



Dostęp do sądu w sprawach ochrony środowiska (Konwencja z Aarhus i prawo UE)

dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ

Centrum Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu
Jagiellońskiego

I. Konwencja z Aarhus

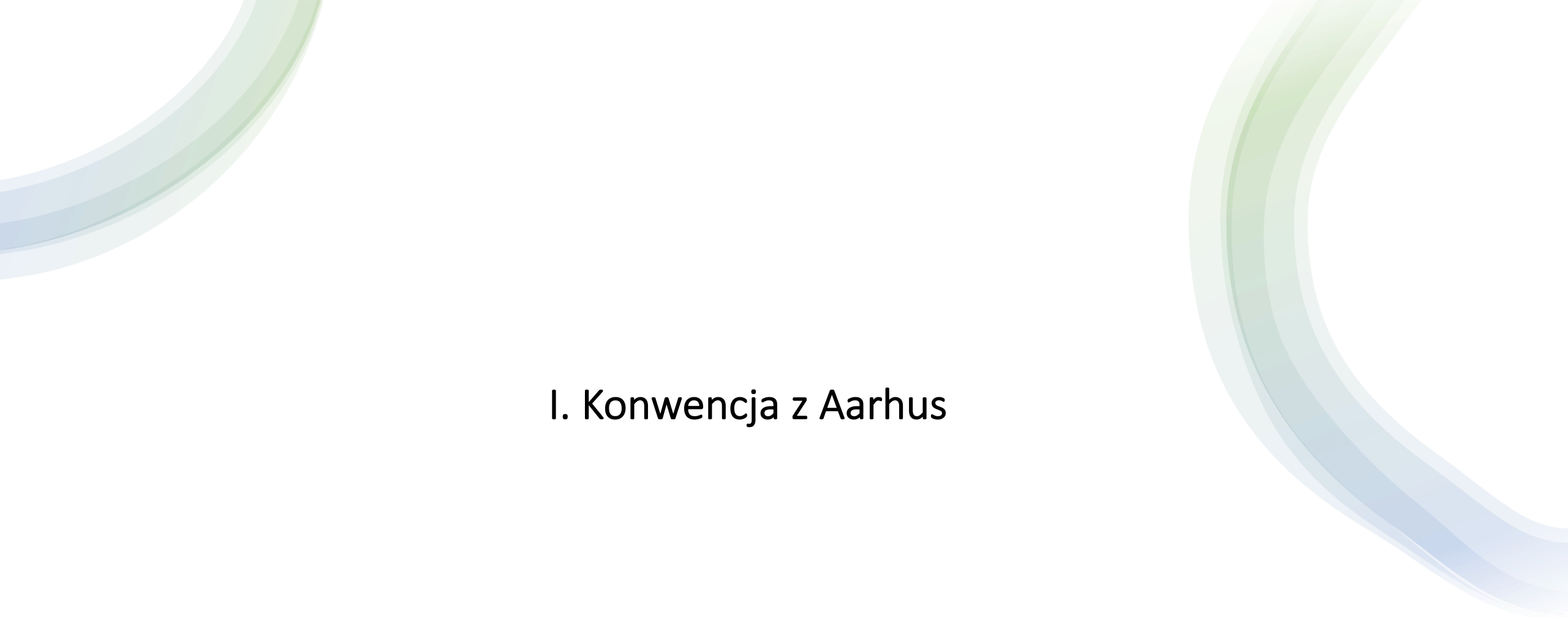
II. Dostęp do sądu w sprawach ochrony środowiska – prawo UE

1. Perspektywa systemowa
2. Uwarunkowania prawne
3. Komunikat Komisji z 28.04.2017 r.: Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska C(2017) 2616 final (dalej: Obwieszczenie)

III. Kształtowanie unijnego standardu w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości

1. Legitymacja skargowa
2. Intensywność kontroli sądowej
3. Skuteczne i adekwatne środki odwoławcze

Podsumowanie



I. Konwencja z Aarhus

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.

- Akt prawa międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska
- Stronami Konwencji są m.in. państwa członkowskie UE oraz Unia Europejska
 - Ustawa z 21.06.2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska; Dz.U. z 2001 r., nr 89, poz. 970;
 - Oświadczenie rządowe z dnia 30 marca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących Środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 707.
 - Decyzja Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska; Dz.Urz. UE L 124, s. 1

Cele

Proceduralny aspekt prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności

art. 1: W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze Stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji.

- przepis nie precyzuje istoty prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności,
- ale gwarantuje proceduralne prawa w dziedzinie środowiska (II filary KA), które mają zapewnić i służyć:
 - ochronie środowiska
 - transparentności działań organów władzy publicznej w zakresie środowiska
 - kontroli społecznej nad tymi działaniami
 - ochronie słuszných interesów społeczeństwa i egzekwowaniu prawa

Cele Konwencji określone w jej
preambule

- poprawa jakości i wykonania decyzji i przyczynienie się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska (motyw 9 KA).
- wzmocnienie odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i społecznego dla nich poparcia (motyw 10 KA),
- pogłębienie rozumienia zagadnień środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz wzmocnienie powszechnej wiedzy społeczeństwa o rozstrzygnięciach mających wpływ na środowisko i zrównoważony rozwój (motyw 14 KA).
- ochrona słuszných interesów społeczeństwa i egzekwowanie prawa (motyw 17 KA)

Charakter Konwencji z Aarhus:

Right-based approach

Integrowanie praw człowieka z kwestiami środowiskowymi

(I. Przybojewska, Trzeci filar ...)

„Konwencja z Aarhus, ustanawiając szereg obowiązków jej stron wobec społeczeństwa, zbliża się tym samym swoim charakterem do umów międzynarodowych, których przedmiotem były prawa człowieka, a oddala od tej przeważającej większości traktatów międzynarodowych, w ramach których adresatami i posiadaczami praw są państwa-sygnatariusze, nie zaś jednostki” (I. Przybojewska, Trzeci filar)

- „**Spółeczeństwo**” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy” (art. 2 ust. 4 KA)
- „**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**” (art. 2 ust. 5 KA)
- **Szczególna rola organizacji ekologicznych**

„skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane” (preambuła)

Trzy filary Konwencji z Aarhus

- powszechne prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska (realizowane w dwóch trybach)
- prawo społeczeństwa udziału w postępowaniach środowiskowych:
 - indywidualne decyzje
 - plany, programy, polityki
 - akty prawne
- prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Prawo dostępu do wymiaru
sprawiedliwości w art. 9 ust. 1-3 KA

Zawarte w art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji regulacje dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości **mają charakter "pomocniczy i wspomagający" wobec innych praw:**

- dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 9 ust. 1 KA),
- udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 9 ust. 2 KA w zw. z art. 6 KA)

(Obwieszczenie, pkt 26)

Z kolei przepis art. 9 ust. 3 KA ma charakter komplementarny względem ust. 1 i 2 art. 9 KA, w tym znaczeniu, że:

- po pierwsze obejmuje swoim zakresem działania lub zaniechania nie tylko działania władz publicznych, ale i osób prywatnych,
- po drugie działania lub zaniechania naruszające postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, nie objętych zakresem art. 9 ust. 1 i 2 KA

(Obwieszczenie, pkt 92)

Art. 9 ust. 1 KA

Ma charakter gwarancyjny względem przyznanego w art. 4 Konwencji powszechnego prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Art. 9 ust. 1 KA

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 niedrogiej**, 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.

Standard konwencyjny

- dostęp do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu
- niezależnie od procedury sądowej – należy zapewnić procedurę odwoławczą, szybką, bezpłatną lub niedrogą, umożliwiającą ponowne rozpatrzenie sprawy przez inny niż sąd bezstronny i niezależny organ
- legitymacja skargowa: każda osoba żądająca udostępnienia o informację o środowisku w trybie art. 4 KA
- działania lub zaniechania władz publicznych dotyczące wniosku o udostępnienie informacji o środowisku

Art. 9 ust. 2 KA

ma charakter gwarancyjny względem przyznanego w konwencji prawa udziału w określonych postępowaniach środowiskowych

Kontrola decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6

Dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy umożliwiającą **kwestionowania legalności każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 KA**

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji:

- o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I KA
- 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,
- o wydaniu pozwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska.
- Wyłączenia: strona może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele.

Art. 9 ust. 2 KA

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, jeśli 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 ustęp 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.

