

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych w Konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus



Małgorzata Kwiędacz-Palosz
17/09/2019, Szczecin

ClientEarth – kim jesteśmy?

- organizacja non-profit zajmująca się prawem środowiska
- łącząc prawo, naukę i politykę publiczną działamy na rzecz środowiska naturalnego
- zmiany klimatyczne, energia, demokracja środowiskowa, ochrona przyrody, lasy i zdrowie
- na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w UE

Prawo na rzecz bardziej zielonej Europy

Zdobywanie wiedzy i doświadczenia
Wymiana dobrych praktyk
Poprawa dostępu do wymiaru
sprawiedliwości w sprawach
dotyczących ochrony środowiska



W ramach projektu A2J EARL finansowanego
przez Komisję Europejską w ramach projektu LIFE.

Geneza projektu

- silne ramy legislacyjne i regulacje nie zapewniają pożądaných rezultatów, ponieważ nie są prawidłowo realizowane
- koszt niewłaściwej realizacji unijnego prawa środowiska - 50 miliardów euro rocznie (zgodnie z szacunkami z 2011 r.)
- przewyciężenie deficytu prawidłowej implementacji nie może ciążyć wyłącznie na organach publicznych

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

Zapewnienie osobom prywatnym i organizacjom pozarządowym dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konwencją z Aarhus jest, obok wypełnienia międzynarodowego zobowiązania, **ważnym narzędziem umożliwiającym państwom członkowskim skuteczniejsze wykonywanie unijnych przepisów ochrony środowiska bez potrzeby interwencji ze strony Komisji.**

Cele projektu

Lepsza implementacja i stosowanie europejskiego prawa ochrony środowiska dzięki efektywnemu dostępowi do sprawiedliwości:

- podnoszenie świadomości co do istniejących już przepisów oraz orzecznictwa
- budowanie świadomości
- wyjaśnienie wyzwań oraz przeszkód związanych z dostępem do sprawiedliwości na poziomie UE oraz w państwach członkowskich
- informacja o możliwościach pokonania istniejących przeszkód prawnych

Działania w ramach projektu

1. Strona internetowa:

<https://www.pl.clientearth.org/prawo-na-rzecz-bardziej-zielonej-europy/>

2. Warsztat

3. Newsletter

4. Baza prawników działających w interesie publicznym

- 5. Praktyczny podręcznik zawierający orzecznictwo TSUE oraz zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus
- 6. Toolkit – syntetyczne informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych
- 7. Cyfrowa platforma informacyjna umożliwiająca zadanie pytania prawnikom

8. Webinar

W j. angielskim w dniu 26.09.2019 r. godz. 12:30-13:30 -
“Challenging non-disclosure of environmental information in Europe”

9. Szkolenia

8 szkoleń w największych Polskich miastach w 2019 r.
szkolenia prowadzone przez ClientEarth oraz ekspertów
Marzec 2020 r. – konferencja podsumowująca w Brukseli

Dostosowanie do polskich potrzeb: tematy szkoleniowe.
adresaci, sposób komunikowania

Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska, tzw. Konwencja z Aarhus

- podpisana - 25.06.1998 r.; weszła w życie – 30.10.2001 r.
- 47, w tym UE
- nie jest to „zwykła” konwencja z dziedziny ochrony środowiska
- krok naprzód także w rozwoju demokracji
- zobowiązania wobec społeczeństwa

Struktura Konwencji

1. Cel – prawo do środowiska (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.
2. Definicje (art.2)
3. Postanowienia ogólne (art.3): zakaz dyskryminacji (art.3.9)
4. Dostęp do informacji (art.4 i 5)
5. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art.6, 7 i 8)
6. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art.9)
7. Kontrola przestrzegania (art.15)

Filary i cele Konwencji

1. Zapewnienie dostępu do informacji dotyczących środowiska (**I filar**);
 1. Bierne udostępnianie (art.4)
 2. Aktywne udostępnianie (art.5)
2. Zapewnienie udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych rzutujących na środowisko (**II filar**);
 1. Decyzje indywidualne (art.6) +GMO (art.6bis)
 2. Plany i programy oraz polityki (art. 7)
 3. Akty prawne (art.8)
3. Zagwarantowanie dostępu do sprawiedliwości = dostępu do procedur odwoławczych i sądowych (**III filar**) (art. 9)
 1. W związku z prawem do informacji z art.4
 2. W związku z udziałem społeczeństwa z art.6
 3. W związku z naruszeniem prawa o.ś.

Konwencja w Polsce i UE

- Polska ratyfikowała w 2001 r.; 2003 r. opublikowano (Dz. U. Nr 78, poz. 706)
- 1998 r. UE podpisała; 2005 r. zatwierdziła
- tzw. rozporządzenie Aarhus – wobec instytucji i organów
- Implementacja w prawie UE
 - Art. 4,5 i 9.1 - Dyrektywa 2003/4 w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska
 - Art.6,7 i 9.2 – szereg dyrektyw m.in. dyrektywa 2003/35/WE o udziale społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska
 - Art.9.2 i 9.3 – projekt dyrektywy z 2013 i komunikat Komisji z 2017

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

(art. 9 Konwencji)

ust. 1 – zapewnienie dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy w sprawach z zakresu dostępu do informacji o środowisku

- umożliwi także dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy

Wytyczne dotyczące stosowania Konwencji z Aarhus

Art. 9	Zobowiązanie	Elementy implementacji
ust. 1	dostęp do procedury odwoławczej w zakresie wniosku o udostępnienie informacji zgodnie z postanowieniami art. 4	• dostępna dla <u>każdego</u>, kto wnioskował o informację • sąd lub inny niezależny i bezstronny organ • szybkie, bezpłatne lub niedrogie, ponowne rozpatrzenie sprawy • ostateczne rozstrzygnięcia są wiążące • uzasadnienie podaje się pisemnie

ust. 2 – zapewnienie „członkom zainteresowanej społeczności” dostępu 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 co najmniej w sprawach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć

Art.9 - Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach przedsiębiorstw podlegających wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

ust. 2	dostęp do procedury odwoławczej dla kwestionowania decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz innymi istotnymi postanowieniami Konwencji	• przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych • legitymacja procesowa zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i w celu przyznania szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości • możliwość istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym
--------	--	---

ust. 3 - obowiązek zapewnienia, aby członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Art. 9 - dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie działań lub zaniechań w dziedzinie środowiska

ust. 3 dostęp do procedury odwoławczej umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska

- administracyjne procedury odwoławcze
- sądowej procedury odwoławczej
- **wymagania do spełnienia przez członków społeczeństwa, o ile takie istnieją w prawie krajowym**

ust. 4 – ustalenie standardów w odniesieniu do procedur z poprzednich ustępów; procedury te mają przewidywać **odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze**, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz być **bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty**.

ust. 5 – obowiązek zapewnienia
informowania społeczeństwa o dostępie do
administracyjnych lub sądowych środków
odwoławczych oraz rozważenia stworzenia
odpowiedniego mechanizmu udzielania
pomocy, aby zlikwidować lub zredukować
finansowe i inne ograniczenia dostępu do
wymiaru sprawiedliwości.

Kontrola przestrzegania Konwencji

- praktycznie nie przewiduje się żadnego takiego mechanizmu w postaci wiążącej
- specyficzny charakter Konwencji
- brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym
- potrzeba stworzenia mechanizmu interpretacyjnego i kontrolnego

art. 15 Konwencji z Aarhus

Spotkanie Stron ustanawia, na zasadzie porozumienia, **dobrowolny mechanizm o charakterze niespornym, niesądowym i doradczym**, do przeglądu przestrzegania postanowień niniejszej Konwencji.

Mechanizm ten musi umożliwiać rozpatrywanie powiadomień od społeczeństwa w sprawach związanych z niniejszą Konwencją.

Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee)

- 9 członków, wybieranych w drodze konsensusu, na kadencje 6-letnie
- rozpoznawanie zgłoszeń Stron Konwencji, odesłań Sekretariatu i powiadomień ze społeczeństwa
- przygotowywanie raportów na temat przestrzegania Konwencji na wniosek Spotkania Stron
- monitorowanie, ocena i ułatwianie wdrażania i zgodności obowiązkami sprawozdawczymi Stron Konwencji

Zgłoszenia Stron

Każda ze Stron może wnieść do Komitetu zastrzeżenia co do przestrzegania przez inną Stronę postanowień Konwencji.

Zgłoszenie powinno być poparte informacjami potwierdzającymi okoliczności podnoszone w zgłoszeniu.

Strona, która pomimo podejmowanych przez siebie wysiłków nie może lub nie będzie mogła zadośćuczynić postanowieniom Konwencji, może zgłosić taką okoliczność wraz ze sprecyzowaniem czynników, które Strona uważa za przyczynę niezgodności.

