

**Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących
ochrony środowiska i konwencja z Aarhus**

**Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach
dotyczących ochrony środowiska**

WARSZTATY DLA POLSKICH SĘDZIÓW

Warszawa, 11-13 października 2023 r.

Jerzy Jendrośka

- doktor habilitowany nauk prawnych
- wspólnik zarządzający w kancelarii JJB
- profesor Uniwersytetu Opolskiego
- profesor Riga Graduate School of Law (od 2018)
- wykładowca
 - Akademii Prawa Europejskiego (ERA) w Trewirze (od 2011)
 - Szkoły Letniej Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Insubrii w Como (od 2017)
- członek Prezydium Państwowej Rady Ochrony Środowiska (2014-2019)
- członek międzynarodowych trybunałów:
 - Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze (2001-2016)
 - Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo (2004-2017)
 - Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (od 2006)

Tematyka

- Geneza
- Kluczowe kwestie
- Demokracja środowiskowa
- Rozwój i podstawowe cechy Konwencji z Aarhus
- Struktura filarowa
- Mechanizm kontroli przestrzegania Konwencji
- III filar - problemy praktyczne

Geneza

- Tradycja administracyjna
 - Sekret administracyjny jako zasada
 - Uprawnienia społeczeństwa ograniczone do ochrony praw podmiotowych jednostki
 - Uprawnienia służące zasadniczo tylko „własnemu” społeczeństwu
- Koncepcje społeczeństwa otwartego (Karl Popper) i demokracji uczestniczącej
- Pojęcie III sektora
- Prawa człowieka i rola społeczeństwa w ochronie środowiska w latach 70tych
- Prawo międzynarodowe
 - Deklaracja z Rio (1992)
 - Konwencja z Aarhus (1998)
 - Porozumienie z Escazu (2018)

Jerzy Jendrośka

4

Historycznie społeczeństwo miało pewne uprawnienia takie, jakie prawo materialne przyznawało im prawa podmiotowe. Wszystkie uprawnienia były ograniczone do własnego społeczeństwa, czyli zamykały się w sferze własnych obywateli albo tego, co dzieje się na własnym terytorium.

Administracja służy społeczeństwu, w związku z tym społeczeństwo musi ją kontrolować. Żeby to robić, musi mieć do tego uprawnienia.

Karl Popper w swojej koncepcji Participatory Democracy podkreśla potrzebę kontroli społeczeństwa na bieżąco nad działaniami władzy. Organ administracji ma dążyć do tego, żeby wszystkie interesy ujawniły się w toku postępowania i wybrać takie rozwiązanie, które będzie najlepiej łączyło różne zaangażowane interesy, nie tylko interesy prawne.

Na tle rywalizacji między Wschodem a Zachodem w latach 70. dużo nacisku położono na rozwijanie praw człowieka, co zbiegło się z rozwojem ochrony środowiska. W ochronie środowiska przewodnictwo objęli Amerykanie. W związku z tym pewne ogólne amerykańskie rozwiązania dotyczące postępowania administracyjnego oraz jego jawności zaczęły być przenoszone do prawa międzynarodowego i prawa krajowego innych państw. Zostało to zatwierdzone w deklaracji z Rio, w której uznano, że udział społeczeństwa, jawność, dostęp do sądu oraz uczestnictwo w podejmowaniu decyzji w ochronie środowiska mają kluczowe znaczenie.

Konwencja z Aarhus jest ograniczona tylko do krajów Europejskiej Komisji Gospodarczej.

Porozumienie z Escazu to podobne porozumienie międzynarodowe dla potrzeb Ameryki Południowej. Jest bardziej ograniczone niż Aarhus.

Kluczowe kwestie

- „Interes jednostki” i ochrona jej uprawnień a wyzwania ochrony środowiska
 - Tradycyjne systemy ochrony praw jednostki:
 - Prawa podmiotowe
 - Interesy
 - „Should trees have standing” and „can fish go to court” – rights of Nature
- Access to justice w Europie a „environmental justice” w USA i innych krajach
- Dostęp do sądu jako element demokratycznej kontroli (obiektywna kontrola legalności działania administracji)
 - Europejski Zielony Ład – dostęp do sądu jako sposób na egzekucję prawa UE

Jerzy Jendrośka

5

Prawo podmiotowe jednostki jest zbyt wąskie, aby uwzględnić ochronę środowiska jako całości oraz dobro wspólne.