Standard konwencyjny

➤ Legitymacja skargowa:

- członkowie zainteresowanej społeczności (*część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska* – art. 2 ust. 5 KA) mający „wystarczający interes” lub, alternatywnie, „powołujący się na naruszenie uprawnień”
- legitymacja procesowa zgodnie z wymaganiami prawa krajowego („określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego”) ale z zastrzeżeniem
- przyznania zainteresowanej społeczności **szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości** oraz
- **uznania organizacji pozarządowych spełniających wymagania określone prawem krajowym (art. 2 ust. 5 KA) za członków zainteresowanej społeczności, uprawnionych** do inicjowania procedur odwoławczych określonych w art. 9 ust. 2 KA

➤ **obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych** przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym

➤ **kwestionowanie legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych** każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem art. 9 ust. 3, innych postanowień niniejszej konwencji.

Art. 9 ust. 3 KA

Nie nawiązuje do określonego przepisu KA

„samodzielne prawo proceduralne w dziedzinie środowiska, którego rola nie polega na gwarantowaniu respektowania innych prerogatyw” (I. Przybojewska, Trzeci filar...)

Ma charakter gwarancyjny wobec prawa krajowego w dziedzinie środowiska

Dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Art. 9 ust. 3 KA

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.**

Standard konwencyjny

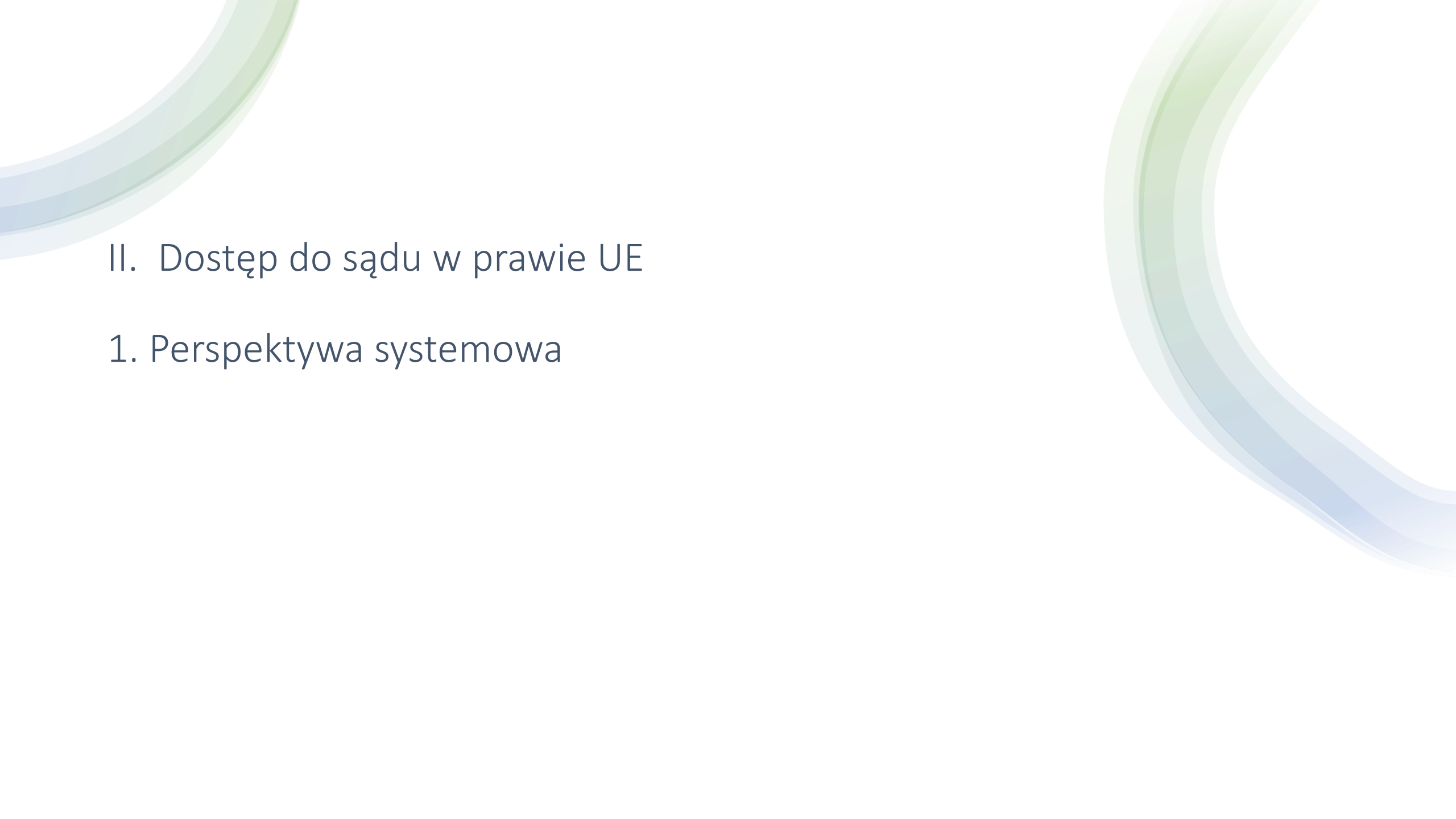
- dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury
- szeroki zakres zastosowania - wszelkie działania bądź zaniechania nie tylko władz publicznych ale i osób prywatnych
- naruszające postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska
(„dodatkowo i bez naruszania prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie dostępu do informacji czy udziału społeczeństwa w sprawach przedsięwzięć mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”)
- legitymacja skargowa
 - członkowie społeczeństwa
 - spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym
 - wymóg uwzględnienia celu KA w postaci zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i skutecznego egzekwowanie prawa ochrony środowiska

Standard Konwencyjny	Art. 9 ust. 1	Art. 9 ust 2	Art. 9 ust 3
Dostęp do	procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy Dodatkowo – do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.	procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy Obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, <u>jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym</u>.	do administracyjnej lub sądowej procedury administracyjnej procedury
Actio popularis	-	-	-
Legitymacja skargowa	Każdy wnioskodawca	- członkowie zainteresowanej społeczności: (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie, (b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki, - Organizacje pozarządowe spełniających wymagania określone prawem krajowym (legitymacja de lege organizacji) - Zgodnie z zapewnieniem szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości	członkowie <u>społeczeństwa</u> spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym Art. 9 ust. 3 KA nie formułuje kryteriów dostępu, takich jak naruszenie prawa lub wystarczający interes Nie przewiduje także legitymacji procesowej de lege dla organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, Ale uprawnienie do określenia w prawie krajowym „wymagań” nie może prowadzić do rzeczywistego pozbawienia wszystkich albo prawie wszystkich organizacji ekologicznych prawa do kwestionowania działań lub zaniechań, które godzą w prawo krajowe odnoszące się do środowiska naturalnego (sprawa Belgii, ACCC/C/2005/11)
Zakres przedmiotowy	W sprawach regulowanych w art. 4 KA Działania lub zaniechania władz publicznych dotyczące wniosku o udostępnienie informacji	W sprawach regulowanych w art. 6 KA (określone indywidualne decyzje) Działania lub zaniechania władz publicznych dotyczące przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko	Działania lub zaniechania władz publicznych i osób prywatnych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska
Zakres kontroli	Naruszenie art. 4 KA	Legalność decyzji, zarówno w zakresie materialnym, jak i proceduralnym, Nie można ograniczać zakresu kontroli jedynie do weryfikacji przestrzegania postanowień art. 6	Naruszenie (szeroko rozumianego) prawa krajowego w dziedzinie środowiska Wymogi materialne lub proceduralne; sprawa Zjednoczonego Królestwa, ACCC/C/2008/33 oraz Obwieszczenie Komisji, pkt 128 w którym Komisja nawiązuje do dyrektywy 2004/35 formuły East Sussex i Janeczek oraz

Art. 9 ust. 4 i 5 KA

Wymogi procedur odwoławczych

- Zapewnienie **odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania** kwestionowanego działania (*prewencja wobec nieodwracalnych szkód w środowisku*),
- Zapewnienie **procedur bezstronnych, opartych na zasadzie równości, terminowych i niedyskryminacyjnych** 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.
- Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze Stron zapewni poinformowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważy stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

The slide features decorative curved lines in the top-left and top-right corners. These lines are composed of multiple overlapping layers in shades of light green and light blue, creating a sense of depth and movement.

II. Dostęp do sądu w prawie UE

1. Perspektywa systemowa

System sądowy Unii jako gwarancji autonomii porządku prawnego Unii i „zapewnienia spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii”

Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota przedstawiona w dniu 29.01.2019 r.,
Opinia 1/17

W ramach systemu sądowego Unii jako gwarancji autonomii porządku prawnego Unii i „zapewnienia spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii”:

„(...) **zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich**, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii” **należy do sądów krajowych i Trybunału;**

„zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”, zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE powierzone zostało Trybunałowi i realizowane jest przez enumeratywnie określone kompetencje TSUE (art. 19 ust. TUE) i zasadę „wyłącznej właściwości Trybunału do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii”, **przy czym zobowiązanie to Trybunał dzieli z sądami krajowymi, które ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii** (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE);

„kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii [...], umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach”.

