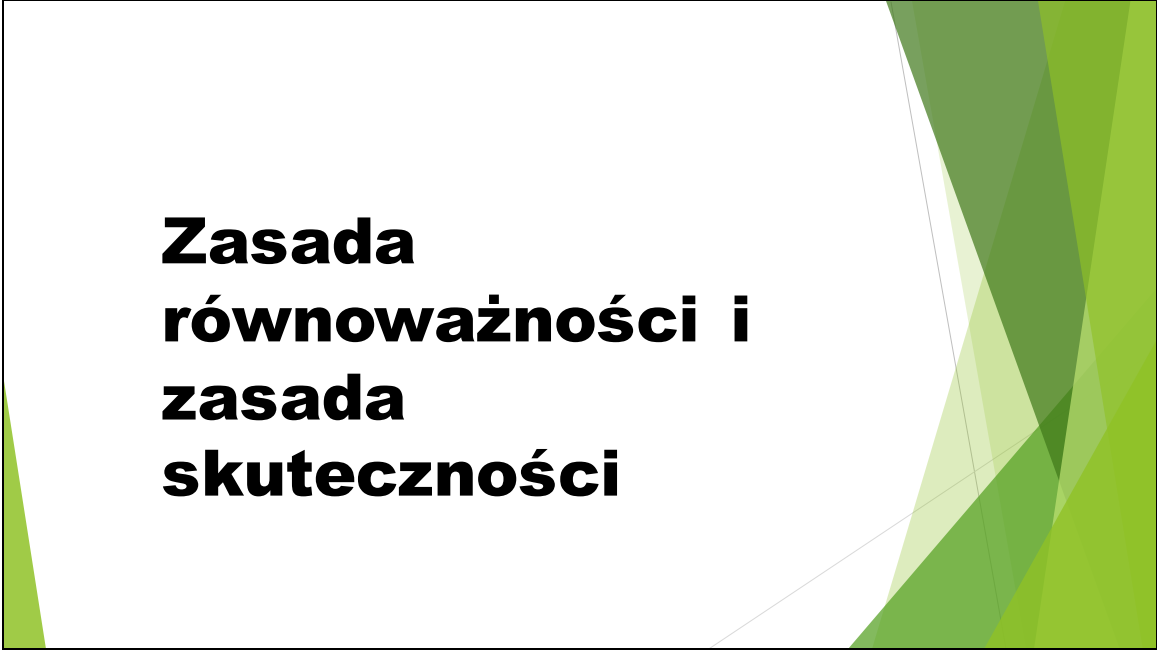
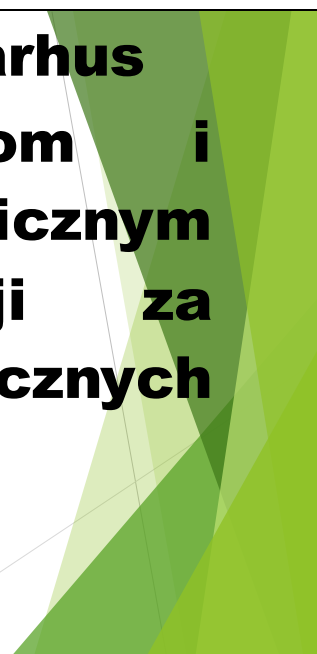


Skuteczne środki odwoławcze - obowiązek sędziego krajowego

The slide features a white background with a thin black border. On the left and right sides, there are abstract, overlapping green geometric shapes in various shades of green, creating a modern, layered effect. The text is positioned on the left side of the slide, centered vertically.

Zasada równoważności i zasada skuteczności



**Trzeci filar konwencji z Aarhus
umożliwienie jednostkom i
organizacjom ekologicznym
kwestionowania decyzji za
pomocą skutecznych
mechanizmów sądowych.**

Trzeci filar konwencji z Aarhus dotyczy kwestii proceduralnych. Kwestie proceduralne nie są ściśle uregulowane i są pozostawione do dyspozycji danego państwa. Jednakże, musimy pamiętać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje autonomię proceduralną państw członkowskich, choć ogranicza ją wymóg skutecznej ochrony sądowej.