Stąd pytanie: kto powinien kontrolować działania w tym zakresie, kto inny powinien być podmiotem praw? Profesor Stone w swojej pracy "Should Trees Have Standing?" przedstawia problem, który w obecnym systemie jest niemożliwy do rozwiązania. Konieczne jest umożliwienie występowania w interesie wspólnym, a nie prywatnym.

Kwestia dostępu do sprawiedliwości jako elementu demokratycznej i obiektywnej kontroli legalności działania administracji jest istotna. Potrzeba nadania większych uprawnień osobom, ale nie wszystkim, głównie organizacjom zajmującym się ochroną środowiska i społecznym, aby mogły występować przed niezależnymi i niezawisłymi sądami. To odzwierciedlenie znajduje się w Zielonym Ładzie.

Rodzaje interesów

- Interes prawny
 - Uprawnienia
 - Obciążenia i obowiązki
- Interes faktyczny
- Interes publiczny

Jerzy Jendrośka

6

W większości krajów Europy system ochrony i uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym oparty jest na koncepcji interesu.

Koncepcje interesu

- Obiektywna
 - organ stwierdza istnienie interesu na podstawie obiektywnych przesłanek
- Subiektywna
 - „wyrażam zainteresowanie więc mam interes w sprawie”

Jerzy Jendrośka

7

Podejście do koncepcji interesu może być różne: wąskie lub szerokie. W Polsce jest dosyć wąskie - organ stwierdza istnienie interesu na podstawie obiektywnych przesłanek.

W Holandii: "Wyrażam zainteresowanie, więc mam interes w sprawie. W związku z tym przysługują mi uprawnienia do uczestnictwa, a w konsekwencji także prawo do zaskarżenia decyzji."

Demokracja środowiskowa (environmental democracy) – pojęcie, elementy i regulacja prawna

- Prawo do środowiska i jego modalności
- Uprawnienia proceduralne w ochronie środowiska:
 - Dostęp do informacji
 - Udział społeczeństwa
 - Dostęp do wymiaru sprawiedliwości
- Regulacja prawna uprawnień proceduralnych
 - Prawo międzynarodowe
 - Konwencja z Aarhus (UNECE)
 - Europejska Konwencja Praw Człowieka
 - Porozumienie z Escazu (ECLAC)
 - Prawo UE
 - Prawo krajowe

8

Europejski Trybunał Praw Człowieka w dużej mierze, mimo że nie jest to wyraźnie zapisane w konwencji, opiera się na orzecznictwie dotyczącym Konwencji z Aarhus i w dużej mierze wymaga przestrzegania nawet w państwach, które nie są stronami konwencji, zasad dotyczących dostępu do informacji, udziału społeczeństwa czy dostępu do sądu (np. orzecznictwo ETPC w sprawach Rosji i Turcji).

Prawo międzynarodowe: z nim musi być zgodne prawo unijne, a Unia stara się w ramach prawa wtórnego wprowadzać przepisy implementujące je. Opory państw członkowskich były na tyle duże, że nie udało się to w pełni zrealizować, i jest to regulowane w częściowy sposób.

Prawo do środowiska

- Zasada 1 Deklaracji Sztokholmskiej (1972) – uznanie prawa do środowiska w 'soft law'
 - Problemy z dostosowaniem do konstrukcji praw podmiotowych
- Deklaracja z Rio (1992)
 - nie wspomina prawa do środowiska
 - prawa proceduralne w Zasadzie 10
- Prawo do środowiska
 - W aktach prawa międzynarodowego
 - Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 26 VII 2022
- Prawo do środowiska w art.1 Konwencji z Aarhus :
 - wiążący dokument
 - niewiążące sformułowanie

Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy;
www.jjb.com.pl

7

Preambuła Konwencji z Aarhus wskazuje, że jej pierwsze zasady obejmują nie tylko Zasadę 10 Rio, ale także Zasadę 1 Deklaracji Sztokholmskiej. W rzeczywistości to ostatnie postanowienie jest wspomniane w pierwszym ustępie preambuły, nawet przed zasadą 10 (a prawo do zdrowego środowiska jest później wyraźnie uznane w szóstym i siódmym ustępie preambuły). Artykuł 1 Konwencji z Aarhus bardzo wyraźnie wskazuje na to powiązanie.