Dialog między Trybunałem a sądami państw członkowskich (pytania prejudycjalne)

Opinia RG Damas Ruiz-Jarab Colomer w sprawie C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*

„Dzięki dialogowi nawiązanemu między sądami, po kolei zostały opracowane podstawowe cechy nowego prawodawstwa, takie jak: bezpośrednie stosowanie, pierwszeństwo, odpowiedzialność, **skuteczność**, równoważność i wiele innych zasad formujących system prawny Unii Europejskiej”. (pkt 30 opinii)

- **efektywność jest zasadą we wszystkich aspektach wdrażania prawa UE przez państwa członkowskie** (wdrożenia legislacyjne, stosowanie administracyjne i jurysdykcyjne); ma zastosowanie do wszystkich organów państwa wykonujących prawo UE, zarówno legislatury, sądownictwa, jak i administracji krajowej
- **bezpośredni skutek i pierwszeństwo prawa UE**, są motywowane zasadą efektywności i służą skutecznemu wykonaniu prawa UE
- potrzebą zapewnienia efektywności przepisów UE motywowany jest także nakaz **prounijnej wykładni prawa krajowego** (zwanej także skutkiem pośrednim norm unijnych)

2. Dostęp do sądu w sprawach środowiskowych – uwarunkowania prawne

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest nieodłączną częścią unijnego prawa ochrony środowiska i opiera się na:

- **podstawowych zasadach prawa UE zawartych w unijnych traktatach oraz KPP (efektywna ochrona prawna)**
- **konwencji z Aarhus**
- **prawodawstwie pochodnym**
- **standardzie ukształtowanym przez orzecznictwo TSUE**

(Tak: Obwieszczenie, pkt 18)

Efektywna ochrona prawna

➤ Zasada efektywnej ochrony prawnej (sądowej) jako zasada ogólna prawa UE i prawo podstawowe

Art. 19 ust. 1 TUE „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”

Art. 47 KPP: „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”

Art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mają zastosowanie tylko w dziedzinie prawa UE.

Art. 47 karty odpowiada art. 6 i art. 13 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), które zawierają, odpowiednio, przepisy gwarantujące prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do skutecznego środka odwoławczego.

➤ Ujęcie podmiotowe i przedmiotowe

Efektywna ochrona prawna jako zasada ogólna prawa UE (art. 19 TUE) oraz prawo podstawowe (art. 47 Karty) obejmuje „zarówno ochronę unijnych praw podmiotowych, jak i ochronę unijnego (obiektywnego) porządku prawnego” (*M. Baran, Stosowanie..., s. 119; A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Karta..., s. 1195.*)

Ma to szczególne znaczenie w dziedzinie środowiska, z uwagi na charakter norm unijnego prawa ochrony środowiska

Charakter norm unijnego prawa ochrony środowiska

Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 18.10.2012 r. w sprawie C-260/11, Edwards i Pallikaropoulos, ECLI:EU:C:2012:645, (dalej opinia w sprawie C-260/11, Edwards i Pallikaropoulos), pkt 40.

- „ochrona prawna w sprawach z zakresu ochrony środowiska **nie służy (....) z reguły indywidualnym interesom skarżących, lecz także lub nawet wyłącznie interesowi ogólnemu**. Ten interes ogólny jest w Unii bardzo ważny, gdyż wysoki poziom ochrony środowiska jest zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE oraz art. 37 karty praw podstawowych jednym z celów Unii Europejskiej” (pkt 40 opinii).
- w wielu przypadkach, „prawnie chronione interesy określonych jednostek **nie zostają naruszone bądź też zostają naruszone jedynie marginalnie**”,
- środowisko naturalne „**nie może bronić się samo przed sądami, lecz wymaga reprezentacji**, na przykład przez zaangażowanych obywateli lub organizacje pozarządowe” (pkt 42 opinii).
- Konwencja z Aarhus „**ma w polu widzenia ten podwójny interes**”. Konwencja „(...) zgodnie z jej motywem osiemnastym dąży do zapewnienia społeczeństwu, w tym **także organizacjom społecznym, dostępu do skutecznych mechanizmów prawnych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane** (pkt 41 opinii).

W Obwieszczeniu Komisja trafnie jednak wskazuje: „TSUE uznaje, że (...) interesy publiczne oraz wymogi spoczywające na władzach publicznych (w obszarze ochrony środowiska – BI) sprawiają, że **obywatele i ich stowarzyszenia zyskują prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe**. Te prawa mają charakter zarówno procesowy, jak i materialny” (Obwieszczenie Komisji, pkt 35)

Konwencja z Aarhus

Konwencja:

- stanowi integralną część unijnego porządku prawnego (sprawa C-240/09 LZ I, pkt 30)
- jej postanowienia mogą mieć bezpośredni skutek, o ile spełniają przesłanki bezpośredniej skuteczności (sprawy: C-243/15 LZ II, pkt 55, C-664/15, Protect Natur, pkt. 39; C-240/09 LZ I)
- jej postanowienia mogą być poddawane wykładni w trybie art. 267 TFUE (np. sprawa C-240/09 LZ I i wiele dalszych)
- ma pierwszeństwo przed regulacjami prawa pochodnego (np. sprawy: C-71/14, East Sussex, pkt 56; wyrok C-260/11, Edwards i Pallikaropoulos, pkt 26)
- ale nie przed prawem pierwotnym

(m.in. B. Iwańska, Zróżnicowanie ...)

Prawo pochodne

Zakres i charakter implementacji art. 9 KA
w prawie pochodnym w odniesieniu do
państw członkowskich

Zakres harmonizacji

- obszar zharmonizowanego w prawie pochodnym dostępu do wymiaru sprawiedliwości
- pozostały obszar, który nie jest harmonizowany poprzez przepisy prawa pochodnego

Charakter harmonizacji

- W sprawach dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości - dyrektywie 2003/4/WE „Horyzontalny charakter dyrektywy 2003/4, szeroko interpretowany zakres jej stosowania oraz w istocie powszechnie (każdy wnioskodawca) gwarantowane prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących udostępniania informacji o środowisku (art. 6 dyrektywy) gwarantuje spójne ramy w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich w sprawach objętych zakresem art. 4 KA (żądanie dostępu do informacji o środowisku)”.
- **Inaczej w sprawach objętych zakresem art. 6 KA, a co za tym idzie art. 9 ust. 2 KA (ochrona prawa udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć) oraz zakresem art. 9 ust. 3 KA (działania i zaniechania naruszające krajowe prawo środowiska).**

W tych sprawach legislacyjna harmonizacja dostępu do sądów krajowych ma:

- „po pierwsze, **charakter częściowy (sektorowy)** wyrażony w tych przepisach prawa pochodnego, w których w sposób wyraźny zagwarantowany został dostęp do wymiaru sprawiedliwości,
- po drugie **charakter elastyczny** wyrażony w sposobie określenia elementów prawa dostępu do sądu w odnośnych przepisach prawa pochodnego (np. legitymacji skargowej, intensywności kontroli czy skutecznych środków odwoławczych)”.

(B. Iwańska, Zróżnicowanie..., s. wraz z przywołaną literaturą)

Orzecznictwo TSUE

Standard dostępu do sądu jest przedmiotem bardzo dynamicznej wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości, który wzbogaca treść i gwarancyjny charakter tego prawa w szczególności poprzez wymogi efektywnej ochrony prawnej jako prawa podstawowego (art. 47 Karty) oraz zasady ogólnej (art. 19 TUE - skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii),

- zarówno w obszarze zharmonizowanego prawa dostępu do sądu w prawie pochodnym (np. wykładnia art. 11 dyrektywy 2011/92)
- jak i w pozostałym obszarze, który nie jest zharmonizowany przez przepisy prawa pochodnego (np. w odniesieniu do art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/93, art. 4 ramowej dyrektywy wodnej)

Doniosłą rolę w kształtowaniu przez TSUE standardu w zakresie dostępu do sądu w odniesieniu do państw członkowskich pełnią zasada efektywnej (skutecznej) ochrony prawnej, zasada efektywności (effet utile) unijnego prawa ochrony środowiska, jego cele, zasada wysokiego stopnia ochrony środowiska, także wymagania wynikające z konwencji z Aarhus.

Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (2017/C 275/01)

- Powody opracowania opracowanie komunikatu wyjaśniającego w sprawie dostępu do wymiaru
 - bariery uniemożliwiające dostęp do sądów krajowych, które mają negatywny wpływ na sytuację osób prywatnych i organizacji pozarządowych.
 - potrzeba zwiększenia skuteczności administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości poprzez zwiększenie poziomu precyzji przepisów w oparciu o istniejące orzecznictwo TSUE
 - przedłużające się postępowania spowodowane brakiem jasności przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na przykład w odniesieniu do legitymacji procesowej i zakresu kontroli sądowej. przewidywalności potrzebnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych.

➤ Możliwe scenariusze

- Dalszy rozwój orzecznictwa TSUE
- Przyjęcie aktu prawa w zakresie dostępu do sądu
- Dalszy rozwój sektorowej regulacji w zakresie dostępu do sądu
- Opracowanie komunikatu wyjaśniającego w sprawie dostępu do wymiaru

Komunikat jest oparty na przepisach prawa UE, w tym na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz orzecznictwie TSUE i wyjaśnia w jaki sposób mogą być kwestionować decyzje, działania lub zaniechania władz publicznych przed sądem lub innym podobnym organem.

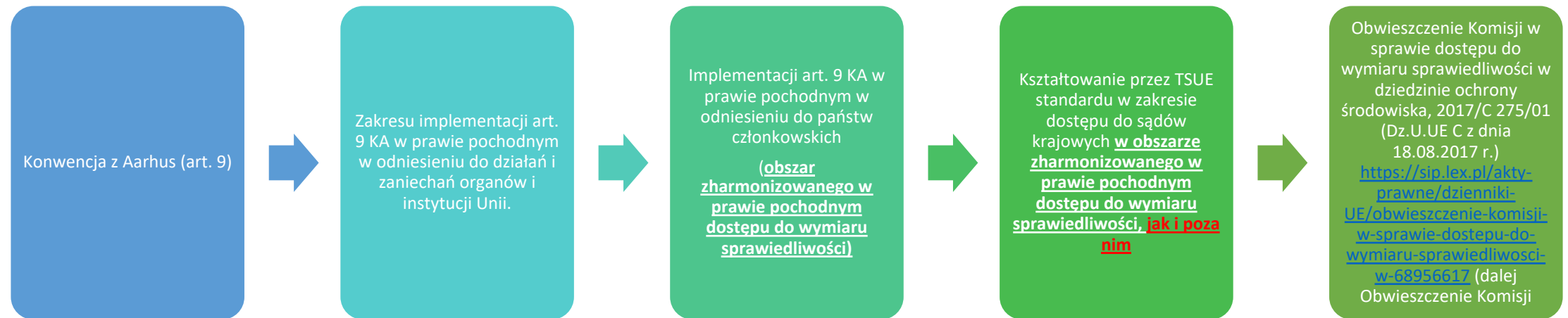
Komunikat nie obejmuje sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi oraz dostępu do TSUE w sprawach ochrony środowiska.

Dotyczy m.in. tych aspektów procesowych – regulowane na poziomie krajowym – które mają istotny wpływ na efektywność ochrony sądowej:

- Podstawy prawnej legitymacji procesowej i standardów unijnych w tym zakresie
- intensywności kontroli oraz skutecznych środków odwoławczych, jakie musi zapewnić sąd krajowy
- kosztów postępowania sądowego
- Terminowość, dostęp do praktycznych informacji

Obwieszczenie pkt 8-16

III Kształtowanie unijnego standardu w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości



1. Podstawa i zakres legitymacji skargowej

Podstawa i zakres legitymacji skargowa w prawie UE mogą być różne w zależności od:

- przedmiotu sprawy (spornego działania/ decyzji lub zaniechania), i w tym kontekście zakresu harmonizacji legislacyjnej prawa dostępu do sądu w prawie pochodnym
- uprawnionego (beneficjenta prawa dostępu do sądu) – organizacja pozarządowa zajmującą się ochroną środowiska, inny podmiotem

(Obwieszczenie, pkt 2.2-2.5)

Przedmiot sprawy (Obwieszczenie, pkt 2.2.-2.5)

- Wnioski o informacje dotyczące środowiska i prawo do otrzymania informacji (art. 9 ust. 1 KA)
- Konkretnie przedsięwzięcia podlegające wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art. 9 ust. 2 KA)
- Działania, zaniechania osób prywatnych i władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego dziedzinie środowiska (art. 9 ust. 3 KA)

W nawiązaniu do KA (art. 9), zakresu harmonizacji prawa dostępu do sądu w prawie pochodnym, a także orzecznictwa TSUE wyróżnić można trzy sytuacje:

- po pierwsze, gdy **dostęp do sądu wynika wprost z przepisów prawa unijnego** (np. art. 6 dyrektywy 2003/4, art. 11 dyrektywy 2011/92/UE, art. 12 i 13 dyrektywy 2004/35/WE), czyli sytuacje kiedy istnieje wprost przepis prawa pochodnego wiążący określone prawa (np. prawo udziału w podejmowaniu decyzji, prawo dostępu do informacji o środowisku) z gwarancją efektywnej ochrony prawnej (prawo do sądu),
- po drugie, gdy **dostęp do sądu nie wynika z przepisów prawa unijnego/** nie jest wprost przyznane w przepisie dyrektywy (np. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43), ale **wywodzony jest z treści bezpośrednio skutecznego art. 9 ust. 2 KA** (np. sprawa Sprawa C-243/15 LZ II)
- po trzecie, gdy **dostęp sądu nie wynika ani z unijnego prawa pochodnego** (bo brak jest bezpośrednio skutecznego przepisu przyznającego takie prawo) **ani nie mieści się w prawie do sądu przyznanym przez art. 9 ust. 2 KA, ale wywodzony jest z krajowych regulacji proceduralnych wykładanych w zgodzie z art. 9 ust. 3 KA w zw. z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP** (sprawy: C-664/15 Protect)

(B. Iwańska, M. Baran, *Access of an environmental organisation to court...*, s. 63)

Ważny wyrok w sprawie C-432/21 Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczący art. 9 ust. 3 w zw. z art. 47 Karty uzasadniający wyróżnienie czwartej sytuacji

Uprawniony:

- organizacja pozarządowa zajmującą się ochroną środowiska
- inny podmiot (dotyczy to także jednostek)

Obwieszczenie, m.in. pkt 1.3.

➤ Osoby fizyczne

- „wystarczający interes” „naruszenie prawa” (C- 570/13, Gruber, pkt 29-51; C-535/18, IL);
- szersza kategoria – kategoria osób „dotkniętych szkodą wyrządzoną w środowisku” (zaistniałą lub prawdopodobną) - sprawa C-529/15 G. Folk, pkt 41-50

➤ Organizacje ekologiczne (szczególna rola organizacji ekologicznych)

„ochrona prawna w sprawach z zakresu ochrony środowiska nie służy z reguły indywidualnym interesom skarżących, lecz także lub nawet wyłącznie interesowi ogólnemu” (opinia rzecznik generalnej J. Kokot w sprawie C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, pkt 40)

„ stowarzyszenie (...) może *de facto* być dotknięte naruszeniem norm w zakresie ochrony gatunkowej na podstawie prawnie uznanego interesu tej organizacji w zakresie ochrony środowiska (opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie C-243/15, pkt 48).

Komisja w Obwieszczeniu odnosząc się do legitymacji w obszarze „ochrony praw materialnych” wskazuje na ochronę zdrowia, prawo własności, prawo do korzystania ze środowiska, a w przypadku organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska [na ochronę środowiska naturalne za pośrednictwem wymogów unijnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska](#) (pkt 101)

Oderwanie od indywidualnych praw/interesów danej organizacji w danym postępowaniu poprzez konstrukcję domniemania prawnego

(M. Baran, Dostęp....)

