

Warsztaty ERA dla polskich sędziów na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska

Studium przypadku dotyczące legitymacji procesowej - nacisk na ochronę wód / 11.10.2023 r.

Klaus Lernhart, były sędzia przewodniczący Wyższego Sądu Administracyjnego w Mannheim w Niemczech

Fakty: Woda rzeczna do sztucznego naśnieżania

W lipcu 2023 r. rząd EUROLANDU (państwa członkowskiego UE), w którym znajduje się wiele atrakcyjnych obszarów sportów zimowych, zapowiedział hojne wsparcie finansowe i administracyjne dla działalności związanej ze sportami zimowymi; oferowane branży wsparcie ma na celu przynajmniej częściowo zrehabilitować straty spowodowane pandemią koronawirusa.

Operatorzy wyciągów narciarskich w wielu ośrodkach narciarskich przychylnie przyjmują informację i chcą skorzystać z przedłużonego sezonu narciarskiego od połowy listopada do końca maja; tak samo operator (O) dużego systemu wyciągów w regionalnym okręgu PUCHu, przez który przepływa górská rzeka. Biorąc jednak pod uwagę ciepłe okresy pogodowe w ostatnich latach, przewiduje się zbyt małą ilość naturalnego śniegu. Aby poprawić warunki śniegowe, O chce pobierać wodę z rzeki i wykorzystywać ją w systemach naśnieżania. W związku z tym O wystąpił o odpowiednie pozwolenie do właściwego organu gospodarki wodnej. Prasa regionalna donosi o projekcie, ilustrując scenę zdjęciem:



Prowadzi to do krytycznych dyskusji w społeczeństwie i do różnych zgłoszeń do organu gospodarki wodnej, początkowo w celu udziału w procedurze, ale ostatecznie w celu uniemożliwienia realizacji projektu:

- Organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska uważa, że jakość wody jest zagrożona, ponieważ dodatki chemiczne stosowane w produkcji sztucznego śniegu mogą trafić do rzeki w wyniku topnienia śniegu.
- Prof. Wytrwały (W), znany ekspert w dziedzinie ochrony wód, mieszkający w mieście uniwersyteckim oddalonym o 50 km, uważa, że prawdopodobne jest naruszenie ekosystemu wodnego.
- Rolnik uprawiający zboża i kukurydzę (K) obawia się, że jego sąsiednie pola nie będą już wystarczająco nawodnione.
- Pan Rybka (R), który prowadzi hodowlę pstrągów w dolnym odcinku rzeki, a także małą elektrownię wodną z prawem do zmiany kierunku wody w zależności od jej poziomu, obawia się ingerencji w jego prawo do korzystania z wody.
- Lokalny związek administracyjny (ZA, przedsiębiorstwo państwowe) utworzony przez kilka gmin w powiecie, który zaopatruje wioski w wodę ze studni głębinowych w pobliżu rzeki, uważa zmniejszenie ilości i pogorszenie jakości wody ze studni za oczywiste.

Organ gospodarki wodnej wydaje pozwolenie, o które ubiega się O, przedstawiając następującą argumentację: W odniesieniu do prawa UE projekt nie podlega dyrektywie OOS, a także dyrektywie siedliskowej, a jedynie ramowej dyrektywie wodnej (RDW). Z proceduralnego punktu widzenia, nawet przy uwzględnieniu Konwencji z Aarhus (KA), nie było powodu do udziału społeczeństwa. Zarzuty podniesione co do istoty sprawy były już częściowo zbyt nieuzasadnione, a w każdym razie wszystkie bezpodstawne. Projekt służył również zrównoważonemu rozwojowi regionu, dlatego nawet domniemane pogorszenie stanu wód rzeki byłoby uzasadnione zgodnie z art. 4 ust. 7 RDW.