"Aby przyczynić się do ochrony prawa każdej osoby z obecnego i przyszłych pokoleń do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i dobrobytu, każda ze Stron zagwarantuje prawa dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji".

Istnienie "prawa do środowiska" nie jest powszechnie akceptowane i w większości krajów nie jest ono traktowane jako prawnie chronione prawo, a jedynie jako deklaracja.

Dlatego też Wielka Brytania uznała za konieczne złożenie deklaracji dotyczącej Artykułu 1 po podpisaniu Konwencji. W deklaracji tej Wielka Brytania stwierdziła, że rozumie art. 1 jako "wyrażający aspiracje" oraz że prawa gwarantowane na mocy Konwencji są ograniczone do szczególnych praw dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Uznano to za konieczne, ponieważ w przeciwieństwie do Deklaracji Sztokholmskiej, Konwencja z Aarhus jest prawnie wiążąca.

Niezależnie od obaw Wielkiej Brytanii, w dłuższej perspektywie Konwencja z Aarhus stanowi krok w kierunku stworzenia podstawowego prawa o rzeczywistej treści prawnej, które być może jest już dawno spóźnione. Podczas gdy Deklaracja z Rio w znacznym stopniu powtórzyła kilka postanowień Deklaracji Sztokholmskiej, nie powtórzyła ona pierwszej zasady sztokholmskiej (choć ogólnie potwierdziła Sztokholm). Zamiast tego opracowano zasadę przewodnią potwierdzającą, że ludzie znajdują się w centrum troski o środowisko i rozwój. Ustanawiając pochodzenie Zasady 10 z Rio de Janeiro w Zasadzie 1 ze Sztokholmu, Konwencja z Aarhus omija pozorne rozmycie prawa do zdrowego środowiska w pierwszej zasadzie Deklaracji z Rio de Janeiro. W ten sposób Konwencja z Aarhus w pewien sposób "wskrzesza" lub potwierdza jako międzynarodową koncepcję prawną prawo do zdrowego środowiska zawarte w zasadzie sztokholmskiej nr 1 oraz w konstytucjach ponad 50 krajów na całym świecie.

Demokracja środowiskowa (environmental democracy) - motywacje

- Ochrona praw
 - Podmiotowych jednostki (własność i zdrowie)
 - Interesu publicznego
 - Tzw. „diffuse rights” (class action)
 - Prawa do środowiska
 - Praw Natury (Rights of nature)
- Efektywność ochrony środowiska
- Tzw. „better governance”
 - Demokratyczna odpowiedzialność (Democratic accountability)
 - Egzekwowanie prawa (EU)

Uniwersytet Opolski, WPiA

10

Prawa podmiotowe jednostki w Polsce są bardzo wąsko interpretowane. Prawo podmiotowe obejmuje nie tylko własność, ale także zdrowie oraz jakość życia. Te kwestie przenikają się z interesem publicznym (nawiązanie do pytania, kto może reprezentować ryby czy drzewa).

Prawa rozproszone: Cała grupa ludzi ma podobne interesy.

Prawo do środowiska: Praktycznie nigdzie nie jest traktowane jako prawo bezpośrednio dające możliwość występowania do sądu.

Prawa Natury: Natura, środowisko samo w sobie jest przedmiotem prawa. (Przykład: konstytucyjne prawa natury w Ameryce Łacińskiej, prawa stanowe w USA, nadanie osobowości prawnej rzece w Hiszpanii). Tylko Natura sama w sobie ma prawa, które powinny być chronione.

