

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w prawie Unii Europejskiej

Przewodnik prawny po
dostępie do wymiaru
sprawiedliwości w
sprawach dotyczących
środowiska



Spis treści

Rozdział 1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie wniosków o dostęp do informacji o środowisku 5

1. Dostęp do informacji, ale jakich?	6
1.1. Czym jest informacja o środowisku?	
1.2. Obowiązek ujawnienia	
1.3. Wyjątki od obowiązku ujawnienia informacji o środowisku	
1.4. Szczególny przypadek informacji o emisjach do środowiska	
2. Jakie środki można zaskarżyć?	9
2.1. Organy administracji państwowej	
2.2. Podmioty sprawujące „publiczne funkcje administracyjne”	
2.3. Podmioty sprawujące funkcje publiczne pod kontrolą innego podmiotu publicznego	
2.4. Przypadek szczególny – brak przepisów konstytucyjnych regulujących kontrolę	
2.5. Organy lub instytucje działające w charakterze sądowym lub ustawodawczym	
3. Kto przeprowadza kontrolę?	11
4. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?	12
5. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?	12

Rozdział 2 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku ze społeczną partycypacją 13

1. Jakie są warunki udziału społeczeństwa?	15
1.1. Konkretnie działania objęte zakresem art. 8 i art. 9 ust. 2 KA	
2. Jakie środki można zaskarżyć?	16
2.1. Działania i zaniechania dotyczące projektów mających znaczące oddziaływanie na środowisko	
2.2. Decyzje dotyczące pozwoleń wiążących się z emisjami przemysłowymi	
2.3. Środki dotyczące zapobiegania poważnym awariom związanym z substancjami niebezpiecznymi lub ograniczania ich skutków	
2.4. Decyzje dotyczące projektów mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000	
2.5. Decyzje dotyczące gospodarki wodnej	
2.6. Decyzje dotyczące zarządzania odpadami	
3. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?	19
3.1. Zakres kontroli	
3.2. Standard kontroli	
4. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?	23
4.1. Zainteresowana społeczność	
4.2. Interes w podejmowanej decyzji lub naruszenie uprawnień	
4.3. Wcześniejszy udział w procesie podejmowania decyzji	
4.4. Legitymacja organizacji pozarządowych	

Rozdział 3 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie decyzji, działań i zaniechań wpływających na środowisko	29
1. Jakie środki można zaskarżyć?	30
1.1. Wymagania zgodnie z konwencją z Aarhus	
1.2. Transpozycja do prawa Unii	
2. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?	35
2.1. Zakres kontroli	
2.2. Standard kontroli	
3. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?	37
3.1. Wymagania konwencji z Aarhus	
3.2. Transpozycja do prawa Unii	
Rozdział 4 Ogólne wymogi w zakresie procedur odwoławczych	43
1. odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze	44
1.1. Zawieszenie, odwołanie lub stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć i aktów niezgodnych z prawem	
1.2. Zalecenia nakładające obowiązek realizacji pominiętych działań	
1.3. Zapobieganie szkodom i naprawa szkód	
1.4. Środki przejściowe	
1.5. Niestosowanie aktów prawnych uniemożliwiających zastosowanie środków zaradczych	
2. Procedury bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty	50
2.1. Bezstronne i oparte na zasadzie równości	
2.2. Terminowe	
2.3. Koszty	
3. Rozpowszechnianie i odpowiednie mechanizmy udzielania pomocy	54
3.1. Mechanizmy udzielania pomocy	
3.2. Rozpowszechnianie informacji	
Rozdział 5 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie decyzji instytucji Unii	57
1. Jakie środki można zaskarżyć?	58
1.1. Wewnętrzna procedura odwoławcza na podstawie rozporządzenia Aarhus	
1.2. Skarga bezpośrednia na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu UE	
2. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?	65
2.1. Na podstawie rozporządzenia Aarhus	
2.2. Na podstawie TFUE	
3. Zalecenia KPKA	67
4. Pytania prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE	67
5. Co dalej?	68
Autorzy	72
Zdjęcia	72

Wstęp

W niniejszym przewodniku zawarto przegląd ram prawnych Unii zapewniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Przewodnik omawia w szczególności interpretację konwencji z Aarhus (KA) oraz stosownego prawa wtórnego Unii i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), odwołując się przy tym do właściwych ustaleń komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus („komitet”). Niniejszy, adresowany do prawników, władz publicznych, sędziów oraz organizacji pozarządowych, przewodnik ma na celu pomóc im w prowadzeniu badań, sporów sądowych, działalności rzeczniczej i innych działań ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowego wdrożenia i stosowania reguł dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Pomimo wysokiego stopnia zaawansowania i złożoności zbioru unijnych strategii i zasad dotyczących europejskiego środowiska naturalnego, niszczy ono w szybkim tempie. Ramy legislacyjne i polityczne, choć solidne, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, gdyż nie są prawidłowo wdrażane, co jest zarówno problemem środowiskowym, jak i społeczno-ekonomicznym. Szacowany koszt złego wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska wynosi około 50 mld euro rocznie¹. Niewdrażanie tego prawa osłabia również ideę państwa prawa i podkopuje zaufanie społeczeństwa do organów krajowych i instytucji Unii.

Doświadczenia zdobyte przez różne państwa członkowskie UE wskazują, że poleganie na władzy publicznej w celu wyrównania deficytu transpozycji nie pozwoli osiągnąć wymaganych efektów. Dlatego też istotną rolę odgrywają aktywni obywatele, działający samodzielnie lub zrzeszeni w organizacjach pozarządowych, którzy wspierają organy w ich działaniach, a nawet je wyręczają. Egzekwowanie wdrożenia przepisów obejmuje również dostęp do kontroli sądowej.

Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości przysługują rozmaite unijne akty prawne: Konwencja UNECE o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus” [przyp. tłum. z uwagi na unijną tematykę Podręcznika oraz zachowanie spójności terminologicznej zastosowane tłumaczenie konwencji zostało zaczerpnięte z portalu eur-lex.europa.eu, warto jednak pamiętać, że w Polsce obowiązuje wersja z Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 707]), Karta Praw Podstawowych (KPP) UE oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Konwencja z Aarhus zobowiązuje jej strony do udzielania swoim obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Strony konwencji to: wszystkich 28 państw członkowskich UE oraz sama Unia.

Konwencja wiąże prawnie instytucje UE i państwa członkowskie, w tym sądy. Interpretacja postanowień

konwencji zawarta została również w opublikowanym przez UNECE przewodniku stosowania². Choć przewodnik ten nie ma mocy prawnie wiążącej, zawiera trafne wskazówki na temat wdrażania postanowień konwencji. Interpretacje zawarte w przewodniku zostały kilkakrotnie zastosowane przez TSUE³.

Opierając się na konwencji, UE przyjęła i zmieniła szereg aktów prawnych zawierających analizowane w przewodniku zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na przykład dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko i emisji przemysłowych. Jednak mimo że postanowienia konwencji dotyczące dostępu do informacji i udziału społeczeństwa zostały odzwierciedlone w różnych inicjatywach legislacyjnych UE, postanowienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości nie zostały wdrożone w ustawodawstwie Unii. Wskutek braku tego ustawodawstwa w poszczególnych państwach członkowskich występują duże różnice w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, a w wielu z nich (jeśli nie wszystkich) pojawiają się istotne wyzwania związane z uzyskaniem tego dostępu przewidzianego w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Wyzwania te zostały gruntownie udokumentowane w licznych badaniach⁴. Liczba zapytań sądów krajowych do TSUE o orzeczenia prejudycjalne dotyczące interpretacji praw dostępu do wymiaru sprawiedliwości wskazuje na potrzebę harmonizacji odnośnych zasad w całej UE. TSUE wytworzył obszerny zbiór orzecznictwa interpretującego art. 9 konwencji, postanowienia o dostępie do wymiaru sprawiedliwości zawarte w dyrektywach Unii, a także bezpośrednio stosowane postanowienia dyrektyw, które takich postanowień nie zawierają, aby zapewnić społeczeństwu dostęp do sądów. Jednak mimo tych orzeczeń TSUE, które częściowo wyjaśniły prawa i

¹ Sprawozdanie Komisji Europejskiej, „Koszty niewdrażania dorobku prawnego dziedziny środowiska” (ENV.G.1/FRA/2006/0073, wrzesień 2011), dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf>.

² UNECE, *Konwencja z Aarhus, Przewodnik stosowania [The Aarhus Convention, An Implementation Guide]* (autorzy: J. Ebbeson, H. Gaugitsch, J. Jendroska F. Marshall, S. Stech), wyd. drugie 2014, dostępny pod adresem: <https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html>.

³ Np. sprawy C-279/12 *Fish Legal i Shirley*, ECLI:EU:C:2013:853, punkty 46 i 50 oraz C-570/13 *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231, punkt 35.

⁴ Jan Darpo, badania nad dostępem do wymiaru sprawiedliwości w latach 2012/2013, dostępne pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm> oraz Milieu Ltd., Wykaz środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (2007), dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm>.

obowiązki wynikające z konwencji i dyrektyw UE, nadal brak jest szerszej świadomości istniejących zasad i praw wśród sędziów sądów krajowych, władz publicznych, prawników i organizacji pozarządowych.

Chcąc rozwiązać problem braku inicjatywy ustawodawczej ze strony UE, w 2017 roku Komisja zdecydowała się przyjąć komunikat interpretacyjny dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („obwieszczenie Komisji”)⁵. Jak zauważono w obwieszczeniu Komisji, w niedawno przyjętym komunikacie Komisji Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu⁶ położono nacisk na fakt, że w przypadku, gdy przepisy krajowe mają wpływ na obowiązki lub prawa wynikające z przepisów Unii, należy zapewnić społeczeństwu dostęp do sądów krajowych zgodnie z zasadą skutecznej ochrony sądowej zapisaną w traktatach UE i z wymogami zawartymi w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ze względu na swój niewiążący charakter obwieszczenie nie wywiera takiego wpływu harmonizującego jak dyrektywa unijna. Mimo tego pełni ono jednak ważną funkcję w postaci zebrania rozproszonych, choć konkretnych, postanowień prawa Unii wdrażających art. 9 konwencji z Aarhus. Jest ona zatem przydatnym narzędziem zapewniającym znajomość i przestrzeganie orzecznictwa TSUE wśród krajowych sądów i władz publicznych oraz odwoływanie się do niego przez członków społeczeństwa chcących uzyskać dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Prawo UE stanowi integralną część systemów prawnych państw członkowskich. Obejmuje ono Traktaty ustanawiające UE, Kartę Praw Podstawowych oraz prawo wtórne, a także niewiążące akty prawne instytucji Unii, takie jak opinie, zalecenia i komunikaty. Wdrożenie i egzekwowanie prawa UE następuje głównie na szczeblu krajowym. Artykuł 4 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) ustanawia zasadę lojalnej współpracy, zgodnie z którą państwa członkowskie UE mają obowiązek podejmowania środków dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa UE. Artykuł 19 TUE wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia

skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Obwieszczenie oraz orzecznictwo TSUE interpretujące konwencję i stosowne akty ustawodawcze UE są zatem również integralną częścią krajowych systemów prawnych i muszą być w taki sposób traktowane przez krajowe sądy i władze publiczne.

Zakres obwieszczenia ogranicza się jednak do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań władz publicznych państw członkowskich, opierając się wyłącznie na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Niniejszy przewodnik omawia dostęp do wymiaru sprawiedliwości zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, odwołując się do orzecznictwa TSUE oraz ustaleń komitetu, które (razem z orzecznictwem TSUE) stanowią najważniejsze źródło interpretacji konwencji, obejmujące kwestie niekonieczne poruszane przez TSUE. Oznacza to, że pełne i dokładne zrozumienie postanowień konwencji i ich stosowania wymaga uwzględnienia interpretacji zarówno sądów UE, jak i komitetu.

W tym duchu niniejszy przewodnik ma na celu zwiększanie świadomości istniejących reguł i orzecznictwa w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości wśród sędziów, prawników działających w interesie publicznym, organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Wyrażamy nadzieję, że zrealizuje on cel pogłębienia wiedzy na temat zapewnienia właściwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości przy wdrażaniu unijnego prawa ochrony środowiska oraz wyeliminuje wyzwania i przeszkody na drodze do właściwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

W niniejszym przewodniku nie poruszono kwestii, w których osoby fizyczne lub prawne uzyskują legitymację z powodu posiadania interesu na tle gospodarczym, na przykład jako konkurent w sprawie o udzielanie pomocy państwowej. Analiza w nim zawarta skupia się na sprawach, w których wnioskodawcy ubiegają się o legitymację, aby wnieść środek zaskarżenia w interesie publicznym dotyczącym środowiska lub zdrowia ludzi.

Niniejszy przewodnik nie ogranicza się do zakresu konwencji – jego konstrukcja oparta jest na składowych prawa zdefiniowanego w art. 9.

⁵ Komunikat Komisji – Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska C/2017/2616, Dz.U. C 275, 18.8.2017, s. 1-39.

⁶ Komunikat Komisji – Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu, C/2016/8600, Dz.U. C 18, 19.1.2017, s. 10-20.

Wykaz terminów

KA = konwencja z Aarhus
KPKA = komitet ds. przestrzegania konwencji z Aarhus
obwieszczenie Komisji = obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska
TSUE = Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
EKPC = europejska konwencja praw człowieka
OOŚ = ocena oddziaływania na środowisko
DOOŚ = dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko

UE = Unia Europejska
DEP = dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych
Przewodnik stosowania = *Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania*
NGO = organizacja pozarządowa
SEA = strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
TUE = Traktat o Unii Europejskiej
TFUE = Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Rozdział 1

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie wniosków o dostęp do informacji o środowisku

TSUE

C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH/Republika Federalna Niemiec* i C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley/Information Commissioner i inni* Definicja „władzy publicznej”

C-673/13 P, *Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe* i C-442/14, *Bayer CropScience SA-NV and Stichting: Definicja „emisji do środowiska”*

C-71/14, *East Sussex County Council/Information Commissioner i inni*: Obowiązki przekazywania informacji

Ustalenia KPKA

ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska): umowy finansowania jako źródło informacji o środowisku a interes publiczny w ich ujawnieniu;

ACCC/C/2010/51 (Rumunia): poufność postępowania, komunikacja wewnętrzna i bezpieczeństwo publiczne;

ACCC/C/2013/93 (Norwegia): Obowiązek podania powodów i terminowe zaskarżenie;

ACCC/C/2008/30 (Republika Mołdawii): wiążący skutek orzeczeń sądowych.

Przepisy prawa

Dyrektywa 2003/4/WE w sprawie dostępu do informacji o środowisku z 28 stycznia 2003

Wstęp

Art. 9 ust. 1 KA przyznaje każdej osobie, która zażąda dostępu do informacji dotyczących środowiska zgodnie z art. 4 KA, prawo zaskarżenia rozpatrzenia tego żądania przez władzę publiczną.

Art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus

Każda ze Stron zapewnia, 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, ma dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy.

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

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy, gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić wnioskodawcy, który stwierdzi, że jego żądanie udostępnienia informacji pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone (w całości lub w części), załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami art. 3, 4 lub 5, dostęp do procedury, w ramach której następuje ponowne rozpatrzenie działań lub zaniechań danej władzy publicznej lub tą samą lub inną władzę publiczną bądź ich administracyjną rewizja przez niezależny i bezstronny organ ustanowiony prawem. Procedury takie muszą być szybkie i bezpłatne lub niedrogie.

Art. 4 KA przyznaje społeczeństwu prawo żądania i otrzymywania informacji dotyczących środowiska. Artykuł ten zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące rozpatrywania tych żądań przez władzę publiczną, w tym wymagania proceduralne takie jak terminy⁷, podstawy merytoryczne odmowy spełnienia żądań⁸, obowiązek oddzielenia informacji poufnych i

ujawnienia pozostałych⁹ oraz informacje, które należy podać przy odmowie udzielenia dostępu¹⁰. Art. 4 ust. 8 KA zezwala władzom publicznym na pobieranie uzasadnionych opłat za przekazanie informacji o środowisku. Władza publiczna chcąc nakładać takie opłaty musi udostępnić wnioskodawcy informacje takie jak tabela opłat i okoliczności ich pobierania.

Art. 2 ust. 3 KA ustanawia szeroką i niewyczerpującą

⁷ Art. 4 ust. 2 KA.

⁸ Art. 4 ust. 3 i 4 KA.

⁹ Art. 4 ust. 6 KA.

¹⁰ Art. 4 ust. 7 KA.

definicję określenia „informacje dotyczące środowiska”¹¹.

Dyrektywa 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska¹² („Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku”)¹³. Dyrektywa

¹¹ Patrz Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania, str. 50.

¹² Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s. 26-32

¹³ C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley/Information Commissioner i inni*, ECLI:EU:C:2013:853, punkt 36.

wiernie wdraża wymagania konwencji z Aarhus i została transponowana przez wszystkie państwa członkowskie¹⁴.

W związku z tym w dalszej części rozdziału mowa jest głównie o dyrektywie, natomiast konwencja z Aarhus przywoływana jest tam, gdzie występują istotne rozbieżności między nią a dyrektywą.

¹⁴ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące doświadczeń związanych ze stosowaniem dyrektywy Rady 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, COM/2012/0774 final

1. Dostęp do informacji, ale jakich?

Art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły procedurę rewizji „działań lub uchyleń danego organu władzy publicznej (...)”.

W wielu państwach członkowskich UE obowiązujący tryb składania wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska różni się od trybu przewidzianego dla ogółu wniosków o dostęp do informacji. Jest to skutkiem narzucenia władzom publicznym przez konwencję z Aarhus i dyrektywę w sprawie informacji dotyczących środowiska konkretnych i odmiennych wymagań związanych z odpowiadaniem na wnioski o informacje o środowisku. Stąd też istotne jest zapewnienie rozpatrzenia wniosku o informacje o środowisku zgodnie ze stosownymi wymaganiami opisanymi poniżej.

1.1. Czym jest informacja o środowisku?

Art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku ustanawia szeroką i niewyczerpującą definicję informacji o środowisku. Są to:

„informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące:

- (a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami;
- (b) czynników, takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a);
- (c) środków (łącznie ze środkami administracyjnymi), takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
- (d) raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska;
- (e) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w lit. c); oraz
- (f) stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie, gdzie właściwe, ze skażeniem łańcucha pokarmowego, warunkami

życia człowieka, obiektami kultury i budowlami w stopniu, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać: stan elementów środowiska, o których mowa w lit. a) lub, poprzez te elementy, czynniki i środki, o których mowa w lit. b) i c)”.

Co istotne, powyższa definicja nie ogranicza się do dokumentów, lecz odnosi się do informacji w dowolnej postaci materialnej, w tym dokumentów papierowych, zdjęć, ilustracji, nagrań wideo i audio oraz plików komputerowych, nie wykluczając postaci materialnych, które dopiero zostaną wynalezione¹⁵.

Zawarta w dyrektywie definicja „informacji o środowisku” została nieco rozszerzona w stosunku do art. 2 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Zawiera ona informacje na temat „emisji, zrzutów i innych rodzajów zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska”¹⁶, „odpadów, włączając w to odpady radioaktywne”¹⁷ oraz „skażenia łańcucha pokarmowego”¹⁸. Powyższe nie powinno jednak sugerować, jakoby tego rodzaju informacje nie były objęte zakresem konwencji, która również zawiera niewyczerpujące listy przykładowych informacji¹⁹.

W istocie komitet przyjął szeroki wachlarz ustaleń, który świadczy o ekspansywnym podejściu do interpretacji pojęcia informacji o środowisku²⁰.

¹⁵ Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania, str. 51.

