy tolerancji przyjmowany był instrument, jakim jest „plan ochrony jakości powietrza” (art. 23), którym zgodnie z art. 91 UPOŚ jest POP. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku drugi akapit art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, zgodnie z którym „w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy”. Na kanwie tego sformułowania TSUE rozwinął linię orzeczniczą, w świetle której państwa członkowskie są rozliczane nie tylko z obowiązku przyjęcia programu ochrony powietrza w danej strefie jako aktu interwencyjnego we wskazanych okolicznościach, ale i z tak rozumianej „efektywności” tego programu²⁶.

W ramach próby krótkiego scharakteryzowania głównych założeń, przyjętych przez Trybunał Sprawiedliwości w jego rozważaniach, przedstawić można następujące wnioski: 1) art. 23 dyrektywy jest „przepisem powszechnie obowiązującym”, to jest znajduje zastosowanie bez ograniczeń do przekroczeń zaistniałych po upływie terminów wskazanych w dyrektywie; 2) związek między art. 13 i art. 23 jest „bezpośredni”, gdyż wystąpienie przekroczeń w danej strefie musi prowadzić do opracowania i przyjęcia POP; 3) sporządzając POP państwo członkowskie może powołać się na potrzebę zapewnienia równowagi między celem środowiskowym a „różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi”; 4) państwo członkowskie ma więc możliwość usprawiedliwienia faktu przekroczeń koniecznością pogodzenia tych interesów, co oznacza że wystąpienie przekroczeń nie musi samo w sobie przesądzać o naruszeniu art. 23 dyrektywy; 5) państwo członkowskie dysponuje pewnym marginesem swobody przy określaniu środków, jakie należy przyjąć w ramach POP, pod

²⁶ Zob. wyroki TSUE: z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie C-488/15 Komisja przeciwko Republice Bułgarii, EU:C:2017:267; z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2018:94; z dnia 24 października 2019 r. w sprawie C-636/18 Komisja przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:2019:900; z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie C-638/18 Komisja przeciwko Rumunii, EU:C:2020:334; z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie C-637/18 Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2021:92; z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie C-664/18 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, EU:C:2021:171; z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-635/18 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:2021:437.

warunkiem, że środki doprowadzą do tego, że stwierdzony okres przekroczenia wartości dopuszczalnych będzie jak najkrótszy²⁷.

W wyroku w sprawie C-644/18 w części dotyczącej art. 23 ust. 1 dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości w nieco bardziej szczegółowy sposób odniósł się do ostatniego z powyższych założeń, zgodnie z którym środki ujęte w POP mają gwarantować, by „okres stwierdzonego przekroczenia był jak najkrótszy”. W pierwszej kolejności TSUE przypomniał na czym polega różnica między art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 a dyrektywą 96/62²⁸. W jego ocenie w związku z przyjęciem nowej dyrektywy nastąpiła istotna zmiana charakteru instrumentu prawnego, jakim jest POP. W poprzednim stanie prawnym w treści art. 8 ust 3 dyrektywy 96/62 brak było odpowiednika akapitu drugiego ust. 1 art. 23 obecnej dyrektywy. Wprowadzenie tego nowego wymogu do treści wskazanego przepisu interpretowane jest więc przez Trybunał jako zaostrenie kryteriów określających prawidłowe wykonanie przez państwo członkowskie obowiązku przyjęcia POP. Zmiana ta była celowa i miała skłaniać je do odpowiednio szybkiej reakcji na pogorszenie jakości powietrza, co w rezultacie oznacza, że obecnie „zakres swobody, jakim dysponuje to państwo członkowskie w przypadku przekroczenia tych wartości dopuszczalnych, jest więc w tym kontekście ograniczony przez ten wymóg”²⁹. W sprawie C-644/18 oceniana była również kwestia powoływania się na okoliczności usprawiedliwiające zaistniały stan rzeczy – czyli na „wchodzące w grę interesy publiczne i prywatne”³⁰. Trybunał w odpowiedzi przypomniał, że trudności muszą mieć wyjątkowy charakter i uniemożliwiać wyznaczenie krótszych terminów do usunięcia przekroczeń. Wyliczone przez Włochy okoliczności nie zostały uznane za spełniające te cechy³¹.