Lepsze zarządzanie: Jest to związane z demokracją uczestniczącą, gdzie państwa są lepiej zarządzane, gdy społeczeństwo ma większą kontrolę nad działaniami administracji publicznej. W związku z tym społeczeństwo musi mieć możliwość działania, w tym dostęp do uruchomienia niezależnej kontroli sądowej. (Wykracza to poza kwestie środowiskowe, ale jest ściśle powiązane z nimi).

Zasada 10 Deklaracji z Rio

- Zagadnienia środowiskowe są na każdym poziomie najlepiej rozwiązywane przy **udziale wszystkich zainteresowanych** obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni **dostęp do informacji** dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej. Dotyczy to informacji o niebezpiecznych substancjach i o niebezpiecznej działalności w rejonie zamieszkiwania społeczności, jak również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny to ułatwić, jak również zwiększyć świadomość społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty **dostęp do prawnych i administracyjnych środków** w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze.

Triada Zasady 10

- Dostęp do informacji
- Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji
- Dostęp do sprawiedliwości

Jerzy Jendrośka

12

Dostęp do informacji o środowisku był wynegocjowanym kompromisem. W 1990 roku wydana została dyrektywa 313 dotycząca dostępu do informacji, ale ograniczona jedynie do informacji dotyczących środowiska, pomimo że w wielu krajach już wtedy uznawano, że wszystkie publiczne informacje urzędowe powinny być dostępne.

W Stanach Zjednoczonych, National Environmental Policy Act umożliwia społeczeństwu uruchomienie kontroli sądowej. W Europie, w tym samym czasie, dyrektywa prewencji i kontroli zanieczyszczeń IPPC, oparta na niemieckim systemie, próbowała przyznać społeczeństwu pewne uprawnienia w kontroli regulacji zanieczyszczeń, lecz w znacznie węższym zakresie niż amerykańskie NEPA.

Po upadku żelaznej kurtyny, próbowano przenieść standardy na wschód poprzez konwencje, jednak zamiast tego, w wyniku różnic i opartych na nich negocjacji, stworzono nowe standardy.

Konwencja z Aarhus - geneza

- Trend w prawie międzynarodowym
- Prawo EU
 - Dyrektywa 90/313 dostęp do informacji
 - Dyrektywa 85/337 EIA
 - Dyrektywa 96/61 IPPC
- Proces środowisko dla Europy w ramach EKG ONZ
- Wytyczne z Sofii 1995
- Mandat z Sofii i negocjacje

Jerzy Jendrośka

13

Doświadczenie z realizacją dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa, ze względu na dyrektywy unijne, było stosunkowo dobrze rozwinięte. Jednakże, w odniesieniu do dostępu do sprawiedliwości, sytuacja była zupełnie inna. Terra incognita. Wówczas prawo wspólnotowe nie regulowało tej kwestii poza zakresem ówczesnych traktatów. Nie było znane, jak duże są różnice w perspektywach wewnętrznych.

Status Konwencji

- Geneza i rola Konwencji
- Podpisanie w 1998 r.
- Wejście w życie w 2001 r.
- Strony Konwencji

Jendrośka Jerzmański Bar i
Wspólnicy; www.jjb.com.pl

14

W tej chwili Konwencja obejmuje wszystkie państwa Unii Europejskiej oraz samej Unię Europejską, a także większość państw europejskich, Kaukazu oraz Azji Centralnej. Narazie Kazachstan nie ratyfikował Konwencji, jednak może to się niedługo zmienić.

Struktura konwencji

- Cel – prawo do środowiska (art. 1)
 - Deklaracja Sztokholmska 1972
 - Europejska Konwencja Praw Człowieka ?
- Definicje (art.2)
- Postanowienia ogólne (art.3)
 - Zakaz dyskryminacji (art.3.9)
- Dostęp do informacji (art.4 i 5)
- Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art.6.7 i 8)
- Dostęp do sprawiedliwości (art.9)
- Kontrola przestrzegania (art.15)

Jendrośka Jerzmański Bar i
Wspólnicy; www.jjb.com.pl

15

Zakaz dyskryminacji: Rządy zgodziły się nadać społeczeństwu uprawnienia jako całości, a nie tylko własnemu społeczeństwu.