¹⁶ Art. 2 ust. 1 lit. b) Dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Art. 2 ust. 1 lit. f) Dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

¹⁹ Listy w art. 4 ust. 3 lit. a) i b) poprzedzone są określeniem „takich jak”. Patrz również: Przewodnik stosowania, str. 51.

²⁰ Komitet uznał na przykład, że informacje o środowisku stanowią następujące rodzaje informacji: studium wykonalności związane z projektem ustawy zezwalającej na import i utylizację nisko- i średnioaktywnych odpadów radioaktywnych (ACCC/C/2004/01 (Kazachstan), ECE/MP/PP/C.1/2005/2/Add.1, punkty 8 i 18), umowy dzierżawy lasów zarządzanych przez Fundusz Lasów Państwowych (ACCC/C/2008/30 (Republika Mołdawii), ECE/MP/PP/C.1/2009/6/Add.3), umowy finansowania dotyczące na przykład konkretnych środków związanych ze środowiskiem, takich jak ochrona kompleksu przyrodniczego (ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska), ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add. 1, punkt 122, informacja o klasyfikacji gruntów, powiązanych z nimi dzierżawach i mapach oraz wielkościach działek gruntów (ACCC/C/2004/08 (Armenia), ECE/MPPP/C.1/2006/2/Add.1, punkty 13 i 20 oraz ACCC/A/2014/1 (Białoruś), ECE/MP/PP/C.1/2017/11, punkt 24), „nieprzetworzone dane o stanie powietrza i atmosfery” (ACCC/C/2010/53 (Wielka Brytania), ECE/MP/PP/C.1/2013/3, punkt 75), „zamknięcie stanowiska archeologicznego” i dokumentacja je potwierdzająca, w tym „badanie archeologiczne” oraz „koncesje na wydobywanie kopalin i inne powiązane informacje” (ACCC/C/2012/69 (Rumunia), ECE/MP/PP/C.1/2015/10, punkty 49-51), wstępne sprawozdanie bezpieczeństwa i podstawowy dokument projektowy dotyczący reaktora jądrowego oraz „informacje o instalacji dostarczania wody do elektrowni, materiałach jądrowych, odpadach promieniotwórczych i substancjach chemicznych” (Słowacja), ECE/MP/PP/C.1/2017/13, punkty 80 i 83, a także prawna ocena stosunków między ustawą o różnorodności przyrodniczej i przepisami prawa międzynarodowego (ACCC/C/2013/93 (Norwegia), ECE/MP/PP/C.1/2017/16, punkty 23 i 67).

1.2. Obowiązek ujawnienia

Art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga od władz publicznych, aby udostępniały informacje o środowisku znajdujące się w ich posiadaniu każdemu wnioskodawcy na jego wniosek i bez konieczności wykazywania interesu. Odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji powinna być udzielona najszybciej jak to możliwe, a w każdym razie jeden miesiąc od otrzymania wniosku²¹, chyba że rozmiar i złożoność informacji uzasadnia wydłużenie terminu do dwóch miesięcy²². Dyrektywa wymaga również, aby władze publiczne podawały zasadne powody odmowy dostępu do informacji o środowisku²³. Przegląd informacji na miejscu następować będzie nieodpłatnie, a władze publiczne nie mogą pobierać za przekazanie informacji opłaty wyższej niż uzasadniona i znana z góry wnioskodawcy²⁴.

1.3. Wyjątki od obowiązku ujawnienia informacji o środowisku

Art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku określają prawomocne przyczyny oddalenia wniosku o dostęp do informacji o środowisku. Lista wyjątków pozwalających nie ujawniać informacji ma charakter wyczerpujący, tj. państwa członkowskie nie mogą odmówić przekazania informacji o środowisku z powodów innych niż wskazane w dyrektywie²⁵. Władze publiczne mogą jednak nie odmawiać dostępu do informacji z tych powodów.

Wyjątki zawarte w art. 4 ust. 1 lit. a)-c) dyrektywy umożliwiają oddalenie wniosku, gdy:

- organ władzy publicznej nie posiada informacji będących przedmiotem wniosku;
- wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony lub sformułowany zbyt ogólnie.

Art. 4 ust. 1 umożliwia również oddalenie wniosku, jeśli dotyczy on materiałów będących w trakcie opracowywania lub przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się władz publicznych. Zastosowanie powyższego wyjątku uzależnione jest od jego istnienia w prawie krajowym lub zwyczajowej praktyce, a władza publiczna musi przy ujawnianiu informacji rozważyć interes publiczny. W odniesieniu do odpowiedniego postanowienia konwencji z Aarhus podręcznik stosowania sugeruje, że wyjątek dla materiałów „w trakcie opracowywania” nie obejmuje automatycznie wersji roboczych dokumentów. Jak stwierdzono w Podręczniku: „określenie «w trakcie opracowywania» sugeruje, że dotyczy ono pojedynczych dokumentów, nad którymi władza publiczna aktualnie aktywnie pracuje. Gdy dokumenty te nie są już «w trakcie opracowywania», mogą zostać podane do publicznej wiadomości, nawet gdy nie zostały jeszcze ukończone i gdy decyzja, której dotyczą, nie została jeszcze podjęta”²⁶. Co się tyczy komunikacji wewnętrznej, komitet uznał, że nie każdy dokument komunikowany wewnętrznie może zostać objęty tym wyjątkiem: „Na przykład fakty i ich analizę można odróżnić od poglądów i opinii związanych z polityką”²⁷.

Wyjątki zawarte w art. 4 ust. 2 dyrektywy mają na celu ochronę określonych interesów, które mogłyby doznać uszczerbku wskutek ujawnienia stosownych informacji o środowisku. Wniosek można oddalić, jeśli ujawnienie informacji wpłynie negatywnie na:

- „poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana;
- stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową;
- toczące się postępowanie sądowe, szanse jakiegokolwiek osoby na sprawiedliwy proces lub zdolność organu władzy publicznej

²¹ Art. 3 ust. 2 lit a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

²² Art. 3 ust. 2 lit b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W odniesieniu do stosownego postanowienia konwencji komitet orzekł: „[p]rawo do informacji może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy władze publiczne aktywnie odpowiedzą na wniosek i przekażą informacje w wymaganym terminie i postaci. Jednak nawet ustanowienie systemu przyjmującego, że podstawową postacią przekazania informacji jest umieszczenie wszystkich posiadanych informacji w publicznie dostępnych witrynach internetowych nie oznacza, że Strony nie są zobowiązane zapewnić indywidualnej odpowiedzi na każdy wniosek o informację, chociażby poprzez odesłanie wnioskodawców do odpowiedniej witryny”. ACCC/C/2009/36 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, punkt 57.

²³ Art. 3 ust. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W tym względzie komitet podkreślił, że „obowiązek podania powodów jest niezwykle istotny, zwłaszcza po to, aby umożliwić wnioskodawcy zaskarżenie odmowy przekazania informacji zgodnie z procedurami określonymi w art. 9 ust. 1 konwencji. Nie wystarczy zatem podać powodów dopiero na bardzo późnym etapie procedury, gdyż wnioskodawca będzie potencjalnie dopiero wtedy mógł w pełni sformułować podstawę zaskarżenia decyzji”. (ACCC/C/2013/93 (Norwegia), punkt 82).

²⁴ Art. 5 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Patrz również C-71/14 - East Sussex County Council/Information Commissioner i inni, ECLI:EU:C:2015:656. Analogiczne postanowienie w konwencji z Aarhus patrz ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, punkt 75 i następne.

²⁵ To samo dotyczy wyjątków zawartych w art. 4 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus. W tym względzie patrz ACCC/C/2008/30 (Mołdawia), punkt 31, gdzie kłomitet uznał, że krajowe władze publiczne nie mogą odmówić przekazania informacji o środowisku na tej podstawie, że wniosek dotyczy dużej liczby dokumentów, gdyż dyrektywa nie przewiduje takiego wyjątku.

²⁶ Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania, str. 85. Komitet stwierdził ponadto, że: „określenie «materiały w trakcie opracowywania» dotyczy procesu przygotowywania informacji lub dokumentu, a nie całego procesu decyzyjnego, dla którego została przygotowana dana informacja lub dokument”. (ACCC/C/2010/51 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2014/12, punkt 85).

²⁷ ACCC/C/2013/93 (Norwegia), punkt 71. Komitet uznał także, że władza publiczna nie może odmówić na podstawie tego wyjątku dostępu do badania, które zostało jej przekazane przez „podmiot w jakiś sposób z nią powiązany, lecz odrębny” (ACCC/C/2010/51 (Rumunia), punkt 89).

do prowadzenia dochodzenia karnego lub dyscyplinarnego;

- (d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej;
- (e) prawa własności intelektualnej;
- (f) poufność danych osobowych i/lub akt dotyczących osób fizycznych, które nie wyraziły zgody na publiczne ujawnienie tych informacji, jeśli taka poufność jest przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym;
- (g) interesy lub ochronę jakiejkolwiek osoby, która informacje będące przedmiotem wniosku dostarczyła dobrowolnie, nie mając obowiązku dostarczenia tych informacji i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążona, chyba że wyraziła ona zgodę na ich ujawnienie;
- (h) ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku²⁸.

Art. 4 ust. 2 wskazuje, że wyjątki należy interpretować zawężająco, uwzględniając interes publiczny, któremu służy ujawnienie informacji, oraz fakt, czy wnioskowana informacja dotyczy emisji do środowiska. Zawiera on również następujący wymóg: „[w] każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia”²⁸.

Ponadto w przypadkach, gdy wyjątkiem objęta jest jedynie część ujawnianych informacji, władze publiczne mają obowiązek ujawnić pozostałą ich część²⁹.

1.4. Szczególny przypadek informacji o emisjach do środowiska

Zgodnie z akapitem pierwszym artykułu 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jeśli wniosek o dostęp do informacji o środowisku dotyczy informacji o emisji do środowiska, nie można go oddalić na podstawie następujących wyjątków:

- poufność działań organów władzy publicznej (art. 4 ust. 2 lit. a));
- poufność informacji handlowych lub przemysłowych (art. 4 ust. 2 lit. d));
- poufność danych osobowych (art. 4 ust. 2 lit. f));
- interesy osoby, która dostarczyła informacje (art. 4 ust. 2 lit. g)); oraz
- ochrona środowiska (art. 2 ust. 2 lit. h)).

Postanowienia te sięgają dalej niż zapisy konwencji z Aarhus. Art. 4 ust. 4 lit. d) konwencji stanowi jedynie, że informacje o emisjach do środowiska nie mogą być zachowywane w poufności na podstawie wyjątku stosowanego do informacji handlowych i przemysłowych.

Ponadto każda decyzja oddalająca wniosek na podstawie art.

4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku musi uwzględniać fakt, czy informacje dotyczą emisji do środowiska.

Zarówno w dyrektywie, jak i w konwencji z Aarhus brak jest definicji pojęcia „informacje o emisjach do środowiska”. Przewodnik po wdrożeniu podaje jako przykładową definicję art. 3 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, w którym emisje zdefiniowane zostały jako „bezpośrednie lub pośrednie uwolnienie substancji, wibracji, ciepła lub hałasu z punktowych lub rozproszonych źródeł w instalacji, do powietrza, wody lub ziemi”.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak, że definicja ta obejmuje zakres znacznie szerszy niż informacje o emisji z instalacji przemysłowych. W sprawie *Bayer Crop Science*³⁰ Trybunał rozważał, czy w zakres definicji informacji o emisjach do środowiska wchodzi informacje o wprowadzeniu środków ochrony roślin i produktów biobójczych oraz weryfikacja tego wprowadzenia. Trybunał uznał, że definicja ta obejmuje m.in. „wskazówki dotyczące natury, składu, ilości, daty i miejsca «emisji do środowiska» tych produktów lub substancji, jak również dane dotyczące bardziej i mniej długoterminowych skutków tych emisji dla środowiska, a w szczególności informacje dotyczące pozostałości obecnych w środowisku po zastosowaniu danego produktu oraz badania dotyczące pomiaru znoszenia rozpylanej substancji przy takim zastosowaniu, niezależnie od tego, czy dane te pochodzą z badań (semi-)polowych, badań laboratoryjnych lub badań dotyczących translokacji”³¹. Trybunał podkreślił również, że pojęcie emisji do środowiska „musi być jednak ograniczone do emisji niehipotetycznych, czyli do rzeczywistych lub przewidywalnych emisji danego produktu lub danej substancji w normalnych lub realistycznych warunkach użycia”³².

Taka definicja pojęcia „informacje o emisjach do środowiska” jest więc szeroka i inkluzywna i może potencjalnie być stosowana do informacji w innych kontekstach niż ocena emisji środków ochrony roślin i produktów biobójczych. Takie zastosowanie może na przykład wystąpić w kontekście oceny emisji substancji wzbudzających szczególnie duże obawy na podstawie rozporządzenia (WE) 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), jeśli emisje te są przewidywalne w zwykłych warunkach użytkowania.

²⁸ Komitet uznał w tej kwestii, że nieuwzględnienie interesu publicznego unieważnia decyzję władzy publicznej w sprawie wniosku o dostęp do informacji (ACCC/C/2010/51 (Rumunia), punkt 95). Komitet stwierdził również, że „w sytuacjach, w których występuje znaczący interes publiczny w ujawnieniu określonych informacji o środowisku oraz względnie niewielka szkoda dla stosownych interesów, konwencja wymaga ujawnienia informacji” (ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska), punkt 30 lit. c)).

²⁹ Art. 4 ust. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W sprawie ACCC/C/2010/69 (Rumunia), punkt 68, Komitet orzekł, że władze publiczne w praktyce nie przestrzegały odpowiedniego wymogu konwencji (art. 4 ust. 6).

³⁰ C-442/14 *Bayer CropScience SA-NV i Stichting De Bijenstichting/College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, ECLI:EU:C:2016:890. Patrz również sprawa C-673/13 P *Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe*, ECLI:EU:C:2016:889.

³¹ Tamże, punkt. str. 96.

³² Tamże, punkt 77.

2. Jakie środki można zaskarżyć?

Art. 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus
„władza publiczna” oznacza:

- (a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;
- (b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem;
- (c) wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej pod lit. a) lub b);
- (d) instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest Stroną niniejszej Konwencji.

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza.

Działania lub zaniechania władz publicznych dotyczące wniosku o informację o środowisku podlegają zaskarżeniu³³. Pojęcie „władza publiczna” zostało zdefiniowane szeroko w art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który stanowi wierną transpozycję art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus. Niemniej jednak ostatni akapit definicji zawartej w dyrektywie może potencjalnie wykluczyć z niej niektóre władze publiczne, naruszając przy tym Konwencję. Kwestię tę omówiono szczegółowo poniżej.

2.1. Organy administracji państwowej

Art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku definiuje określenie „władza publiczna” [organ władzy publicznej] w sensie tradycyjnym, tj. jako organy rządowe. Według TSUE „Organami władzy publicznej są w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) [dyrektywy 2003/4] są podmioty, które z punktu widzenia strukturalnego są organami władzy administracyjnej, czyli stanowią sytuującą się na dowolnym ich szczeblu część składową administracji publicznej lub władzy wykonawczej państwa”³⁴.

2.2. Podmioty sprawujące „publiczne funkcje administracyjne”

Art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku definiuje władze publiczne w ujęciu funkcjonalnym, tj. jako osoby fizyczne lub prawne upoważnione z mocy prawa

do sprawowania „publicznych funkcji administracyjnych”, które zwykle sprawują organy rządowe³⁵.

W sprawie C-279/12 *Fish Legal*³⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że czynnikiem decydującym o uznaniu określonych podmiotów za władze publiczne na podstawie art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jest zbadanie „czy podmiotom tym przyznano w mających do nich zastosowanie przepisach prawa krajowego uprawnienia wychodzące poza normy obowiązujące w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego”³⁷.

Omawiana sprawa dotyczyła spółek wodnych w Wielkiej Brytanii. Ostatecznie Trybunał stwierdził, że do sądu krajowego należy ustalenie, czy przyznane w prawodawstwie brytyjskim prawa i uprawnienia mogą zostać uznane za „wychodzące poza normy”. Niemniej jednak Trybunał wyliczył szereg czynników, od których zależy takie ustalenie, w tym fakt, czy spółkom wodnym powierzono w prawodawstwie brytyjskim zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej polegających na utrzymywaniu i poprawie stanu istniejącej infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej oraz zaopatrywania w wodę lub też oczyszczania ścieków, które pociągają za sobą obowiązek przestrzegania dyrektyw środowiskowych UE. Dodatkowo spółki wodne korzystają z pewnych uprawnień w prawodawstwie krajowym pomagającym im wywiązać się z tych zadań, do których należą prawo do wywłaszczania, do ustanawiania czasowego zakazu podlewania, czy też do przyjmowania przepisów administracyjnych dotyczących będących w ich posiadaniu tras żeglownych lub działek³⁸.

2.3. Podmioty sprawujące funkcje publiczne pod kontrolą innego podmiotu publicznego

Art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku obejmuje każdą inną osobę fizyczną lub prawną „sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska”, jeśli podlega ona podmiotom, o których mowa w powyższych lit. a) lub b). Przewodnik stosowania stwierdza, że podmioty z lit. b) i c) odpowiednich postanowień konwencji z Aarhus różnią się dwoma istotnymi cechami.

Pierwsza z nich to źródło upoważnienia podmiotu do sprawowania funkcji publicznych. Podmioty wymienione w lit. b) wywodzą swoje upoważnienie bezpośrednio z prawa krajowego, natomiast w lit. c) pośrednio z kontroli, którą sprawuje nad nimi inna władza publiczna³⁹.

Druga istotna cecha odróżnia podmioty z lit. c) od podmiotów z lit. a) i b). Lit. a) i b) definiują władze publiczne bez ograniczania ich zakresu działania, natomiast lit. c) ustanawia wymóg powiązania działań ze środowiskiem⁴⁰.

³³ Wymóg zaskarżalności działania lub zaniechania był przedmiotem ustaleń komitetu w sprawie ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4. Zgodnie z obowiązującym wówczas w Austrii trybem wnioskodawca otrzymywał pismo informujące o odmowie przekazania wnioskowanej informacji. Pismo to jednak nie było w prawie austriackim zaliczane do działań lub zaniechań podlegających zaskarżeniu. Wnioskodawca musiał zatem wnosić o osobne „oficjalne oświadczenie”, które można było zaskarżyć do sądu. Komitet ustalił, że wymóg ten był niezgodny z art. 4 ust. 7 konwencji, bazując na potrzebie zapewnienia „prawie skutecznych” i „terminowych” procedur odwoławczych, o których mowa w art. 9 ust. 4. Przepisy austriackiego prawa federalnego i regionalnego uległy w latach 2016/2017 zmianie i obecnie wnioskodawca natychmiast otrzymuje zaskarżalną decyzję.

³⁴ C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner i inni*, punkt 51.

³⁵ Przewodnik stosowania str. 46.

³⁶ C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner i in.*

³⁷ Tamże, punkt 56.

³⁸ Tamże, punkty 53-55.

³⁹ Przewodnik stosowania, str. 47.

⁴⁰ Tamże.

Sprawa *Fish Legal* stanowiła również dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej okazję do szczegółowego potraktowania pojęcia kontroli w kontekście art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Trybunał uznał, że pojęcie „podległości” [ang. control] odnosi się do faktu, że omawiane podmioty „nie określają naprawdę niezależnie sposobu, w jaki sprawują wyznaczone im w dziedzinie ochrony środowiska funkcje, gdyż objęty zakresem stosowania art. 2 ust. 2 lit. a) lub lit. b) tej dyrektywy organ władzy publicznej ma możliwość wywierania decydującego wpływu na działania tego podmiotu w tej dziedzinie”⁴¹.