Wyrok w sprawie C-644/18 wydany w roku 2020 przez TSUE w składzie wielkiej izby uznać należy za jednoznaczne podsumowanie poglądów Trybunału na temat obecnej wykładni art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 w kontekście obowiązków państwa członkowskiego. Z perspektywy władzy publicznej w Polsce nie powinien stanowić zaskoczenia, gdyż polskie POP były już poddane ocenie według powyższego wzorca w wyroku

²⁷ Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie C-644/18 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2020:895, par. 132-137; dalej cyt.: sprawa C-644/18.

²⁸ Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, Dz. Urz. UE L 296 z 21.11.1996, s. 55-63.

²⁹ Sprawa C-644/18, par. 149-150.

³⁰ Scharakteryzowane w tej sprawie jako: „zakres przekształceń strukturalnych koniecznych do położenia kresu przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla PM10 w powietrzu, ze szczególnym podkreśleniem trudności związanych ze społeczno-gospodarczym i budżetowym wyzwaniem, jakie stanowią inwestycje, które mają być zrealizowane, oraz z tradycjami lokalnymi”; ibidem, par. 151.

³¹ Ibidem, par. 152-153.

z 2018 r. w sprawie C-336/16, w rezultacie czego TSUE stwierdził, że Polska uchybiła m.in. zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie tego przepisu dyrektywy³².

4. Egzekwowanie prawa ochrony środowiska przez podmioty indywidualne

Problematyka egzekwowania prawa jest wieloaspektowa. Dla celów niniejszej analizy ograniczyć należy się więc do kilku ogólnych uwag. Przymus państwowy stanowi tu punkt wyjścia jako „konstytutywny element władzy państwowej, który ma za zadanie zagwarantować społeczny posłuch jej rozstrzygnięciom”. Kompetencja do jego stosowania przysługuje sądom oraz organom władzy publicznej (przymus typu administracyjnego)³³. W warunkach multicentryczności współczesnego systemu prawa³⁴ wyzwanie, jakim jest tak rozumiane egzekwowanie prawa zyskuje również aspekt ponadnarodowy. W ramach Unii Europejskiej zagadnienie zapewnienia przestrzegania prawa unijnego w państwach członkowskich zostało dostrzeżone zarówno na poziomie prawa pierwotnego (art. 19 ust. 1 TUE, art. 258 TFUE), jak i w orzecznictwie TSUE. Do przejawów zmian w relacjach między Unią i jej państwami członkowskimi uwzględniających model prawa responsywnego, zaliczyć należy dążenie do poszerzenia dyskusji na temat egzekwowania prawa unijnego o instytucję tzw. egzekucji prywatnej (*private enforcement*). To pojęcie z prawniczego języka angielskiego nie ma bezpośredniego polskiego odpowiednika, gdyż co do zasady dążenie podmiotu indywidualnego zmierzającego do wyegzekwowania przysługujących mu uprawnień określone jest zazwyczaj jako poszukiwanie „ochrony prawnej”. W przypadku zaś, gdy podmiot ten usiłuje uruchomić środki prawne tego rodzaju w oparciu o motywację altruistyczną – to jest działając w interesie publicznym – dyskusja przesuwana jest w kierunku konstrukcji jaką jest skarga powszechna (*actio popularis*).

Biorąc pod uwagę, że zasada skutku bezpośredniego i obowiązek wykładni pronunijnej zaliczane są do konstrukcji prawnych ukierunkowanych na egzekucję prywatną³⁵, zauważyć można, że Trybunał Sprawiedliwości stosunkowo wcześniej zasygnalizował potrzebę włączenia podmiotów indywidualnych w takiej roli do systemu kontroli mającej na celu przeciwdziałanie naruszaniu prawa unijnego przez państwa członkowskie³⁶. Zasada skutku bezpośredniego w

³² Sprawa C-336/16, par. 122-123.

³³ W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 470-471.

³⁴ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 4, s. 3-16.

³⁵ M. Hedemann-Robinson, *Enforcement of European Union Environmental Law. Legal Issues and Challenges*, Routledge 2015, s. 265-271, 311-312.