Kontrola przestrzegania: Istnieje silny mechanizm kontrolujący rzeczywiste stosowanie zasad konwencji. Jest to istotne z perspektywy słabego przestrzegania zasad konwencyjnych w państwach wschodnich po reformacji z lat 80. i 90.

Założenia Konwencji

- „Odpowiednia ochrona środowiska jest niezbędna dla ludzkiej pomyślności” i „każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska”
- Tradycyjne instrumenty nie gwarantują skutecznej ochrony ani interesów jednostki ani interesu publicznego w dziedzinie ochrony środowiska
- Środowisko wymaga ochrony bo „trees do not have standing” and „fish can not go to court”
- Organizacje ekologiczne i ad hoc stowarzyszenia wypełniają lukę

Kluczowe cechy

- Wiążące szczegółowe standardy międzynarodowe
- Pojęcie społeczeństwa i zainteresowanej społeczności
- Brak dyskryminacji – wszystkie prawa przyznane też społeczeństw innych państw (sprawa ACC/163)
- Specjalny status organizacji ekologicznych
- Dostęp do informacji
 - Jawność zasadą
 - Dostęp dla każdego bez konieczności wykazania interesu
- Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji
 - „Early public participation”
 - Rozsądne terminy
 - Obowiązek identyfikacji i skutecznego powiadomienia zainteresowanej społeczności
 - Obowiązek wzięcia pod uwagę (due account)
- Dostęp do sprawiedliwości
 - Szeroki dostęp (Vide access to justice)
 - Skuteczne środki zaradcze (Effective remedies)

Jerzy Jendrośka

17

Podział między koncepcją społeczeństwa a zainteresowaną społecznością polega na tym, że nie wszystkie uprawnienia zainteresowanej społeczności mogą być przypisane społeczeństwu jako całości. Na przykład, skuteczne poinformowanie o podjęciu decyzji nie może obejmować całego świata. Zainteresowana społeczność jako koncepcja dostosowuje się do skali/zasięgu decyzji.

Pojęcie społeczeństwa, zwłaszcza zainteresowanego społeczeństwa, nie odnosi się do granic administracyjnych. Zainteresowana społeczność jest określana obiektywnie poprzez czynniki takie jak zasięg oddziaływania, który obejmuje nie tylko codzienne interakcje, ale również sytuacje awaryjne. Nie jest ograniczona tylko do stron konwencji, jak na przykład w przypadku budowy tunelu między Liechtensteinem a Austrią.

Udział społeczeństwa musi mieć miejsce na wczesnym etapie podejmowania decyzji, gdy wszystkie możliwości są jeszcze otwarte, i muszą być ustalone rozsądne terminy na pewne czynności. Organ decyzyjny ma obowiązek wziąć pod uwagę interesy społeczeństwa, co nie oznacza jednak bezwarunkowego spełniania jego żądań. Decyzja powinna uwzględniać, które kwestie zostały uwzględnione zgodnie z preferencjami społeczeństwa, a które nie, oraz dlaczego tak się stało.

Przepisy ogólne

- Obowiązek podjęcia niezbędnych środków i zapewnienia jasnych i spójnych ram dla realizacji Konwencji (art.3.1)
- Obowiązek
 - pomocy w korzystaniu z praw (art.3.2)
 - uznania i wspierania organizacji ekologicznych (art.3.4)
- Zakaz szykanowania (art.3.8)
- Zakaz dyskryminacji (art. 3.9 – sprawy ACC-15, ACC-71, ACC-163)

Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy;
www.jjb.com.pl

11

"Podłoga", a nie "sufit":

Konwencja ustanawia minimalne standardy, które należy osiągnąć, ale nie uniemożliwia żadnej ze Stron przyjęcia środków, które idą dalej w kierunku zapewnienia dostępu do informacji, udziału społeczeństwa lub dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Nie wymaga też żadnych odstępstw od istniejących praw w tym obszarze - art. 3 ust. 1 Konwencji. 3, par. 5 i 6.