Według Trybunału nie ma znaczenia sposób, w który taki wpływ jest wywierany. Wpływem „może być w szczególności uprawnienie do wydawania nakazów skierowanych do podległych mu podmiotów, niezależnie od tego, czy stanowi ono wykonywanie uprawnień udziałowca; uprawnienie do zawieszenia i uchylecia wydanych przez te podmioty decyzji lub też uzależnienia ich wydania od uzyskania uprzedniego zezwolenia; uprawnienie do powoływania lub odwoływania członków ich zarządu lub ich większości czy też uprawnienie do pozbawienia tych podmiotów, w całości lub częściowo, środków służących ich finansowaniu w stopniu zagrażającym ich istnieniu”⁴².

Trybunał dodał, że kontrolę można sprawować w ramach określonego reżimu regulacyjnego, jeśli istnieją „szczególnie dokładnie określone ramy prawne ustanawiające zespół zasad definiujących sposób, w jaki spółki takie mają sprawować powierzone im publiczne funkcje związane z zarządzaniem ochroną środowiska, a reżim ten, w odpowiednim przypadku, przewiduje nadzór administracyjny mający zapewnić faktyczne przestrzeganie tych zasad”. Zasadę tę stosuje się nawet wtedy, gdy władza publiczna nie sprawuje bieżącego zarządu danym podmiotem⁴³.

Co do kwestii kontroli, komitet uznał, że kryterium to spełnia spółka będąca w całości własnością państwa⁴⁴. Podręcznik stosowania również sugeruje, że „lit. c) obejmuje podmioty świadczące usługi publiczne dotyczące środowiska, które objęte są kontrolą organu regulacyjnego”.

Dlatego też lit. c) ma szeroki zakres zastosowania. Jeśli dany podmiot świadczy usługi dotyczące środowiska i nie dysponuje przy tym pełną uznaniowością, czy to z powodu przepisów regulacyjnych, czy też sprawowania nad nim kontroli przez podmiot objęty lit. a) lub b), jego działania lub zaniechania dotyczące wniosków o dostęp do informacji o środowisku mogą podlegać kontroli.

2.4. Przypadek szczególny – brak przepisów konstytucyjnych regulujących kontrolę

Po ratyfikacji Konwencji z Aarhus UE złożyła w odniesieniu do art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku następującą deklarację:

„W odniesieniu do art. 9 Konwencji z Aarhus Wspólnota Europejska wzywa Strony Konwencji do zwrócenia uwagi na art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska. Przepisy te dają Państwom Członkowskim Wspólnoty Europejskiej, w wyjątkowych przypadkach i na szczegółowo określonych warunkach, możliwość wyłączenia pewnych instytucji i organów ze stosowania zasad dotyczących procedur odwoławczych w odniesieniu do decyzji w sprawie wniosków o udostępnienie informacji.

W związku z tym ratyfikacja konwencji z Aarhus przez Wspólnotę Europejską obejmuje wszelkie zastrzeżenia Państw Członkowskich Wspólnoty Europejskiej w zakresie, w jakim takie zastrzeżenia są zgodne z art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy 2003/4/WE”⁴⁵.

Istotnie, zdanie drugie art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku stanowi: „Jeśli w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy przepisy konstytucyjne Państw Członkowskich nie przewidują procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, mogą one wyłączyć te organy lub instytucje z powyższej definicji”.

W sprawie *Flachglas Torgau* Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że: „przepis ten miał regulować szczególnie przypadek niektórych organów krajowych, a w szczególności organów działających w wykonaniu uprawnień administracyjnych, których decyzje w dniu przyjęcia dyrektywy 2003/4 nie podlegały, zgodnie z prawem krajowym obowiązującym w niektórych państwach członkowskich, zaskarżeniu zgodnie z wymogami tej dyrektywy”⁴⁶.

Autorzy niniejszej publikacji są świadomi, że przepis ten wykorzystano w Szwecji do odmowy dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczących decyzji rządu centralnego oddalających wnioski o informacje o środowisku⁴⁷, jednakże kwestia zgodności takiego postępowania z konwencją z Aarhus jest wysoce problematyczna. Nie jest natomiast znane wykorzystanie tego przepisu w innym państwie członkowskim.

2.5. Organy lub instytucje działające w charakterze sądowym lub ustawodawczym

Art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku daje państwom członkowskim możliwość postanowienia, że definicja władzy publicznej „nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym”. Zgodnie z Podręcznikiem stosowania: „żaden przepis konwencji nie uniemożliwia stronie podjęcia

⁴¹ C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner i inni*, ECLI:EU:C:2013:853, punkt 36.

⁴² Tamże, punkt 69.

⁴³ Tamże, punkty 70-71.

⁴⁴ ACCC/C/2004/1 (Norwegia), punkt 17. ACCC/C/2004/4 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2005/2, punkt 10

⁴⁵ Tekst dostępny pod adresem: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVM-13&chapter=27&clang=_en#EndDec>

⁴⁶ C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH przeciwko Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2012:71, punkt 46.

⁴⁷ Patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szwecji z 16 maja 2017, odrzucający odwołanie Greenpeace Nordic od odmowy udzielenia dostępu do informacji o środowisku przez organy rządowe.

decyzji o rozciągnięciu ustawodawstwa na te organy i instytucje, nawet jeśli nie jest ona do tego zobowiązana konwencją⁴⁸.

Przy ocenie zagadnienia, czy organ publiczny działa w charakterze ustawodawczym, TSUE przyjął podejście funkcjonalne⁴⁹. W sprawie *Deutsche Umwelthilfe* Trybunał ustalił, że wyjątek zawarty w art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku „nie może dotyczyć ministerstw w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawa”⁵⁰.

Komitet uznał również, że oznaczenie organu w prawie krajowym strony, jak również konstytucyjny status podmiotu podejmującego działanie, nie ma wpływu na ustalenie, czy dane

działanie⁵¹ ma charakter ustawodawczy⁵². Decydujące znaczenie ma natomiast fakt, czy dana władza podejmując określone działanie działała w charakterze władzy publicznej⁵³. Komitet uznał na przykład, że parlament brytyjski nie działał w charakterze ustawodawczym, wydając zezwolenie na budowę linii kolejowej dużej prędkości w drodze projektu ustawy publiczno-prywatnej⁵⁴.

W odniesieniu do „charakteru sądowego” wyłączenie uwzględnia specjalne procedury stosowane do organów sądowniczych, które nie były przedmiotem szczególnych kontrowersji.

⁴⁸ Str. 49.

⁴⁹ C-204/09 *Flachglass Torgau*, punkt 49.

⁵⁰ C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2013:523, punkt 36.

⁵¹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, punkt 71.

⁵² Przewodnik stosowania, str. 49.

⁵³ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część I, punkty 72-73.

⁵⁴ ACCC/C/2011/61 (Zjednoczone Królestwo), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, punkt 54.

3. Kto przeprowadza kontrolę?

Art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga od państw członkowskich ustanowienia procedur pozwalających na zbadanie działań lub zaniechań władzy publicznej przez tą samą lub inną władzę, bądź też ich kontrolę administracyjną przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa. Procedura taka musi być przeprowadzana sprawnie i być bezpłatna lub podlegać niewielkiej opłacie. Tym samym dyrektywa wdraża akapit drugi art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus⁵⁵.

Powyższy przepis zapewnia, że długie i względnie kosztowne postępowanie sądowe nie jest jedynym sposobem dostępu do procedury odwoławczej. Zamiast niego wprowadza się uprzednią procedurę administracyjną, w ramach której decyzje podlegają ponownemu rozpatrzeniu przez organ, który wydał pierwotną decyzję, lub „kontrolę przez niezależny i bezstronny organ”. Tego rodzaju dodatkowe procedury muszą zostać ustanowione przepisami prawa oraz być „szybkie”, a także „bezpłatne lub niedrogie” – jest to uzupełnienie wymogu z art. 9 ust. 4 konwencji, zgodnie z którym procedury odwoławcze mają być „terminowe” i „niedyskryminacyjne ze względu na koszty” (patrz rozdział 4). Wymogi te mają umożliwić dostęp do procedur każdemu członkowi społeczeństwa oraz wyraźnie wskazują, że przy wnioskach o dostęp do informacji liczy się czas⁵⁶. Na przykład komitet uznał, że norweski rzecznik parlamentarny nie spełnia wymogu ze zdania drugiego art. 9 ust. 1, gdyż jego decyzje nie są wiążące, a po zakończeniu procedury istnieje możliwość odwołania się wnioskodawcy do sądu⁵⁷. Komitet stwierdził, że w konkretnym rozpatrywanym przypadku rzecznik parlamentarny nie zapewnił „szybką” procedury (łącznie trwała ona ponad dwa i pół roku), również

dlatego, że ministerstwo zwlekało z ponownym rozpatrzeniem wydanej decyzji w odpowiedzi na wniosek rzecznika⁵⁸.

Art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga ponadto, aby wnioskodawcy mieli dostęp do postępowania odwoławczego przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa, którego decyzje mogą stać się ostateczne. Art. 6 ust. 3 wymaga, aby ostateczne decyzje podjęte w postępowaniu odwoławczym były wiążące w stosunku do organu władzy publicznej, oraz aby uzasadnienie decyzji zostało przedstawione na piśmie, przynajmniej w przypadku, gdy odmówiono udostępnienia informacji⁵⁹.

Powyższe postanowienia wiernie implementują art. 9 ust. 1 konwencji, który wymaga, aby procedura odwoławcza toczyła się przed sądem lub „innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy”. Według Przewodnika stosowania alternatywne niezależne i bezstronne organy, które nie są sądami, „muszą wykazywać przynajmniej niektóre cechy sądów, stosując środki zabezpieczające sprawiedliwy proces, być niezależne od którejkolwiek gałęzi władzy i niepowiązane z podmiotami prywatnymi”⁶⁰.

⁵⁵ Art. 9 ust. 1 wymaga, aby wnioskodawca miał „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”. W dyrektywie procedura ta jest we wszystkich przypadkach obowiązkowa, natomiast w konwencji jest wymagana tylko wtedy, gdy występuje również możliwość późniejszej rewizji sądowej, z wyjątkiem sytuacji, gdy istnieje dostęp do niezależnego i bezstronnego organu wydającego wiążące decyzje.

⁵⁶ Przewodnik po wdrożeniu konwencji z Aarhus, str. 190 oraz ACCC/C/2013/93 (Norwegia), punkt 88.

⁵⁷ ACCC/C/2013/93 (Norwegia), punkty 38 i 86.

⁵⁸ Tamże, punkty 90-91 Komitet nie zdecydował się jednak na sformułowanie zaleceń, ponieważ nic nie wskazywało, aby u podłoża sprawy leżał problem ustrojowy (punkty 92 i 95).

⁵⁹ W odniesieniu do analogicznego przepisu konwencji (zdanie ostatnie art. 9 ust. 1) Komitet uznał, że wymóg ten nie jest spełniony, gdy władza publiczna ma w praktyce możliwość niezastosowania się do wyroku sądu (ACCC/C/2008/30 (Mołdawia), punkt 54).

⁶⁰ Przewodnik stosowania, str. 191.

4. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?

Zgodnie z art. 6 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wnioskodawcy muszą mieć dostęp do postępowania odwoławczego w celu zbadania działań władzy publicznej na następujących podstawach:

- Władza publiczna zignorowała wniosek o dostęp do informacji o środowisku;
- Wniosek został niesłusznie odrzucony, w całości lub części;
- Wniosek został nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z uregulowaniami art. 3, 4 lub 5 dyrektywy.

Powyższe podstawy obejmują zarówno legalność materialną decyzji lub zaniechania władzy publicznej (tj. udzielenia jakiej informacji odmówiono i na jakiej podstawie), jak i legalność procesową (tj. czy decyzja spełnia wymagania dotyczące postępowania, w którym została wydana, oraz w jaki sposób następuje ujawnienie informacji)⁶¹. Innymi słowy, wnioskodawcy mogą ubiegać się o kontrolę działań lub zaniechań dotyczących wniosków o informację o środowisku na tej podstawie, że te działania lub zaniechania naruszają

wymogi materialne lub procesowe dyrektywy w sprawie informacji o środowisku (oraz, tam gdzie to stosowne, konwencji z Aarhus) omówione w punkcie 1 powyżej.

Jeśli chodzi o intensywność lub standard kontroli na podstawie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, TSUE uznał, że 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”⁶². W konkretnym kontekście tej sprawy Trybunał stwierdził, że oznacza to co najmniej skontrolowanie, czy zostały spełnione warunki pobrania opłaty za przekazanie informacji, określonej w art. 5 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

W obwieszczeniu Komisji zasugerowano, że ze sprawy tej wypływa logiczny wniosek zobowiązujący właściwy sąd lub trybunał do zbadania „konkretnych warunków, jakie organ publiczny musi spełnić na mocy wiążących przepisów UE dotyczących dostępu do informacji o środowisku”⁶³.

⁶¹ Patrz: Przewodnik stosowania, str. 191, oraz obwieszczenie Komisji, punkt 64.

⁶² C-71/14 *East Sussex*, ECLI:EU:C:2015:656, punkt 58

⁶³ Obwieszczenie Komisji, punkt 3.3.1.

5. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?

Art. 6 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku stanowi, że dostęp do procedury odwoławczej musi mieć „każdy wnioskodawca” wnioskujący o dostęp do informacji o środowisku. Pojęcie „wnioskodawcy” zostało w art. 2 ust. 5 dyrektywy zdefiniowane ogólnie jako „każda osoba fizyczna lub prawna zwracająca się o udostępnienie informacji o środowisku”.

Co istotne, zarówno na mocy konwencji z Aarhus jak i dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymogiem uzyskania legitymacji nie jest posiadanie określonego obywatelstwa, miejsca zamieszkania lub głównego miejsca prowadzenia działalności.

Rozdział 2

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku ze społeczną partycypacją

TSUE

C-75/08 *Mellor*: zaskarżenie braku oceny o oddziaływaniu na środowisko;

C-115/09 *Trianel*, C-137/14 *Komisja Europejska/ przeciwko Niemcom*, C-72/12 *Gemeinde Altrip*, C-570/13 *Gruber*: ograniczenia legitymacji i zakresu odwołania wynikające z dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko;

C-128/09 *Boxus i in.*: pozwolenie na podejmowanie decyzji zatwierdzonych aktem ustawodawczym po dokonaniu oceny oddziaływania na środowisko;

C-72/95 *Kraaijeveld i C-416/10 Križan i in.*: standard kontroli na podstawie dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko;

C-243/15 *Lesoochránárske zoskupenie VLK (Slovak Bears II)*: legitymacja i zakres odwołania na podstawie dyrektywy siedliskowej;

C-127/02 *Waddenzee*: standard odwołania na podstawie dyrektywy siedliskowej;

C-664/15 *Protect*: zaskarżanie zezwoleń wodnych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej;

C-263/08 *Djurgården*: wcześniejszy udział publiczny nie stanowi warunku wstępnego legitymacji i kryteriów legitymacji organizacji pozarządowej.

Ustalenia KPKA

ACCC/C/2010/50 (Czechy) i ACCC/C/2011/58 (Bułgaria): odwołanie od decyzji w przedmiocie przeglądu oceny oddziaływania na środowisko i wydanych później pozwoleń;

ACCC/C/2013/91 (Wielka Brytania): wskazanie społeczności zainteresowanej działaniem;

ACCC/C/2008/31 (Niemcy): zakres odwołania;

ACCC/C/2005/11 (Belgia): ogólne sprawdzenie legitymacji;

ACCC/C/2013/81 (Szwecja): legitymacja w systemach opartych na interesach;

ACCC/C/2010/48 (Austria) & ACCC/C/2010/50 (Czechy): legitymacja w systemach opartych na naruszeniu prawa;

ACCC/C/2012/76 (Bułgaria): wcześniejszy udział publiczny nie stanowi warunku wstępnego legitymacji;

ACCC/C/2009/43 (Armenia): kryteria legitymacji organizacji pozarządowych.

Przepisy prawa

Dyrektywa 2014/52/UE w sprawie ocen oddziaływania na środowisko z 16 kwietnia 2014;

Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych z 24 listopada 2010;

Dyrektywa 2012/18/UE (Seveso III) z 4 lipca 2012;

Dyrektywa 92/43/EWG, dyrektywa siedliskowa z 21 maja 1992;

Dyrektywa 2000/60/WE, ramowa dyrektywa wodna z 23 października 2000;

Dyrektywa 2008/98/WE, dyrektywa ramowa w sprawie odpadów z 19 listopada 2008;

Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z 21 czerwca 2001;

Dyrektywa 2003/35/WE przewidująca udział społeczeństwa z 26 maja 2003;

Dyrektywa 2009/147/WE, dyrektywa ptasia z 30 listopada 2009.

Wstęp

Oprócz prawa kwestionowania decyzji dotyczących informacji o środowisku konwencja z Aarhus przewiduje dwa inne prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi po pierwsze uzupełnienie prawa do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, tj. gdy społeczeństwo ma prawo do udziału w konsultacjach i wnoszenia wkładu do decyzji, powinno mieć również możliwość zaskarżenia każdego aspektu wydanej decyzji na drodze sądowej. Po drugie dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest niezbędny, aby zaskarżać naruszenie przepisów dotyczących środowiska przez organy publiczne i prywatne. Konwencja z Aarhus uwzględnia te prawa w dwóch osobnych przepisach, art. 9 ust. 2 i ust. 3.

Art. 9 ust. 2 KA

Każda ze Stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

mający wystarczający interes; lub, alternatywnie,

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, innymi postanowieniami 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.

Art. 9 ust. 2 ustanawia prawo zainteresowanej społeczności do kwestionowania decyzji, działań i zaniechań podlegających obowiązkowi udziału społecznego, o którym mowa w art. 6. Zgodnie z art. 6 KA przepisy dotyczące udziału społeczeństwa stosuje się do decyzji o wydanie pozwolenia na podjęcie konkretnych działań lub projektów wymienionych w załączniku I do konwencji⁶⁴, a także innych działań niewymienionych w załączniku I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko⁶⁵.

Art. 7 KA, dotyczący udziału społeczeństwa w planach i programach, odwołuje się bezpośrednio do art. 6 KA. Powstaje zatem pytanie, czy do decyzji dotyczących planów i programów odnosi się również art. 9 ust. 2 KA. Aczkolwiek można argumentować, że właśnie tak jest, częściej akceptowana interpretacja stanowi, że art. 9 ust. 2 ograniczony jest do kontrolowania decyzji dotyczących konkretnych działań. Oczywiście nie uniemożliwia to Stronie rozszerzenia zastosowania art. 9 ust. 2 KA na plany i programy (art. 7 KA) lub przepisy wykonawcze (art. 8 KA).

Art. 9 ust. 3 obejmuje wszystkie przypadki, w których zarzuca się naruszenie krajowych przepisów dotyczących środowiska. Mogą to być również pozwolenia na podjęcie decyzji, które nie mają dużego niekorzystnego oddziaływania na środowisko i tym samym nie są objęte zakresem art. 9 ust. 2 KA. Kwestię tę ilustruje wyrok TSUE w sprawie *Protect*⁶⁶. Art. 9 ust. 3 KA na oczywście o wiele szerszy zakres niż pozwolenia na podjęcie decyzji – może dotyczyć każdego działania lub zaniechania osób publicznych lub prywatnych,

które narusza przepisy krajowe dotyczące środowiska⁶⁷.