Odesłania Sekretariatu

Jeżeli Sekretariat, w szczególności przy analizie raportów składanych zgodnie z Konwencją, dostrzeże możliwe niewypełnienie przez Stronę jej obowiązków wynikających z Konwencji, może zwrócić się do tej Strony o dostarczenie stosownych informacji. Jeżeli nie ma odpowiedzi albo sprawa nie jest rozwiązana w ciągu trzech miesięcy, albo dłuższym okresie, w zależności od okoliczności, jednak w żadnym przypadku nie dłuższym niż sześć miesięcy, Sekretariat może powiadomić o tej sprawie Kom'

Powiadomienia

- najistotniejszym zadaniem - rozpatrywanie powiadomień ze społeczeństwa, większość (59%) NGOs; osoby fizyczne (27%); grupy organizacji pozarządowych i grupy osób fizycznych
- na piśmie, za pośrednictwem sekretariatu, poparte informacjami potwierdzającymi ("*corroborating information*")
- format: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>
- pocztą elektroniczną na adres:
aarhus.compliance@unece.org

Kto może złożyć powiadomienie

- Każdy; nie ma potrzeby bycia reprezentowanym przez prawnika
- ust. 20 decyzji I/7 powiadomienia nie mogą być:
 - (a) anonimowe;
 - (b) sporządzone z nadużyciem prawa do powiadomienia;
 - (c) oczywiście pozbawione sensu lub
 - (d) niezgodne z postanowieniami decyzji lub Konwencji.
- wyczerpanie krajowych środków odwoławczych - wykazać rozsądne wysiłki w celu zwrócenia uwagi administracji krajowej, a zwłaszcza sądów krajowych; w przeciwnym razie należy wykazać, dlaczego nie było skutecznych środków zaradczych

- **Min. 5 tygodni przed posiedzeniem**
- pod kątem wstępnej dopuszczalności
- udział w przesłuchaniu
- wstępnie dopuszczalne - przekazywane **Stronie** (5 miesięcy na przedstawienie pisemnych wyjaśnień lub oświadczeń)
- **przekazujący** - uwagi do odpowiedzi państwa i informacje na temat wszelkich istotnych nowych wydarzeń, gdy tylko do nich dojdzie.
- **każdy inny zainteresowany członek społeczeństwa** - przedstawienie swoich poglądów jako oświadczenie obserwatora.
- Komitet organizuje wysłuchanie publiczne, chyba że tylko kwestie prawne

Zakres kontroli

- Powiadomienie musi zawierać zarzut naruszenia jednego lub kilku postanowień Konwencji
- Komitet oceni, czy prawo lub praktyka krajowa będące przedmiotem skargi są zgodna z przepisami szczególnymi
- Komitet nie oceni, czy prawo lub praktyka jest w inny sposób nielegalne, na przykład na mocy prawa krajowego lub prawa unijnego

- 1.powiadomienie
- 2.rejestracja
- 3.wstępna dopuszczalność
- 4.przekazanie zainteresowanej Stronie
- 5.obrady Komitetu
- 6.przesłuchanie
7. obrady nad projektem zaleceń
8. rekomendacja dla Strony – przed the Meeting of the Parties (Spotkanie Stron)
9. przyjęcie zaleceń
- 10.wdrażanie zaleceń – pomiędzy MoP
11. zatwierdzenie zaleceń przez MoP
12. Follow – up

Środki egzekwowania

Spotkanie Stron może :

- wystosować **poradę** i wspomóc Stronę w wysiłkach na rzecz implementacji;
- wystosować **zalecenie** do Strony dot. szczególnych środków mających na celu zajęcie się sprawą;
- zażądać od Strony **przedstawienia strategii** osiągnięcia zgodności z Konwencją, wraz z harmonogramem czasowym oraz **raportowania** do Komitetu o jej realizacji;
- wydać oświadczenie o **stwierdzeniu naruszenia Konwencji**;
- wydać **ostrzeżenie**;
- **zawiesić** stosowanie w odniesieniu do Strony praw i przywilejów służących stronom Konwencji.

- Komitet nie jest mechanizmem naprawczym w sensie sądu apelacyjnego
- może doprowadzić do systemowych zmian w prawie i praktyce w dłuższej perspektywie czasowej
- po zatwierdzeniu przez MoP (lub jeżeli Strona przyjmie zalecenia przed zatwierdzeniem), Komitet podejmie działania następcze wraz z Stroną w sprawie wykonania decyzji.
- **sprawozdania z postępu prac, przegląd postępów w zakresie sposobu, w jaki ocenia realizację decyzji** przez Stronę
- osoba przekazująca powiadomienie i każdy obserwator mogą przedstawiać swoje opinie
- Komitet składa sprawozdanie MoP w celu ustalenia, czy zalecenia zostały spełnione.

Dziękuję za uwagę

Małgorzata Kwiędacz-Palosz

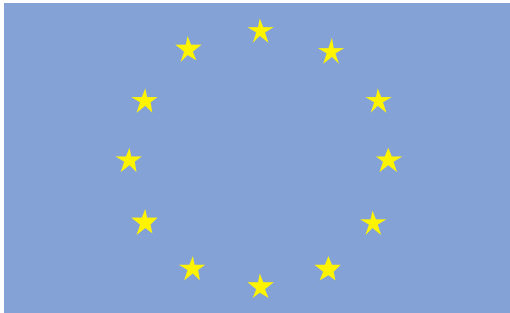
Lawyer, Environmental Democracy

t. +48 22 307 01 84

mkwiedacz@clientearth.org

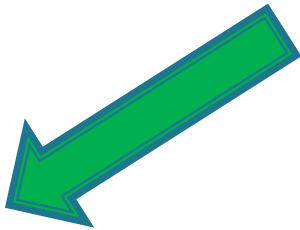
Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, ul. Żurawia 45, 00-680
Warszawa

**Dostęp do wymiaru sprawiedliwości
w sprawach dotyczących ochrony
środowiska w prawie
Unii Europejskiej -**
***zasady stosowania prawa UE,
rola orzecznictwa TSUE
i Komunikatu Komisji***

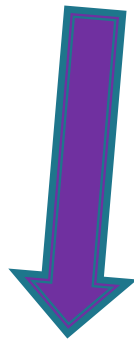


Dr hab. Anna Barczak, prof. US
Katedra Prawa Ochrony Środowiska
Uniwersytet Szczeciński

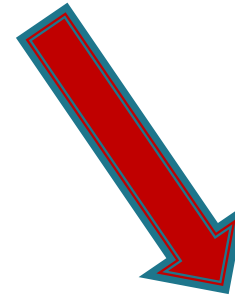
System prawny UE



**SYSTEM PRAWA
UNIJNEGO**



**SYSTEM PRAWA
MIĘDZYNARODOWEGO**



**SYSTEM PRAWA
NARODOWEGO**

**tzw. zasada autonomii
prawa unijnego**

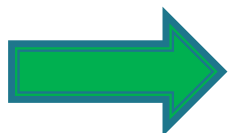
kategorie kompetencji wg TFUE

□ kompetencje **wyłączne** UE

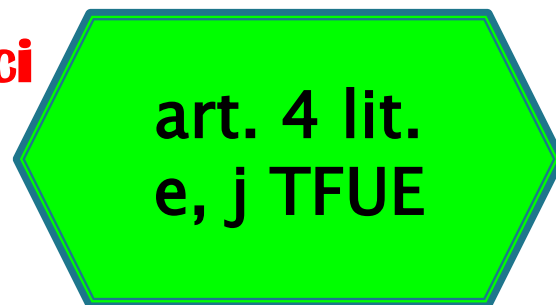
□ kompetencje **dzielone:**



wymiar sprawiedliwości



ochrona środowiska



□ działania **wspierające, koordynujące lub uzupełniające** działania państw członkowskich

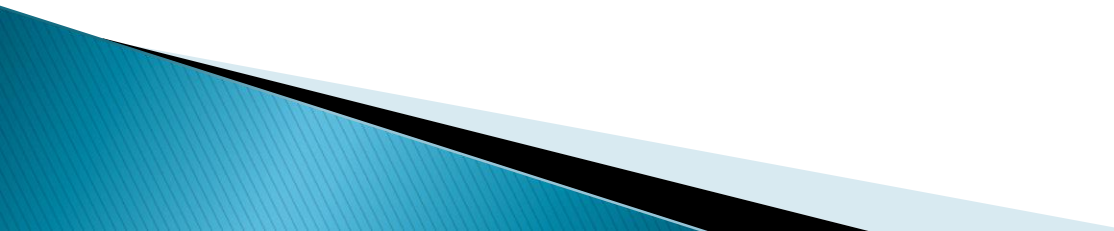
CO OZNACZA DLA PRAWA KRAJOWEGO KOMPETENCJA DZIELONA?

- ▶ zarówno UE, jak i państwa członkowskie moga stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tych dziedzinach;
- ▶ pierwszeństwo działania jest jednak zastrzeżone dla UE. Dopiero, gdyby UE nie wykonała swojej kompetencji, realizują je państwa członkowskie i to w zakresie w jakim nie wykonała jej UE. Pierwszeństwo działania UE przestaje także obowiązywać w sytuacji, gdyby UE postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji

źródła prawa unijnego

- ❑ źródła prawa pierwotnego
- ❑ źródła prawa pochodnego
- ❑ tzw. nieoznaczone akty prawne

źródła prawa pierwotnego

- ▶ prawo traktatowe (TL, TFUE, TUE)
 - ▶ ogólne zasady stosowania prawa unijnego
 - ▶ orzecznictwo TSUE w konstruowaniu zasad ogólnych
 - ▶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
- 

źródła prawa pochodnego (1)

- ▶ **Dyrektywa 2003/35/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (*dyrektywa przewidująca udział społeczeństwa*) (Dz.U. L 156 z 25.6.2003, s. 17).
- ▶ **Dyrektywa 2004/35/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (*dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko*) (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).