TSUE uznaje autonomię proceduralną państw członkowskich, które co do zasady cieszą się znaczną swobodą w ustanawianiu swojego systemu proceduralnego. Swoboda ta jest zasadniczo ograniczona przez wymóg skutecznej ochrony sądowej na mocy art. 47 Karty praw podstawowych UE (zob. na przykład sprawa *Unibet*, C-432/05, pkt 37) oraz przez zasadę lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 *Traktu o Unii Europejskiej* (TUE), zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do "zapewnienia ochrony sądowej praw osób na mocy prawa UE, a ponadto art. 19 ust. 1 TUE wymagający od państw członkowskich zapewnienia środków prawnych wystarczających do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE".

Autonomia proceduralna polega na tym, że państwa członkowskie mogą ustalać reguły proceduralne w postępowaniu dotyczącym prawa Unii, jeśli spełniają one warunek równoważności i skuteczności. Równoważność oznacza, że roszczenia unijne są traktowane równie korzystnie jak roszczenia krajowe, a skuteczność oznacza, że wykonanie roszczeń unijnych nie może być niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

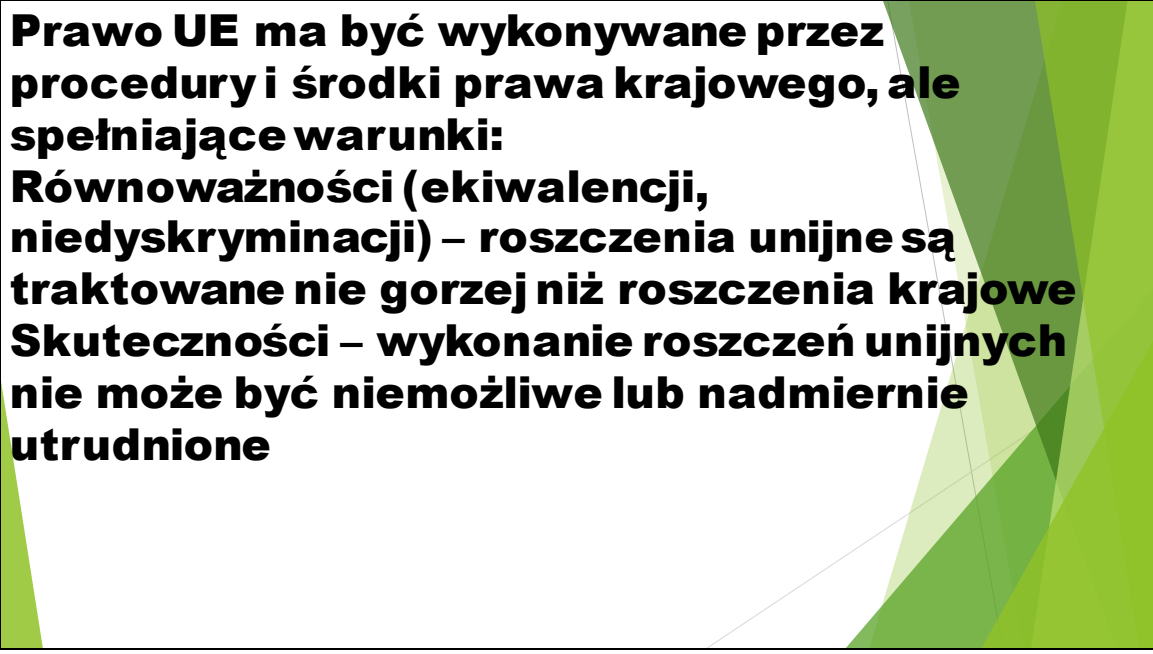
Zasada równoważności gwarantuje, że warunki proceduralne w postępowaniu na podstawie prawa Unii nie są mniej korzystne niż te ustalone przez prawo krajowe. Z kolei zasada skuteczności zapewnia, że jednostki mają prawo do skutecznego dochodzenia ochrony praw. Te zasady są istotne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw podmiotów w postępowaniu zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Zasada autonomii proceduralnej