Niedyskryminacja:

Konwencja zakazuje dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania wobec osób pragnących skorzystać z praw przysługujących im na mocy Konwencji - Art. 3, par. 9.

Obecna sprawa w ramach Komitetu Zgodności z Konwencją z Aarhus C/15 - Rumunia (sprawa Rosia Montana) obejmuje skargę, że powiadomienie na podstawie art. 6 ust. 2 nie uwzględnia faktu, że część zainteresowanej społeczności to międzynarodowe organizacje pozarządowe, w przypadku których powiadomienie dostarczone wyłącznie w języku rumuńskim było dyskryminujące!

Społeczeństwo a zainteresowana społeczność

- "Społeczeństwo"
 - oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.
- "Zainteresowana społeczność"
 - oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska;
 - dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

Społeczeństwo to nie tylko osoby fizyczne, ale również stowarzyszenia, organizacje lub grupy, w tym grupy ad hoc. Wszyscy ci, którzy mogą być dotknięci skutkami, są objęci, co jest rozszerzone o osobę, która ma interes w podejmowanej decyzji, nawet jeśli nie jest bezpośrednio dotknięta skutkami, ale interesuje się kwestiami klimatycznymi i jest w stanie to wykazać.

Trzy „filary” Konwencji

- Dostęp do informacji
 - Bierne udostępnianie (art.4)
 - Aktywne udostępnianie (art.5)
- Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji
 - Decyzje indywidualne (art.6) +GMO (art.6bis)
 - Plany i programy oraz polityki (art. 7)
 - Akty prawne (art.8)
- Dostęp do sprawiedliwości (art. 9)
 - W związku z prawem do informacji z art.4
 - W związku z udziałem społeczeństwa z art.6
 - W związku z naruszeniem prawa ochrony środowiska

Dostęp do sądu – III filar Konwencji

- Art.9.1-3: procedury odwoławcze w 3 sytuacjach
- Art.9.4: wymagania odnośnie
 - Środków prawnych (remedies)
 - procedur
- Art.9.5: kwestie praktyczne
 - informacja
 - pomoc prawna

Jerzy Jendrośka

21

Zakres trzeciego filaru dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości obejmuje zasadniczo trzy kwestie:

- Procedury odwoławcze dotyczące dostępu do informacji (art. 9 ust. 1).
- Procedury odwoławcze dotyczące dostępu do udziału społeczeństwa na mocy art. 6 (i ewentualnie innych) postanowień Konwencji (art. 9 ust. 2).
- Procedury odwoławcze dotyczące publicznego przeglądu działań i zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych dotyczących prawa krajowego odnoszącego się do środowiska (art. 9 ust. 3) - tzw. actio popularis.

Art. 9 ust. 1 i 2 odnoszą się do dostępności administracyjnych i sądowych środków odwoławczych w celu egzekwowania praw przyznanych społeczeństwu na mocy przepisów o biernym dostępie do informacji (art. 4) oraz przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych działań (art. 6).

Legitymacja skargowa

- Art 9.1 – dostęp do informacji (art. 4)
 - Każdy
- Art. 9.2 – udział społeczeństwa (art.6)
 - Członkowie zainteresowanej społeczności
 - Posiadający wystarczający interes lub uprawnienie
 - W tym organizacje ekologiczne
- Art.9.3 – naruszenie przepisów dotyczących środowiska
 - Kryteria mogą być w prawie krajowym

Konwencja w praktyce

- Komitet ds. Przestrzegania Konwencji
- Protokół PRTR – 2003 – MOP extra Kiev
- Nowela GMO (art.6bis) – 2005 MOP II Almaty
- Implementation Guide
 - 2000
 - 2013
- Opinie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji (ACCC)

Jendrośka Jerzmański Bar i
Wspólnicy; www.jjb.com.pl

23

Komitet do spraw Przestrzegania został stworzony jako mające duże kompetencje ciało, Trybunał Międzynarodowy. Opinie Komitetu są wiążące.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

The Aarhus Convention An Implementation Guide



UNITED NATIONS

24

Opinie, nie prawo.