źródła prawa pochodnego (2)

- ▶ **Decyzja Rady** z dnia 17 lutego 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 (2005/370/WE) (Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1).
- ▶ **Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (rozporządzenie „Aarhus”) (Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13).

źródła prawa pochodnego (3)

- ▶ **Zalecenie Komisji z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii (2013/396/UE) (*zalecenie Komisji w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń*) (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60).**

nieoznaczone akty prawne

- ▶ Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska wraz z dwoma załącznikami (opublikowane 18.8.2017 r. w PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 275/1) [Komunikat Komisji]

Zasady stosowania prawa unijnego

Zasady stosowania prawa unijnego

- ▶ w orzecznictwie TSUE pojawiają się one jako „**generalne zasady prawa**” (***the general principles of law***) – zob. wyrok TSUE z 22.03.1961 r. w sprawach połączonych 42/59 oraz 49/59 *S.N.U.P.A.T. przeciwko Wysoka Władza*, Zb. Orzecz.1962, s. 271; wyrok TSUE z 29.11.1956 r. w sprawie 8/55 *Federation charbonnier de Belgique*, Zb. Orzecz. 1955, s. 291.

Funkcje zasad prawnych

- ▶ **funkcja wypełniania luk prawnych** – funkcja pierwszoplanowa i najważniejsza,
- ▶ **funkcja interpretacyjna** – spełnia rolę subsydiarną wobec prawa traktatowego,
- ▶ **funkcja korygująca** – dzięki, której zasady mogą zmieniać i korygować źródła prawa pisanego,
- ▶ **funkcja kreacyjna** – zasady stają się w tej roli inspiracją dla prawodawców, będąc materialnym źródłem prawa (tzw. miękka kodyfikacja)

Katalog zasad stosowania prawa unijnego wg Aleksandry Wentkowskiej

- ▶ zasada jednolitego stosowania,
 - ▶ zasada efektywności,
 - ▶ zasada niezależności proceduralnej,
 - ▶ zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania,
 - ▶ zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE,
 - ▶ zasada solidarności (lojalności),
 - ▶ zasada pewności prawa
- 

Zasada jednolitego stosowania (1)

- ▶ **art. 263, 277, 267 TFUE**
- ▶ **moc obowiązująca Traktatów oraz środków wykonawczych nie może być różna w państwach członkowskich, ze względu na obawę utrudniania osiągnięcia celów określonych przez Traktaty, w tym cel jakim jest ochrona środowiska**
- ▶ **wytyczne**, co do:
 - zachowania spójności prawa unijnego oraz
 - systemu kontroli sądowej

Zasada jednolitego stosowania

(2)

- ▶ **spójność systemu unijnego** wymaga, aby w sytuacji, gdy słuszność tego aktu jest kwestionowana przed sądem narodowym, kompetencje do wstępnego rozstrzygnięcia zastrzec wyłącznie dla TSUE
- ▶ **prawomocność środków może być oceniana jedynie na gruncie prawa unijnego**
- ▶ **Prawo wynikające z Traktatów** nie może, ze względu na swój ponadnarodowy charakter, **ustępować prawu krajowemu**, gdyż stworzyłoby to wątpliwość, co do istoty prawa unijnego.
 - **wykluczenie tych wszystkich norm, które kolidują z normami wyższego rzędu**

Zasada jednolitego stosowania (3)

- ▶ wyrok TSUE z 14.12.1995 r. w sprawach C-430/93 oraz C-431/93 *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen przeciwko Stichting Pensionenfonds voor Fysiotherapeuten*, Zb. Orz. 1995, s. 1-4705

Zasada efektywności (1)

- ▶ **podniesienie efektywności stosowania prawa UE przez sądy oraz organy administracyjne państw członkowskich**
- ▶ **ściśle ujęcie:**
 - **uprawnienie jednostki do powoływania się na akt prawa unijnego przed sądami krajowymi, w szczególności, gdy wydany przez instytucję UE akt prawny w postaci dyrektywy nakazuje państwu podjęcie określonych działań**

Zasada efektywności (2)

- ▶ **środki podjęte w różnych państwach członkowskich doprowadziły do tego,**
- ▶ **by prawo unijne było tam stosowane skutecznie i równorzędnie do tego, jak stosuje się własne prawo krajowe**

Zasada efektywności (3)

▶ z orzecznictwa TSUE:

przepisy, które są stosowane w sposób bezpośredni stanowią źródło praw i obowiązków, bez względu na to, czy dotyczą państw członkowskich, czy innych, indywidualnych podmiotów

Zasada efektywności (4)

- ▶ sądy powszechne, jako jedne z instytucji państw członkowskich, są **zobligowane do ochrony tych praw poprzez wprowadzenie ich w pełnym zakresie**. Na sądach wewnętrznych spoczywa również obowiązek zastosowania tych przepisów, nawet, jeśli nie pozostają one w zgodności z prawem wewnętrznym
- ▶ sąd krajowy **może odmówić zastosowania sprzecznego z prawem unijnym środka prawa wewnętrznego**, nawet, jeśli został on później ustanowiony

Zasada efektywności (5)

- ▶ Nie jest również konieczne, aby rozpatrywana sprawę, gdy pojawi się kwestia sprzeczności pomiędzy prawem unijnym a wewnętrznym, sąd zawieszał w celu rozstrzygnięcia przez organy ustawodawcze lub za pomocą krajowej procedury konstytucyjnej. Sprzeczne byłoby zarówno z założeniami prawa unijnego, jak i samym charakterem prawnym dyrektyw, brak możliwości oparcia się na nich przed sądami krajowymi

Zasada efektywności (6)

- ▶ niezbędnym warunkiem jest **efektywność zapewniona przez przyznanie skutku bezpośredniego** (wyrok TSUE z 10.02.2000 r. w sprawie C-147/97, *Deutsche Post*, Zb. Orz. 2000, s. 1-825)
- ▶ **sankcje i odpowiedzialność za naruszenia prawa unijnego**

Zasada efektywności (7)

- ▶ art. 291 ust. 1 TFUE:

„Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”

- ▶ art. 4 ust. 3 TUE:

„(...) Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii

Zasada niezależności proceduralnej (1)

- ▶ brak jednolitych unijnych przepisów proceduralnych - **sądy i inne instytucje państwowe powinny stosować własne przepisy proceduralne, także w sprawach związanych ze stosowaniem prawa unijnego**
- ▶ przepisy zastosowane do spraw z zakresu prawa unijnego nie mogą być mniej korzystne, niż te związane z podobnymi roszczeniami o charakterze wewnętrznym,
- ▶ ani nie mogą praktycznie uniemożliwiać realizacji stosowanych praw wynikających z realizacji prawa unijnego

Zasada niezależności proceduralnej (2)

- ▶ każda strona musi mieć **możliwość oparcia się na prawie unijnym** w realizacji wynikających z tego praw, w wypadku zaś **braku stosownych unijnych reguł proceduralnych** ochrona tych praw odbywać się ma **zgodnie z wewnętrznymi przepisami proceduralnymi**, chyba, że uniemożliwiają one praktyczne dochodzenie tych praw. W takiej sytuacji przepisy wewnętrzne nie powinny zostać uwzględnione

Zasada niezależności proceduralnej (3)

- ▶ nie występują konflikt pomiędzy prawem unijnym a prawem wewnętrznym, jeśli to pierwsze „nie domaga się” pierwszeństwa, lecz uznaje komplementarność przepisów prawa krajowego lub nawet integruje się z nim w narodowym systemie prawnym.
- ▶ prawo krajowe każdego państwa członkowskiego determinuje charakter oraz wybór środków prawnych dostępnych przed sądami wewnętrznymi, które zapewniają realizację prawa

Zasada niezależności proceduralnej (4)

- ▶ **rozstrzyganie sporów** pomiędzy instytucjami unijnymi oraz pomiędzy tymi instytucjami a państwami członkowskimi, a także pomiędzy instytucjami i podmiotami prawnymi, należy do kompetencji TSUE,
- ▶ **kontrolę nad sprawami** pomiędzy tymi podmiotami a państwami członkowskimi oraz pomiędzy samymi podmiotami sprawują sądy wewnętrzne

Zasada niezależności proceduralnej (5)

- ▶ **podstawowym organem chroniącym prawa są sądy krajowe, pod tym jednakże warunkiem, że forma stosowania tego przepisu nie podważa pierwszeństwa i jednolitego stosowania prawa unijnego**

(zob. wyrok TSUE z 16.12.1976 r. w sprawie 45/76 *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, Zb. Orz. 1976, s. 2043)

Zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania (1)

- ▶ **Koncepcja stosowalności bezpośredniej** zakłada, że normy prawa unijnego:
 - muszą być stosowane **jednolicie** oraz
 - w **całości** we wszystkich państwach członkowskich od dnia ich wejścia w życie przez **cały okres obowiązywania**

Zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania (2)

- ▶ **Bezpośrednie stosowanie** to *sposób*, w jaki prawo Unii staje się częścią porządku krajowego państw członkowskich,
- ▶ **Bezpośrednia skuteczność** to *normy prawa Unii*, przyznające jednostkom uprawnienia, do których bezpośredniego respektowania zobowiązane są sądy krajowe

Zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania (3)

- ▶ Nie każdy jednak przepis prawa pierwotnego może wywołać skutek bezpośredni.
- ▶ By prawo takie mogło być powoływane w unormowaniach wewnętrznych musi być:
 - jasno i precyzyjnie sformułowane,
 - bezwarunkowe,
 - nie może być uzależnione od wykonania go w przyszłości przez organy unijne lub swobodnego uznania państw członkowskich.