W niniejszym rozdziale zajęto się wyłącznie wymaganiami dostępu do wymiaru sprawiedliwości wynikającymi z art. 9 ust. 2 KA oraz wdrażającymi je przepisami prawa Unii, zwłaszcza dyrektywą w sprawie ocen oddziaływania na środowisko⁶⁸, dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych⁶⁹ oraz dyrektywą Seveso III⁷⁰. Dyrektywy te nie obejmują jednak wszystkich decyzji, działań i zaniechań, które mogą mieścić się w zakresie art. 9 ust. 2 KA. Jak wyjaśnimy poniżej, art. 9 ust. 2 KA obejmuje również niektóre działania wynikające z dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej oraz potencjalnie również innych unijnych przepisów ochrony środowiska, które ustanawiają prawo udziału społeczeństwa w odniesieniu do działań i projektów, takich jak np. dyrektywa ramowa w sprawie odpadów⁷¹. W niniejszym rozdziale omówiono również orzecznictwo TSUE przed ratyfikacją przez UE konwencji z Aarhus, w którym już wcześniej ustanowiono prawo dostępu do sądów krajowych w celu powołania się na prawa udziału społeczeństwa określone w dyrektywach środowiskowych UE⁷².

⁶⁷ Jak wyjaśnił komitet, „art. 9 ust. 3 konwencji nie jest zasadniczo ukierunkowany na wydawanie koncesji lub pozwoleń na projekty rozwojowe, dotyczy natomiast działań i zaniechań sprzecznych z przepisami prawa krajowego dotyczącymi środowiska. Ponadto pojęcie «działania» w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji należy interpretować szeroko, przy czym czynnikiem decydującym jest potencjalna sprzeczność danego działania lub zaniechania z przepisami prawa krajowego dotyczącymi środowiska” (Sprawozdanie komitetu na VI Spotkaniu Stron w sprawie przestrzegania przez Niemcy zobowiązań z konwencji, ECE/MP.PP/2017/40, punkt 50).

⁶⁸ Dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (zmieniona dyrektywą 2014/52/UE) („OOŚ”).

⁶⁹ Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych („DEP”).

⁷⁰ Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE („Dyrektywa Seveso III”).

⁷¹ Komunikat Komisji z 28.4.2017: Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska.

⁷² Patrz na przykład sprawy: C-72/95, *Kraaijeveld* ECLI:EU:C:1996:404, punkty 56; C-435/97 *WWF* i in. ECLI:EU:C:1999:418, punkt 69; C-201/02 *Wells/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12, punkty 54 - 61, i C-127/02 *Waddenzee*, ECLI:EU:C:2004:482, punkty 66 - 70.

⁶⁴ Art. 6 ust. 1 lit. a) KA.

⁶⁵ Art. 6 ust. 1 lit. b) KA Art. 6 ust. 1 lit. c) KA pozwala Stronom nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej.

⁶⁶ C-664/15 *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation/ Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, ECLI:EU:C:2017:987 (*Protect*), punkty 42 i 54-55.

1. Jakie są warunki udziału społeczeństwa?

Przepisy konwencji z Aarhus dotyczące udziału społeczeństwa dzielą się na trzy części, stosownie do rodzaju postępowania administracyjnego, do którego się odnoszą. Art. 6 ustanawia wymóg obowiązkowego udziału społeczeństwa w kontekście decyzji o konkretnych działaniach (wymienionych w załączniku I oraz innych, mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko). Art. 6 zawiera w szczególności następujące wymagania:

- Poinformowanie zainteresowanej społeczności⁷³ o proponowanym działaniu poprzez ogłoszenie publiczne lub indywidualnie na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji, w sposób właściwy, terminowy i skuteczny⁷⁴.
- Ustanowienie rozsądnych ram czasowych, umożliwiających społeczeństwu skuteczne przygotowanie się do i skuteczne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji⁷⁵.
- Udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne⁷⁶.
- Zachęcanie wnioskodawców o konkretne działania, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie rozpoczęli dyskusje z zainteresowaną społecznością i przekazali jej informacje⁷⁷.
- Udostępnienie zainteresowanej społeczności wszystkich informacji istotnych dla procesu podejmowania decyzji⁷⁸.
- Umożliwienie społeczności składania uwag, informacji, analiz lub opinii w formie pisemnej bądź na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu⁷⁹.
- Należyte uwzględnienie w decyzjach rezultatów uzyskanych w wyniku udziału społeczeństwa⁸⁰.
- Niezwłoczne poinformowanie społeczeństwa o ostatecznej decyzji i udostępnienie sentencji decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których oparto decyzję⁸¹.

Art. 7 ustanawia wymóg udziału społeczeństwa, w odpowiednim zakresie, w przygotowywaniu planów, programów i polityk dotyczących środowiska. Art. 7 stanowi również, że w kontekście planów, programów i polityk stosuje się niektóre przepisy art. 6 dotyczące udziału społeczeństwa⁸².

Art. 8 stanowi, że każda strona powinna starać się promować rzeczywisty udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

1.1. Konkretnie działania objęte zakresem art. 8 i art. 9 ust. 2 KA

Art. 6 ust. 1 określa pewne wymagania dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych działań.

Każda ze Stron:

stosuje postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;

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

Art. 6 ust. 1 KA ustanawia kryterium ustalania, czy decyzje dotyczące określonych planowanych przedsięwzięć powinny podlegać wymogom udziału społeczeństwa, o których mowa w art. 6 ust. 2-9. Art. 6 ust. 1 lit. a) KA odwołuje się do załącznika z listą przedsięwzięć, które z założenia mają potencjalnie znaczące oddziaływanie na środowisko. Są to działania dotyczące sektora energetycznego, produkcji i obróbki metali, przemysłu mineralnego, przemysłu chemicznego, gospodarki odpadami, oczyszczalni ścieków, niektórych zakładów przemysłowych, budowy dróg i portów, wydobywania lub sztucznego przetaczania wód gruntowych, transferu zasobów wodnych, wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego itd⁸³.

Art. 6 ust. 1 lit. b) z kolei wymaga, aby Strony, zgodnie z ich prawem krajowym, stosowały postanowienia art. 6 również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Przepis ten wymaga, aby Strony ustanowiły w swoich systemach prawa krajowego mechanizm ustalania, czy działania niewymienione w załączniku muszą zostać objęte wymaganiami udziału społeczeństwa z art. 6 wskutek wywierania znaczącego oddziaływania na środowisko.⁸⁴ Wymóg ten został wdrożony w prawie UE poprzez dyrektywę OOS⁸⁵ i inne dyrektywy środowiskowe UE, takie jak dyrektywa siedliskowa⁸⁶ i ramowa dyrektywa wodna⁸⁷, które wymagają od państw członkowskich zapewnienia udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do projektów mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Szczegółowe omówienie tego wymogu znajduje się w następnym punkcie.

⁷³ Pojęcie „zainteresowanej społeczności” zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 5 KA i jest omawiane szczegółowo w punkcie 4.1 niniejszego rozdziału.

⁷⁴ Art. 6 ust. 2 KA Szczegółowe informacje, które należy przekazać, zawarte są w art. 6 ust. 2 lit. a) do e) KA.

⁷⁵ Art. 6 ust. 3 KA.

⁷⁶ Art. 6 ust. 4 KA.

⁷⁷ Art. 6 ust. 5 KA.

⁷⁸ Art. 6 ust. 6 KA. Art. 6 ust. 6 lit. a) do f) zawierają listę informacji, które należy udostępnić zainteresowanej społeczności jako minimum.

⁷⁹ Art. 6 ust. 7 KA.

⁸⁰ Art. 6 ust. 8 KA.

⁸¹ Art. 6 ust. 9 KA.

⁸² Do decyzji wchodzących w zakres art. 7 KA stosuje się w szczególności art. 6 ust. 3, 4 i 8 KA.

⁸³ Załącznik I do konwencji z Aarhus.

⁸⁴ UNECE, Zalecenia z Maastricht dotyczące udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji (grudzień 2015), dostępne pod adresem: <<https://www.unece.org/index.php?id=49142>>, punkt 43, cytowany również przez Komitet w ACCC/A/2014/1 (Białoruś), punkt 47.

⁸⁵ C-72/95 Kraaijeveld i in.

⁸⁶ C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK/Obvodný úrad Trenčín, ECLI:EU:C:2016:838 (Slovak Bears II)

⁸⁷ C-664/15, Protect.

2. Jakie środki można zaskarżyć?

2.1. Działania i zaniechania dotyczące projektów mających znaczące oddziaływanie na środowisko

Jak wskazano powyżej, art. 9 ust. 2 KA zapewnia, że zainteresowana społeczność ma dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia decyzji, działania lub zaniechania objętego postanowieniami art. 6 KA. W UE wiele decyzji objętych zakresem art. 9 ust. 2 podejmowanych jest zgodnie z dyrektywą OOŚ, której pierwsza wersja przyjęta została w roku 1985. W 2011 przyjęto jej tekst jednolity (dyrektywa 2011/92/UE)⁸⁸, zmieniony następnie dyrektywą 2014/52/UE.⁸⁹ Celem dyrektywy jest uzyskanie zgody na realizację i przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko projektów, które prawdopodobnie mają znaczące oddziaływanie na środowisko. Projekty, dla których należy przeprowadzić OOŚ, wymienione zostały w załączniku I do dyrektywy OOŚ. W załączniku II znajduje się lista projektów, dla których państwa członkowskie muszą ustalić konieczność przeprowadzenia OOŚ według określonych kryteriów.

Do roku 2003, to jest do przyjęcia konwencji z Aarhus, dyrektywa OOŚ nie zawierała konkretnych postanowień dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Tym niemniej TSUE już w 1996 potwierdził zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez osoby „zainteresowane”, które mogły powoływać się na przepisy dyrektywy OOŚ w sądach krajowych. W sprawie Kraaijeveld spółka zaskarżyła przyjętą bez przeprowadzenia OOŚ decyzję zezwalającą na zawarcie w planie zagospodarowania przestrzennego umocnienia wałów przeciwpowodziowych. Trybunał uznał, że:

*„W odniesieniu do prawa osoby fizycznej do powołania się na dyrektywę i prawa sądu do jej uwzględnienia, Trybunał orzekł uprzednio, że zasadnicze wyłączenie możliwości powołania się przez zainteresowanych na nałożony przez dyrektywę obowiązek byłoby niezgodne ze skutkiem wiążącym, który przypisuje dyrektywie artykuł 189. W szczególności gdy władze Wspólnoty nałożyły na państwa członkowskie w drodze dyrektywy obowiązek postępowania w określony sposób, korzystny skutek takiego aktu uległby osłabieniu, gdyby osoby fizyczne nie mogły powołać się na niego przed swoim sądem krajowym”*⁹⁰

Trybunał potwierdził zatem, że „osoby zainteresowane” muszą mieć dostęp do sądu, aby zaskarżyć pozwolenie na podjęcie decyzji na podstawie obowiązku przeprowadzenia OOŚ.

Po przyjęciu konwencji z Aarhus do dyrektywy OOŚ wprowadzono konkretne przepisy regulujące dostęp do

wymiaru sprawiedliwości⁹¹. Obecny artykuł 11 dyrektywy OOŚ stanowi wierną transpozycję art. 9 ust. 2 KA. Zgodnie z tym artykułem, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby zainteresowana społeczność „miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa”. Dyrektywa wymaga również, aby państwa członkowskie ustaliły, na jakim etapie może nastąpić zaskarżenie decyzji, działań lub zaniechań.

Zarówno komitet jak i TSUE potwierdził, że art. 9 ust. 2 KA i art. 11 dyrektywy OOŚ nie ograniczają się do zaskarżania OOŚ lub procedury prowadzącej do jej przyjęcia. W ustaleniach dokonanych w zgłoszeniu ACCC/C/2010/50 (Czechy) Komitet stwierdził, że Republika Czeska naruszyła art. 9 ust. 2 KA, ponieważ organizacje pozarządowe otrzymały jedynie ograniczoną legitymację do zaskarżenia ostatecznego pozwolenia na podjęcie decyzji⁹².

Przepis art. 9 ust. 2 KA ustanawia natomiast prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich rodzajów decyzji, które są lub powinny być objęte udziałem społeczeństwa zgodnie z dyrektywą OOŚ, lub które wpływają na prawo zainteresowanej społeczności do udziału w podejmowaniu takich decyzji. Są to między innymi:

- OOŚ obarczone błędami⁹³,
- decyzje o niepoddawaniu danego projektu OOŚ (decyzje ustalające obowiązek OOŚ)⁹⁴,
- ostateczne pozwolenie na podjęcie decyzji⁹⁵,
- ostateczne pozwolenia na podjęcie decyzji zatwierdzone aktem ustawodawczym⁹⁶.

2.2. Decyzje dotyczące pozwoleń wiążących się z emisjami przemysłowymi

Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (DEP)⁹⁷ reguluje emisje zanieczyszczeń z instalacji przemysłowych. Dyrektywa wymaga, aby instalacje, w

⁹¹ Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003.

⁹² ACCC/C/2010/50 (Czechy), ECE/MP.PP/C.1/2012/11, punkt 78.

⁹³ C-137/14, Komisja Europejska/Niemcy, ECLI:EU:C:2015:683, punkty 47-51.

⁹⁴ Tamże, punkt 48. Patrz również sprawy C-570/13 Gruber, punkt 44 i C-75/08 Melior; ECLI:EU:C:2009:279, punkt 59 oraz ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 82.

⁹⁵ Patrz ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), gdzie Komitet stwierdził: „...uprawnienia organizacji pozarządowych z art. 9 ust. 2 konwencji nie są ograniczone wyłącznie do procedury przeprowadzania OOŚ, lecz dotyczą wszystkich etapów procesu podejmowania decyzji zezwalającej na działanie objęte art. 6.” Patrz również ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), ECE/MP.PP/C.1/2013/4, punkty 72-81, gdzie Komitet wyjaśnił, że zainteresowana społeczność musi mieć możliwość zaskarżenia ostatecznych pozwoleń na podjęcie decyzji, gdy naruszając prawo nie przeprowadzono OOŚ, lub gdy wnioski zawarte w OOŚ nie zostały uwzględnione w ostatecznym pozwoleniu. Patrz również sprawy TSUE C-72/95 Kraaijeveld; C-435/97 WWF i inni; C-201/02 Wells; C-263/08 Djurgarden, ECLI:EU:C:2009:631, punkty 37-39; C-115/09 Trianel, ECLI:EU:C:2011:289, punkt 59, C-72/12 Gemeinde Altrip, ECLI:EU:C:2013:712.

⁹⁶ C-128/09. Boxus i inni, ECLI:EU:C:2011:667.

⁹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334, 17.12.2010, s. 17-119.

których wykonuje się procesy przemysłowe wymienione w załączniku I, działały na podstawie pozwolenia wydawanego przez władze państwa członkowskiego.

Artykuł 24 DEP zapewnia, że zainteresowane społeczności mogą brać udział w następujących procedurach udzielania pozwoleń:

- udzielanie pozwolenia na nowe instalacje;
- udzielanie pozwolenia na jakąkolwiek istotną zmianę;
- udzielanie lub aktualizowanie pozwolenia dla instalacji w przypadku gdy zaproponowano stosowanie art. 15 ust. 4 DEP;
- aktualizowanie pozwolenia lub warunków pozwolenia dla instalacji zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a) DEP.

Artykuł 25 wiernie transponuje postanowienia art. 9 ust. 2 KA dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości (w ten sam sposób co art. 11 dyrektywy OOS). Zawiera on wymóg zapewnienia przez państwa członkowskie, aby „członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, w celu zakwestionowania materialnej i proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań objętych art. 24 (...)”.

Widać zatem, że zainteresowana społeczność musi mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości, aby móc zaskarżać pozwolenia na podjęcie decyzji wymienione w art. 24 DEP.

2.3. Środki dotyczące zapobiegania poważnym awariom związanym z substancjami niebezpiecznymi lub ograniczania ich skutków

Dyrektywa Seveso III⁹⁸ ma na celu zapobieganie poważnym awariom związanym z substancjami niebezpiecznymi oraz ograniczanie skutków w razie wystąpienia tych awarii. Art. 13 ustanawia obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, aby w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego lub w innych właściwych obszarach polityki uwzględniane były cele odnoszące się do zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Dalej, art. 15 ustanawia konsultacje społeczne w procesie podejmowania decyzji dotyczących konkretnych projektów powiązanych z planami objętymi zakresem art. 13. Art. 23 zawiera konkretne postanowienia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia decyzji podlegających konsultacjom społecznym z art. 15. W artykule stwierdzono, że „[państwa członkowskie zapewniają, aby] w ramach odnośnych krajowych systemów prawnych członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedur odwoławczych wprowadzonych na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92/UE dla przypadków podlegających art. 15 ust. 1 niniejszej dyrektywy.” Zasadniczo więc mają tu zastosowanie gwarancje dostępu do wymiaru sprawiedliwości omówione w punkcie 2.1

2.4. Decyzje dotyczące projektów mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000

TSUE potwierdził, że osoby fizyczne muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości, aby zakwestionować określone decyzje dotyczące konkretnych działań i projektów nieobjętych zakresem dyrektywy OOS i DEP. Są to projekty dozwolone zgodnie z dyrektywą 92/43/EWG z 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory („dyrektywa siedliskowa”)⁹⁹.

Celem dyrektywy siedliskowej jest zachowanie bioróżnorodności poprzez, między innymi, ustanowienie paneuropejskiej sieci obszarów chronionych Natura 2000. Art. 6 ust. 3 dyrektywy wymaga, aby każdy plan lub projekt mogący w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000 podlegać odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego obszaru z punktu widzenia założeń jego ochrony. Co istotne, po dokonaniu oceny plan lub projekt można zatwierdzić tylko po „upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”¹⁰⁰.

Przed ratyfikacją konwencji z Aarhus TSUE przyznał osobom fizycznym prawo do powoływania się na obowiązki z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przed sądami krajowymi na podstawie doktryny skutku bezpośredniego¹⁰¹. Innymi słowy, Trybunał orzekł, że osoby fizyczne muszą mieć możliwość zaskarżania do sądów krajowych decyzji zezwalających na plany lub programy mogące w istotny sposób oddziaływać na obszary Natura 2000.

W ostatnich latach w sprawie *Slovak Bears*¹⁰² TSUE orzekł, że decyzje wydawane na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej podlegają art. 9 ust. 2 KA. Sprawa ta dotyczyła zakwestionowania przez środowiskową organizację pozarządową LZ wniosku o pozwolenie na budowę ogrodzenia powiększającego rezerwat jeleni na obszarze Natura 2000. Trybunał uznał, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, odczytywany w połączeniu z art. 6 ust. 1 b. konwencji z Aarhus, przyznawał LZ prawo udziału w procedurze wydania upoważnienia dla projektu mogącego w istotny sposób oddziaływać na środowisko¹⁰³. W związku z tym Trybunał potwierdził, że art. 9 ust. 2, odczytywany w połączeniu z zawartym w art. 47 CFR prawem do skutecznego środka prawnego, przyznawał LZ prawo do zaskarżenia decyzji objętych ramami art. 6 ust. 3 dyrektywy do sądu krajowego. Decyzje takie mogą dotyczyć „udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia, konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko obszaru chronionego czy też stosowności wniosków wyciągniętych z takiej oceny co do ryzyka, jakie dany plan lub przedsięwzięcie

⁹⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206, 22.7.1992, s. 7-50.

¹⁰⁰ Art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

¹⁰¹ C-127/02, *Waddenzee*, punkty 66-70. Szczegółowe omówienie doktryny skutku bezpośredniego w kontekście prawa ochrony środowiska znajduje się w rozdziale 3.

¹⁰² C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838 (*Slovak Bears II*).

¹⁰³ Tamże, punkty 46-49.