Komitety ds. Przestrzegania Konwencji

- Skład
 - 9 niezależnych prawników z kwalifikacjami
 - wybieranych na 6 letnie kadencje
- Możliwość składania powiadomień (communications) przez społeczeństwo
 - przeszło 200 od 2001
 - w tym 11 odnośnie UE i 8 odnośnie Polski
- Status
 - Orzeczenia (findings) zatwierdzane przez MOP
 - Wykonywanie rekomendacji kontrolowane

Jendrośka Jerzmański Bar i
Wspólnicy; www.jjb.com.pl

25

Procedura dotycząca składania powiadomień rozpoczyna się w wyznaczonym sądzie, gdzie obecny jest sędzia sprawozdawca, który nadzoruje postępowanie. Odbywa się publiczna rozprawa, na którą mogą przyjść uczestnicy społeczeństwa. Chociaż nie ma obowiązku korzystania z pomocy prawnika, praktycznie wszyscy uczestnicy, zarówno skarżący, jak i państwo, są reprezentowani przez prawników.

Po rozprawie następuje wydanie orzeczenia. Istnieje istotna różnica w procedurze sądowej w porównaniu z tradycyjnymi sądami - orzeczenia są wysyłane do stron w celu możliwości zgłoszenia komentarzy. Jest to ważne, ponieważ pozwala to na ewentualne poprawki w przypadku błędów w ocenie materiału dowodowego, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że system prawny może być obcy dla niektórych uczestników. Orzeczenia nie są wiążące, muszą zostać zatwierdzone przez spotkanie stron, które jest organem politycznym. W praktyce zatwierdzenie to jest formalnością, ale istnieje okres, w którym strony mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń.

Warto zauważyć, że orzeczenia zawierają nie tylko stwierdzenie zgodności lub niezgodności, ale również rekomendacje dotyczące tego, co można zrobić, aby naprawić system. Te rekomendacje są poddawane kontroli, ponieważ państwo jest zobowiązane do regularnego raportowania działań podjętych w celu ich realizacji.

III filar – najczęstsze problemy

- Koszty
- Brak legitymacji procesowej
 - Osoby fizyczne
 - Organizacje ekologiczne
 - Podmioty zagraniczne
- Zakres kontroli sądowej
- Przewlekłość
- Efektywność kontroli sądowej
 - Umiejscowienie w procesie decyzyjnym
 - Środki tymczasowe
 - Problemy z egzekwowaniem wyroków

Jerzy Jendrośka

26

Najczęstszymi problemami, które występują w trzecim filarze, głównie związane są z kosztami, zwłaszcza w systemach opartych na prawie zwyczajowym, takich jak common law, które obowiązują w Wielkiej Brytanii i Irlandii. W tych krajach napotyka się ogromne trudności związane z kosztami obsługi prawnej. Przykładem tego jest sytuacja, w której jeden ze skarżących, przez pomyłkę, złożył skargę, przegrał sprawę i musiał sprzedać swój dom, aby pokryć koszty sądowe.

Kolejnym problemem jest brak legitymacji procesowej. Choć nie jest to problem w przypadku sądów common law, to jednak może stanowić trudność w krajach stosujących prawo kontynentalne. W szczególności dotyczy to osób fizycznych, które nie zawsze posiadają odpowiednią legitymację procesową, oraz organizacji ekologicznych, których możliwości są ograniczone, zwłaszcza w przypadku podmiotów zagranicznych.

Przewlekłość występuje głównie w sprawach dotyczących dostępu do informacji.