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE (1)

- ▶ **norma prawa unijnego w zakresie swojego działania wywiera pierwszeństwo w przypadku kolizji z normą prawa krajowego, bez względu na hierarchię krajowego aktu prawnego oraz chwilę jego wejścia w życie**
- ▶ **zasada została wyprowadzona w orzecznictwie TSUE na podstawie ogólnych celów oraz Preambuły TUE**

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE (2)

- ▶ zasada działa bez względu na czas wejścia w życie aktu prawa krajowego, czy też unijnego – **w każdej chwili prawo unijne uzyskuje pierwszeństwo nad prawem krajowym**
- ▶ z orzecznictwa TSUE: zasada ta automatycznie nie anuluje aktu praw krajowego, a jedynie wyklucza jego stosowanie – akt prawa wewnętrznego nadal funkcjonuje w wewnętrznym porządku krajowym, lecz jako sprzeczny z aktem prawa unijnego nie jest stosowany (wyrok TSUE z 22.10.1998 r. w sprawach C-10/97 do C-22/97 *Ministero delle Finanze przeciwko IN.CO.GE '90 Srl, Idelgard Srl, Iris '90, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl i Mafar Srl*, Zb. Orz. 1998, s. 1-6307)

Zasada solidarności [lojalności] (1)

- ▶ fundamentalna zasada systemu solidarystycznego, wywodząca się ze społecznej nauki kościoła katolickiego
- ▶ wskazuje na moralno-społeczne więzi między ludźmi

Zasada solidarności (2)

- ▶ Solidarność jest:
 - porządkiem obopólnych interakcji,
 - wzajemnych zaangażowań,
 - współpracy,
 - przyjaźni,
 - współzawodnictwa,
 - rywalizacji, dzięki którym dobro jednostek może być w pełni realizowane i urzeczywistnione również na gruncie wspólnoty międzynarodowej

Zasada solidarności (3)

- ▶ TSUE podkreśla, że **państwa członkowskie zostały zobligowane zgodnie z TFUE do podjęcia wszelkich środków koniecznych dla zagwarantowania stosowania oraz efektywności prawa unijnego (art. 4 TUE)**

Zasada solidarności (4)

► *Art. 4 ust 3 TUE:*

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów (...)”

Zasada solidarności (5)

Art. 24 ust. 3 TUE:

„Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie.

Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych.

Rada i wysoki przedstawiciel czuwają nad poszanowaniem tych zasad”

Zasada solidarności (6)

- ▶ TFUE wielokrotnie wymienia zasadę solidarności, np.
 - **w Preambule lub w art. 15 TFUE** (w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości),
 - czy art. **222 TFUE**, wskazującym, że jako Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka

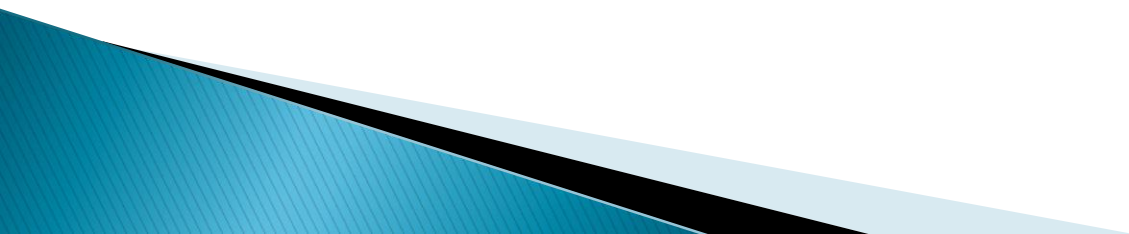
Zasada pewności prawa (1)

- ▶ zasada pewności prawnej jest zbiorem reguł wyodrębnionym z podstawowych zasad narodowych porządków prawnych, a w jej skład wchodzi takie normy jak:
 - **ochrona praw nabytych** (*the protection of vested rights*),
 - **ochrona ekspektatywy prawnej** (*the protection of legitimate expectations*),
 - **zakaz retroakcji** (*the non-retroactivity of new rules of law*).

Zasada pewności prawa (2)

- ▶ **odgrywa znaczną rolę w procesie jego interpretacji,** ograniczając przez to możliwość powoływania się na nieprzewidywalne sytuacje normujące powstawanie wyłączeń

Rola orzecznictwa TSUE a dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska w prawie UE



Orzeczenia TSUE:

- ▶ funkcjonują tak jak źródła prawa,
- ▶ natomiast zawarte w nich reguły i utworzone przez nie normy funkcjonują tak jak przepisy pochodzące od prawodawcy
- ▶ **TSUE formułuje abstrakcyjne i generalne reguły zachowania, które przedstawia jako wykładnię prawa unijnego - tzw. prawo orzecznicze**

- ▶ Po dokonaniu wykładni prawa unijnego przez TSUE instytucje, sądy i urzędy stosują już nie same przepisy, a przepisy uzupełnione przez interpretacje – tzw. **PRAWO ORZECZNICZE**
- ▶ TSUE staje się organem *quasi-prawotwórczym*
- ▶ TSUE nie ustala zasad prawa, ale je **wydobywa**, gdyż tkwią one immanentnie w traktatach
- ▶ Orzeczenia TSUE są **wiążące i podlegają wykonaniu**

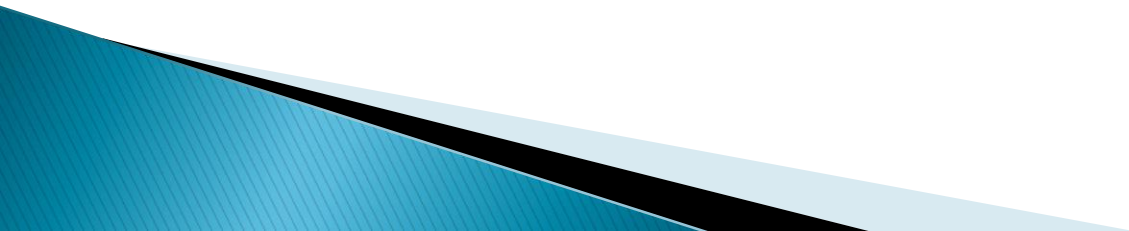
Sposób wykonania orzeczenia TSUE zależy od charakteru orzeczenia (1)

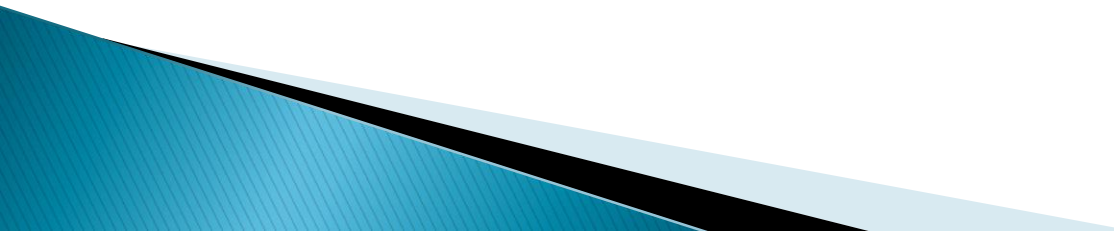
- ▶ **orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym** (art. 267 TFUE – *orzeczenie interpretujące prawo Unii Europejskiej lub stwierdzające nieważność aktów instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych UE*), musi być zastosowane przez sąd krajowy do rozstrzygnięcia sporu, który sprowokował sąd do zadania pytania
- ▶ **orzeczenie stwierdzające nieważność aktu prawa wtórnego UE** (wydane w trybie art. 263 TFUE); art. 266, 340, 265 TFUE

Sposób wykonania orzeczenia TSUE zależy od charakteru orzeczenia (2)

- ▶ **orzeczenie stwierdzające naruszenie zobowiązania ciążącego na państwie członkowskim na mocy Traktatów** (art. 258 albo 259 TFUE); art. 260 ust. 1 TFUE
- ▶ **orzeczenie nakazujące wypłatę przez Unię albo Europejski Bank Centralny odszkodowania** na podstawie art. 340 TFUE

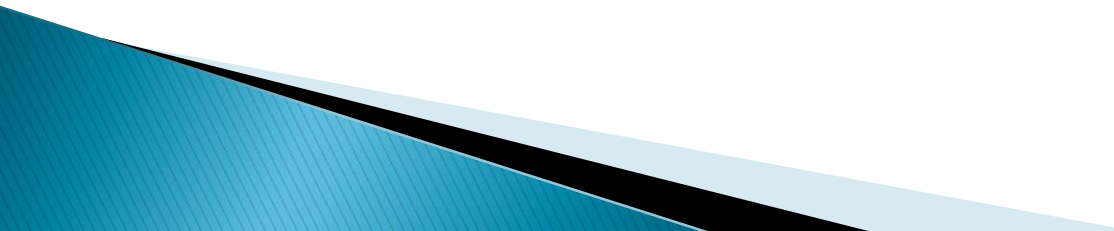
Rola TSUE a ochrona środowiska



- ▶ Komunikat Komisji z 2017 r.:
 - **rola TSUE pozostaje nadrzędna w zakresie wykładni prawa UE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem**, w tym w odniesieniu do interpretacji wymogów wynikających z **art. 19 ust. 1 TUE** w sprawie skutecznej ochrony sądowej.
 - W tej kwestii istniejące orzecznictwo jest wynikiem owocnej współpracy TSUE i sądów krajowych w kontekście **art. 267 TFUE**
- 

- ▶ Wykaz orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zawiera **Załącznik I** do Komunikatu Komisji z 2017 r.