⁹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz.U. L 197, 24.7.2012, s. 1-37.

stwarza dla integralności danego obszaru”¹⁰⁴. Trybunał wyjaśnił również, że nie ma znaczenia, czy takie decyzje podejmowane są odrębnie, czy jako część decyzji o wydaniu upoważnienia¹⁰⁵.

2.5. Decyzje dotyczące gospodarki wodnej

TSUE potwierdził również, że decyzje wydane na podstawie dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej („ramowa dyrektywa wodna”)¹⁰⁶ także mogą być objęte zakresem art. 9 ust. 2 KA. Celem ramowej dyrektywy wodnej jest ustanowienie ram ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych. Art. 4 określa szereg wymogów, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wód i zapewnić ich ochronę. Art. 14 wymaga od państw członkowskich, aby „zachęcały wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy (...)”.

W sprawie C-664/15 *Protect*¹⁰⁷ austriacka organizacja pozarządowa planowała zaskarżyć przedłużenie wydanego prywatnej spółce pozwolenia na pobieranie wody z rzeki w celu wytwarzania śniegu, co naruszało art. 4 ramowej dyrektywy wodnej. Trybunał potwierdził, że pozwolenie na podjęcie decyzji, do którego stosuje się art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, może być objęte art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 konwencji, jeśli nie można wykluczyć, że dane przedsięwzięcie będzie mieć znaczące negatywne oddziaływanie na stan wód, które są przedmiotem postępowania¹⁰⁸. Jednakże po potwierdzeniu, że takie negatywne oddziaływanie nie wystąpi, co wyklucza zastosowanie art. 9 ust. 2 KA, zainteresowana społeczność musi nadal mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji (sprawa ta omawiana jest dodatkowo w rozdziale 3). Tamże, punkt 43.

Sprawa *Protect* stanowi znakomitą ilustrację faktu, że granica między decyzjami objętymi zakresem art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 może być płynna. Zainteresowana społeczność, w tym także organizacje pozarządowe, nie są w stanie z góry, przed wystąpieniem do sądu, określić czy skorzystają z bardziej szczegółowych postanowień art. 9 ust. 2.

2.6. Decyzje dotyczące zarządzania odpadami

Obwieszczenie Komisji sugeruje, że przesłanka warunkująca wyrok TSUE w sprawie *Slovak Bears II* „mogłaby również mieć zastosowanie do tych obszarów prawa ochrony środowiska, w których nie występują szczególne wymogi w

zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości”¹⁰⁹. Decyzje w sektorze wodnym zostały omówione powyżej.

W odniesieniu do działalności związanej z odpadami należy zauważyć, że niektóre z tych działań, na przykład określone urządzenia do unieszkodliwiania odpadów, zostały objęte załącznikiem I lub załącznikiem II dyrektywy OOŚ¹¹⁰. Decyzje podjęte w ramach procedury wydania zezwolenia na takie działania są zatem jednoznacznie objęte zakresem art. 9 ust. 2. Spalarnia odpadów musi również posiadać zezwolenie wydane zgodnie z DEP.

Jak należy jednak potraktować pozostałą działalność związaną z odpadami, która nie została wymieniona w dyrektywie OOŚ lub DEP? Bazując na przesłance wyroku w sprawie *Slovak Bears II*, można argumentować, że takie działania również objęte są zakresem art. 9 ust. 2 KA.

Dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy („dyrektywa ramowa w sprawie odpadów”)¹¹¹ określa środki ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie niekorzystnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarki odpadami.

Art. 4 dyrektywy stanowi: „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby proces tworzenia polityki i przepisów prawa dotyczących odpadów był w pełni przejrzysty, zgodny z obowiązującymi krajowymi przepisami w zakresie konsultacji i zaangażowania obywateli i zainteresowanych stron”. Ponadto art. 13 zobowiązuje państwa członkowskie do „stosowania niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska”. Dalej, art. 23 wymaga, aby „wszystkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które zamierzają dokonywać przetwarzania odpadów, uzyskały zezwolenie od właściwego organu”.

Prawdopodobne jest, że Trybunał zinterpretowałby te przepisy tak, aby zapewnić zastosowanie art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 KA do decyzji podejmowanych w procedurze zatwierdzania konkretnych działań objętych zakresem dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

¹⁰⁴ Tamże, punkt 56.

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327, 22.12.2000, s. 1-73.

¹⁰⁷ C-664/15 *Protect*.

¹⁰⁸ Tamże, punkt 42.

¹⁰⁹ Obwieszczenie Komisji, punkt 70.

¹¹⁰ Określenie „urządzenia do unieszkodliwiania odpadów” w dyrektywie OOŚ obejmuje również urządzenia służące do odzysku odpadów, co potwierdził TSUE w sprawie C-486/04 *Komisja/Włochy*, ECLI:EU:C:2006:732.

¹¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 312, 22.11.2008, s. 3-30.

3. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?

Zakres kontroli odnosi się do szeregu argumentów i przepisów prawnych, które sądy krajowe muszą rozważyć w opisanych powyżej postępowaniach, natomiast standard kontroli dotyczy poziomu szczegółowości badania stosowanego przez sędziego.

3.1. Zakres kontroli

3.1.1. Legalność materialna i proceduralna

Art. 9 ust. 2 KA określa, że zainteresowani członkowie społeczności mają prawo do „*kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych*” w odniesieniu decyzji, działań lub zaniechań¹¹² obwieszczenie Komisji i Przewodnik stosowania definiują legalność proceduralną jako naruszenie przepisów prawa procesowego¹¹³, natomiast legalność materialna dotyczy naruszenia materii prawa¹¹⁴. W odróżnieniu od art. 9 ust. 3, który odnosi się do naruszenia prawa krajowego dotyczącego środowiska, art. 9 ust. 2 nie zawiera takich ograniczeń co do zakresu kontroli.

Art. 11 dyrektywy OOS i art. 25 DEP wdrażają art. 9 ust. 2 w prawie identycznej postaci, przyznając członkom społeczności prawo do „*zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności*” decyzji, działań lub zaniechań objętych przepisami tych dyrektyw regulujących udział społeczeństwa.

W sprawie *Trianel*¹¹⁵ Trybunał Sprawiedliwości rozważył znaczenie legalności materialnej lub proceduralnej z art. 11 dyrektywy OOS w kontekście wnioskodawcy będącego organizacją pozarządową. Wyrok był efektem wniosku niemieckiego sądu administracyjnego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wszczętej przez organizację Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. Trybunał skorzystał z okazji, aby wyjaśnić, że art. 11 dyrektywy OOS „*przewiduje (...) możliwość wniesienia środka prawnego do sądu (...) bez ograniczania w jakikolwiek sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu takiego środka*”¹¹⁶. Stąd też art. 11 daje zainteresowanym członkom społeczności prawo do zakwestionowania takich decyzji, działań lub zaniechań z powodu sprzeczności z przepisami prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisami unijnego prawa ochrony środowiska mającymi skutek bezpośredni¹¹⁷.

W związku z tym art. 11 dyrektywy OOS stanowi jedynie podstawę do wystąpienia do sądu; w postępowaniu sądowym wnioskodawca będący organizacją pozarządową może swobodnie kwestionować decyzję, akt lub zaniechanie

na podstawie przepisów Unii wykraczających poza tę dyrektywę. Co więcej, ponieważ art. 15 ust. 1 dyrektywy Seveso III stosuje art. 11 dyrektywy OOS bezpośrednio, ten sam ciąg logiczny mógłby również dotyczyć działań kwestionowanych na podstawie tego przepisu.

W obliczu sporu z organizacją pozarządową w sprawie *Slovak Bears II*¹¹⁸ Trybunał rozszerzył to rozumowanie na odwołania wnoszone na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Stąd też we wszystkich odwołaniach przytaczanych w niniejszym rozdziale wnioskodawcy muszą mieć możliwość zarzucenia, że decyzja, działanie lub zaniechanie jest sprzeczne z:

- przepisami prawa krajowego wdrażającymi unijne prawo ochrony środowiska lub
- przepisami unijnego prawa ochrony środowiska mającymi skutek bezpośredni.

Komitet posunął się jeszcze dalej. W ramach ustaleń dotyczących skargi przeciwko Niemcom uznał bowiem, że na gruncie art. 9 ust. 2 KA nie są dopuszczalne przepisy prawa krajowego ograniczające przesłanki kontroli do naruszeń przepisów „*służących ochronie środowiska*”.

„*W zakresie, w jakim konwencja odnosi się do spraw środowiskowych, mogą istnieć przepisy prawa, które nie przyczyniają się do ochrony środowiska, a mogą zostać naruszone wskutek wydania decyzji objętej art. 6 konwencji. Są to na przykład przepisy dotyczące warunków robót budowlanych, gospodarczych aspektów inwestycji, handlu, finansów, zamówień publicznych itd. Stąd też przepisy kontrolne, o których mowa w art. 9 ust. 2 konwencji, nie powinny być ograniczane do zarzucanych naruszeń przepisów prawa krajowego „służących ochronie środowiska”, „dotyczących ochrony środowiska” lub „wspierających ochronę środowiska”, gdyż w konwencji brak jest podstawy prawnej dla takiego ograniczenia*”¹¹⁹.

Wynika z tego, że decyzje objęte zakresem art. 6 KA mogą być kwestionowane ze względu na sprzeczność z dowolnymi przepisami krajowymi wdrażającymi prawo UE¹²⁰ oraz dowolnymi przepisami prawa UE stosowanymi bezpośrednio, nawet jeśli przepisy te nie mają związku ze środowiskiem.

3.1.2. Uchybienia proceduralne nie muszą wpływać na ostateczną decyzję, aby można było ją skontrolować

Jedną z możliwych podstaw zakwestionowania decyzji objętej art. 11 dyrektywy OOS jest niezgodność z wymaganiami proceduralnymi zawartymi w dyrektywie. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że wnioskodawcy muszą być w stanie zakwestionować nie

¹¹² Komitet uznał na tej podstawie na przykład, że uprawnienia organizacji pozarządowych nie mogą zostać ograniczone do występowania o kontrolę tylko legalności materialnej, a nie proceduralnej, decyzji (ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 81).

¹¹³ Obwieszczenie Komisji, punkt 132, Przewodnik stosowania, str. 196.

¹¹⁴ Obwieszczenie Komisji, punkt 136

¹¹⁵ C-115/09 *Trianel*.

¹¹⁶ C-115/09 *Trianel*, punkt 37 and C-72/12 *Gemeinde Altrip*, punkt 36, w obu przypadkach odniesienie następuje do równoważnego art. 10a poprzedniej dyrektywy OOS o numerze 85/337.

¹¹⁷ C-115/09 *Trianel*, punkty 48-49 i C-137/14, *Komisja/Niemcy*, punkt 92.

¹¹⁸ C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK/Obvodný úrad Trenčín* (Słowackie niedźwiedzie II).

¹¹⁹ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), ECE/MP/PP/C.1/2014/8, punkt 78.

¹²⁰ Ze względu na fakt, że państwa członkowskie są osobno również stronami konwencji, przepisy te obejmowałyby również materialne i procesowe prawo krajowe, jednakże kwestia ta wykracza poza ramy prawa Unii, a tym samym również niniejszego przewodnika.

tylko przypadki całkowitego braku OOŚ¹²¹, lecz również sytuacje, w których OOŚ była chybiona lub wadliwa¹²².

Dodatkowo zakresu odwołania krajowego nie można ograniczać do zarzucanych uchybień proceduralnych OOŚ, które wpływają na ostateczną decyzję¹²³. Uchybienia proceduralne, które nie sięgają istoty decyzji, lecz jedynie obarczają procedurę OOŚ błędem, również należy uznać za mogące stanowić podstawę odwołania. Zdaniem Trybunału, jedyny wyjątek stanowi sytuacja, gdy sąd krajowy może ustalić „*bez nakładania w jakikolwiek sposób na wnoszącego środek prawny ciężaru dowodu w zakresie wykazania związku przyczynowego, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, lecz ewentualnie w świetle dowodów przedstawionych przez inwestora lub właściwe władze i bardziej ogólnie w świetle całości akt sprawy, które im przedłożono, że bez uchybienia proceduralnego, na które powołał się ten wnoszący środek prawny, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści*”¹²⁴. Sądy krajowe nie mogą zatem kategorycznie odmawiać rozpatrzenia roszczenia wnioskodawcy o uznanie decyzji za obarczoną błędem proceduralnym podczas przeprowadzania OOŚ tylko z powodu niewykazania przez wnioskodawcę w wystarczającym stopniu, że w przeciwnym razie decyzja miałaby odmienną treść.

Komitet podzielił ten pogląd, jednak bez zastrzeżenia, które poczynił TSUE. Zgodnie ze zdaniem komitetu „*nie byłoby działaniem zgodnym z konwencją umożliwienie członkom społeczności kwestionowania legalności proceduralnej decyzji objętych w teorii art. 6 konwencji przy jednoczesnym regularnym odrzucaniu ich wniosków przez sądy jako niedopuszczalnych lub nienależycie uzasadnionych, na tej podstawie, że zarzucane uchybienia proceduralne nie miały znaczenia dla decyzji (tj. że gdyby uchybienia proceduralne nie wystąpiły, decyzja nie posiadałaby odmiennej treści)*”¹²⁵. W kontekście art. 6 dyrektywy siedliskowej, w sprawie Slovak Bears II Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że wnioskodawcy muszą być w stanie kwestionować „*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*”¹²⁶. Na podstawie tego samego ciągu logicznego naruszenie art. 9 ust. 2 KA stanowiłoby ograniczanie podstaw kwestionowania elementów odpowiedniej oceny wpływającej na decyzję końcową.

Logicznie rozumując, to samo orzecznictwo powinno być stosowane do zarzutów dotyczących uchybień proceduralnych na podstawie dyrektywy Seveso III. W szczególności, jeśli projekt objęty art. 15 ust. 1 dyrektywy Seveso III był poprzedzony udziałem społeczeństwa na podstawie tego przepisu, wnioskodawcy powinni mieć możliwość kwestionowania niezgodności z określonymi wymaganiami

proceduralnymi, bez konieczności udowadniania, że wpłynęły one na końcową decyzję dotyczącą projektu.

3.1.3. Zakaz prekluzji materialnej

W sprawie Komisja przeciwko Niemcom Trybunał szczegółowo zajął się konkretną kwestią dotyczącą zakresu kontroli wymaganej na podstawie zarówno art. 11 ust. 4 dyrektywy OOŚ, jak i art. 25 ust. 4 DEP. Trybunał uznał, że zasada ograniczenia wnioskodawców w postępowaniach przed sądem do argumentów podniesionych już wcześniej w postępowaniu administracyjnym (prekluzja materialna) nie jest zgodna z tymi przepisami¹²⁷. Trybunał stwierdził ponadto, że jeśli krajowa władza ustawodawcza jest zaniepokojona skutecznością postępowań prawnych, może przyjąć inne odpowiednie mechanizmy, takie jak ustanowienie przepisów proceduralnych, które nie dopuszczają argumentów „*przedstawianych w sposób nieuczciwy lub w złej wierze*”¹²⁸. Przepisy takie nie mogą jednak uniemożliwiać kwestionowania legalności materialnej i proceduralnej danej decyzji¹²⁹.

Mimo że Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w tej kwestii, ponownie wydaje się, że rozumowanie w sprawie można by zastosować do każdego odwołania objętego art. 9 ust. 2 KA, które poprzedzone jest procedurą udziału społeczeństwa.

3.1.4. Szczególny przypadek osób fizycznych w systemach opartych na uprawnieniach

W obwieszczeniu Komisji wskazano, że wymagania dotyczące zakresu kontroli są szczególnie istotne w systemach prawnych, w których legitymacja procesowa jest tradycyjnie uzależniona od naruszenia uprawnienia (co zostało szerzej omówione w punkcie 4.2.2 poniżej)¹³⁰. Jest tak dlatego, że w tych systemach uprawnienie, od którego zależy legitymacja, określa zwykle zakres kontroli. Z drugiej strony, w systemach, w których legitymacja oparta jest na istnieniu wystarczającego interesu, kwestia dostępu do sądów jest zasadniczo odrębna od zakresu kontroli. W stosownym orzecznictwie TSUE na kwestię tę wpływały zatem również odniesienia z systemów prawnych przyjmujących legitymację opartą na uprawnieniach (patrz orzecznictwo w punktach poprzedzających).

Ze względu na fakt, że prawo organizacji pozarządowych do uzyskania legitymacji jest oddzielone od ich subiektywnych uprawnień wynikających z prawa publicznego, w przypadku tych wnioskodawców zakres kontroli nie ulega zmianie. W przypadku osób fizycznych w systemach opartych na uprawnieniach Trybunał stwierdził jednak, że prawo Unii dopuszcza ograniczenie zakresu kontroli do argumentów opartych na publicznym prawie podmiotowym, które przysługują wnioskodawcy.¹³¹ Jak wskazano w Obwieszczeniu Komisji, efektem jest potencjalna rozbieżność zakresu kontroli w sprawach, w których wnioskodawca jest osobą fizyczną i organizacją pozarządową

¹²¹ Co do prawa kwestionowania decyzji o nieprzeprowadzaniu OOŚ, patrz C-75/08. Mellorand C-570/13. Gruber, punkty 42-50.

¹²² C-137/14, Komisja/Niemcy, punkty 48-49; C-72/12 Altrip, punkt 37.

¹²³ C-137/14, Komisja/Niemcy, punkty 55-58 oraz C-72/12 Altrip, punkty 47-48.

¹²⁴ C-137/14, Komisja/Niemcy punkt 60, C-72/12 Altrip, punkt 53.

¹²⁵ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), punkt 83.

¹²⁶ C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Obvodný úrad Trenčín, ECLI:EU:C:2016:838 (Słowackie niedźwiedzie II), punkt 61, odwołujący się poprzez analogię do C-72/12 Altrip, punkt 37.

¹²⁷ C-137/14, Komisja/Niemcy, punkty 79-80.

¹²⁸ Tamże, punkt 81.

¹²⁹ Obwieszczenie Komisji, punkt 122.

¹³⁰ Tamże, punkt 110.

¹³¹ C-137/14, Komisja/Niemcy, punkt. 91, patrz również C-115/09 Trianel, punkty 36 i 45 oraz C-570/13 Gruber, punkt 40.

– w tym drugim przypadku wniesienie odwołania możliwe jest z dowolnej przyczyny (patrz punkt 3.3.1 powyżej)¹³².

Art. 9 ust. 2 KA nie rozróżnia przy zakresie kontroli osób fizycznych i organizacji pozarządowych, wydaje się zatem, że takie ograniczenie nie jest zgodne z konwencją z Aarhus. Skutki ograniczenia zakresu kontroli dla osób fizycznych na podstawie art. 11 dyrektywy OOŚ może nieco złagodzić orzecznictwo TSUE dotyczące bezpośredniego zastosowania, omówione w rozdziale 3. Zgodnie z TSUE tylko osoby „bezpośrednio dotknięte” obowiązkiem wynikającym z bezpośrednio stosowanego prawa Unii muszą posiadać legitymację do wyegzekwowania ich przed sądem, nawet gdy nie wpływają one na publiczne prawo podmiotowe¹³³. Powyższe nie przesądza jednak, czy osoby fizyczne mogą korzystać z pełnego zakresu kontroli omówionego w punkcie 3.1.1 powyżej, nie wdraża zatem w sposób zadowalający wymagań art. 9 ust. 2.

3.2. Standard kontroli

W odróżnieniu od zakresu kontroli, czyli możliwych podstaw zaskarżenia działania lub zaniechania, standard kontroli dotyczy poziomu szczegółowości badania przeprowadzanego przez sędziego przy ocenie tych podstaw. W praktyce często dotyczy to oceny przez sędziego stopnia uznaniowości, która przysługuje władzy publicznej.