A. Legitymacja skargowa (prawo dostępu do informacji o środowisku)

Art. 9 ust. 1 Konwencji (art. 6 dyrektywy 2003/4)

- Obszar zharmonizowanego w prawie pochodnym prawa dostępu do sądu
- Dyrektywa 2003/4 – art. 6
- „każdy” (czyli zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne) zwracający się o udostępnienie informacji o środowisku ma prawnie zagwarantowaną legitymację procesową uprawniającą do kwestionowania decyzji, działania lub zaniechania organu krajowego odpowiedzialnego na rozpatrzenie wniosku o udostępnienie wnioskowanej informacji
- Jednolity standard

Sprawa C-71/14 East Sussex

„artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4 stanowi w istocie, że państwa członkowskie wprowadzą niezbędne przepisy, aby zapewnić, że każda osoba występująca z wnioskiem o udzielenie informacji będzie mogła wszcząć postępowanie, w ramach którego działania lub zaniechania danego organu władzy publicznej będą mogły zostać ponownie rozpatrzone przez ten lub inny organ władzy publicznej lub stać się przedmiotem kontroli administracyjnej przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa” (pkt 50)

B. Legitymacja skargowa (prawo udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko)

Art. 9 ust. 2 Konwencji

- Art. 11 dyrektywy 2011/92/WE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko;

- Art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych;

- Art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III)

- inne przedsięwzięcia podlegające wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (obszar niezharmonizowanego prawa dostępu do sądu- np. przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 lub na stan wód)

- Fragmentaryczna i elastyczna harmonizacja (
- członkowie zainteresowanej społeczności: a) mający wystarczający interes lub ewentualnie; b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, mają dostęp

Doktryna naruszenia prawa niesie ryzyko bowiem ochrona środowiska służy zwykle ogólnemu interesowi społecznemu nie przyznaje praw jednostkom (Obwieszczenie Komisji, s. 13)

- Wymóg zapewnienia szerokiego dostępu do sądu
- Legitymacja de lege organizacji pozarządowych spełniających wymogi określone w prawie krajowym

Rola organizacji pozarządowych w ochronie środowiska naturalnego oraz ochrona sądowa w sprawach środowiskowych

59. Postanowienia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska naturalnego będące przedmiotem niniejszego sporu wywodzą się z następującego założenia: **środowisko naturalne nie jest dobrem indywidualnym, lecz zbiorowym. Za zapobieganie szkodom w środowisku naturalnym odpowiedzialne jest społeczeństwo, a nie jedynie poszczególne osoby lub wyodrębnione interesy.** Z tej perspektywy przepisy konwencji z Aarhus i zmienionej dyrektywy 85/337 nabierają formy prawnej odpowiadającej powództwu zbiorowemu(22). Jednostka chroni się, jeżeli działa w grupie, a suma jednostek wzmacnia grupę. Interesy indywidualne i ogólne są w ten sposób lepiej chronione, a wszyscy uczestnicy osiągają więcej korzyści niż strat. **Z tego względu oba te akty prawne przyznają ważną rolę organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska naturalnego** (opinia RG E. Sharpston w sprawie C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, pkt 59)

Sprawa C-570/13 Karoline Gruber (art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92; art. 9 ust. 2 KA)

- swoboda regulacyjna PC w zakresie definiowania pojęcia „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa” (...) ograniczona jest wymogiem zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości

- pojęcia te nie mogą być definiowane w sposób zwięzający („nie można nadmiernie utrudniać ochrony praw przyznanych na mocy praw UE” – Obwieszczenie , pkt 103)

- ograniczając prawo do zaskarżenia decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia OOS danego **przedsięwzięcia tylko do podmiotów ubiegających się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska oraz gminy miejsca przedsięwzięcia**, prawo krajowe pozbawia tego prawa dużej liczby jednostek, także tych którzy ewentualnie mogą spełniać przesłanki przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92.

32 Wynika z tego, że nie wszystkie osoby fizyczne, prawne lub organizacje objęte pojęciem „zainteresowanej społeczności” powinny mieć dostęp do procedury odwoławczej w rozumieniu wspomnianego art. 11, lecz jedynie te, które mają wystarczający interes prawny lub ewentualnie podnoszą naruszenie prawa.

38 (...) państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa” (...)

39 Niemniej z brzmienia art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92, jak też z art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus wynika, że ten zakres uznania jest ograniczony poszanowaniem celu zapewnienia **zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości**.

40 O ile zatem ustawodawca krajowy może w szczególności ograniczyć prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania, o których mowa w art. 11 dyrektywy 2011/92, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, to jest praw indywidualnych, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawa podmiotowe (...), o tyle przepisy tego artykułu dotyczące środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, **nie mogą być interpretowane w sposób zwięzający**.

41 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że K. Gruber jest „sąsiadką” w rozumieniu § 75 ust. 2 Gewerbeordnung, a pojęciem tym są objęte **osoby, dla których budowa, istnienie lub eksploatacja obiektu działalności gospodarczej może stwarzać zagrożenie lub uciążliwość lub też stanowić zagrożenie dla ich własności lub innych praw rzeczowych**.

42 W świetle brzmienia tego przepisu osoby objęte pojęciem „sąsiada” mogą należeć do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92. Tymczasem ci „sąsiedzi” dysponują środkami prawnymi tylko w odniesieniu do zezwolenia na budowę lub użytkowanie obiektu. Nie będąc stronami postępowania ustalającego konieczność przeprowadzenia OOS, nie mogą też kwestionować tej decyzji w ramach ewentualnej skargi na decyzję o udzieleniu zezwolenia. **Tym samym, ograniczając prawo do zaskarżenia decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia OOS danego przedsięwzięcia tylko do podmiotów ubiegających się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska (Umweltanwalt) oraz gminy miejsca przedsięwzięcia, UVP-G 2000 pozbawia tego prawa dużej liczby jednostek, w tym w szczególności „sąsiadów”, którzy ewentualnie mogą spełniać przesłanki przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92.**

43 To niemal generalne wyłączenie ogranicza zakres art. 11 ust. 1 i jest tym samym niezgodne z dyrektywą 2011/92.

Sprawa C-570/13 Karoline Gruber

Rola jednostek w egzekwowaniu unijnego
prawa ochrony środowiska

48 Jak zaznaczono, przepisy Gewerbeordnung przyznają sąsiadom możliwość zgłoszenia zastrzeżeń **w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na budowę i użytkowanie obiektu działalności gospodarczej**, jeżeli realizacja takiego obiektu niesie **ryzyko zagrożenia dla ich życia, zdrowia, własności lub może powodować dla nich uciążliwości**.

49 Niemniej taka procedura **ma na celu głównie ochronę interesu prywatnego jednostek, nie ma natomiast szczególnych celów środowiskowych w interesie społeczeństwa**.

Sprawa -115/09 Bund (legitymacja organizacji ekologicznych, pojęcie „naruszenia prawa”) - art. 11 dyrektywy 2011/92 (art. 9 ust. 2 KA)

Doktryna „naruszenia prawa” ograniczona do „materialnego prawa podmiotowego” nie może odnosić się do organizacji ekologicznych

45 W odniesieniu do takich przepisów jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym – **jeśli dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę** w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania wspomniane w art. 10a dyrektywy 85/337, **tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, takie ograniczenie nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska**, w przeciwnym razie naruszy to art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337.

47 Z powyższego wynika przede wszystkim, że **pojęcie „naruszenie prawa” nie może zależeć od warunków, które mogą być spełnione tylko przez inne osoby fizyczne lub prawne**, takich jak np. warunek bycia bliższym lub dalszym sąsiadem instalacji lub warunek odczuwania w ten czy inny sposób skutków jej działania.

48 (...) art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337 należy rozumieć w ten sposób, że **wśród „praw, które mogą być naruszone”, z których mają korzystać stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny koniecznie znaleźć się przepisy prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność.**

„W przeciwieństwie do osób fizycznych i prawnych, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska naturalnego **zawsze spełniają warunek bycia „zainteresowaną społecznością” w zakresie, w jakim spełniają, jak wskazuje art. 1 ust. 2, „wymagania przewidziane w prawie krajowym”** (opinia RG E. Sharpston w sprawie C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, pkt 42

Sprawa C- 263/08 Djurgården-Lilla Värtans
Miljöskyddsförening, pkt 42 - art. 11 dyrektywy
2011/92 (art. 9 ust. 2 KA)

„Wymagania przewidziane w prawie krajowym”
jako warunek legitymacji skargowej organizacji
pozarządowych zajmujących się ochroną
środowiska naturalnego

Zakres uznania PC ograniczony
- kryterium „szerokiego dostęp do wymiaru
sprawiedliwości”,
- wymogiem zapewnienia skuteczność
przepisów dyrektywy dotyczących prawa
odwołania się do sądu.

45 Wprawdzie art. 10a dyrektywy 85/337, poprzez odesłanie do art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, **pozostawia ustawodawcom krajowym określenie przesłanek, jakie mogą być wymagane, aby organizacja pozarządowa** działająca na rzecz ochrony środowiska, jak na przykład stowarzyszenie, mogła skorzystać z prawa odwołania się w wyżej przywołanych okolicznościach, **jednak przepisy krajowe wydane na tej podstawie muszą, po pierwsze, gwarantować „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, a po drugie, zapewnić skuteczność przepisów dyrektywy 85/337 dotyczących prawa odwołania się do sądu.** W konsekwencji te przepisy krajowe nie mogą grozić pozbawieniem wszelkiego znaczenia przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi osoby mające wystarczający interes, aby sprzeciwić się danemu przedsięwzięciu lub osoby, których prawa przedsięwzięcie to może naruszać, a wśród nich stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny mieć legitymację procesową do występowania przed właściwymi sądami.