³⁶ Zob. wyroki TSUE: z 5.02.1963 r. w sprawie 26-62 (van Gend & Loos), ECLI:EU:C:1963:1; z 15.07.1964 r. w sprawie 6-64 Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66SUE.

klasycznym ujęciu³⁷ TSUE doznaje jednakże aktualnie reinterpretacji, której przyczyn można poszukiwać m.in. w koncepcji zielonego państwa prawnego. Na przykładzie art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 zaobserwować więc można w jaki sposób Trybunał stara się doprowadzić do zwiększenia roli członków społeczeństwa w ochronie środowiska, przewyżając dotychczasowe ograniczenia istniejące w systemie prawa unijnego. Zastosowanie testu skutku bezpośredniego do tego artykułu dyrektywy nastęrcza bowiem trudności jeśli chodzi o identyfikację uprawnień podmiotu indywidualnego skorelowanych z charakterem instrumentu prawnego, jakim jest POP. Z kolei wywiedzenie podstawy do udzielenia ochrony podmiotom indywidualnym w oparciu o ogólne gwarancje prawa UE jest utrudnione, gdyż na poziomie unijnym nie doszło jeszcze do rozpoznania prawa podmiotowego, jakim byłoby prawo do życia w środowisku dobrej jakości³⁸. W aspekcie materialnoprawnym można co najwyżej rozważać wartości chronione przez unijne prawo ochrony środowiska, jakimi są zdrowie ludzkie oraz prawa własności objęte zakresem przepisów UE³⁹.

Na tym tle widoczne staje się podejście Trybunału Sprawiedliwości, który w odniesieniu do art. 23 ust. 1 dyrektywy zdaje się opowiadać za możliwością zastosowania koncepcji obiektywnego skutku bezpośredniego. W jej ramach przepis unijny „nie musi być źródłem normy przyznającej jednostce uprawnienie. Istotne jest jedynie, by wynikała z niego norma, która powinna znaleźć zastosowanie przy rozstrzyganiu o prawach lub obowiązkach strony postępowania, a z normą tą będzie niezgodna norma prawa krajowego, która normalnie stanowiłaby wzorzec rozstrzygnięcia danej kwestii(...). W tym ujęciu wystarczy ustalić w drodze wykładni, że dany przepis prawa unijnego nakłada na państwo członkowskie obowiązek określonego zachowania, z którego państwo się nie wywiązało”⁴⁰. Poszerzona w takim kierunku percepcja art. 23 ust. 1 dyrektywy jest przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach w grupie spraw, w których wypowiada się on na temat statusu podmiotów indywidualnych w relacji do obowiązku władz publicznych państwa członkowskiego, jakim jest przyjęcie efektywnego programu ochrony powietrza⁴¹.

W sprawie C-404/13 Trybunał odniósł się do zagadnienia skutku bezpośredniego w sposób sugerujący, że art. 23 dyrektywy stanowi wzorzec oceny obowiązków państwa

³⁷ Inaczej „subiektywny” skutek bezpośredni – zob. D. Miąsik, *op.cit.*, s. 95-97.

³⁸ Obwieszczenie Komisji C/2017/2616 w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, Dz. Urz. UE C 275 z 18.8.2017, s. 1-39, par. 55.

³⁹ Ibidem, par. 101; A. Sikora określa te prawa jako „podzielone” (*compartmentalised environmental rights*) – A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Europa Law Publishing 2020, s. 255.

⁴⁰ D. Miąsik, *op.cit.*, s. 102-103.