W obwieszczeniu Komisji¹³⁴ wskazano, że zarówno KA jak i prawo wtórne UE nie narzucają konkretnych wymagań standardu kontroli stosowanego przy odwołaniach z art. 9 ust. 2 i 3 KA. Mimo tego niektóre ustalenia komitetu oraz wyroki TSUE nakładają określone wymagania minimalne.

3.2.1. Wymagania zgodnie z konwencją z Aarhus

Komitet rozważył standard kontroli „legalności materialnej” w zgłoszeniu ACCC/C/2008/33, dotyczącym między innymi standardu stosowanego w sądach Anglii i Walii podczas kontroli decyzji władz publicznych. Komitet stwierdził, że nie jest przekonany, czy kryteria stosowane w sądach Anglii i Walii „spełniają standardy kontroli wymagane Konwencją w zakresie legalności materialnej”¹³⁵. W tym względzie komitet odniósł się szczególnie do tzw. „kryterium bezzasadności Wednesbury”¹³⁶, zgodnie z którym decyzja jest bezprawna materialnie tylko wtedy, gdy władza publiczna „doszła do wniosku tak bezzasadnego, do jakiego nie doszłaby żadna inna rozsądna władza”¹³⁷.

W ustaleniach dotyczących tego zgłoszenia komitet wyraził jedynie zaniepokojenie, lecz nie stwierdził niezgodności z konwencją, gdyż nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym, aby dokonać

ustaleń ogólnych¹³⁸. Obecnie jednak przed KPKA toczą się dwa nowe postępowania wszczęte zgłoszeniami dotyczącymi standardu kontroli w sądach brytyjskich¹³⁹.

W konsekwencji, mimo że komitet nie przyjął jeszcze w tej materii ostatecznych ustaleń, z jego argumentów w sprawie ACCC/C/2008/33 wynika niezbicie, że sądy mają obowiązek oceniać meritum decyzji władzy publicznej, a nie tylko zdawać się na swoją uznaniowość. Powyższy wniosek widoczny jest również w preferowanym przez komitet kryterium proporcjonalności, zgodnie z którym sądy mają oceniać, czy w danej sprawie stosownym interesom przypisano odpowiednią wagę¹⁴⁰.

3.2.2. Wymagania w prawie Unii

Zgodnie z prawem Unii, zasadniczo to państwa członkowskie określają zasady proceduralne regulujące postępowania służące ochronie uprawnień przyznanych osobom fizycznym w prawie UE. Owa autonomia proceduralna jest jednak również ograniczona orzecznictwem TSUE. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nie może dojść do sytuacji, w której „korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”¹⁴¹, tj. krajowe prawo procesowe musi zapewniać dostępność skutecznych środków prawnych. Stąd też standard kontroli stosowany w systemie krajowym musi umożliwiać sądom „rzeczywiste zastosowanie – w ramach kontroli zgodności tej decyzji z prawem – odpowiednich zasad i norm prawa Unii”¹⁴². Sąd musi mieć możliwość uznania uprawnień przyznanych prawem Unii oraz zapewnić realizację celów danego ustawodawstwa.¹⁴³

Jak zauważono w obwieszczeniu Komisji, obowiązek ten składa się z trzech elementów. Po pierwsze sądy krajowe muszą być w stanie ocenić, czy w prawie krajowym zostały wdrożone obowiązkowe wymagania proceduralne Unii, i czy władze krajowe ich przestrzegają¹⁴⁴. Po drugie sędziowie sądu krajowego muszą być w stanie skontrolować stan faktyczny, na którym organ władzy publicznej oparł swoją decyzję¹⁴⁵. Po trzecie sąd krajowy musi być w stanie zbadać, czy prawo krajowe oraz stosowne wnioski i oceny organów podejmujących decyzję są zgodne z treścią przepisów i celem danego ustawodawstwa unijnego¹⁴⁶.

Ścisłej mówiąc, standard kontroli zależy od stopnia swobody uznania, jaki przysługuje krajowemu ustawodawcy i danemu organowi władzy publicznej na podstawie przywoływanych przepisów unijnego prawa ochrony środowiska, które mają bezpośrednie zastosowanie. Jak orzekł Trybunał w sprawie Waddenzee, sądom krajowym nie można zabronić uwzględnienia

¹³² Obwieszczenie Komisji, punkty 113-115.

¹³³ Patrz na przykład C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447.

¹³⁴ Obwieszczenie Komisji, punkt 124.

¹³⁵ ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo), ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punkt 125.

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ Associated Provincial Picture Houses Limited/ Wednesbury Corporation [1948] 1 K.B. 223.

¹³⁸ ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo), punkt 127 odwołujący się do krytyki lorda Cooke w sprawie R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Daly [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532 punkt 32 oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Smith i Grady/Zjednoczone Królestwo (1999) 29 EHRR 493, punkt 138.

¹³⁹ Patrz toczące się postępowania ACCC/C/2013/90 (Zjednoczone Królestwo) and ACCC/C/2017/156 (Zjednoczone Królestwo).

¹⁴⁰ ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo), punkt 126.

¹⁴¹ C-71/14 *East Sussex*, ECLI:EU:C:2015:656, punkt 52.

¹⁴² Tamże, punkt 58.

¹⁴³ Obwieszczenie Komisji, punkty 130-131.

¹⁴⁴ Tamże, punkt 134.

¹⁴⁵ Tamże, punkty 138-139.

¹⁴⁶ Tamże, punkty 140-141.

bezpośrednio stosowanego przepisu dyrektywy celem ustalenia:

- w przypadku gdy dyrektywa została transponowana do prawa krajowego – czy „ustawodawca krajowy, w ramach zastrzeżonej na jego rzecz swobody wyboru formy i środków dla transpozycji dyrektywy, nie przekroczył przyznanego mu na mocy dyrektywy zakresu uznania”, lub
- w przypadku gdy dyrektywa nie została transponowana do prawa krajowego – czy „władze krajowe, które wydały akt objęty skargą, dochowały zakresu uznania przyznanego na mocy tego przepisu”¹⁴⁷.

Stąd też, niezależnie od tego czy kontrolowane działanie jest środkiem ogólnokrajowym transponującym prawo ochrony środowiska UE, czy też konkretnym działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, stopień swobody uznania zależeć będzie od postanowienia prawa Unii, na które powołuje się wnioskodawca.

TSUE podał dalsze wskazówki dotyczące w szczególności dyrektywy OOS, DEP i siedliskowej, które omówione zostaną poniżej.

3.2.3. Wymagania oceny w przypadku działań oddziałujących na środowisko (dyrektywy OOS I DEP)

W odniesieniu do ocen oddziaływania na środowisko Trybunał w sprawie *Kraajveld* orzekł, że granice swobody państw członkowskich wyznaczone są głównym obowiązkiem dyrektywy OOS, to jest wymogiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla projektów, które „prawdopodobnie, ze względu między innymi na swój charakter, rozmiar lub umiejscowienie [...] będą wywierać istotne skutki dla środowiska”¹⁴⁸. Jak wskazano jednak w sprawie *Križan*, standard kontroli sądowej może zostać również określony konkretnym przepisem procedury, na przykład art. 15 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, zgodnie z którym wymaga się, aby zainteresowana społeczność otrzymała możliwość wczesnego i skutecznego uczestniczenia w procedurze wydawania pozwolenia¹⁴⁹.

Po pierwsze oznacza to, że sąd krajowy musi być w stanie ocenić, czy wdrożenie środków lub konkretnych decyzji władz publicznych jest zgodne z obowiązkowymi wymaganiami proceduralnymi ustanowionymi daną dyrektywą.¹⁵⁰ W pierwszym rzędzie należy obiektywnie sprawdzić, czy przestrzegano procedury, przy czym władza publiczna ma tu niewielki margines swobody. Możliwe jest jednak, że sędzia sądu krajowego będzie musiał bardziej merytorycznie zbadać procedurę, aby stwierdzić, czy przestrzega ona stosownych przepisów prawa Unii oraz KA. Ponownie odwołujemy się tu do sprawy *Križan*, gdzie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że obowiązkiem sędziego sądu krajowego jest ustalenie, czy procedura krajowa przewidująca konwalidację decyzji, w której informacje przekazane zostały na późniejszym etapie niż wymagane, umożliwia społeczności „rzeczywisty wpływ na wynik procesu decyzyjnego” wymagany art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz art. 6 ust.

4 KA. Ten drugi przepis wymaga, aby udział społeczeństwa następował na wczesnym etapie, aby „wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny”¹⁵¹.

Kolejny przykład badania wymaganego podczas kontroli merytorycznej odnosi się do decyzji, czy należy przeprowadzić ocenę projektu objętego załącznikiem II dyrektywy OOS. Sądy muszą ocenić, czy krajowe kryteria zostały ustalone w sposób, który z góry wyłącza całe kategorie projektów objętych załącznikiem II dyrektywy OOS z wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko¹⁵². Co więcej, kontrola sądowa konkretnej oceny co do prawdopodobieństwa wywierania przez projekt objęty załącznikiem II znaczących skutków na środowisko musi „obejmować legalność powodów wydania kontestowanych decyzji [ustalających obowiązek OOS]”¹⁵³, co oznacza że sąd musi być w stanie skontrolować powody podane przez władzę publiczną w decyzji ustalającej obowiązek OOS.

3.2.4. Działania wpływające na siedliska przyrodnicze

W sprawie *Waldenree* Trybunał Sprawiedliwości zajął się kwestią mechanicznego połowu sercówek w obszarze Natura 2000¹⁵⁴. W odniesieniu do zakresu uznania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, Trybunał uznał że:

„właściwe organy państwowe, mając na uwadze wnioski wynikające z oceny skutków mechanicznego połowu sercówek na przedmiotowy teren z punktu widzenia założeń jego ochrony, mogą udzielić pozwolenia na taką działalność jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ona miała negatywnych skutków na ten teren, co ma miejsce gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków”.

„Przesłanka ta nie zostałaby spełniona, jeżeli władze krajowe udzieliłyby pozwolenia na wykonywanie tej działalności przy braku pewności co do braku wystąpienia negatywnych skutków na przedmiotowy teren”¹⁵⁵.

Jak się zdaje, wyrok Trybunału można stosować do każdego konkretnego działania wpływającego na obszar chroniony. Sądy krajowe muszą zatem oceniać, czy dowody naukowe, na których opiera się organ podejmujący decyzję przy zezwalaniu na działalność, nie pozostawiają racjonalnych wątpliwości¹⁵⁶. Jest to ocena obiektywna, a nie pozostawiona subiektywnemu uznaniu organu¹⁵⁷.

¹⁴⁷ C-127/02, *Waddenzee*, punkt 66.

¹⁴⁸ C-72/95, *Kraajveld*, punkt 50. Patrz także C-255/05, *Komisja Europejska/ Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 50.

¹⁴⁹ C-416/10, *Križan*, ECLI:EU:C:2013:8, punkt 88.

¹⁵⁰ Przykłady kontroli stosownego ustawodawstwa patrz np. C-348/15. *Stadt Wiener Neustadt*, ECLI:EU:C:2016:882.

¹⁵¹ C-416/10, *Križan*, punkty 88-89.

¹⁵² C-72/95, *Kraajveld*, punkty 51 i 53.

¹⁵³ C-75/08, *Mellor*, punkt 59. Patrz również obwieszczenie Komisji, punkt 143.

¹⁵⁴ C-127/02 *Waddenzee*.

¹⁵⁵ Tamże, punkt 67.

¹⁵⁶ Patrz również obwieszczenie Komisji, punkt 144.

¹⁵⁷ Tamże, punkt 145.

4. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?

W obwieszczeniu Komisji zdefiniowano legitymację jako „uprawnienie do wniesienia sprawy do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu, aby chronić prawo lub interes skarżącego. To prawo dotyczy kwestionowania decyzji, działań i zaniechań organów publicznych, które mogą naruszać te prawa lub interesy”¹⁵⁸. Stąd nadrzędną kwestią, na którą postaramy się w niniejszym punkcie odpowiedzieć, jest wskazanie osób fizycznych i prawnych posiadających takie uprawnienie na gruncie prawa Unii.

Po pierwsze należy zauważyć, że zarówno konwencja z Aarhus jak i prawo UE nie uniemożliwia państwom członkowskim zezwolenia każdej osobie, bez rozróżnienia, na kwestionowanie decyzji dotyczących konkretnych działań¹⁵⁹. Niektóre państwa członkowskie istotnie zrealizowały ten model, na przykład prawo do *actio popularis* w Portugalii¹⁶⁰ i na Łotwie¹⁶¹. Niemniej jednak w większości państw obowiązują przepisy ograniczające legitymację do niektórych kategorii osób. Należy zatem poznać, kiedy ograniczenia legitymacji są zgodne z konwencją z Aarhus i prawem Unii, a kiedy wykraczają poza dozwolony zakres.

Art. 9 ust. 2 KA wymaga co najmniej, aby legitymację posiadały osoby fizyczne i organizacje pozarządowe spełniające następujące kryteria:

- Członkostwo w „zainteresowanej społeczności” zdefiniowanej w art. 2 ust. 5 KA.
- Muszą one mieć „interes w podejmowanej decyzji” lub powołać się na „naruszenie uprawnień”.

Należy zauważyć, że kryteria te zostały powtórzone dosłownie w dyrektywie OOS i DEP („naruszenie prawa”) oraz przywołane w dyrektywie Seveso III.

W niniejszym punkcie przyjrzymy się po kolei tym kryteriom oraz sposobom ich stosowania do organizacji pozarządowych. Zbadamy również sposób ich transponowania do prawa UE oraz interpretację przez TSUE i komitet. Po drugie weźmiemy pod uwagę kryteria legitymacji procesowej ustalone przez TSUE w sprawach, które nie dotyczą konwencji z Aarhus.

4.1. Zainteresowana społeczność

Zgodnie z art. 2 ust. 5 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.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 KA „zainteresowana społeczność” ma prawo kwestionowania działań i zaniechań, o których mowa w punkcie 2 powyżej, pod warunkiem spełnienia dalszych kryteriów omówionych poniżej. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 5 KA. Zgodnie z Podręcznikiem stosowania „dotyczy on podzbioru ogółu społeczeństwa, który pozostaje w szczególnym stosunku z procedurą podejmowania decyzji”, ponieważ decyzja ta wpływa lub może prawdopodobnie na niego wpłynąć bądź podjęcie decyzji powoduje powstanie jego interesu¹⁶².

Komitet potwierdził, że kwestia wpłynięcia lub prawdopodobnego wpłynięcia decyzji na daną osobę zależy od charakteru i rozmiaru danego działania. Na przykład „budowa i eksploatacja elektrowni jądrowej może wpłynąć na większą liczbę mieszkańców danego kraju i krajów sąsiednich niż budowa garbarni lub rzeźni”¹⁶³. Przewodnik stosowania sugeruje w istocie, że przy budowie elektrowni jądrowej zainteresowana społeczność może składać się nawet z kilkuset tysięcy osób rozmieszczonych w kilku krajach. Kwestia ta była przedmiotem ustaleń komitetu w sprawie przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, która dotyczyła budowy elektrowni jądrowej Hinkley Point C. Komitet najpierw wyjaśnił, że „społeczność może żywić obawy z powodu możliwych skutków normalnego lub rutynowego prowadzenia danej działalności, z powodu ewentualnych skutków w razie awarii lub innego nadzwyczajnego incydentu, bądź z obu tych powodów”¹⁶⁴. Komitet wskazał również, że taka sytuacja ma miejsce nawet wtedy, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia awarii jest minimalne¹⁶⁵. Dodatkowo dane działanie „może wpływać nie tylko na czynniki mierzalne, na przykład majątek lub zdrowie zainteresowanej społeczności, lecz również te niedające się ująć liczbowo, na przykład jakość życia”¹⁶⁶. Stąd też, przy ustalaniu zainteresowanej społeczności, należy rozważyć wagę skutków awarii, w tym możliwy zakres skutków niekorzystnych oraz spostrzeżenia i obawy osób mieszkających w zasięgu oddziaływania awarii¹⁶⁷.

¹⁵⁸ Obwieszczenie Komisji, punkt 58.

¹⁵⁹ Przewodnik stosowania, str. 194.

¹⁶⁰ Patrz Aragão, A. „Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal” (Studium wdrożenia art 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus w Portugalii), dostępne pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm>.

¹⁶¹ Przewodnik stosowania, str. 195.

¹⁶² Przewodnik stosowania, str. 57.

¹⁶³ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 66.

¹⁶⁴ ACCC/C/2013/91 (Zjednoczone Królestwo), ECE/MP.PP/C.1/2017/14, punkt 73.

¹⁶⁵ Tamże, punkt 75.

¹⁶⁶ Tamże, punkt 73.

¹⁶⁷ Tamże, punkt 75.

Komitet zaleca zatem, aby przy ustalaniu społeczności dotkniętej podejmowaniem decyzji dotyczących działań bardzo niebezpiecznych Zjednoczone Królestwo uwzględniło zasadę środków ostrożności i potencjalne skutki awarii, nawet jeśli jej prawdopodobieństwo jest niewielkie¹⁶⁸.

W odniesieniu do posiadania przez daną osobę interesu komitet potwierdził, że „interes członków społeczności w podjęciu decyzji zależy od tego, czy wskutek planowanej działalności mogą doznać uszczerbku ich prawa majątkowe i inne (tj. rzeczowe), prawa społeczne lub inne prawa lub interesy dotyczące środowiska”¹⁶⁹. Na przykład najemcy, których prawa społeczne i środowiskowe doznają uszczerbku wskutek planowanej działalności, powinni być uważani za objętych definicją „zainteresowanej społeczności”, mimo że działalność nie oddziałuje na ich prawa majątkowe.

Ponadto Przewodnik stosowania wskazuje, że art. 2 ust. 5 nie rozróżnia interesów faktycznych i prawnych, przyznając im ten sam status¹⁷⁰. Fakt ten został potwierdzony decyzją komitetu dotyczącą brytyjskiej elektrowni Hinkley Power Plant C:

„posiadanie interesu w podejmowanych decyzjach środowiskowych powinno obejmować nie tylko członków społeczności, których interesy prawne lub uprawnienia gwarantowane prawem mogą doznać uszczerbku, lecz również te osoby, które posiadają wyłącznie interes faktyczny (np. w przypadku gdy planowane działanie może oddziaływać na drogę wodną są to obserwatorzy ptaków zainteresowani zachowaniem ich gniazd lub wędkarze zainteresowani dalszym połowem ryb). Może ono również obejmować – jak ma to miejsce w wielu krajach – osoby, które wyraziły interes w danej sprawie bez podawania konkretnego powodu”¹⁷¹.

Przewodnik stosowania stwierdza dodatkowo, że „ponieważ art. 9 ust. 2 stanowi mechanizm egzekwowania uprawnień z art. 6 [...] można podnosić, że każda osoba uczestnicząca jako członek społeczności w rozprawie lub innej procedurze dotyczącej udziału społeczeństwa wymienionej w art. 6 ust. 7 powinna dysponować możliwością skorzystania z postanowień art. 9 ust. 2 dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości”¹⁷². Jest to zresztą rozumowanie logiczne, gdyż osoba uczestnicząca w procedurze udziału społecznego z art. 6 KA wyraźnie wykazała „interes” i z tego powodu powinna być uważana za członka „zainteresowanej społeczności” z dostępem do sądów na podstawie art. 9 ust. 2 KA.

4.2. Interes w podejmowanej decyzji lub naruszenie uprawnień

Art. 9 ust. 2 KA 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).