Formuła Djurgården-Lilla Värtans

- Przedmiot działalności (pkt 45)
- Kryterium liczny członków (pkt 47 -52)
- Kryterium udziału we wcześniejszym postępowaniu (pkt 32-39, także sprawa C-664/15 Protect pkt 62)
- Inne kryteria

(zob. także Obwieszczenie Komisji, pkt 2.3.2.2. oraz M. Baran, Dostęp.....)

Sprawa C-243/15 LZ II (budowa
ogrodzenia na obszarze chronionym)

Sprawa C- 664/15 Protect

Sprawa C-432/21 Komisja Europejska p.
Rzeczypospolitej Polskiej

Kwestia zakresu zastosowania art. 9 ust. 2 KA

- przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko określone w załączniku I (art. 6 ust. 1 pkt a)
- pozostałe - otwarta rodzajowo kategoria przedsięwzięć, wymagających decyzji na ich podjęcie, które „mogą znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 6 ust. 1 lit. b).

Sprawa C-243/15 LZ II (budowa
ogrodzenia na obszarze chronionym)

- przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 wchodzą w zakres art. 6 KA, a co za tym idzie art. 9 ust. 2 KA
- legitymacja skargowa wywodzona z art. 9 ust. 2 KA w powiązaniu z art. 47 Karty
- konkretyzacją uprawnień, jakie organizacja ochrony środowiska, która spełnia wymogi art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, może wywieść z przepisów prawa unijnego w przypadku postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43. Są nimi:
 - Prawo udziału
 - Prawo powołania
 - prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do sądu (art. 47 Karty w zw. z art. 9 ust. 2 i 4 KA)

Sprawa C- 664/15 Protect (pozwolenia na pobór wody do celów produkcji śniegu)

Charakter spornego przedsięwzięcia

Jeśli sporne przedsięwzięcie mogło mieć znaczące negatywne oddziaływanie na stan wód wówczas

- objęte jest zakresem art. 6 ust. 1 lit b) konwencji,
- a wydana decyzja wodnoprawna zakresem art. 9 ust. 2 tej konwencji, gwarantującym organizacji ochrony środowiska spełniającą wymagania określonej w art. 2 ust. 5 Konwencji odpowiednio udział w postępowaniu oraz dostęp do sądu dla ochrony jej uprawnień wywiedzionych z prawa UE

”Organizacja ochrony środowiska taka jak Protect, która spełnia określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus wymagania dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu tego przepisu, powinna mieć możliwość zakwestionowania w ramach środka prawnego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 tej konwencji, przepisów prawa krajowego wdrażających prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w tym przepisów prawa krajowego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 59, 60)” – pkt 39.

Sprawa C-432/21 Komisja Europejska p.
Rzeczypospolitej Polskiej

Planu urządzania lasów

Poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do **zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzania lasu** w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy **art.6 ust.3 dyrektywy 92/43, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus**

C. Legitymacja skargowa (działania,
zaniechania władz publicznych lub osób
prywatnych naruszający krajowe prawo
ochrony środowiska)

art. 9 ust.3 KA

„Członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”

Sprawa C- 529/15 Folk

Formuła „osoby dotkniętej lub lub prawdopodobnie dotkniętej” (prawo do korzystania ze środowiska)

Obszar zharmonizowanego prawa dostępu do sądu – art. 12 i 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu

Żądanie podjęcia działań oraz dostęp do sądu – kontrola działań lub zaniechania działania właściwych władz na mocy niniejszej dyrektywy pod kątem ich proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem (art. 12 i 13 dyrektywy).

Osoby fizyczne lub prawne, które:

- a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub
- b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,
- c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe Państwa Członkowskiego wymaga jako warunek wstępny,

są uprawnione do żądanie podjęcia działań oraz mają legitymację skargową

45 (...) trzy odrębne kategorie osób mogących wszcząć procedury, o których mowa w art. 12 i 13 tej dyrektywy.

47 O ile państwa członkowskie dysponują zakresem uznania przy ustalaniu, co stanowi „wystarczający interes” – pojęcie przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/35, lub „naruszenie prawa” – pojęcie przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy, o tyle nie dysponują one zakresem uznania w odniesieniu do prawa do zaskarżenia przysługującego osobom, na które szkody wyrządzone środowisku naturalnemu miały lub mogły mieć niekorzystny wpływ, jak wynika to z art. 12 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy.

49 Wykładnia prawa krajowego, która pozbawiałaby wszystkich uprawnionych do rybactwa prawa do wszczęcia procedury odwoławczej w następstwie wyrządzonych środowisku naturalnemu szkód prowadzących do zwiększenia śmiertelności ryb, chociaż szkody te dotyczą ich bezpośrednio, nie przestrzega zakresu wspomnianych art. 12 i 13 i jest tym samym jest niezgodna z tą dyrektywą.

art. 9 ust.3 KA

Obszar niezharmonizowanego prawa
dostępu do sądu

Linia orzecznicza TS dotycząca legitymacji skargowej organizacji ekologicznej na podstawie art. 9 ust. 3 w zw. z art. 47 Karty

- C-240/09 Lesoochronárske zoskupenie VLK (LZ I) – zezwolenia na odstąpienie od ochrony gatunkowej (art. 16 dyrektywy 92/43)
- C-243/15 Lesoochronárske zoskupenie VLK (LZ II) – zezwolenie na przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43)
- C-664/15 Protect (pozwolenie wodnoprawne)
- C-873/19 Deutsche Umwelthilfe eV (zezwolenie na homologację pojazdu)

Sprawa C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK (LZ I)*

Decyzja zezwalająca na odstępstwo od systemu ochrony gatunkowej niedźwiedzia brunatnego (sporna decyzja) – art. 16 dyrektywy 92/43

- art. 9 ust. 3 nie mówi o żadnym wyraźnym i precyzyjnym obowiązku, który mógłby bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek, ponieważ podlega wprowadzeniu dalszych środków przez umawiające się strony; nie jest bezpośrednio skuteczny z uwagi na odesłanie do prawa krajowego (pkt 45 i 46).
- TS orzekł jednak również, że postanowienia art. 9 ust. 3, choć zostały sformułowane w sposób ogólny, mają na celu zapewnienie skutecznej ochrony środowiska (pkt 46) i że nie „można [...] dokonać wykładni postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, która powodowałaby w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione” (pkt 49).
- zadaniem sądu jest więc dokonanie „w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe” – **prounijnej wykładni** przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 KA

„tak aby umożliwić **organizacji zajmującej się ochroną środowiska** zaskarżenie do sądu **decyzji** wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska” (pkt 51)

Sprawa 664/15 Protect (pozwolenia na pobór wody do celów produkcji śniegu)

„wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”

48 Wyrażenie „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, choć oznacza, że państwa będące stronami zachowują uprawnienia dyskrecyjne przy stosowaniu tego przepisu, **nie może bowiem pozwalać na to, by wprowadzały one wymagania tak surowe**, że faktycznie **organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym przepisie**.

51 (...) z powodu braku uznania statusu strony postępowania wodnoprawnego organizacja ochrony środowiska, nawet jeżeli spełnia wymogi określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności”, nie może zgodnie z prawem austriackim wnieść skargi do sądu krajowego celem zakwestionowania decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.

52 Wykluczając w ten sposób całkowicie prawo organizacji ochrony środowiska do zaskarżenia takiej decyzji udzielającej pozwolenia, odnośne krajowe przepisy proceduralne są sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty.

58 (...) art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż prawidłowo utworzona i działająca zgodnie z wymogami przewidzianymi w prawie krajowym organizacja ochrony środowiska powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.