⁴¹ Wyroki TSUE: z 25.07.2008 r. w sprawie C-237/07 Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2008:447; z 19.11.2014 r. w sprawie C-404/13 (ClientEarth), ECLI:EU:C:2014:2382.

członkowskiego (obiektywny skutek bezpośredni), możliwy do uruchomienia w drodze egzekucji prywatnej przez członków społeczeństwa. W tym celu Trybunał połączył wypowiedzi na temat skutku bezpośredniego z argumentacją nawiązującą do charakteru prawnego aktu jakim jest dyrektywa, konsekwentnie podkreślając, że odgórne wyłączenie możliwości powołania się przez „zainteresowane osoby” na obowiązki państwa członkowskiego ustanowione dyrektywą jest sprzeczne z art. 288 TFUE (określającym cechy tego aktu prawa pochodnego UE). Jeśli jednocześnie jest to dyrektywa, której celem jest „kontrola i zmniejszenie ograniczenia zanieczyszczenia atmosferycznego i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego”, wówczas zainteresowane osoby tym bardziej powinny posiadać możliwość powoływania się na te obowiązki⁴². Takie scharakteryzowanie punktu wyjścia dla dalszych ocen pozwala Trybunałowi na swoiste obejście trudności związanych z zastosowaniem testu skutku bezpośredniego do art. 23 ust. 1 dyrektywy oraz na płynne przejście do uwag kierowanych wobec sądów i organów państw członkowskich, zobowiązanych w świetle wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy do zapewnienia ochrony sądowej uprawnień podmiotów, wynikających z prawa w Unii, co łączy się z obowiązkiem poszanowania gwarancji z art. 47 Karty Praw Podstawowych (prawo do sądu).

Zwrócić przy tym należy uwagę, że w kolejnych orzeczeniach TSUE dotyczących dyrektywy 2008/50 i egzekucji prywatnej dostrzec można wolę poszerzenia wykorzystania tego mechanizmu celem sprawowania oddolnej kontroli względem państw członkowskich przez członków społeczeństwa. Można więc na tej podstawie stwierdzić, że przedmiotem egzekucji prywatnej wszczynanej w drodze skargi na dany POP jest już nie tylko kwestia przyjęcia takiego aktu oraz weryfikacja jego efektywności. Sąd krajowy ma bowiem obecnie obowiązek dokonania pogłębionych ustaleń w świetle dyrektywy 2008/50, takich jak:

- 1) ocena prawidłowości rozmieszczenia punktów pomiarowych w świetle kryteriów wynikających z dyrektywy, połączona następnie z obowiązkiem skorygowania stwierdzonych naruszeń poprzez zastosowanie wobec właściwych organów krajowych „wszelkich niezbędnych środków, takich jak nakaz, o ile jest on przewidziany w prawie krajowym, w celu zapewnienia, aby punkty pomiarowe zostały umieszczone z poszanowaniem tych kryteriów”⁴³;

⁴² Ibidem, par. 54-55; Trybunał przywołuje w tym paragrafie sprawę Janeczek, w której ramach interpretowany był art. 7 ust. 3 dyrektywy Rady 96/62/WE (obecnie to art. 24 a nie art. 23 dyrektywy 2008/50), przejmując tym samym tę argumentację na potrzeby oceny wykonania obowiązku przyjęcia efektywnego POP z art. 23 dyrektywy 2008/50.

⁴³ Wyrok TSUE z dnia 26.06.2019 r. w sprawie C-723/17 (Craeynest), ECLI:EU:C:2019:533, par. 54 i 56.

2) ocena konieczności zastosowania aresztu dla funkcjonariusza publicznego, którego zachowanie nosi cechy „uporczywej odmowy zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego mu wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z tego prawa [unijnego], a w szczególności z dyrektywy 2008/50” – celem doprowadzenia do wykonania orzeczeń sądowych zobowiązujących do wprowadzenia efektywnych środków poprawy jakości powietrza zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50⁴⁴.