Mimo wykazania statusu zainteresowanej społeczności, w prawie krajowym może istnieć wymóg, aby strona chcąc zakwestionować decyzję, działanie lub zaniechanie dotyczące konkretnej działalności była w stanie wykazać bądź interes w podejmowanej decyzji, bądź naruszenie uprawnień. Art. 9 ust. 2 KA stanowi: „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”. Swoboda państw członkowskich w definiowaniu kryteriów legitymacji ograniczona jest zatem wymogiem umożliwienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach konwencji¹⁷³. Według komitetu „oznacza to, że strony, stosując własne uznanie, nie mogą interpretować tych kryteriów w sposób znacznie zawężający legitymację i sprzeciwiający się ogólnym obowiązkom wynikającym z art. 1, 3 i 9 konwencji”¹⁷⁴.

W szczególności art. 3 ust. 9 KA stanowi, że społeczeństwu przysługuje dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, bez względu na obywatelstwo, przynależność państwową lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej, bez względu na to, gdzie jest jej siedziba lub miejsce prowadzenia działalności. Wymóg ten zostanie omówiony szczegółowo w kontekście organizacji pozarządowych jako członków zainteresowanej społeczności (punkt 4.4 poniżej).

4.2.1. Wystarczający interes

Stosując podejście oparte na interesie, państwa członkowskie mogą narzucić ogólne wymagania dotyczące interesu wnioskodawcy¹⁷⁵. Wymagania te nie mogą jednak w praktyce blokować dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wyjaśniając ten wymóg, komitet stwierdził, że dopuszcza się ogólny wymóg „niekorzystnego wpływu decyzji na wnioskodawcę i jej zaskarżalności”, o ile nie interpretuje się go w sposób wykluczający osoby „które mogą doznać szkody lub zostać narażone na inne niedogodności wskutek

¹⁶⁸ Decyzja VI/8k Spotkania Stron, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, punkt 8b).

¹⁶⁹ ACCC/C/2010/50 (Czechy), punkt 66.

¹⁷⁰ Przewodnik stosowania, str. 57.

¹⁷¹ ACCC/C/2013/91 (Zjednoczone Królestwo), punkt 74.

¹⁷² Przewodnik stosowania str. 58.

¹⁷³ ACCC/C/2005/11 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punkt 33.

¹⁷⁴ ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, punkt 61 oraz ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 75.

¹⁷⁵ ACCC/C/2005/11 (Belgia), punkt 40, ACCC/C/2006/18 (Dania), punkt 31, ACCC/C/2008/5 (Szwecja), punkt 85.

dopuszczonych pozwoleniem na podjęcie decyzji działań szkodliwych dla środowiska¹⁷⁶. Dodatkowo komitet wskazał, że stosowne kryteria nie mogą być uzależnione od jednego, izolowanego czynnika, w tym przypadku odległości od działalności będącej przedmiotem pozwolenia¹⁷⁷.

Wynika z tego, że państwa członkowskie muszą rozważyć wszystkie stosowne aspekty danego działania lub zaniechania, które mogą wpłynąć na interes wnioskodawcy, bez ograniczania się wyłącznie do niektórych izolowanych czynników, czy jest to odległość od działalności, czy inny jej aspekt.

4.2.2. Naruszenie uprawnień

W obwieszczeniu Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych słusznie wskazano, że stosowanie kryteriów legitymacji dotyczących naruszenia uprawnień „*niesie ze sobą wyzwania, bowiem ochrona środowiska służy zwykle ogólnemu interesowi publicznemu i z reguły jej celem nie jest przyznawanie bezpośrednich praw jednostce*”¹⁷⁸. Komisja zauważa, że kryteria dotyczące wystarczającego interesu są ogólnie mniej problematyczne.

W istocie stosowanie kryteriów według podejścia opartego na uprawnieniach było przyczyną dokonania szeregu ustaleń komitetu i orzecznictwa TSUE.

Sprawa ACCC/C/2010/48 dotyczyła zgłoszenia dokonanego przez organizację rządową Ökobüro w odniesieniu do, między innymi, austriackich zasad legitymacji stosowanych od osób fizycznych chcących kwestionować pozwolenia wydawane na podstawie dyrektywy OOŚ oraz (poprzednika) DEP. System austriacki cechuje względem osób fizycznych podejście oparte na uprawnieniach, Ökobüro zatem sprzeciwiło się zasadzie, że kwestionować procedury udzielania zezwoleń mogą wyłącznie „sąsiedzi”, w zakresie w jakim działalność ta wpływa na ich własne dobre samopoczucie lub majątek. Komitet rozważył, czy definicja „sąsiadów” we właściwym prawie austriackim jest spójna z celem udzielenia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, dochodząc do wniosku, że definicja ta nie powinna wykluczać osób znajdujących się tymczasowo w pobliżu planowanego projektu, takich jak najemcy lub pracownicy. Mimo braku wystarczających dowodów do dokonania ustaleń w tej kwestii, komitet stwierdził, że zgłoszenie budzi poważne obawy co do interpretacji i stosowania austriackiego prawa dotyczących legitymacji, zachęcając sądy do interpretowania odnośnych przepisów zgodnie z celami konwencji¹⁷⁹.

W sprawie ACCC/C/2010/50 komitet zauważył, że „jeśli sądy czeskie regularnie interpretują punkt 65 kodeksu postępowania administracyjnego w taki sposób, że «prawa» «utworzone, zniesione lub naruszone» postępowaniem administracyjnym odnoszą się jedynie do praw majątkowych, a nie innych uprawnień lub interesów społeczności (w tym najemców) związanych ze

środowiskiem, takie podejście może utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości i być sprzeczne z celami art. 9 ust. 2 konwencji”¹⁸⁰.

W kontekście dyrektywy DEP TSUE uznał, że „państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi «wystarczający interes prawny» lub «naruszenie prawa»”¹⁸¹. Tym niemniej ów zakres uznania jest ograniczony koniecznością realizacji celu, jakim jest zapewnienie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁸². Dodatkowo przepisy dotyczące legitymacji nie mogą być interpretowane w sposób zawężający¹⁸³.

Podejście oparte na uprawnieniach było tradycyjnie stosowane również w Niemczech. Jak szczegółowo omówiono w kontekście zakresu kontroli w punkcie 3.1 powyżej, w sprawie *Trianel*¹⁸⁴ Trybunał stwierdził, że ograniczenie legitymacji osób fizycznych do naruszonych uprawnień publicznych jest spójne z (poprzednikiem) art. 11 dyrektywy OOŚ, nie dotyczy to jednak organizacji pozarządowych (których sytuację omówiono szczegółowo w punkcie 4.4 poniżej). W niektórych sytuacjach Trybunał Sprawiedliwości postawił jednak granicę, a krajowe przepisy legitymacyjne poza nią wykraczające uznał za zbyt restrykcyjne. Jak szczegółowo omówiono w punkcie 3.1 powyżej, w sprawie *Altrip*¹⁸⁵ Trybunał Sprawiedliwości rozważył niemiecki wymóg udowodnienia przez wnioskodawcę, który żądał od sądu uznania naruszenia prawa w celu odwołania się od decyzji na podstawie uchybienia proceduralnego, że bez przytoczonego uchybienia kwestionowana decyzja miałaby inną postać. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie mogą stosować taki system tylko jeśli sąd krajowy mógłby ustalić „*bez nakładania na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu [...] że bez uchybienia proceduralnego, na które powołał się ten wnoszący środek prawny, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści*”¹⁸⁶. Nie miało to miejsca w Niemczech, gdzie ciężar dowodu spoczywał na wnoszącym środek prawny. Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Komisja Europejska/Niemcy¹⁸⁷.

Należy żałować, że TSUE i komitet nie posunęły się dalej w ograniczaniu swobody państw członkowskich w przyznawaniu legitymacji osobom fizycznym na podstawie naruszenia prawa. Ryzykują one bowiem nieprzyznaniem legitymacji osobom, których prawa prawdopodobnie zostaną naruszone. Stąd też państwa członkowskie powinny zastosować szersze podejście do praw, które można naruszyć w drodze decyzji lub zaniechania dotyczącego konkretnej działalności. Komisja przytacza to podejście w obwieszczeniu w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, gdzie stwierdza:

„Unijne prawo ochrony środowiska nie ustanawia ogólnego prawa do życia w zdrowym i nienaruszonym środowisku przysługującego każdemu człowiekowi. Jednak osoba fizyczna lub prawna może uzyskać prawo do korzystania ze środowiska do konkretnych przedsięwzięć komercyjnych lub nienastawionych na zysk.

¹⁷⁶ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), punkty 86-87. Choć powyższy komunikat odnosi się do art. 9 ust. 3 KA, dotyczy w tym samym stopniu kontekstu art. 9 ust. 2 KA.

¹⁷⁷ Tamże, punkt 101.

¹⁷⁸ Obwieszczenie Komisji, punkt 102.

¹⁷⁹ ACCC/C/2010/48 (Austria), punkt 63.

¹⁸⁰ ACCC/C/2010/50 (Czechy), punkt 76.

¹⁸¹ C-115/09 *Trianel*, punkt 55; C-72/12, *Gemeinde Altrip*, punkt 50 oraz C-570/13 *Gruber*, punkt 18.

¹⁸² C-570/13 *Gruber*, punkt 39.

¹⁸³ Tamże, punkt 40.

¹⁸⁴ C-115/09, *Trianel*.

¹⁸⁵ C-72/12, *Gemeinde Altrip*.

¹⁸⁶ C-72/12 *Gemeinde Altrip*, punkt 53.

¹⁸⁷ C-137/14 *Komisja Europejska/Niemcy*, punkt 60.

Przykładem może być tutaj przyznane i nabyte prawo do łowienia ryb w konkretnym zbiorniku wodnym. Może to prowadzić do konieczności zakwestionowania jakichkolwiek decyzji, działań lub zaniechań, które mają wpływ na to przyznane konkretne prawo do korzystania ze środowiska”¹⁸⁸.

W istocie, jak przyznaje Komisja w obwieszczeniu, dyrektywa ptasia, a w szczególności dyrektywa siedliskowa, „odnoszą się do szerokiego zakresu możliwych form korzystania ze środowiska, w tym w celach rekreacyjnych (takich jak polowanie), naukowych i edukacyjnych. Można założyć, że w przypadku tych różnych form korzystania ze środowiska oprócz interesów w grę mogą wchodzić również prawa”¹⁸⁹.

Rzecznik generalny Bobek popiera, jak się zdaje, takie podejście w swojej opinii w sprawie *Gert Folk*.¹⁹⁰ Przy rozważaniu kryteriów legitymacji w dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko (omawianej w rozdziale 3, punkt 3.2.1), rzecznik stwierdził, że posiadaczka prawa połowu należy traktować tak, jak gdyby posiadała prawo, które można naruszyć.

4.3. Wcześniejszy udział w procesie podejmowania decyzji

Jak wskazano powyżej, zgodnie z Przewodnikiem stosowania wcześniejszy udział w procesie decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia decyzji w sprawie konkretnej działalności wskazuje, że dana osoba należy do zainteresowanej społeczności. Sytuacja odwrotna jednak, to jest uzależnienie legitymacji do zakwestionowania decyzji od udziału osoby w procesie decyzyjnym, jest zbyt restrykcyjna w świetle art. 9 ust. 2 KA.

Państwa członkowskie nie mogą w każdym razie, zgodnie z prawem Unii, ograniczać legitymacji do tych członków zainteresowanej społeczności, którzy brali udział w procesach decyzyjnych prowadzących do przyjęcia kwestionowanej decyzji.

W sprawie *Djurgården*, w kontekście postanowień dyrektywy OOS regulujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska naturalnego [...] różni się od odwołania do sądu i ma inny cel niż to odwołanie, które w razie potrzeby może zostać wniesione od decyzji podjętej w wyniku tego procesu. Udział ten pozostaje zatem bez wpływu na warunki wniesienia odwołania”¹⁹¹.

Pogląd ten podzielił komitet, stwierdzając: „Konwencja nie traktuje udziału w procedurze administracyjnej jako warunku wstępnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu odwołania się od decyzji podjętej w wyniku tej procedury, a wprowadzenie takiego ogólnego wymogu legitymacji stałoby w sprzeczności z Konwencją”¹⁹².

¹⁸⁸ Obwieszczenie Komisji, punkt 55.

¹⁸⁹ Tamże, punkt 56.

¹⁹⁰ Opinia RG Bobka w sprawie C-529/15, *Folk*, ECLI:EU:C:2017:419, punkt 77. Dalsze rozważania w tej kwestii znaleźć można w „Uwagach do Oświadczenia Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie środowiska”, Justice & Environment, marzec 2018.

¹⁹¹ C-263/08 *Djurgården*, punkt 38.

¹⁹² ACCC/C/2012/76 (Bułgaria), ECE/MP.PP/C.1/2016/3, punkt 68. 68. Patrz również Sprawozdanie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus przedstawione na szóstym Spotkaniu Stron dotyczącym zgodności w Armenii, ECE/MP.PP/2017/33, punkty 58-59.

4.4. Legitymacja organizacji pozarządowych

4.4.1. Organizacje pozarządowe jako zainteresowana społeczność

Art. 2 ust. 5 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.

Definicja „zainteresowanej społeczności” w art. 2 ust. 5 KA obejmuje organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska, pod warunkiem że spełniają one wymagania prawa krajowego.

Według komitetu: „[f]akt promowania przez organizację pozarządową ochrony środowiska można stwierdzić różnymi metodami, w tym między innymi poprzez odwołanie do jej statutu i działań”¹⁹³. Ochrona środowiska rozumiana jest jako każdy cel spójny z „dorzeczną definicją środowiska zawartą w art. 2 ust. 3” konwencji¹⁹⁴. W tym względzie komitet stwierdził, że niemiecki wymóg wykazania przez organizację pozarządową, że zaskarżana decyzja oddziałuje na ich statutowo określone cele, jest zgodna z konwencją¹⁹⁵.

Strony konwencji mogą następnie zdefiniować dalsze wymagania, które organizacja pozarządowa chcąc uzyskać legitymację musi spełnić. Na przykład w Niemczech istnieje wymóg rejestracji organizacji pozarządowej, która ma zostać uznana jako członek zainteresowanej społeczności, jako stowarzyszenia, co w praktyce wymaga od nich przyjmowania członków¹⁹⁶. Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości przytacza inne przykłady, w tym wymogi wykazania niezależnego lub niezarobkowego charakteru organizacji, bądź minimalnego czasu istnienia¹⁹⁷.

Jaki jednak zakres swobody mają rządy w ustalaniu tych wymogów? Komitet stwierdził, że ewentualne wymogi nie mogą być sprzeczne z zasadami Konwencji, co oznacza, że powinny one być „jasno zdefiniowane, nie obciążające nadmiernie środowiskowych organizacji pozarządowych, i stosowane w sposób, który nie ogranicza znacząco dostępu tych organizacji do wymiaru sprawiedliwości”¹⁹⁸. Podręcznik stosowania rozwija te zasady, wskazując że swobodę tą należy ujmować w kontekście ważnej roli, jaką konwencja przypisuje organizacjom pozarządowym w odniesieniu do jej wdrożenia¹⁹⁹ oraz wyraźnego

¹⁹³ ACCC/C/2009/43 (Armenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, punkt 81. 81.

¹⁹⁴ Przewodnik stosowania, str. 57.

¹⁹⁵ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), punkt 72.

¹⁹⁶ Wymóg ten jest obecnie przedmiotem zgłoszenia do ACCC dokonanego przez WWF, środowiskową organizację pozarządową, która nie spełnia tego wymogu i stąd nie uzyskała legitymacji zgodnie z art. 9 ust. 2 – ACCC/C/2016/137 (Niemcy)

¹⁹⁷ Obwieszczenie Komisji, punkt 80

¹⁹⁸ ACCC/C/2009/43 (Armenia), punkt 81. 81.

¹⁹⁹ Rolę tą wyraźnie uznał komitet w ustaleniach dotyczących zgłoszenia ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, gdzie stwierdził, że: „organizacje pozarządowe, łącząc swoją fachową wiedzę i zasoby, są w większym stopniu zdolne do skutecznego wykonywania uprawnień z konwencji niż pojedynczy członkowie społeczności”.

wymogu „odpowiedniego uznania” tych organizacji (art. 3 ust. 4 KA)²⁰⁰. Oznacza to, że „Strony powinny zapewnić, aby wymagania te nie były nadmiernie uciążliwe ani motywowane politycznie, oraz aby system prawny każdej Strony zachęcał do tworzenia organizacji pozarządowych i ich konstruktywnego udziału w sprawach publicznych. Ponadto wszystkie wymagania powinny być zgodne z zasadami konwencji, takimi jak zakaz dyskryminacji oraz unikanie barier technicznych i finansowych”²⁰¹. Przewodnik stosowania przytacza kilka przykładów dalszych wymogów, które nie byłyby zgodne z konwencją, na przykład wymóg aktywności organizacji pozarządowej w danym kraju przez określoną liczbę lat, z powodu dyskryminacji organizacji zagranicznych, co narusza art. 3 ust. 9 KA.²⁰²

W sprawie *Djurgården* Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że szwedzki wymóg posiadania przez organizacje pozarządowe chcące uzyskać legitymację co najmniej 2000 członków wykracza poza granice swobody władz państwowych, gdyż w praktyce uniemożliwia dostęp do sądu wszystkim szwedzkim organizacjom z wyjątkiem dwóch. Trybunał uznał, że:

„Wprawdzie art. 10a dyrektywy 85/337 [obecnie art. 11 dyrektywy OOS], 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, zapewniać 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”²⁰³.

„Wymagana liczba członków nie może wszakże być określona przez prawo krajowe na poziomie utrudniającym realizację celów dyrektywy 85/337, w szczególności celu polegającego na ułatwieniu kontroli sądowej przedsięwzięć objętych tą dyrektywą”²⁰⁴.

Obwieszczenie Komisji stwierdza, że uzasadnienie to ma zastosowanie do wszystkich wymagań, które muszą spełnić organizacje pozarządowe, aby uzyskać status członka zainteresowanej społeczności²⁰⁵.

4.4.2. Wystarczający interes lub naruszenie uprawnień – legitymacja z urzędu organizacji pozarządowych

Art. 9 ust. 2 KA „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)”.

Organizacje pozarządowe, które spełniają kryteria z art. 2 ust. 5 KA oraz wymagania krajowe omówione powyżej, automatycznie nabywają legitymację na podstawie art. 9 ust. 2 KA i transponującego go ustawodawstwa UE. Jest tak, ponieważ domniemywa się, że posiadają wystarczający interes lub prawa, które mogą zostać naruszone, nie muszą zatem wykazywać spełnienia dalszych wymogów. Taka okoliczność nazywa się często legitymacją *de lege*.

Komitet rozważył belgijskie przepisy regulujące legitymację stosowane do organizacji pozarządowych chcących kwestionować decyzje objęte art. 9 ust. 2 KA²⁰⁶. Upřednio sądy belgijskie odmawiały tym organizacjom legitymacji, stosując ogólne kryteria jej ustalania, to znaczy obowiązek wykazania bezpośredniego, osobistego i zasadnego interesu, a także jego „wymaganej jakości”. Komitet stwierdził zatem, że kryteria stosowane przez sądy belgijskie są zbyt restrykcyjne, aby spełniać wymagania konwencji. Ponieważ jednak orzecznictwo przytoczone przez zgłaszającego pochodziło z okresu sprzed ratyfikacji konwencji przez Belgię, komitet uznał, że do naruszenia doszłoby dopiero wtedy, gdyby to samo rozumowanie stosowane było w przyszłym orzecznictwie²⁰⁷.

W sprawie *Trianel* Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że mimo zawartego w dyrektywie OOS pozwolenia państwom członkowskim na uzależnienie legitymacji osób fizycznych od wykazania naruszenia indywidualnego prawa publicznego, tego samego nie można wymagać od organizacji pozarządowych uznanych za należące do zainteresowanej społeczności²⁰⁸. Trybunał potwierdził również, że odwołując się od decyzji wydanej na podstawie dyrektywy OOS organizacje pozarządowe mogą powoływać się na naruszenia prawa UE celem ochrony interesu ogólnego.