**Karta Praw Podstawowych Unii
Europejskiej a dostęp do wymiaru
sprawiedliwości w sprawach
dotyczących ochrony środowiska w
prawie UE**

- ▶ KPPUE podpisana została 7.12.2000 r., na szczycie w Nicei
 - ▶ Rada Europejska zaproponowała ją w Kolonii w czerwcu 1999 r.
 - ▶ KPPUE jest pierwotnym źródłem prawa unijnego
 - ▶ Określana jest mianem **unijnego kodeksu praw człowieka**
- 

- ▶ **Adresatami** postanowień KPPUE są **głównie osoby fizyczne**, nie mniej jednak jej znajomość dla wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska jest istotna
- ▶ Jest to:
 - **nowoczesny dokument,**
 - **kompiluje wolności i prawa zawarte dotąd w umowach międzynarodowych z zakresu praw człowieka, wynikające z zasad prawa UE i porządków prawnych państw członkowskich**

- ▶ postanowienia KPPUE odnoszące się do ochrony środowiska i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zawarte zostały w **art. 37** oraz **tytule VI**, zatytułowanym „**Wymiar sprawiedliwości**” (art. 47-50)

- ▶ Art. 37 stanowi, że:

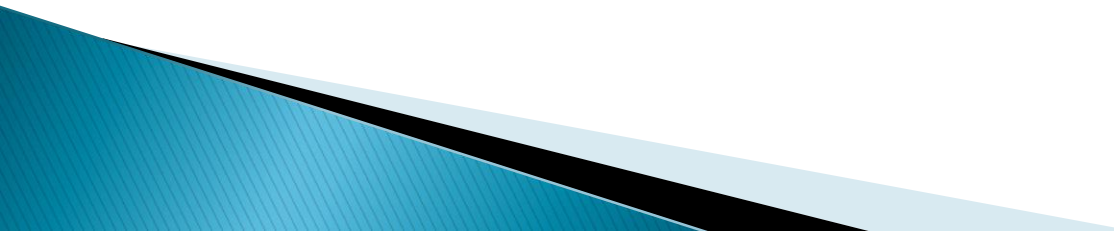
„wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”

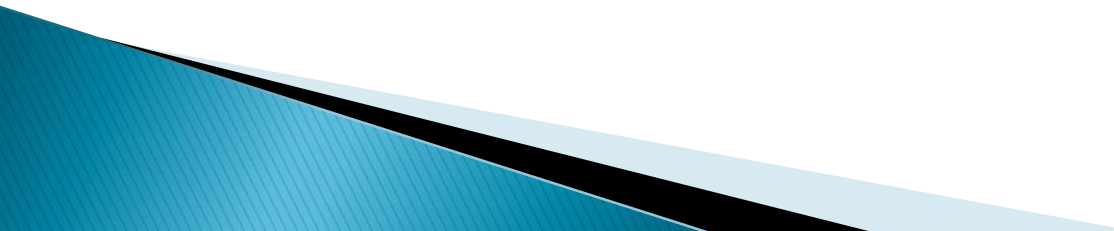
- ▶ zasada określona w tym artykule została oparta na art. **2, 6 i 174** Traktatu WE, zastąpionych obecnie **art. 3 ust. 3 TUE** i **art. 11 i 191 TFUE**

- ▶ Z kolei tytuł VI, składający się z 4 artykułów (art. 47-50), poświęcony jest wymiarowi sprawiedliwości, w tym także w zakresie ochrony środowiska.
- ▶ Reguluje on takie prawa jak:
 - **prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47),**
 - **domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48),**
 - **zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49),**
 - **zasadę *ne bis in idem* (art. 50)**

Wyjaśnienie dotyczące KPPUE zawarte jest w Dz.Urz.UE C 303 z 14.12.2007, s. 17.

**Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu
do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie
ochrony środowiska (opublikowane
18.08.2017 r. w PL Dziennik Urzędowy Unii
Europejskiej C 275/1) – dalej: Komunikat
Komisji**



- ▶ Komunikat Komisji został ogłoszony w dzienniku urzędowym UE w dniu 18.8.2017 r.
 - ▶ Mimo **niewiążącego charakteru** jego rola w tytułowej kwestii jest niezwykle istotna.
 - ▶ Ma on na celu **ułatwienie społeczeństwu dostępu do sądów krajowych** poprzez wyjaśnienie wykładni obowiązujących wymogów prawnych.
 - ▶ W ten sposób przyczynia się on **do lepszego stosowania prawa unijnego**.
 - ▶ Komunikat Komisji zapewnia **pomoc państwom członkowskim, sądom krajowym, przedstawicielom zawodów prawniczych i społeczeństwa**
- 

Struktura Komunikatu Komisji (1)

- ▶ Komunikat Komisji składa się z czterech części oraz z dwóch załączników
- ▶ litera **A** stanowi **Wprowadzenie** w zagadnienie jakim jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska; część składająca się z 16 punktów;
- ▶ litera **B** zawiera **Uwarunkowania prawne:** sądy krajowe a unijne prawo ochrony środowiska; część składająca się z 14 punktów

Struktura Komunikatu Komisji (2)

- ▶ litera **C** reguluje **Zapewnienie** dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem;
najobszerniejsza część składająca się z 7 punktów, dzielonych na podpunkty;
- ▶ litera **D** stanowi **Wnioski**
- ▶ **Załącznik I - Wykaz odnośnego orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska;**
- ▶ **Załącznik II - Cytowane akty prawne UE**

Konkluzje (1)

- ▶ zgodnie z interpretacją TSUE aktualnie obowiązujące wymogi zawarte w dorobku prawnym UE, w szczególności te wynikające z przepisów wtórnego prawa ochrony środowiska UE oraz ze zobowiązań międzynarodowych, już teraz zapewniają spójne ramy w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska

Konkluzje (2)

- ▶ Istniejące wymogi odnoszą się do wszystkich kluczowych aspektów tego zagadnienia i zapewniają społeczeństwu, w tym organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska, prawo do wnoszenia spraw do sądów krajowych, prawo do wyegzekwowania prawidłowego zbadania tych spraw i prawo do skutecznej ochrony prawnej



Dziękuję za uwagę

e-mail:

anna.barczak@usz.edu.pl

Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach udostępniania informacji o środowisku

Magdalena Bar

*Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w
sprawach z zakresu ochrony środowiska*

17 września 2019 r.

Przepisy o dostępie do informacji – dwa reżimy prawne

Dostęp do info o środowisku

- Przepisy wprowadzone w Polsce bo: dyrektywa 2003/4/WE i konwencja z Aarhus (art. 4, 5 i 9.1)
- Przepisy polskie muszą być stosowane zgodnie z dyrektywą i konwencją