W 2021 r. na horyzoncie pojawiła się sprawa, która miała potencjał wyznaczenia kolejnego punktu zwrotnego w interpretacji dyrektywy 2008/50 w omawianym zakresie⁴⁵. Sąd krajowy zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym odnośnie możliwości uruchomienia egzekucji prywatnej na tle art. 23 ust. 1 dyrektywy już nie tylko w oparciu o zasadę skutku bezpośredniego, lecz również o zasadę odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa unijnego. W swojej opinii z 2022 r. Rzecznik Generalna sugerowała, że pod warunkiem zaistnienia określonych przesłanek (m.in. brak efektywnego POP), odpowiedzialność taką w związku z dyrektywą 2008/50 państwo członkowskie może ponosić⁴⁶. Nieoczekiwanie jednak TSUE, wydając w grudniu 2022 r. wyrok w składzie wielkiej izby, wyraził odmienną ocenę niż Rzecznik Generalna⁴⁷. Stanowisko to, jako wykazujące się widoczną niekonsekwencją na tle wcześniejszych swoich poglądów, Trybunał wyraźnie starał się równocześnie usprawiedliwić. Dlatego więc stwierdził, że „uprawnienie, wynikające w szczególności z zasady skuteczności prawa Unii, do której to skuteczności zainteresowane jednostki mają prawo się przyczyniać poprzez wszczynanie postępowań administracyjnych lub sądowych w zależności od ich szczególnej sytuacji, nie oznacza, że obowiązki [państwa członkowskiego] wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 (...) miały na celu przyznanie zainteresowanym osobom uprawnień indywidualnych w rozumieniu pierwszej z trzech przesłanek, o których mowa w pkt 44 niniejszego wyroku [gdy naruszony przepis prawa Unii ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom], oraz że naruszenie tych obowiązków może w konsekwencji doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej, jaką wspomniane przepisy miały dla nich stworzyć”⁴⁸. Ponadto, Trybunał dodał, że jego główne stanowisko „nie wyklucza możliwości dochodzenia

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 19.12.2019 r. w sprawie C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe), EU:C:2019:1114, par. 56.

⁴⁵ Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 22.12.2022 r. w sprawie C-61/21 (Ministre de la Transition écologique, Premier ministre), ECLI:EU:C:2022:1015.

⁴⁶ Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z 5.05.2022 r. w sprawie C-61/21, ECLI:EU:C:2022:359, par. 101-103, 143.

⁴⁷ Sprawa C-61/21, par. 56.

⁴⁸ Ibidem, par. 62.

odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego⁴⁹ oraz że w stosownym przypadku można w tym kontekście uwzględnić naruszenie obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 oraz innych przepisów prawa unijnego, o których mowa w pkt 42 niniejszego wyroku, jako element mogący mieć znaczenie dla celów przypisania organom publicznym odpowiedzialności na podstawie innej niż prawo Unii⁵⁰. W rezultacie przyjąć należy, że jak na razie egzekucja prywatna na tle dyrektywy 2008/50 nie podlega jednak poszerzeniu w kierunku opierającym się bezpośrednio na drugiej ze wskazanych powyżej zasad prawa unijnego.

5. Podsumowanie

Dynamiczna interpretacja Trybunału Sprawiedliwości UE dotycząca obowiązków państw członkowskich wynikających z dyrektywy 2008/50 stanowi znamieny przykład kierunku, w którym ewoluje unijne prawo ochrony środowiska. Wzmocniona partycypacja społeczna w ochronie środowiska w połączeniu z rozpoznaniem materialnych uprawnień członków społeczeństwa stanowią elementy zarówno modelu prawa responsywnego, jak i koncepcji zielonego państwa prawnego. Na poziomie krajowym stan ten oznacza szereg konsekwencji, wśród których na plan pierwszy wysuwa się kwestia roli sądów krajowych w zapewnieniu efektywności prawa unijnemu. Obecnie nie ulega wątpliwości, że prawodawca państwa członkowskiego jest zobowiązany uwzględnić instytucję prawną jaką jest tzw. egzekucja prywatna, realizowana przez członków społeczeństwa powołujących się na uprawnienia przyznane im prawem unijnym. Ten obowiązek ma na myśli TSUE gdy wskazuje na konieczność „wyznaczenia właściwych sądów oraz określenia zasad proceduralnych i środków prawnych”⁵¹ w państwie członkowskim w związku z egzekucją prywatną prowadzoną na tle dyrektywy 2008/50. Niewykonanie tego wskazania przez prawodawcę państwa członkowskiego nie zwalnia sądów krajowych z konieczności przestrzegania zasady skutku bezpośredniego.