Istotą tej zasady jest przyjęcie, że w razie braku regulacji w prawie unijnym państwa członkowskie korzystają z wolności stanowienia reguł proceduralnych w postępowaniu o roszczenia wynikające z prawa unijnego, ale pod dwoma warunkami

Autonomia proceduralna polega na tym, że państwa członkowskie mogą ustalać reguł y proceduralne w postępowaniu dotyczącym prawa Unii, jeśli spełniają one warunek r ównoważności i skuteczności. Równoważność oznacza, że roszczenia unijne są trakto wane równie korzystnie jak roszczenia krajowe, a skuteczność oznacza, że wykonanie roszczeń unijnych nie może być niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Zasada równoważności gwarantuje, że warunki proceduralne w postępowaniu na podstawie prawa Unii nie są mniej korzystne niż te ustalone przez prawo krajowe. Z kolei zasada skuteczności zapewnia, że jednostki mają prawo do skutecznego dochodzenia ochrony praw. Te zasady są istotne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw podmiotów w postępowaniu zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.



**Prawo UE ma być wykonywane przez procedury i środki prawa krajowego, ale spełniające warunki:
Równoważności (ekiwalencji, niedyskryminacji) – roszczenia unijne są traktowane nie gorzej niż roszczenia krajowe
Skuteczności – wykonanie roszczeń unijnych nie może być niemożliwe lub nadmiernie utrudnione**

Autonomia proceduralna polega na tym, że państwa członkowskie mogą ustalać reguły proceduralne w postępowaniu dotyczącym prawa Unii, jeśli spełniają one warunek równoważności i skuteczności. Równoważność oznacza, że roszczenia unijne są traktowane równie korzystnie jak roszczenia krajowe, a skuteczność oznacza, że wykonanie roszczeń unijnych nie może być niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Zasada równoważności gwarantuje, że warunki proceduralne w postępowaniu na podstawie prawa Unii nie są mniej korzystne niż te ustalone przez prawo krajowe. Z kolei zasada skuteczności zapewnia, że jednostki mają prawo do skutecznego dochodzenia ochrony praw. Te zasady są istotne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw podmiotów w postępowaniu zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Zasada równoważności oznacza, że warunki proceduralne postępowania ustanowione przez prawo krajowe w celu zapewnienia ochrony praw podmiotów postępowania podstawie prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż warunki podobnego postępowania mającego na celu zapewnienie ochrony praw podmiotów postępowania podstawie przepisów krajowych.

Innymi słowy, krajowe porządki prawne nie mogą „dyskryminować” roszczeń wynikających z prawa unijnego, kształtując procedurę ich dochodzenia w mniej korzystny sposób. Warunek ten rzadko sprawia trudności w praktyce. Po drugie, prawo krajowe nie może prowadzić do uniemożliwienia lub znacznego (nadmiernego) utrudnienia (*excessively difficult*) realizowania praw przyznanych w prawie Unii Europejskiej. Jest to tzw. zasada efektywności, zwana też zasadą skuteczności (*the principle of effectiveness*). Ocena, czy warunek ten został spełniony może powodować trudności w praktyce.

Zgodnie z zasadą skuteczności krajowe przepisy dotyczące legitymacji procesowej i interesu prawnego jednostek nie powinny naruszać ich prawa do skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących im na podstawie prawa Unii

Zasada efektywności prawa UE

W sprawie Walt Wilhelm 14/68 Trybunał użył po raz pierwszy pojęcia efektywności w odniesieniu do środków prawa krajowego, stwierdzając:

„Traktat EWG ustanowił swój własny system prawny, zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy. Byłoby niezgodne z naturą tego systemu pozwolić państwom członkowskim na wprowadzanie czy utrzymywanie środków, które mogłyby naruszyć praktyczną efektywność Traktatu”

Wyrok NSA, II OSK 4/15 z 2015-03-24

„Nie ulega wątpliwości, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje jednoznacznie na obowiązek właściwych organów do podjęcia w zakresie swoich kompetencji wszelkich środków dla zapobieżenia powstania sytuacji braku przeprowadzenia oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Szczegółowe jednak zasady proceduralne mające zastosowanie w tym zakresie, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, należą do krajowego porządku prawnego każdego z państw członkowskich. Nie mogą one jedynie być mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych przypadków (zasada równoważności) i nie czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania prawa przyznanych przez unijny porządek prawny (zasada skuteczności).”