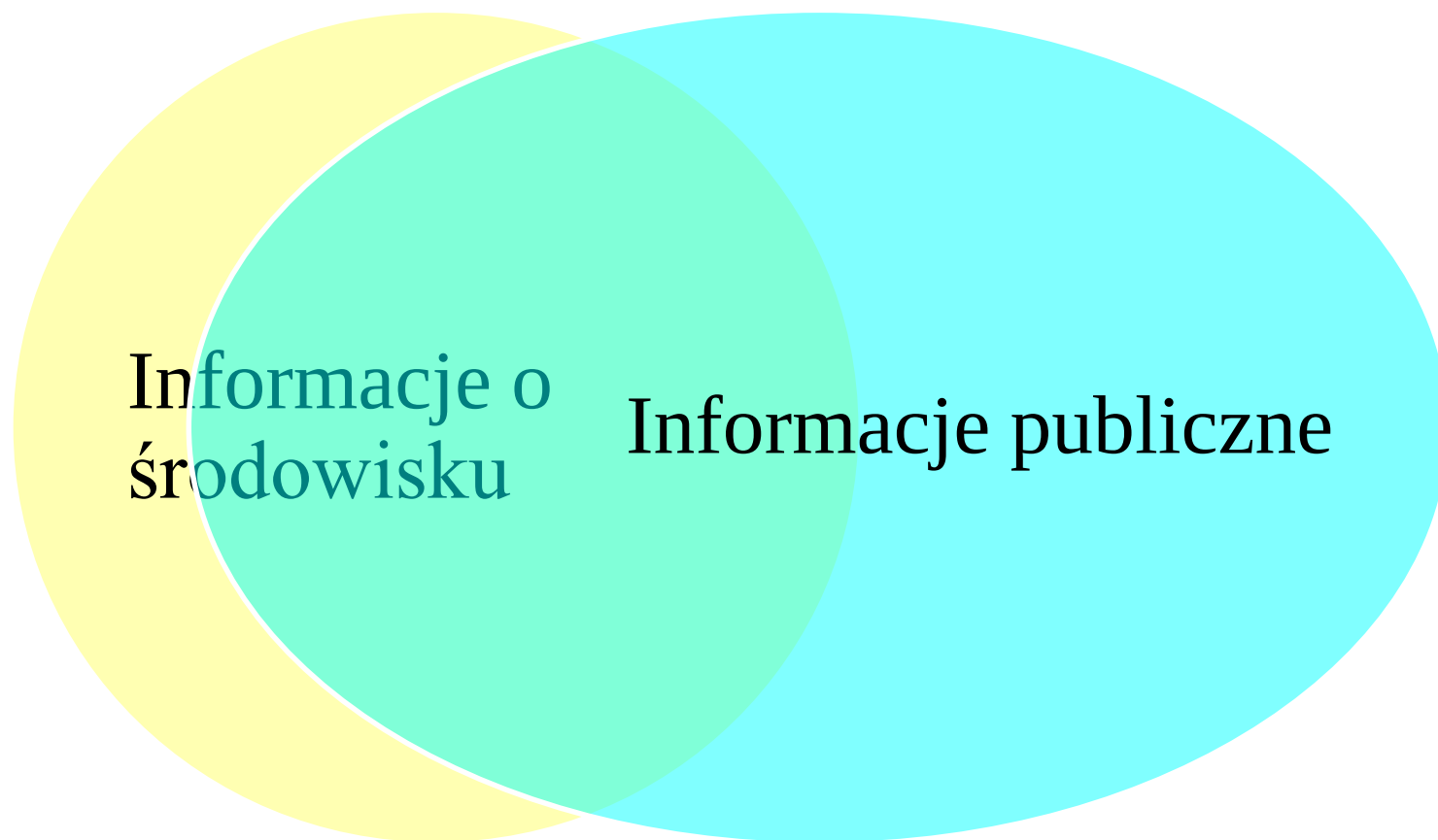
Dostęp do info publicznej

- Ustawa o dostępie do informacji publicznej – dip
- w zasadzie nie ma wiążących zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie
 - (jest konwencja z Tromso ale nieratyfikowana przez PL, nie weszła też jeszcze w życie)

Dostęp do informacji o środowisku

- Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2018, poz. 2081 ze zm.) - dalej **ustawa ooś** lub **uooś** (rozdz. II)
- Rozporządzenia MŚ do ustawy ooś, w tym:
 - z 12.11.2010 w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U. Nr 215, poz. 1415 ze zm.)
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003)
- 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. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)

Relacja: informacje publiczne / informacje o środowisku



Ustawa ooś a ustawa dip

- Norma kolizyjna - art. 1 ust. 2 ustawy dip:
*„2. Przepisy ustawy **nie naruszają** przepisów innych **ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (...)**”*
- Odmienne zasady – np. w uooś

Wyrok NSA z 20.03.2012 (I OSK 2451/11):

- *...w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska zastosowanie znajdzie, jako **lex specialis**, tryb udostępniania tej informacji przewidziany w uooś. (...)*
- *...wnioskodawca nie ma obowiązku wykazywać podstawy prawnej swojego wniosku. Jeśli więc, (...) wnioskodawca nieprawidłowo uzasadnił podstawę swego żądania wskazując na ustawę dip zamiast na uooś, to organ powinien nadać wnioskowi bieg biorąc pod uwagę materię żądania. (...)*
- ***Jeżeli materia decyzji dotyczy informacji o środowisku, to informacji publicznej o tej decyzji udziela się w oparciu o ustawę ooś.***

Uprawnieni i zobowiązani

- Uprawniony do wnioskowania o informację o środowisku – każdy
- Zobowiązani do udostępniania informacji – organy władzy publicznej, w tym organy administracji

Zasada ogólna

- Zasadą jest udostępnienie informacji; odmowa – wyjątkiem
 - Motyw 16 preambuły dyrektywy 2003/4:
„prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach”

Odmowa – tylko gdy jeden z wyjątków

- Ściśle ograniczona lista – art. 16 uooś; związana odpowiednimi regulacjami w dyrektywie 2003/4 i konwencji z Aarhus (nieco inna niż w ustawie dip)
 - Zgodnie z art. 16 ust. 1 uooś – odmowa, gdy udostępnienie informacji może naruszać wymienione tam dobra chronione
 - Art. 16 ust. 2 – określone sytuacje, gdy można odmówić informacji
- Ustawa ooś nie zawiera przepisu nakazującego wprost zawężającą interpretację wyjątków (dyrektywa zawiera – w art. 4 ust. 2, pod wyliczeniem)
- Zakaz rozszerzającej interpretacji wyjątków wynika z zasad ogólnych interpretacji prawa

Wyważanie interesów

- W każdym przypadku przed odmową udostępnienia informacji trzeba rozważyć czy:
 - interes społeczny przemawiający za udostępnieniem informacji
 - **nie przeważa** interesem chronionym przez wyjątek

(art. 16 ust. 1 uooś w ślad za art. 4 ust. 2 dyrektywy i ust. 4 konwencji)

Wyważanie interesów w orzecznictwie Komitetu ds. Aarhus

- Komitet odrzucił stwierdzenie Strony, że zidentyfikowanie **jakiegokolwiek naruszenia** jednego z chronionych interesów **od razu uzasadnia** odmowę udostępnienia informacji.
- Stwierdził, że w sytuacjach, gdzie:
 - istnieje istotny interes publiczny przemawiający za udostępnieniem określonych informacji i
 - stosunkowo nieduże naruszenie chronionych interesów objętych wyjątkami,
- zgodne z konwencją będzie **udostępnienie informacji**

(ACCC/C/2007/21/European Community)

Wyważanie a ochrona danych osobowych (przykład)

- Można odmówić informacji, jeżeli jej udostępnienie może naruszyć m.in. **ochronę danych osobowych** dotyczących osób trzecich (art. 16 ust. 1 pkt uooś)

Udostępnianie informacji a RODO

Art. 86 RODO:

- Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym,
- mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot,
- dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia.

„Pogodzenie” udostępniania informacji z ochroną danych osobowych

- Znowu „wyważanie interesów”!
- Sądy też wspominają o wyważaniu:
 - „... W analizowanym przypadku ochrona prywatności konsumentów stanowi **dobro ważniejsze**, aniżeli prawo dostępu do informacji publicznej. ...” (wyrok WSA w Gliwicach z 13.03.2019, IV SA/Gl 992/18)
- Jakie narzędzia do wyważania interesów?
 - Brak algorytmu, wzoru
 - Jedynie własne szare komórki..

Duża objętość informacji

- Odmowa udostępnienia informacji ze względu na jej zbyt dużą objętość narusza art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus (Komitet ds. Aarhus, ACCC/C/2008/30/Moldova, para 38)
- Informacje podlegające udostępnianiu na podstawie art. 4 konwencji powinny zostać udostępnione bez względu na ich objętość (ACCC/C/2004/3/Ukraine, para 33)

Forma odmowy

- Odmowa z powodów wymienionych w art. 16 może nastąpić w formie decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 uooś)
- W uzasadnieniu decyzji należy podać który z wyjątków ma zastosowanie i dlaczego w tym przypadku, a także odnieść się do wyważania interesów
- Decyzja administracyjna – także w przypadku, gdy organ nie ma możliwości udostępnienia informacji w żądanym formacie lub formie, a wnioskodawca nie wskaże innego (art. 15 ust. 3 uooś)

Wymagania odnośnie odmowy wg konwencji – art. 4 ust. 7

- Odmowa następuje **na piśmie**, jeżeli żądanie było pisemne lub jeżeli wnioskodawca tego zażąda.
- W odmowie wskaże się jej **przyczyny** oraz
- zamieszcza **informacje o możliwościach dostępu do procedury odwoławczej** ustanowionej zgodnie z postanowieniami artykułu 9.
- Odmowę przekazuje się tak szybko, jak tylko jest to możliwe, lecz nie później niż w ciągu **jednego miesiąca**, chyba że stopień skomplikowania informacji uzasadnia przedłużenie tego okresu do **dwóch miesięcy** od żądania. Wnioskodawca będzie informowany o każdym przedłużeniu oraz przyczynach to uzasadniających.

Wymagania odnośnie odmowy wg dyrektywy - art. 4 ust. 5

- O odmowie udostępnienia całości lub części informacji będących przedmiotem wniosku wnioskodawca jest informowany **pisemnie lub drogą elektroniczną**, jeśli wniosek został przedłożony na piśmie lub jeśli wnioskodawca wyraził takie życzenie,
- w terminie [jak na udostępnienie informacji = 1, max 2 mce].
- Zawiadomienie zawiera **powody odmowy** oraz
- **informuje o procedurze odwoławczej** ustanowionej zgodnie z art. 6.

Odmowa w niewłaściwej formie

- Odmowy w formie „zwykłego pisma”
- = bezczynność organu, bo ani nie udostępnia informacji, ani nie wydaje decyzji odmownej (wyrok WSA w Warszawie z 26.11.2013, II SAB/Wa 520/13; wyrok NSA z 6.03.2013, I OSK 2999/12).
- Skarga na bezczynność do sądu administracyjnego
- Bez konieczności ponaglenia z art. 37 Kpa, bo udostępnienie informacji to czynność materialno-techniczna (wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2013, II SAB/Wa 285/13)

Art. 9.1 konwencji – dostęp do sądu

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.

Art. 6 dyrektywy – dostęp do sądu

- 1. Państwa Członkowskie zapewniają każdemu wnioskodawcy, który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (w całości lub częściowo), nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z uregulowaniami art. 3, 4 lub 5, **dostęp do procedury pozwalającej na zbadanie działań lub uchybień danego organu władzy publicznej przez inny organ władzy publicznej lub ich administracyjną kontrolę** przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa.
- Procedura taka jest przeprowadzana sprawnie i jest bezpłatna lub podlega niewielkiej opłacie.