III filar – najczęstsze problemy

- Koszty
- Brak legitymacji procesowej
- Zakres kontroli sądowej
- Przewlekłość
- Efektywność kontroli sądowej
 - Umieszczenie w procesie decyzyjnym
 - Środki tymczasowe
 - Problemy z egzekwowaniem wyroków

Art. 9.1 problemy

- Przewlekłość postępowania
- Stosowanie wyjątków
- Brak drogi administracyjnej
- Problemy z egzekwowaniem wyroków
- Problemy specyficzne
 - Odmowa w postaci „pisma”
 - Bezczynność organu – sąd nie załatwia merytorycznie tylko zwraca do rozpatrzenia
 - Brak decyzji gdy organ nie posiada informacji
 - Brak drogi odwoławczej na wysokość opłaty

Jerzy Jendrośka

28

Specyficzne problemy: takie jak odmowa udzielenia pisemnej odpowiedzi, na którą nie istnieje środek prawny, stwarzają wyzwania dotyczące dostępu do informacji oraz sposobu ich rozwiązania. Bezczynność organów administracji publicznej jest kwestią, która dotyczy także Polski. W wielu przypadkach sąd nie podejmuje decyzji merytorycznej, lecz zwraca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ, który ponownie nie podejmuje decyzji, prowadząc do długotrwałego procesu. Brak decyzji wynika z braku informacji posiadanych przez organ, co sprawia, że nie ma możliwości wydania decyzji odmownej lub pozytywnej. W niektórych przypadkach brakuje także drogi odwoławczej od wysokości opłaty, co stanowi istotne ograniczenie dla skarżących, ponieważ w większości państw istnieje możliwość odwołania się od decyzji organu, jednakże niektóre państwa nie zapewniają takiej możliwości.

Art.9.2 problemy

- Brak legitymacji procesowej
 - Prawa dzierżawców i najemców
 - Decyzje screeningowe
 - Decyzje z art.6.1 (b)
 - Restrykcyjne wymogi co do organizacji
- Zakres kontroli sądowej
 - procedural legality (ACC/31/ Germany)
 - substantive legality (ACC/50/Czech Republic)
 - general environmental issues (ACC/48/ Austria)
 - Prekluzja
 - Podejście sądów do kontroli kwestii materialnych (ACC/76/Bułgaria)
- Efektywność kontroli sądowej

Jerzy Jendrośka

29

Decyzje zgodnie z artykułem 6 ustęp 1 lit. b stanowią szczególny przepis, który wymaga możliwości kontroli sądowej dla różnych spraw, w tym także tych objętych postępowaniem natury przyrodniczej. Dopiero niedawno Trybunał Sprawiedliwości, w sprawie "Wilk 2", jednoznacznie potwierdził, że konieczne jest zapewnienie takiej możliwości kontroli również w ramach Unii Europejskiej, nawet jeśli dyrektywa nie nakazuje tego bezpośrednio. Był to istotny problem, ponieważ brak wymogu kontroli sądowej w dyrektywie skutkowało tym, że państwa członkowskie nie wprowadzały takich mechanizmów.

Restrykcyjne wymogi dotyczące organizacji stanowią temat, w którym obserwujemy szeroki zakres regulacji w różnych państwach członkowskich ograniczających prawo do organizacji. Na przykład, w Niemczech istnieje wymóg posiadania struktury demokratycznej, co oznacza, że organizacje muszą działać w formie np. stowarzyszenia, a nie fundacji. Innym przykładem jest wymóg co do okresu funkcjonowania organizacji, który w niektórych jurysdykcjach wynosi 5 lat, aby możliwe było złożenie skargi. Temat ten był podnoszony przez prawników i media. W jednej z spraw, które wzbudziły zainteresowanie mediów w Rumunii, grupa prawników, mimo braku własnych interesów, została uznana przez adwokata generalnego za uprawnioną do składania skarg, ponieważ działała w obronie środowiska. Adwokat generalny uznał, że grupa taka powinna mieć prawo dostępu do sądu, ponieważ uwzględniono ją w konwencji.

Prekluzja dotyczy sytuacji, w której można podnosić tylko te kwestie, które zostały już podniesione w toku postępowania administracyjnego, co uniemożliwia podnoszenie błędów zawartych w decyzji w późniejszym czasie.

Art. 9.3

- Brak wymogu actio popularis ale
 - „National criteria, “if any”, must not effectively bar all or almost all NGOs or other members of the public from A2J”
 - Wymagane jakieś środki administracyjne, cywilne lub karne
- Brak uprawnień organizacji ekologicznych odnośnie pozwoleń sektorowych
- Brak drogi odwoławczej dla większości dokumentów strategicznych