W tym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wykluczenie oceny decyzji środowiskowej porealizacyjnej z przyczyn formalnych nie spełnia warunku skutecznego środka odwoławczego. Uznał, że taka sytuacja jest niezgodna z zasadą skuteczności i równoważności. Na tej podstawie uchylił orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i nakazał przeprowadzenie oceny tej samej decyzji środowiskowej, przy uwzględnieniu tych zasad.

Zasady te są ważnym wskazaniem dla interpretacji i wykładania przepisów prawa polskiego zgodnie z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej. Ich uwzględnienie jest istotne dla zachowania spójności i zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.

Warunek skuteczności w postanowieniu SN III SK 23/07

•Wykładnia przepisów kodeksu postępowania cywilnego, która pozbawiła skarżącą legitymacji czynnej do złożenia zażalenia na postanowienie, czyni dochodzenie prawa do sądu praktycznie niemożliwym, a więc prowadzi do uznania, że rozwiązania proceduralne nie spełniają kryterium skuteczności

Przykładowo, Sąd Najwyższy, opierając się na tych zasadach, doszedł do wniosku, że wykluczenie możliwości złożenia środka zaskarżenia narusza zasadę skuteczności przed organem pierwszej instancji. Decyzje dotyczące odrzucenia skargi powinny być podejmowane z uwzględnieniem tych zasad, aby nie stały się przeciwwagą dla skuteczności środków odwoławczych. Chociaż autonomia procesowa państwa może pozwalać na różne podejścia, ograniczona jest do zasady skuteczności, która biera pod uwagę rzadko.

Warto zauważyć, że choć może być więcej orzeczeń Sądu Najwyższego odnoszących się do tych zasad, to ich zastosowanie może być szczególnie widoczne w kontekście spraw związanych z uchodźcami i cudzoziemcami, gdzie w tych obszarach szczególnie podkreśla się konieczność interpretacji zgodnie z zasadami skuteczności i równowagi w polskim orzecznictwie.

Zasada efektywności

Zapewnienie drogi sądowej

Podnoszenie prawa UE z urzędu

Środki zabezpieczające

Wznowienie postępowań krajowych

Obowiązek zwrotu opłat i podatków

Odpowiedzialność odszkodowawcza

Środki tymczasowe (zabezpieczenie roszczeń)

Sąd krajowy rozpatrujący spór podlegający unijnemu prawu ochrony środowiska musi być w stanie zarządzić środki tymczasowe, a także przyznać odszkodowanie za szkody pieniężne, pod warunkiem spełnienia warunków odpowiedzialności państwa (zob. sprawa *Les*, C-420/11, pkt 36-46 oraz sprawa *Ministre de la Transition écologique a Premier minister*, C-61/21).

Art. 187. p.o.ś.

1.

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Art. 86f. U.o.i.ś.

1.

Do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Zasadą skutecznego zabezpieczenia roszczeń w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest artykuł 86 f i g ustawy o dostępie do informacji o środowisku. Wcześniej istniała zasada, że decyzja środowiskowa nie podlegała wstrzymaniu, ponieważ nie wywoływała bezpośrednich skutków prawnych. Jednakże, wraz z wykazaniem przez Komisję uchybieniem zobowiązań określonych w dyrektywie OOS przez Polskę, Polska musiała wprowadzić możliwość wstrzymania decyzji środowiskowej. Ta możliwość została wprowadzona w życie w maju 2021 roku.

W ramach zmian przepisów, artykuł 86 ustawy o dostępie do informacji o środowisku został zmodyfikowany. Teraz wniesienie skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwia skuteczne wstrzymanie wykonania tej decyzji. Jednakże, istnieje trudność w interpretacji przepisu dotyczącej tego, co należy rozumieć przez "trudne do odwrócenia skutki", które wynikają z podjęcia realizacji przedsięwzięcia i mogą znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z tym, pojawia się problem dotyczący właściwego stosowania i rozumienia tego przepisu.