- Prounijna wykładnia krajowych przepisów proceduralnych („w zakresie w jakim jest to możliwe”) , w braku możliwości (pkt 54)
- niezastosowanie krajowego przepisu proceduralnego wymagającego od danej organizacji ochrony środowiska statusu strony postępowania, aby mogła wnieść skargę na decyzję udzielającą pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód (pkt 55)

Sprawa C-873/19 Deutsche Umwelthilfe eV

Zezwolenie na homologację typu WE pojazdów

- Rozporządzenia (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1).
- Podstawa prawna art. 114 TFUE
- Zezwolenie na homologację typu WE pojazdów
- Zezwolenie nie dotyczy przedsięwzięcia tylko produktu

Sąd odsyłający:

- Organizacja ekologiczna nie ma legitymacji skargowej (system indywidualnych środków zaskarżenia oparty na prawie podmiotowym) ; nie można w drodze analogii stosować przepisów dotyczących przedsięwzięć
- Pytanie sądu odsyłającego – czy legitymację procesową można wywieść z art. 9 ust. 3 KA w zw. z art. 47 Karty (choć art. 9 ust. 3 KA nie ma wywiera bezpośredniego skutku)

Sprawa C-873/19 Deutsche Umwelthilfe eV

- TS jest właściwy w sprawie wykładni KA – pkt 48
- Cel rozporządzenia – środowiskowy („zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska, a dokładniej znaczące zmniejszenie emisji NOx pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń” – pkt 51
- Sporna decyzja niezgodna z Rozporządzeniem 715/2017 jest objęta zakresem art. 9 ust. 3 KA (choć podstawą prawną rozporządzenia jest art. 114 TFUE, a nie art. 192 TFUE – szerokie rozumienie pojęcia „przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska” zgodnie z definicją pojęcia „prawo ochrony środowiska” w Rozporządzeniu 1367/2006) – pkt 52-54
- Skarżąca organizacja spełnia wymagania prawa krajowego w rozumieniu art. 2 ust. 4 (społeczeństwo) i 9 ust. 3 KA, nadto zalicza się do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 2 ust. 5 KA) – pkt 61-62
- Pojęcie „wymagań określonych w prawie krajowym” [odnosi się do określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka prawnego, a nie przedmiotu](#) („państwa członkowskie nie mogą ograniczyć przedmiotowego zakresu stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus poprzez wyłączenie z zakresu przedmiotu skargi pewnych kategorii przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska”, pkt 64)
- Prounijna wykładnia praw krajowego zgodna z art. 9 ust. 3 KA oraz obowiązkiem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, także przepisach praw ochrony środowiska (art. 47 Karty) – pkt 66

Sprawa C-873/19 Deutsche Umwelthilfe eV

- Jeśli wykładnia zgodna nie jest możliwa, „sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, jako organ państwa członkowskiego, **obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii** w ramach toczącego się przed tym sądem sporu” [...] pkt 77
- Art. 9 ust. 3 KA nie jest bezpośrednio skuteczny
- 79 Jednakże przewidziany w tym postanowieniu zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy ustanawianiu zasad regulujących prawo do środka prawnego, nie ma wpływu na ciążący na tych państwach **obowiązek zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego, przewidzianego** w art. 47 karty, o czym przypomniano zresztą również w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus. Tymczasem art. 47 karty jest sam w sobie wystarczający i nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać (...). Na artykuł ten można zatem powoływać się jako na postanowienie wyznaczające granicę uprawnień dyskrejonalnych pozostawionych państwom członkowskim na mocy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 81 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że **art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty** należy interpretować w ten sposób, że **sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do wszczynania postępowań sądowych zgodnie z prawem krajowym, było pozbawione możliwości zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE pojazdów, która może być spreczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.**

Wyrok WSA w Warszawie a dnia 20 marca 2020
IV SA/WA 1248/19

udział organizacji ekologicznej w postępowaniu
w sprawie wydania pozwolenia
wodnoprawnego

Art. 402 ust. 1 Prawa wodnego
W postępowaniach dotyczących zgód
wodnoprawnych nie stosuje się przepisów art.
[31](#) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks
postępowania administracyjnego.

WSA odstąpił od stosowania art. 402 PW z uwagi na jego sprzeczność z prawem UE (w
nawiązaniu do sprawy Protect), a to z:

- art. 9 ust. 3 (prawo do sądu)
- art. 47 Karty (prawo do skutecznego środka prawnego)
- Art. 14 „Państwa Członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach”.

C- 237/07 Janecek
(zob. także sprawa C-404/13 ClientEarth, pkt 56)

Formuła „osoby bezpośrednio dotkniętej” (A. Sikora)

38 W ten sposób, we wszystkich przypadkach, w których nieprzestrzeganie środków wymaganych przez dyrektywę dotyczących jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego, mogło stanowić **zagrożenie dla zdrowia osób**, Trybunał orzekł, że osoby te powinny mieć możliwość powołania się na zawarte w tych dyrektywach przepisy imperatywne (zob. ww. wyroki: z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom i C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, a także z dnia 17 października 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom).

39 Z powyższego wynika, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych lub dopuszczalnych wartości powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu działania z chwilą zaistnienia takiego niebezpieczeństwa.

2. Intensywność kontroli

(na podstawie Obwieszczenie Komisji - pkt 3.3)

➤ Intensywność kontroli (*Obwieszczenie, pkt 123 i 124*)

„Intensywność kontroli, inaczej jej standardy, określają, na ile szczegółowo sąd krajowy jest obowiązany badać zgodność z prawem odnośnej decyzji, działania lub zaniechania. Podejścia w tej sprawie znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

W jednych krajach kontrola może być skoncentrowana na kwestiach proceduralnych, a w innych może polegać na pełnej kontroli spornej decyzji, działania lub zaniechania, włącznie z możliwością, że sędziowie mogą zastąpić wnioski organu władzy publicznej swoją własną oceną.

Intensywność kontroli lub jej standardy nie są szczegółowo określone w konwencji z Aarhus ani przepisach prawa wtórnego Unii. Jednak orzecznictwo TSUE rzuca pewne światło na minimalne wymogi, które musi spełniać kontrola sądowa, aby mogła być uznana za skuteczną”.

➤ Zasada procedur krajowych (N. Półtorak)

„w braku szczególnych uregulowań w prawie Unii (...) określenie zakresu kontroli sądowej „należy do porządków prawnych państw członkowskich, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności” C-71/14 East Sussex, pkt 53.

Sprawa C- 71/14 East Sussex, pkt 58
Obwieszczenie pkt 3.3.1

Formuła East Sussex „skuteczne zastosowanie
(...) odpowiednich zasad i norm prawa Unii”

- krajowe procedury odwoławcze dotyczące wniosków o dostęp do informacji o środowisku muszą umożliwiać właściwemu sądowi lub trybunałowi „skuteczne zastosowanie (...) odpowiednich zasad i norm prawa Unii”
- „zarówno kwestia, czy jakiś składnik kosztów dotyczy „udostępnienia” wnioskowanych informacji i może zatem jako taki zostać uwzględniony w celu obliczenia nałożonej opłaty, jak i kwestia, czy łączna kwota opłaty jest uzasadniona, stanowią kwestie dotyczące prawa Unii. Powinny one być przedmiotem kontroli administracyjnej i sądowej, która zostaje przeprowadzona na podstawie obiektywnych kryteriów i która może zapewnić całkowite poszanowanie przesłanek wynikających z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4” (pkt 59)

Kontrola zgodności z prawem
materialnym i formalnym

- art. 9 ust. 2 KA oraz sprawa C-137/14 Komisja p. Niemcom kontrola powinna dotyczyć „zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, pod względem materialnym lub formalnym, w całości”
- także w obszarze zastosowania art. 9 ust. 3 (wyroki East Sussex i Janecek, Wytyczne na temat stosowania KA)

Obwieszczenie, pkt 3.3.2.1 (zasada skuteczności)

Kontrola zgodności z prawem formalnym

Obwieszczenie pkt 3.3.2.2.

„Błędy proceduralne, które mogą prowadzić do niezgodności z prawem danej decyzji, działania lub zaniechania, mogą być związane z

- 1) kompetencjami danego organu w zakresie podejmowania odnośnych decyzji lub działań;
- 2) obowiązkową procedurą przewidzianą w procesie podejmowania decyzji (np. konsultacje społeczne lub ocena oddziaływania na środowisko); lub
- 3) Formą, jaką przybiera dana decyzja, działanie lub zaniechanie”.

Pkt 2 – wymogi regulowane przez prawo UE

Kontrola zgodności z prawem materialnym

Obwieszczenie pkt 3.3.2.3.

Komisja w Obwieszczeniu wskazuje na 4 aspekty kontroli zgodności z prawem materialnym

- Okoliczności sprawy
- Ocenę zasadności decyzji, działania, zaniechania
- Skuteczne stosowanie odpowiednich zasad i norm UE (formuła East Sussex)
- Kontrolę uznania administracyjnego (dyrektywa 2011/92; dyrektywa 92/43, dyrektywa Cafe)
- Zasadę proporcjonalności (np. C-2/10 (wyrok Trybunału z dnia 21.07.2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl i Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia)
- Ocenę krajowych aktów prawnych i regulacyjnych
- Badanie ważności aktów przyjętych przez UE (pytania prejudycjalne)

3. Odpowiednie i skuteczne środki odwoławcze

(na podstawie Obwieszczenie Komisji - pkt 4
oraz najnowszego orzecznictwa TSUE)

„Istnieje ogólny wymóg, aby każdy organ państwa członkowskiego **zniósł sprzeczne z prawem skutki naruszenia prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska**.