Po bezskutecznym postępowaniu strony zgłaszające sprzeciw wnoszą skargę do sądu administracyjnego i wnioskują o cofnięcie zezwolenia. Twierdzą, że ich legitymacja czynna do wytoczenia powództwa w każdym przypadku powinna pochodzić z KA w związku z dochodzonymi przez nich stanowiskami prawnymi. Uważają oni, że zezwolenie administracyjne jest już niezgodne z prawem ze względu na nieprawidłowe proceduralnie pominięcie odpowiedniego udziału społeczeństwa. Ponadto powołują się na naruszenie przepisów RDW, w szczególności art. 4 RDW, oraz swoich praw materialnych.

Pytania:

1. Czy udział społeczeństwa był wymagany przez KA i/lub prawo UE? Konsekwencje dla zasad A2J wynikające z KA?
2. Który proceduralny standard odwołania ma ogólne zastosowanie do legitymacji procesowej? Którzy powodowie mają legitymację czynną na podstawie KA w związku z RDW lub innymi prawami?
 - 2.1 Organizacja pozarządowa
 - Uprzywilejowany status organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska?
 - tylko organizacje pozarządowe uznawane w momencie składania pozwu?
 - Możliwe naruszenie prawa ochrony środowiska, w szczególności art. 4 RDW?
 - 2.2 Profesor W
 - Wystarczający wpływ? W jakim interesie prawnym?
 - 2.3 Farmer K
 - Tylko faktyczne czy również prawne naruszenie?
 - Związek zezwolenia administracyjnego z prawami prywatnymi?
 - 2.4 Rybka R
 - Naruszenie chronionej pozycji prawnej?
 - 2.5 Związek Administracyjny ZA

- Prawo podmiotowe przedsiębiorstwa państwowego?
- Obawy?

3. Pytanie dodatkowe: Czy powodowie mogą zostać wykluczeni w postępowaniu sądowym z zarzutami, które nie zostały podniesione lub nie zostały uzasadnione w postępowaniu administracyjnym? Czy odpowiednie krajowe przepisy proceduralne byłyby zgodne z sądem administracyjnym i prawem UE?

Odpowiedzi powinny opierać się przede wszystkim na prawie UE, a dodatkowo na odpowiednim prawie krajowym. Należy założyć właściwą transpozycję (1:1) RDW do prawa krajowego.

Wyciąg z Konwencji z Aarhus

Artykuł 6

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PODEJMOWANIU DECYZJI DOTYCZĄCYCH KONKRETNÝCH PRZEDSIĘWZIĘĆ

1. Każda ze stron:

(a) będzie stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;

(b) będzie, zgodnie z jej prawem krajowym, stosować postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu Strony określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom:

...

Artykuł 9

DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

1. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, będzie miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy.

W sytuacji, gdy Strona zapewni takie odwołanie do sądu, umożliwi też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrożej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy, gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu.

2. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

(a) mający wystarczający interes
lub alternatywnie,

(b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeżeli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego, interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustępu 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery (a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery (b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ustępu 1, procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidywać będą odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeżeli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz będą bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, gdziekolwiek to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

...

Fragment RDW

Artykuł 4

Cele środowiskowe

1. Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

(a) dla wód powierzchniowych

(i) Państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8;

(ii) Państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami

ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;

...

(b) dla wód podziemnych

(i) Państwa członkowskie wdrażają działania konieczne, aby zapobiec lub ograniczyć dopływ zanieczyszczeń do wód podziemnych i zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j);

(ii) Państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód podziemnych, zapewniają równowagę między poborami a zasilaniem wód podziemnych, w celu osiągnięcia dobrego stanu wód podziemnych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j);

...

7. Państwa członkowskie nie naruszają niniejszej dyrektywy, gdy:

- nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego lub, gdzie stosowne, dobrego potencjału ekologicznego lub zapobieganie pogarszaniu się stanu części wód powierzchniowych czy podziemnych jest wynikiem nowych zmian w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych, lub
- niezapobieganie pogorszeniu się ze stanu bardzo dobrego do dobrego danej części wód powierzchniowych jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka

i spełnione są wszystkie następujące warunki:

(a) zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód;

(b) przyczyny tych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu wymaganym na mocy art. 13, a cele podlegają ocenie co sześć lat;

(c) przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny i/lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych w ust. 1, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój; oraz

(d) korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.