- 2. Poza procedurą odwoławczą, o której mowa w ust. 1, Państwa Członkowskie zapewniają wnioskodawcom dostęp do **postępowania odwoławczego przed sądem** lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa, przed którym mogą zostać rozpatrzone działania lub uchybienia danego organu władzy publicznej, oraz którego decyzje mogą stać się ostateczne. Państwa Członkowskie mogą również zapewnić dostęp do prawnych środków osobom trzecim, które zostały obciążone w wyniku ujawnienia informacji.
- 3. Ostateczne decyzje podjęte na mocy ust. 2 są **wiążące** w stosunku do organu władzy publicznej dysponującego informacjami. **Uzasadnienie** jest przedstawione na piśmie, przynajmniej w przypadku gdy, na mocy niniejszego artykułu, odmówiono udostępnienia informacji.

Częściowe udostępnienie

- Jeżeli jest możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia ze względu na występowanie jednego z wyjątków, udostępnia się pozostałą część informacji (np. zacznia się dane osobowe udostępniając resztę treści dokumentu) – art. 19 ust. 4 uooś
- W zakresie informacji wyłączonej z udostępniania należy wydać decyzję odmowną (art. 19 ust. 4 odsyła do art. 20 ust. 1 uooś)
 - Wydanie tej decyzji konieczne dla zapewnienia drogi odwoławczej
 - art. 9.1 konwencji i 6.1 dyrektywy nakazują, aby wnioskodawca „który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (**w całości lub częściowo**)” miał dostęp do procedury odwoławczej

Jeśli organ nie posiada żądanej informacji

- Niezwłocznie, maks. w 14 dni od otrzymania wniosku:
 - Należy przekazać wniosek podmiotowi posiadającemu informację oraz powiadomić o tym wnioskodawcę; art. 65 § 1 zdanie drugie Kpa stosuje się odpowiednio (= zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie)
 - Jeśli nie można ustalić takiego podmiotu – należy zwrócić wniosek wnioskodawcy
(art. 19 ust. 2 uooś)
- **Problem:** jaka forma tego zwrotu i jak droga odwoławcza przysługuje?

Zwrot wniosku w świetle dyrektywy 2003/4 i konwencji z Aarhus

- Wg dyrektywy i konwencji sytuacja, gdy organ nie posiada informacji jest traktowana jako jeden z dopuszczalnych powodów odmowy
- W związku z tym, do sytuacji, gdy organ nie udostępnia informacji z tego powodu mają zastosowanie wymagania jak do odmowy, czyli:
 - Obowiązek uzasadnienia (art. 4 ust. 5 zd. 2 dyrektywy; art. 4 ust. 7 zd. 2 konwencji)
 - Obowiązek zapewnienia drogi odwoławczej administracyjnej i sądowej (art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy; art. 9 ust. 1 akapit 1 i 2 konwencji)
 - Obowiązek pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych (art. 4 ust. 5 zd. 2 dyrektywy; art. 4 ust. 7 zd. 2 konwencji)

Opcja I – zwrot wniosku w trybie art. 66 § 3 Kpa i zażalenie

- Zastosowanie art. 66 § 3 Kpa: „(...) Zwrot podania następuje w drodze **postanowienia, na które służy zażalenie.**”
 - zgodnie z art. 124 § 1 i 2 Kpa – postanowienie musi zawierać uzasadnienie oraz pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych
 - zgodnie z art. 66 § 3 Kpa służy na nie zażalenie (administracyjna droga odwoławcza)
 - zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 Ppsa na postanowienie organu II instancji służy skarga do sądu (sądowa droga odwoławcza)
- = Wszystkie wymagania dyrektywy i konwencji są spełnione

Opcja II – „zwykłe pismo”

- Dopuszczalne w odniesieniu do informacji publicznej udostępnianej na podstawie dip (w orzecznictwie)
- Nie ma obowiązku umieszczania uzasadnienia ani pouczenia
- Nie ma administracyjnej drogi odwoławczej
- Jest tylko możliwość skarżenia przed sądem (art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa)
 - = nie są spełnione wymagania dyrektywy i konwencji
- Nie powinno się stosować w odniesieniu do informacji o środowisku

Opłaty za udostępnienie informacji

- Opłaty pobiera się za (art. 26 ust. 2 uooś):
 - wyszukiwanie informacji
 - przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku (skanowanie)
 - sporządzanie kopii dokumentów lub danych (wydruki lub kserokopie)
 - przesyłanie kopii dokumentów lub danych

Za co nie ma opłat

- Bezpłatne:
 - wyszukiwanie (przez organ) dokumentów, o których dane powinny znaleźć się w publicznie dostępnym wykazie
 - nawet jeśli potem informacja ma być udostępniona np. w formie kopii (tak też: postanowienie SKO w Słupsku z 26.02.2016 r., SKO.460.2.2016)
 - przeglądanie w siedzibie organu dokumentów, o których dane powinny znaleźć się w publicznie dostępnym wykazie (art. 26 ust. 1 uooś)

Nieprawidłowo naliczone opłaty

- Art. 6 dyrektywy i art. 9.1 konwencji z Aarhus wymagają, aby procedura odwoławcza – administracyjna i sądowa - przysługiwała zawsze, gdy wniosek zostanie nieodpowiednio nierozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z przepisami = obejmuje też niewłaściwe wyliczenie opłaty
- Jak to zapewnić na gruncie prawa polskiego?

Dwa możliwe sposoby postępowania (co pierwsze: opłata czy informacja)

Sposób 1

- Poinformować wnioskodawcę o wysokości opłaty i określić termin na zapłatę (14 dni), a także poinformować, że w przypadku braku zgody na opłatę może wycofać wniosek (najlepiej też w ciągu 14 dni)
- Jeśli nie wycofa wniosku – udostępnić informację niezależnie od tego czy faktycznie zapłacił
- Jeśli nie zapłacił – postępowanie egzekucyjne

Minusy:

- Może być niekorzystne dla wnioskodawcy - jeśli nie zgadza się z wysokością opłaty nie może zakwestionować sposobu wyliczenia (może tylko zaakceptować opłatę albo zrezygnować z informacji)
- Nie pozwala na wypełnienie wymagań art. 6 dyrektywy i art. 9.1 konwencji z Aarhus

Plus:

- Pozwala na zrealizowanie zalecenia z pktu 18 preambuły dyrektywy („Zaliczka może być wymagana jedynie w nielicznych sytuacjach”)

Sposób 2

- Zastosowanie, przez analogię, art. 261 Kpa:
 - Wyznaczenie terminu do zapłaty (min 7, max 14 dni) - § 1
 - Jeśli opłata nie wpłynie w wyznaczonym terminie – zwrócić wniosek w drodze postanowienia - § 2
 - Na to postanowienie służy zażalenie - § 3

Plus:

- Umożliwienie wnioskodawcom dostępu do procedury odwoławczej zgodnie z art. 6 dyrektywy i art. 9 ust. 1 konwencji

Minusy:

- Art. 261 Kpa odnosi się do opłat, „które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry” – a w odniesieniu do opłat za informację nie ma wymogu uiszczania z góry
- Wątpliwość co do zgodności z pkt 18 preambuły dyrektywy (choć czy faktycznie jest on aż tak kluczowy?)

Magdalena Bar

radca prawny

*Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska.*

magda.bar@jjb.com.pl

Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach decyzji wymagających udziału społeczeństwa

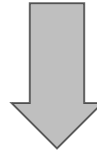
Magdalena Bar

*Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w
sprawach z zakresu ochrony środowiska*

17 września 2019 r.

Decyzje z udziałem społeczeństwa i ich zaskarzanie

Przy wydawaniu niektórych decyzji – ma być „udział społeczeństwa”



Od tych decyzji – mają być określone możliwości zaskarzania

Decyzje wymagające udziału społeczeństwa

Wg art. 6 ust. 1 konwencji z Aarhus procedura udziału społeczeństwa ma być przy wydawaniu:

- **decyzji zezwalających na działalność, o której mowa w załączniku I konwencji (art. 6 ust. 1 pkt a)**
 - Te rodzaje działalności to te, które u nas wymagają:
 - oceny oddziaływania na środowisko (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ew. ponownej oceny)
 - pozwolenia zintegrowanego – wydawanego na podstawie Prawa ochrony środowiska (Poś)
- **innych decyzji, jeśli dane państwo tak zdecyduje (pkt b)**
 - u nas: decyzje, przy których przeprowadza się ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 96 i nast. uooś)
 - decyzje z ustawy o GMO

Zaskarżanie tych decyzji – kto ma mieć prawo

Osoby narażone (dotknięte)

- Sąsiedzi, choć nie tylko



Organizacje ekologiczne, bo..

- „The fish cannot go to Court” (Rzecznik generalna Sharpston, sprawa C-115/09)



Zaskarżanie tych decyzji – art. 9 ust. 2 konwencji

- 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 (...),
- 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.

Może być wcześniej odwołanie na drodze administracyjnej – art. 9.2 c.d.

- 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.