Art. 86g u.i.o.ś.

8.

Sąd może, na wniosek organizacji ekologicznej lub strony, które wniosły skargę, wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości albo w części zaskarżonej decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Przepisy art. 61 § 4-6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio.

Zasadą skutecznego zabezpieczenia roszczeń w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest artykuł 86

f i g ustawy o dostępie do informacji o środowisku. Wcześniej istniała zasada, że decyzja środowiskowa nie podlegała wstrzymaniu, ponieważ nie wywoływała bezpośrednich skutków prawnych. Jednakże, wraz z wykazaniem przez Komisję uchybieniem zobowiązań określonych w dyrektywie OOŚ przez Polskę,

Polska musiała wprowadzić możliwość wstrzymania decyzji środowiskowej.

Ta możliwość została wprowadzona w życie w maju 2021 roku.

W ramach zmian przepisów, artykuł 86 ustawy o dostępie do informacji o środowisku został zmodyfikowany.

Teraz wniesienie skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwia skuteczne wstrzymanie wykonania tej decyzji. Jednakże, istnieje trudność w interpretacji przepisu dotyczącej tego,

co należy rozumieć przez "trudne do odwrócenia skutki", które wynikają z podjęcia realizacji przedsięwzięcia i mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

W związku z tym, pojawia się problem dotyczący właściwego stosowania i rozumienia tego przepisu.

Postanowienie NSA z 18 lipca 2023 r. sygn. akt III OZ 331/23

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2023 roku, sygnatura akt 3 OZ 331/23, dotyczyło sprawy związanej z inwestycją Turowa. W tej sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie decyzji inwestycyjnej ze względu na brak analizy i właściwej oceny stanu faktycznego, co naruszało artykuł 141 paragraf 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na przepisy artykułu 86 F i G ustawy o dostępie do informacji o środowisku. Artykuł 86 F ustęp 1 mówi o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, podczas gdy artykuł 86 G ustęp 8 pozwala na wstrzymanie wykonania decyzji inwestycyjnej na wniosek organizacji ekologicznej lub strony, jeżeli istnieje niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

NSA podkreślił, że wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej jest dopuszczalne tylko na określonym etapie postępowania, do momentu zakończenia postępowania inwestycyjnego. Przepisy odsyłają do artykułu 86 F ustęp 5, który nakazuje informowanie organu właściwego do wydania decyzji o wstrzymaniu wykonania. NSA uznał, że wstrzymanie wykonania decyzji inwestycyjnej, które nastąpiło po nadaniu jej rygoru natychmiastowej wykonalności, byłoby nieefektywne. Skoro już

skonsumowano tą decyzję, to nie można w tym względzie mówić o wstrzymaniu wykonania tychże decyzji, bo przepis na to nie pozwala.

Autonomia proceduralna/zasada procedur krajowych

- **Swoboda Państw członkowskich w wyborze i regulacji środków proceduralnych, według których wykonywane mają być w prawie krajowym roszczenia wynikające z prawa unijnego**
- **33/76 Rewe I, 45/76 Comet – 1976 r.: „w braku przepisów wspólnotowych, do krajowego systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie sądów właściwych i określenie przepisów proceduralnych dotyczących skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw obywateli, wynikających ze skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego, przy czym przepisy takie nie mogą być mniej korzystne od przepisów, które dotyczą podobnych skarg o charakterze krajowym” (...) Sytuacja byłaby odmienna jedynie wówczas, gdyby przepisy i terminy uniemożliwiały w praktyce wykonywanie praw, które sądy krajowe zobowiązane są chronić”**

Według TSUE Konwencja z Aarhus nie ma bezpośredniego zastosowania (zob. dalsze części e-learningu lub sprawa Lesoochránárs zoskupenie, C-240/09, par. 45). Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do interpretowania prawa krajowego w sposób, który jest zgodny, w miarę możliwości, z celami określonymi w Konwencji z Aarhus; zob. *ibid*, par. 51: *"W związku z tym do sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni, w najszerszym możliwym zakresie, przepisów proceduralnych dotyczących warunków, które należy spełnić w celu wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i celem skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych przez prawo UE, tak aby umożliwić organizacji ochrony środowiska, takiej jak zoskupenie, zakwestionowanie przed sądem decyzji podjętej w wyniku postępowania administracyjnego, która może być sprzeczna z unijnym prawem ochrony środowiska"*.