System prawa polskiego nie jest obojętny na zmiany zachodzące na poziomie międzynarodowym, tym niemniej widoczne jest, że przejście z modelu prawa autonomicznego do modelu prawa responsywnego napotyka na trudności. Jednym z przykładów jest opór sądów administracyjnych przed otworzeniem się na sposób argumentacji związany z responsywnością, utożsamianą przez nie z działaniami trudnymi do pogodzenia z koncepcją

⁴⁹ Zob.: wyrok TSUE z 28.06.2022 r. w sprawie C-278/20 Komisja przeciwko Hiszpanii, EU:C:2022:503, par. 32.

⁵⁰ Sprawa C-61/21, par. 63.

⁵¹ Sprawa C-723/17, par. 54.

prawa neutralnego względem otoczenia, w tym względem dynamicznie ewoluującej polityki ochrony środowiska. Na poziomie unijnym jest to już jednak fakt, głęboko osadzony m.in. w zasadzie zrównoważonego rozwoju, który sądy krajowe zobowiązane są uwzględniać. Odmowa więc zastosowania przez polskie sądy administracyjne⁵² prawa unijnego w utrwalonej interpretacji TSUE przy rozstrzyganiu zagadnień odnoszących się do środowiska (egzekucja prywatna w drodze skargi na POP) jako dziedziny objętej kompetencjami dzielonymi Unii musi budzić niepokój.

Nieprzypadkowo przy tym przywołana została koncepcja zielonego państwa prawnego. Argumentacja nawiązująca do wyrażonych w niej wartości znajduje oparcie w konstytucji z 1997 r., niezależnie od wątków unijnych. Teoretycznie więc, w ramach tej koncepcji proces zmiany w kierunku responsywności mógłby stać się łatwiejszym dla polskich sądów i organów administracji publicznej, przynajmniej w obszarze podlegającym tak intensywnej europeizacji jakim jest prawo ochrony środowiska. Przyznać jednak należy, że jak na razie nadzieje te nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce orzeczniczej polskich sądów administracyjnych na tle dyrektywy 2008/50.

Bibliografia

Hedemann-Robinson M., *Enforcement of European Union Environmental Law. Legal Issues and Challenges*, Routledge 2015.

Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 4.

Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022.

Mikosz R., *Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. Nawrot, E. Radecka, Katowice 2018.

Nonet P., Selznick P., *Toward Responsive Law. Law and Society in Transition*, New Brunswick-London 2009.

Piątek W., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.

Shelton D., *Developing substantive environmental rights*, „Journal of Human Rights and the Environment” 2010, Nr 1.

⁵² Zob. argumentację NSA przyjętą w dwóch postanowieniach – sygn. II OSK 2671/16 oraz sygn. II OSK 3218/17.

Sikora A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Europa Law Publishing 2020.

Sikora A., *Rola sądów krajowych w egzekwowaniu unijnych norm prawa ochrony środowiska*, „Rocznik Administracji Publicznej 2021”, Nr 7

Szot A., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie WSA i NSA*, [w:] *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019.

Zirk-Sadowski M., *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Andrzej Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza relacji między prawem polskim i dyrektywy 2008/50 na tle modelu prawa responsywnego oraz koncepcji zielonego państwa prawnego. Prywatna egzekucja dyrektywy 2008/50 przez członków społeczeństwa w drodze skargi na program ochrony powietrza stanowi przykład instrumentu prawnego wdrażającego cele tego modelu i koncepcji. Łączy się przy tym z zagadnieniem roli sądów krajowych państwa członkowskiego UE w zapewnieniu efektywności prawa unijnemu, w tym również orzecznictwu TSUE.

Słowa kluczowe: prawo responsywne, zielone państwo prawne, program ochrony powietrza, egzekucja prywatna prawa ochrony środowiska

Responsive law, the concept of environmental rule of law and Directive 2008/50

Summary

The aim of the article is to analyse interaction between Polish law and the Directive 2008/50 in regard to the concepts of responsive law and environmental rule of law. Private enforcement of the Directive 2008/50 by the members of the public bringing an action before the courts to establish an effective air quality plan serves as an example of a legal instrument corresponding with both concepts. It also connects with the problem of the EU Member State's courts role in enforcement of EU law, including the CJEU caselaw.

Keywords: responsive law, environmental rule of law, air quality plan, private enforcement of environmental law