Kto to „zainteresowana społeczność”

- Zainteresowana społeczność - część społeczeństwa, która:
 - jest lub może być dotknięta skutkami decyzji dotyczącej środowiska lub
 - ma interes w podejmowanej tej decyzji;
 - Pozarządowe organizacje ekologiczne, spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie (art. 2.5 konwencji)

Orzecznictwo Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus

- „Dotknięcie skutkami” obejmuje (ACCC/C/92/UK, para 73):
 - Własność
 - Zdrowie
 - Czynniki niemierzalne jak jakość życia
- Prawo do sądu przysługuje nie tylko właścicielom ale też i najemcom (ACCC/C/48/Austria, para 63 i ACCC/C/50 Czechy)

Art. 9 ust. 2 – c.d.

- **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)**

Dodatkowo – wymagania z art. 9.4

- (...) procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidywać będą **odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze**, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, **wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania**, oraz
- będą bezstronne,
- oparte na zasadzie równości,
- terminowe i
- niedyskryminacyjne ze względu na koszty.
- (...)

Analogicznie w dyrektywach

- Analogiczne przepisy (obowiązek udziału społeczeństwa + zapewnienie możliwości zaskarżenia decyzji) w dyrektywach:
 - dyrektywa EIA - dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (art. 6.2-6.7 + art. 11)
 - dyrektywa EID - dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (art. 24 + art. 25)

Problemy w Polsce

- Podejście do koncepcji strony postępowania (gdy na zasadach ogólnych z art. 28 Kpa)
 - Prawa dzierżawców i najemców
 - Tylko prawa rzeczowe a nie zdrowie
- Ograniczenia kręgu stron
- Legitymacja procesowa organizacji ekologicznych wobec tzw. decyzji screeningowych
- Zakres kontroli instancyjnej i sądowej
 - Podejście sądów do kontroli kwestii materialnych
- Efektywność kontroli instancyjnej i sądowej
 - Miejsce w procesie decyzyjnym (tylko decyzja środowiskowa, nie następne)
 - Ochrona tymczasowa a podejście do wykonalności decyzji środowiskowej

Strona przy decyzji środowiskowej

- Do końca 2017 r. – na zasadach ogólnych – art. 28 Kpa
– Orzecznictwo
- Obecnie: art. 74 ust. 3a uooś:
- Stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, **któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze**, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

- Przez obszar ten rozumie się:
 - 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
 - *1) będzie: przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;*
 - 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
 - 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, **które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.**

Strona przy pozwoleniu zintegrowanym

- Do 4.09.2014 r. – na zasadach ogólnych z art. 28 Kpa
- Obecnie: art. 185 ust. 1 ustawy Poś:
- Stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze.
- = sąsiedzi nie są uznawani za stronę

Strona przy pozwoleniu zintegrowanym - interpretacje

- Praktyka organów sprzed zmiany z września 2014
 - Sąsiad nie ma interesu prawnego, bo pozwolenie autoryzuje emisje zgodnie z prawem (?!)
- Orzecznictwo na podstawie obecnego art. 185.1 Poś:
 - Wyrok NSA z 24.04.2018, II OSK 2743/17 (stosować art. 28 Kpa zamiast niezgodnego z dyrektywą art. 185.1 Poś)
 - Min. Środ. (powrót do interpretacji art. 28 Kpa sprzed zmiany Poś)
 - Wyrok WSA w Warszawie z 4.04.2019, IV SA/Wa 10/19 (rozważania o odorach itp.)

Problemy w Polsce

- Podejście do koncepcji strony postępowania (gdy na zasadach ogólnych z art. 28 Kpa)
 - Prawa dzierżawców i najemców
 - Tylko prawa rzeczowe a nie zdrowie
- Ograniczenia kręgu stron
- Legitymacja procesowa organizacji ekologicznych wobec tzw. decyzji screeningowych (postanowień o odstąpieniu od oceny oddziaływania)
- Zakres kontroli instancyjnej i sądowej
 - Podejście sądów do kontroli kwestii materialnych
- Efektywność kontroli instancyjnej i sądowej
 - Miejsce w procesie decyzyjnym (tylko decyzja środowiskowa, nie następne)
 - Ochrona tymczasowa a podejście do wykonalności decyzji środowiskowej

Postanowienia o odstąpieniu od OOS

- Wg Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus - tzw. „decyzje screeningowe” wymagają zapewnienia dostępu do sądu zgodnie z art. 9.2 konwencji (ACCC/C/50 (Czechy), ACCC/C/45 i ACCC/C/60 (UK))
- W Polsce:
 - Art. 44 uooś nie ma zastosowania
 - Ew. może mieć zastosowanie art. 31 Kpa, ale on nie spełnia wszystkich wymagań art. 9.2 konwencji

Problemy w Polsce

- Podejście do koncepcji strony postępowania (gdy na zasadach ogólnych z art. 28 Kpa)
 - Prawa dzierżawców i najemców
 - Tylko prawa rzeczowe a nie zdrowie
- Ograniczenia kręgu stron
- Legitymacja procesowa organizacji ekologicznych wobec tzw. decyzji screeningowych (postanowień o odstąpieniu od oceny oddziaływania)
- Zakres kontroli instancyjnej i sądowej
 - Podejście sądów do kontroli kwestii materialnych
- Efektywność kontroli instancyjnej i sądowej
 - Miejsce w procesie decyzyjnym (tylko decyzja środowiskowa, nie następne)
 - Ochrona tymczasowa a podejście do wykonalności decyzji środowiskowej

Art. 9.2 konwencji

-mają dostęp do procedury odwoławczej (...) dla kwestionowania **legalności z przyczyn merytorycznych** lub formalnych ...

Wyrok NSA z 29.09.2016 r., II OSK 662/15

- Sąd administracyjny nie ma kognicji do merytorycznej kontroli treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, (...) Sąd administracyjny tylko kontroluje ustalenia faktyczne dokonane w tym zakresie przez właściwe organy na podstawie kryterium legalności oraz biorąc pod uwagę normy z art. 66 [uooś]

Wyrok NSA z 28.07.2016, II OSK 2661/14

- **Sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko, lecz tylko kontroluje ustalenia faktyczne dokonane przez właściwe organy. Dlatego też zastrzeżenia składane do raportu nie mogą być gołosłowne, tylko powinny być poparte np. kontrraportem lub ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskaże na wady raportu. Powinno to nastąpić w postępowaniu administracyjnym, a nie dopiero w postępowaniu sądowym.**

Wyrok NSA z dnia 6.02.2013, II OSK 1862/11

- Jeżeli w sprawie przedstawiony został raport (...), który w ocenie organu odpowiada przepisom prawa oraz jest spójny, logiczny i przekonujący, to nie jest koniecznym szczegółowa ocena wartości dowodowej tego raportu w sytuacji, gdy organ dokonał oceny, iż jest on zupełny zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. Organ nie jest zobowiązany do samodzielnego badania i ustalania parametrów w oparciu o wiedzę specjalistyczną, w sytuacji gdy dysponuje opinią, którą uznaje za wiarygodną i zupełną.

Problemy w Polsce

- Podejście do koncepcji strony postępowania (gdy na zasadach ogólnych z art. 28 Kpa)
 - Prawa dzierżawców i najemców
 - Tylko prawa rzeczowe a nie zdrowie
- Ograniczenia kręgu stron
- Legitymacja procesowa organizacji ekologicznych wobec tzw. decyzji screeningowych (postanowień o odstąpieniu od oceny oddziaływania)
- Zakres kontroli instancyjnej i sądowej
 - Podejście sądów do kontroli kwestii materialnych
- Efektywność kontroli instancyjnej i sądowej
 - Miejsce w procesie decyzyjnym (tylko decyzja środowiskowa, nie następne)
 - Ochrona tymczasowa a podejście do wykonalności decyzji środowiskowej

Art. 9.4 konwencji

- (...) procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidywać będą **odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze**, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, **wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, ...**

Wstrzymanie wykonania decyzji

- Wg orzecznictwa – nie można wstrzymać wykonania decyzji środowiskowej
 - Choć nakładanie rygoru akceptowane
- Jednocześnie – bardzo ograniczony krąg stron przy pozwoleniu na budowę (art. 28 Pr.bud) czy koncesjach górniczych (art. 33 Pr.g.ig.) więc nie ma komu go zaskarżyć
- Niektóre specustawy wykluczają wprost możliwość wstrzymania wykonania wydawanych na ich podstawie decyzji (sieci przesyłowe; terminal gazowy; obiekty jądrowe; przekop Mierzei Wiślanej)
- Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej

(Nie)wstrzymywanie wykonania decyzji

- Postanowienie NSA z 16.01.2014, II OSK 3139/13
 - Wstrzymanie wykonania dotyczy sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne. Skutków takich nie wywołuje decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania (...), decyzja ta nie powoduje bowiem powstania żadnych skutków w sferze interesu prawnego strony oraz nie nakłada nowych praw lub obowiązków, które podlegałyby wykonaniu.

- Postanowienie NSA z 3.04.2012, II OSK 286/12
 - Sama obawa, że w przyszłości zostaną podjęte akty administracyjne, które doprowadzą do rozpoczęcia procesu budowlanego - w ocenie skarżącego szkodliwego dla środowiska - nie stanowi okoliczności uzasadniającej zastosowanie ochrony tymczasowej

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.02.2014; II SA/Wr 851/13

- Wyrok dotyczył możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji środowiskowej
- Ciekawe rozważania zarówno odnośnie rygoru, jak i „wykonalności” tej decyzji w ogóle

Magdalena Bar

radca prawny

*Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska.*

magda.bar@jjb.com.pl