Zakres autonomii proceduralnej został wyjaśniony na przykład w wyrokach TSUE w sprawie *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen* (C-115/09, pkt 43) oraz w sprawie *Gruber* (C-570/13, pkt 37): *"...w przypadku braku przepisów UE regulujących tę kwestię, do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i trybunałów oraz ustanowienie szczegółowych przepisów proceduralnych regulujących powództwa o ochronę praw, które jednostki wywodzą z prawa UE, przy czym te szczegółowe przepisy nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne powództwa krajowe (zasada równoważności) i nie mogą w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystania z praw przyznanych przez prawo UE (zasada skuteczności)".* TSUE wyjaśnił tę przesłankę na przykład w sprawie *Križan* (C-416/10, pkt 106): *"Państwa członkowskie mają swobodę we wdrażaniu art. 9 konwencji z Aarhus i art. 15a dyrektywy 96/61, z zastrzeżeniem zgodności z zasadami równoważności i skuteczności. Do nich należy w szczególności określenie, w zakresie, w jakim wyżej wymienione przepisy są przestrzegane, który sąd lub który niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo ma być właściwy w odniesieniu do procedury odwoławczej, o której mowa w tych przepisach, oraz jakie zasady proceduralne mają zastosowanie".*

Zasada równoważności oznacza, że warunki proceduralne postępowania ustanowione przez prawo krajowe w celu zapewnienia ochrony praw podmiotów postępowania na podstawie prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż warunki podobnego postępowania mającego na celu zapewnienie ochrony praw podmiotów postępowania na podstawie przepisów krajowych. Zasada skuteczności wymaga, aby ochrona praw nie podlegała warunkom, które w praktyce mogą uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić korzystanie z tych praw (zob. sprawa East Sussex County Council, C-71/14, pkt 54-55).

Ponadto celem dostępu do ochrony sądowej dla zainteresowanej społeczności na poziomie krajowym jest również egzekwowanie prawa UE, tj. nie tylko ochrona ich własnych praw. Tak więc, zdaniem TSUE, użyteczny skutek poszczególnych dyrektyw, a także ich cel, jakim jest ochrona środowiska, wymaga, aby osoby fizyczne lub, w stosownych przypadkach, odpowiednio ukonstytuowane stowarzyszenie ekologiczne mogły powoływać się na nie przed sądami. Oznacza to, że ograniczenie dostępu do ochrony sądowej stanowiłoby nie tylko naruszenie konwencji z Aarhus i odpowiednich dyrektyw UE, ale byłoby również niezgodne ze skutkiem wiążącym, jaki art. 288 TFUE nadaje dyrektywie, która wymaga, aby zainteresowane osoby mogły powoływać się na nałożone przez nią obowiązki (zob. np. sprawa Janecek, C-237/07, pkt 37).

sprawa **Barth** (C-542/08), pkt 28: ***"W odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał stwierdził, że zgodne z prawem Unii jest ustanowienie rozsądnych terminów na wszczęcie postępowania w interesie pewności prawnej, która chroni zarówno jednostkę, jak i zainteresowane organy. Takie terminy nie mogą w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii. W tym względzie krajowy termin przedawnienia wynoszący trzy lata wydaje się rozsądny"***.

Tylko w wyjątkowych okolicznościach państwa członkowskie mogą utrzymać w mocy przepisy sprzeczne z prawem UE lub utrzymać skutki, na przykład, planu zagospodarowania przestrzennego, który nie został oceniony pod kątem jego wpływu na środowisko. Taka procedura musi być jednak tymczasowa do momentu zastąpienia kwestionowanych przepisów nowymi. Co więcej, powinno być jasne, że ryzyko środowiskowe związane z uchyleniem zaskarżonego przepisu w mocy będzie prawdopodobnie większe niż w przypadku utrzymania jego skutków przez okres tymczasowy (zob. sprawa *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15).