Państwa członkowskie powinny również **powstrzymać się od wprowadzania wszelkich środków, które mogą w poważnym stopniu zagrozić osiągnięciu wyników przewidzianych w unijnych przepisach ochrony środowiska**. Państwa członkowskie mają swobodę uznania w odniesieniu do skutecznych środków odwoławczych, pod warunkiem że środki te są zgodne z zasadami równowagi i skuteczności”.

(Obwieszczenie, s. 27)

Odpowiednie i skuteczne środki
odwoławcze

- **Charakter uchybienia proceduralnego** (związek przyczynowy pomiędzy uchybieniem proceduralnym a brzmieniem ostatecznej zaskarżonej decyzji) „nie każde uchybienie proceduralne nieuchronnie prowadzi do skutków mogących mieć wpływ na brzmienie takiej decyzji” „skuteczne środki odwoławcze, takie jak cofnięcie decyzji, nie muszą zostać zastosowane, jeżeli uchybienie proceduralne, na które się powołano, nie spowodowało żadnych zmian w tej decyzji” (Obwieszczenie, pkt 158 oraz sprawa C-72/12 Altrip, pkt 51)
- **Zawieszenie, cofnięcie lub unieważnienie decyzji lub aktów prawnych niezgodnych z prawem, w tym zaprzestanie stosowania aktów prawnych i regulacyjnych**

„do właściwych organów państwa członkowskiego należy podjęcie, w zakresie ich kompetencji, wszelkich ogólnych lub szczególnych środków niezbędnych do zapewnienia, że przedsięwzięcia zostaną zbadane w celu ustalenia, czy mogą one znacząco oddziaływać na środowisko a jeśli tak, aby zapewnić, że zostaną one poddane ocenie wpływu (zob. w tym celu sprawa C-72/95 Kraaijeveld i in. [1996] Rec. I-5403, pkt 61 ...).

Takie szczególne środki obejmują, z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych przez zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, cofnięcie lub zawieszenie już udzielonej zgody, w celu przeprowadzenia oceny wpływu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. na mocy dyrektywy 85/337.

Państwo członkowskie jest również zobowiązane do naprawienia szkody spowodowanej nieprzeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko”

Sprawa C-201/02 Wells (pkt 65-66) - zezwolenie na przedsięwzięcie bez przeprowadzenia ooś

Odpowiednie i skuteczne środki
odwoławcze

- nakaz wprowadzenia pominiętych środków (Sprawa Janecek)
- orzeczenia aresztu dla celów egzekucji względem osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej (sprawa C-752/18 Deutsche Umwelthilfe eV (uporczywe niewykonywanie prawomocnego orzeczenia sądu nakazującego zmianę „planu działań w zakresie ochrony powietrza”))
- Naprawienie szkody (linia orzecnicza)
 - Sprawa Wells
 - Sprawa Leth
 - Sprawa C-61/21 JP

Ponadto należy przypomnieć, że pełną skuteczność prawa Unii oraz skuteczną ochronę praw, jakie wywodzą z niego jednostki, może – w stosownym przypadku – zagwarantować zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, za które można przypisać mu odpowiedzialność, a zasada ta jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na którym opiera się Unia”

- Środki tymczasowe
 - Sąd krajowy musi mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych (spraw C-416/10 Krizan, pkt 109; zagwarantowanie skutecznego prawa do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia)
 - Sprawa Turów

Sprawa C-570/13 Karoline Gruber (art. 11
ust. 1 dyrektywy 2011/92)

„Artykuł 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego decyzja administracyjna ustalająca, że nie ma obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla danego przedsięwzięcia, posiada moc wiążącą wobec sąsiadów pozbawionych prawa do zaskarżenia tej decyzji administracyjnej, o ile ci sąsiedzi będący członkami „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy spełniają kryteria przewidziane w prawie krajowym w odniesieniu do „wystarczającego interesu prawnego” lub „naruszenia prawa”.

Do sądu krajowego należy zbadanie, czy warunek ten jest spełniony w zawisłej przed nim sprawie.

Jeżeli ma to miejsce, **powinien on stwierdzić brak mocy wiążącej względem tych sąsiadów decyzji administracyjnej o nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko**”.

Sprawa C- 234/15 LZ II

„Organizacja taka (organizacja ekologiczna- BI) powinna zatem móc zakwestionować w ramach tegoż środka prawnego nie tylko decyzję o odstąpieniu od dokonania stosownej oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko konkretnego obszaru, ale również stosownie do okoliczności – ocenę sporządzoną w sposób wadliwy (zob. analogicznie w odniesieniu do art. 10a dyrektywy 85/337, wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 37)”.

Tytułem podsumowania

Brak wyraźnego uznania prawa do życia w czystym środowisku w prawie UE, w tym w Karcie praw podstawowych aktualizuje poszukiwanie inspiracji w innych źródłach:

A. Sikora wskazuje:

- po pierwsze, na orzecznictwo ETPcz w dziedzinie środowiska, i zjawisko praw wywodzonych z innych praw podstawowych zawartych w karcie, *prawa do życia (art. 2 Karty i art. 2 Konwencji); prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu (art. 7 Karty i art. 8 Konwencji)*
- po drugie na linię orzeczniczą Trybunału dotyczącą bezpośredniego skutku norm zawartych w dyrektywach, których celem jest także ochrona zdrowia; dotyczy to przykładowo regulacji sektorowych, takich jak np. ochrona powietrza, ochrona wód (pojęcie „praw częściowych” w dziedzinie środowiska).
- po trzecie, na gwarantowane, w unijnym prawie ochrony środowiska, prawa proceduralnych (prawie do informacji, prawie udziału czy prawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości), których celem, w nawiązaniu do art. 1 Konwencji z Aarhus, jest *przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności*

Sikora A., Constitutionalisation of environmental protection in EU law, Zutphen 2020, w szczególności s. 238 i n.

Zbiór wspólnych wartości i standardów

KA stanowi ona integralną część unijnego porządku prawnego

Jej postanowienia mogą mieć bezpośredni skutek o ile spełniają przesłanki bezpośredniej skuteczności.

Postanowienia KA mogą być poddane wykładni w trybie art. 267 TFUE

Konwencja ma pierwszeństwo przed regulacjami prawa pochodnego, ale nie przed prawem pierwotnym



W przypadku ustawodawcy krajowego ograniczenie swobody regulacyjnej ma podwójny charakter - obowiązujący standard w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości określony jest w pierwszej kolejności w konwencji z Aarhus, a następnie w przyjętych regulacjach unijnych stanowiących wykonanie zobowiązań wynikających z konwencji. (Zob. J. Ebbesson, *Access to Justice at the National Level...*, s. 247–270).



W obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska (także pozostałych filarów KA) międzynarodowe, unijne i krajowe systemy prawne zostały połączone w oparciu o zbiór wspólnych wartości i standardów, gwarantowanych kompetencjami TSUE, sądów krajowych oraz Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (J. H. Jans, *Judicial Dialogue and Judicial Competition and Global Environmental Law...* s. 165)



Dziękuję za uwagę

Materiały źródłowe:

Baran M, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, EPS 2020, nr 11, s. 15-33.

Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Kraków 2014.”

Darpö J., Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9 (3) and 9 (4) of the Aarhus Convention in the Seventeen of the Member States of the European Union [w:] National Courts and EU Environmental Law, red. J.H. Jans, R. Macrory, A.-M. Moreno Molina, Zutphen 2013.

Jans J.H., Judicial Dialogue and Judicial Competition and Global Environmental Law: A Case Study on the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters [w:] National Courts and EU Environmental Law, red. J.H. Jans, R. Macrory, A.-M. Moreno Molina, Zutphen 2013.

Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020, nr 10, s. 5-21.

Iwańska B., *Koncepcja "skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.

Iwańska B., Baran M., Access of an environmental organisation to court in light of the EU standard set by the principle of effective legal (judicial) protection, „European Energy and Environmental Law Review” 2019/2.

Przybojewska I, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, EPS 2020, nr 10, s. 22-29.

Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, EPS 2021, nr 2, s. 4-17

Sikora A., *Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych*, EPS 2020, nr 11, s. 5-14.

Sikora A., *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Zutphen 2020.

Wróbel A., (red.), *Karta praw podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013

Berthier A, Friel A, Bechtel S., Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w prawie Unii Europejskiej Przewodnik prawny po dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska <https://www.clientearth.pl/media/qipfhvaj/2019-07-24-dostep-do-wymiaru-sprawiedliwosci-w-sprawach-srodowiskowych-przewodnik-prawny-ce-pl.pdf>

ClientEarth, Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Polsce - informator <https://www.clientearth.pl/media/3nplb124/2019-05-17-dostep-do-wymiaru-sprawiedliwosci-w-polsce-informator-ce-pl.pdf>

Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, (2017/C 275/01)