TSUE uznał również legitymację *de lege* organizacji pozarządowych w kontekście ustawodawstwa środowiskowego UE, które nie zawiera postanowień odnoszących się konkretnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W sprawie *Slovak Bears II*²⁰⁹ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że aby organizacje środowiskowe spełniające wymagania art. 2 ust. 5 zostały uznane za członków zainteresowanej społeczności, muszą być w stanie zakwestionować podjętą na podstawie dyrektywy siedliskowej decyzję o nieprzeprowadzaniu stosownej

²⁰⁰ Przewodnik stosowania, str. 58.

²⁰¹ Tamże.

²⁰² Tamże.

²⁰³ C-263/08, *Djurgården*, punkt 45.

²⁰⁴ Tamże, pkt

²⁰⁵ Obwieszczenie Komisji, punkt 77.

²⁰⁶ ACCC/C/2005/11 (Belgia).

²⁰⁷ Tamże, punkt 40.

²⁰⁸ C-115/09 *Trianel*, punkt 45. Patrz również punkt 3.1 powyżej.

²⁰⁹ C-243/15, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK/Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838 (*Slovak Bears II*)

oceny skutków dla obszaru Natura 2000 w odniesieniu do konkretnego planu lub projektu, także w zakresie, w jakim decyzja ta jest obciążona błędami. Trybunał stwierdził, że prawo to wynika z artykułu 47 KPP w połączeniu z art. 9 ust. 2 KA.

Jak zauważono w obwieszczeniu Komisji, rozumowanie to można stosować do decyzji zapadających w ramach innych unijnych dyrektyw środowiskowych, które nie zawierają postanowień dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości²¹⁰, na przykład decyzji dotyczących gospodarki wodnej i odpadowej, co omówiono wyżej w punktach 2.5 i 2.6.

4.4.3. Zakaz dyskryminacji zagranicznych organizacji pozarządowych

Art. 3 ust. 9 KA „[...] społeczeństwu przysługuje dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej, bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności”.

Konsekwencją art. 3 ust. 9 KA jest zakaz ustanawiania warunków uzyskania legitymacji *de lege*, które uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają uzyskanie tego statusu przez zagraniczną organizację pozarządową²¹¹. Jest to szczególnie istotne, gdy dana działalność wywiera oddziaływanie transgraniczne.

Jak na razie kwestii tej nie reguluje konkretne orzecznictwo TSUE. Jak dotąd komitet przyjął jedno ustalenie dotyczące niezgodności z art. 3 ust. 9 konwencji, dotyczące ustawy turkmeńskiej, która odbierała prawo bycia założycielami i członkami zarejestrowanego stowarzyszenia obcokrajowcom, jednocześnie zakazując działania w Turkmenistanie stowarzyszeniom niezarejestrowanym²¹². Łączny skutek tych postanowień był taki, że zagraniczne organizacje pozarządowe prowadzić w tym kraju działalności.

Jak wspomniano powyżej, Przewodnik stosowaia sugeruje ponadto, że niezgodny z art. 3 ust. 9 KA może być wymóg aktywności organizacji pozarządowej w danym kraju przez określoną liczbę lat²¹³. Ponadto niezgodny z konwencją może być sam wymóg aktywności, na przykład w krajach, które dopuściły legitymację niedawno utworzonych organizacji pozarządowych. Takie stanowisko powinno uniemożliwić państwom członkowskim wymaganie, aby organizacje pozarządowe miały ośrodek prowadzenia działalności w określonej lokalizacji lub zostały utworzone zgodnie z określonym prawem krajowym.

²¹⁰ Obwieszczenie Komisji, punkt 70.

²¹¹ Obwieszczenie Komisji, punkty 82 i 83.

²¹² ACCC/C/2005/5 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, punkty 16 i 21. Aczkolwiek ten konkretny problem poruszony w zgłoszeniu został w międzyczasie rozwiązany, wskutek obaw, że Turkmenistan ponownie wprowadził równoważne przepisy w innych ustawach, trwa kontrola wdrożenia tego wymogu wszczęta wnioskiem Spotkania Stron nr ACCC/M/2017/2 (Turkmenistan).

²¹³ Przewodnik stosowania, str. 58.

Rozdział 3

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie decyzji, działań i zaniechań wpływających na środowisko

TSUE

C-237/07 *Janecek* oraz C-404/13 *ClientEarth*: „Plany” w ujęciu dyrektywy w sprawie jakości powietrza;

C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*: „Programy” w ujęciu dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji;

C-529/15 *Folk* oraz C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft.*: „Szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu” w ujęciu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko;

C-41/11 *Inter-Environnement Wallonie*: „Oceny” na podstawie dyrektywy SOOŚ;

C-664/15 *Protect*: „Pozwolenia” na podstawie ramowej dyrektywy wodnej i legitymacja;

C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie (Slovak Bears)*: Legitymacja;

C-243/15 *Lesoochránárske zoskupenie (Slovak Bears II)*: Legitymacja.

Ustalenia KPKA

ACCC/2005/11 (Belgia): Definicja działań zaskarżalnych i kryteria legitymacji;

ACCC/C/2011/58 (Bułgaria): zaskarżanie planów i programów;

ACCC/C/2011/63 (Austria) i ACCC/C/2013/85 & 86 (Zjednoczone Królestwo): Definicja „krajowego prawa środowiskowego”;

ACCC/C/2006/18 (Dania): Prawo Unii jako „krajowe prawo środowiskowe”;

ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo): zakres i standard kontroli;

ACCC/C2008/31 (Niemcy): Legitymacja w systemach opartych na uprawnieniach;

ACCC/C/2013/81 (Szwecja): Legitymacja w systemach opartych na interesach;

Przepisy prawa

Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko z 21 kwietnia 2004;

Dyrektywa 2000/60/WE, ramowa dyrektywa wodna z 23 października 2000;

Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza z 21 maja 2008;

Dyrektywa 2016/2284/WE w sprawie krajowych pułapów emisji (KPE) z 31 grudnia 2016;

Dyrektywa 92/43/EWG, dyrektywa siedliskowa z 21 maja 1992;

Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z 27 czerwca 2001.

Wstęp

Osoby fizyczne i organizacje posiadają prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jeśli władze publiczne i osoby prywatne nie przestrzegają przepisów dotyczących środowiska. Prawo to oparte jest na założeniu, że prawo ochrony środowiska chroni nie tylko interesy poszczególnych osób, lecz także ogółu, jak również samo środowisko. Prawo to zostało ustalone w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

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 zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Po podpisaniu konwencji z Aarhus Unia Europejska złożyła oświadczenie, że państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za wykonywanie swoich obowiązków z art. 9 ust. 3 KA dotyczących działań i zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych innych niż instytucje UE, chyba że Unia Europejska

przyjmie przepisy prawa Unii obejmujące te obowiązki.²¹⁴ W roku 2003 Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy wdrażającej stosowanie art. 9 ust. 3 konwencji w państwach

²¹⁴ Art. 19 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus nakładają na regionalne organizacje integracji gospodarczej obowiązek zadeklarowania zakresu ich kompetencji odnośnie do spraw regulowanych konwencją. Właściwy fragment oświadczenia stanowi: „[...] Wspólnota Europejska oświadcza, że obowiązujące instrumenty prawne nie obejmują w pełni realizacji obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji, jako że odnoszą się one do procedur administracyjnych i sądowych mających na celu kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych innych niż instytucje Wspólnoty Europejskiej objęte art. 2 ust. 2 lit. d) konwencji oraz że w wyniku tego jej Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków w momencie zatwierdzenia konwencji przez Wspólnotę Europejską i nie zmienia się to, o ile i do czasu, gdy Wspólnota, wykonując swoje uprawnienia na mocy Traktatu WE, przyjmie przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków”. Dostępny pod adresem <<https://treaties.un.org>>.

członkowskich²¹⁵. Projekt ten nie wyszedł jednak poza pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim i ostatecznie został przez Komisję wycofany 21 maja 2014. Stąd też, w momencie oddania niniejszego Przewodnika do publikacji, nie został przyjęty żaden ogólny akt mający na celu wdrożenie art. 9 ust. 3.

Brak takiej dyrektywy powoduje duże rozbieżności w sposobach implementacji prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w różnych państwach członkowskich. W wielu z nich uzyskanie dostępu do sądów zgodnie z art. 9 ust. 3 KA napotyka na duże trudności, dobrze udokumentowane w licznych badaniach²¹⁶.

Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości ma na celu odniesienie się do braku inicjatywy ustawodawczej ze strony UE. Ze względu na swój niewiążący charakter nie wywiera ono takiego wpływu harmonizującego jak dyrektywa UE, a głównym celem powinno być nadal przyjęcie aktu ustawodawczego. Mimo tego jednak, obwieszczenie odgrywa ważną funkcję w postaci zebrania rozproszonych, choć konkretnych, postanowień prawa Unii wdrażających art. 9 konwencji z Aarhus.

Powyższe nie oznacza, że art. 9 ust. 3 KA nie został w ogóle wdrożony na szczeblu unijnym. Unia Europejska po pierwsze przyjęła dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko (DOOŚ), która obejmuje konkretne postanowienia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez osoby fizyczne i organizacje środowiskowe. Podejście takie może w przyszłości zostać powielone w innych obszarach unijnego prawa dotyczącego środowiska.

Po drugie, w ciągu ostatnich 10 lat TSUE miał w szeregu spraw możliwość zinterpretowania wymagań art. 9 ust. 3 KA w postaci stosowanej do państw członkowskich UE w obszarze stosowania prawa Unii.

Art. 9 ust. 3 stanowi, że członkowie społeczeństwa muszą posiadać dostęp do procedur *administracyjnych lub sądowych*.

²¹⁵ Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie środowiska, COM/2003/0624 wersja końcowa – COD 2003/0246.

²¹⁶ Patrz np. Jan Darpo, 2012/2013 access to justice studies (Badania nad dostępem do wymiaru sprawiedliwości w latach 2012/2013), publikacja dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm> oraz Milieu Ltd., Wykaz środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (2007), dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm>.

W odniesieniu do procedur administracyjnych komitet wyjaśnił, że „art. 9 ust. 3 wymaga nie tylko uprawnienia do zwrócenia się do organu administracji w sprawie działalności niezgodnej z prawem”²¹⁷. Członkowie społeczeństwa spełniający kryteria legitymacji zawarte w prawie krajowym muszą raczej mieć „dostęp do procedur administracyjnych lub sądowych” pozwalających na bezpośrednie zaskarżenie działania/ zaniechania osób prywatnych lub władz publicznych, którym zarzuca się naruszenie krajowego prawa ochrony środowiska²¹⁸. W związku z tym zaskarżenia nie stanowi prawo zawnioskowania do władzy o podjęcie działań²¹⁹, podobnie jak prawo zwrócenia się do rzecznika, jeśli może on odmówić zajęcia się daną sprawą²²⁰. Co więcej, wnioskodawcy muszą mieć możliwość udziału w procesie kontroli²²¹. Należy również zwrócić uwagę, że decyzja strony o stosowaniu procedur administracyjnych musi w pełni kompensować brak procedur sądowych oraz spełniać wszystkie wymagania art. 9 ust. 3 i 4 KA²²².

Jeśli w postępowaniu krajowym powstaną wątpliwości co do prawidłowej interpretacji prawa UE, sądy krajowe niższego szczebla mogą, a sąd krajowy najwyższego szczebla musi, zgłosić wniosek do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (artykuł 267 TFUE)²²³. Wnioski takie zostały omówione w rozdziale 5 jako dotyczące interpretacji i ważności działań instytucji UE.

Olbrzymia większość decyzji TSUE dotyczących art. 9 ust. 3 KA jest skutkiem zapytań skierowanych przez sądy krajowe w trybie orzeczenia prejudycjalnego. Wskazuje to na doniosłą rolę, jakie sądy te odgrywają przy tworzeniu orzecznictwa wyjaśniającego, a niekiedy promującego, wdrożenie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jest to tym istotniejsze, że osoby fizyczne i organizacje pozarządowe nie posiadają legitymacji do wnoszenia spraw bezpośrednio do TSUE (patrz rozdział 5).

²¹⁷ ACCC/C/2006/18 (Dania), punkt 28 oraz ACCC/C/2013/85 & ACCC/C/2013/86 (Zjednoczone Królestwo), ECE/MP.PP/C.1/2016/10, punkt 83.

²¹⁸ ACCC/C/2013/85 & ACCC/C/2013/86 (Zjednoczone Królestwo), punkt 83.

²¹⁹ Tamże, punkt 84.

²²⁰ ACCC/C/2010/48 (Austria), punkty 74-75.

²²¹ ACCC/C/2013/85 & ACCC/C/2013/86 (Zjednoczone Królestwo), punkt 84.

²²² Tamże oraz ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), punkt 92.

²²³ Artykuł 267 TFUE stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów [...] W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

1. Jakie środki można zaskarżyć?

Art. 9 ust. 3 KA umożliwia „członkom społeczeństwa”²²⁴ kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych, które naruszają postanowienia krajowego prawa środowiskowego. W niniejszym podpunkcie najpierw omówiono wymagania konwencji z Aarhus, a następnie rozważono ich implementację w prawie UE.

²²⁴ Patrz punkt 3.1 poniżej.

1.1. Wymagania zgodnie z konwencją z Aarhus

1.1.1. „Działania i zaniechania”

Jak konsekwentnie utrzymywał komitet, art. 9 ust. 3 KA „dotyczy wszystkich działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych naruszających postanowienia krajowego prawa

środowiskowego”²²⁵. W związku z tym, o ile dane działanie zostało przyjęte, tzn. nie jest już projektem, podlega kontroli sądowej. Oznacza to na przykład, że pojęcie „działań” nie jest ograniczone do aktów powszechnie obowiązujących²²⁶ aktów przyjętych na podstawie prawa ochrony środowiska²²⁷ aktów prawnie wiążących lub wywierających skutki zewnętrzne²²⁸, bądź decyzji dotyczących wydania koncesji lub pozwolenia na projekty rozwojowe²²⁹. Za działania dla celów art. 9 ust. 3 KA uważa się również plany i programy²³⁰. Art. 9 ust. 3 zasadniczo „nie przyznaje Stronom swobody w określaniu, które działania lub zaniechania można wyłączyć z zakresu stosowania przepisów wdrażających”²³¹.

1.1.2. „przez osoby prywatne i władze publiczne”

Zgodnie z art. 9 ust. 3 KA członkowie społeczeństwa muszą mieć możliwość zaskarżania działań i zaniechań zarówno osób prywatnych, jak i władz publicznych. Jak wspomniano w punkcie 2 rozdziału 1, pojęcie „władz publicznych” zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 konwencji. Ponieważ art. 9 ust. 3 KA obejmuje działania zarówno osób prywatnych, jak i władz publicznych, w wielu sprawach nie powinno być nawet (teoretycznie) konieczne ustalanie, czy dane działanie zostało podjęte przez władzę publiczną. W istotnym związku z art. 9 ust. 3 KA pozostaje jednak art. 2 ust. 2 KA, a konkretnie jego zdanie ostatnie, stwierdzające że do „władz publicznych” nie zalicza się organów lub instytucji działających „w charakterze sądowym lub ustawodawczym”.

Działania i zaniechania organów i instytucji działających w charakterze ustawodawczym

W kwestii kontroli aktów przyjętych przez organ działający w charakterze ustawodawczym prawo unijne zwykle nie stosuje żadnego rozróżnienia – akty ustawodawcze muszą podlegać kontroli, a w razie konfliktu z obowiązującym prawem Unii podlegają uchyleniu²³². W tej kwestii prawo Unii jest zatem bardziej wymagające niż konwencja z Aarhus. Jednakże w orzecznictwie dotyczącym legitymacji (patrz punkt 3 poniżej) TSUE oparł się w dużej mierze na art. 9 ust. 3 KA. Dokładne konsekwencje takiego podejścia dla legitymacji zaskarżania aktów ustawodawczych nie są bezpośrednio widoczne. Istotne w każdym razie jest zbadanie definicji aktu przyjętego w charakterze ustawodawczym, aby ustalić czy na art. 9 ust. 3 KA można powoływać się bezpośrednio przed sądami krajowymi. Kwestię tą omówiono szczegółowo w punkcie 2.5 rozdziału 1.

Do aktów, które nie są uważane za przyjęte w charakterze

ustawodawczym, stosuje się więc w całości wymagania i orzecznictwo omówione w punkcie 1.2.

Działania i zaniechania organów i instytucji działających w charakterze sądowym

Jak wspomniano w punkcie 2.5 rozdziału 1, wyłączenie działań „w charakterze sądowym” nie spowodowało większych kontrowersji. Komitet zaznaczył jednak ważną kwestię – za podmiot działający w charakterze sądowym nie uważa się podmiotu działającego w charakterze „organu kontroli administracyjnej”²³³. Dotyczy to na przykład instytucji badającej zgodność branży z wymogami prawa dotyczącego środowiska lub zatwierdzającej wnioski o odstąpienie od obowiązujących przepisów.

1.1.3. „naruszające prawo krajowe w dziedzinie środowiska”

Dla celów art. 9 ust. 3 KA nie jest wymagane wykazanie *prima facie*, tj. przed przyznaniem legitymacji, że doszło do naruszenia aktu prawnego wyższego szczebla²³⁴. Myśl ta znajduje odzwierciedlenie w ustaleniach komitetu, odnoszących się do sytuacji, w których działania i zaniechania „mogą stać w sprzeczności” z krajowym prawem dotyczącym środowiska²³⁵.

Jedną z poruszonych kwestii jest objęcie kontrolą z art. 9 ust. 3 KA „działań wewnętrznych”, tzn. stosowanych jedynie wewnętrznie lub adresowanych do władzy publicznej. Kwestia ta pojawiła się w kontekście mechanizmu kontroli administracyjnej przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie zastosowania konwencji z Aarhus²³⁶ w odniesieniu do działań i zaniechań instytucji i organów UE, wyłączającego spod kontroli akty administracyjne, które nie mają „prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego”. Komitet wyraził swój brak przekonania co do kategorycznego wyłączenia spod kontroli wszystkich aktów wewnętrznych²³⁷. Fakt ten jest również kwestią sporną w niektórych państwach członkowskich, których systemy prawne bazują na prawie rzymskim, jak Polska²³⁸ czy Bułgaria²³⁹. Należy zatem podkreślić, że art. 9 ust. 3 dotyczy wszystkich sytuacji, w których działanie lub zaniechanie wywiera skutki prawne.

Co do określenia „krajowy”, przyjmuje się, że dla celów KA prawo Unii jest częścią prawa krajowego państw członkowskich²⁴⁰. W związku z tym komitet uznał, że działania i zaniechania, które mogą stać w sprzeczności z rozporządzeniami lub dyrektywami Unii, lecz nie prawem krajowym wdrażającym te akty prawne, również mogą podlegać zaskarżeniu na podstawie art. 9 ust. 3 KA²⁴¹. W odniesieniu do pojęcia „prawa krajowego” nie oznacza

²²⁵ ACCC/2005/11 (Belgia), punkt 28. Patrz również ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkty 98-99, gdzie stwierdzono, że art. 9 ust. 3 KA ustanawia wymóg „zapewnienia prawa do zaskarżenia, gdy działanie lub zaniechanie – jakiegokolwiek działania lub zaniechanie instytucji lub organu wspólnotowego, w tym każde działanie wdrażające politykę lub działanie wynikające z przepisów prawa – narusza prawo dotyczące środowiska”.

²²⁶ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkty 51 i 94.

²²⁷ Tamże, punkt 99.

²²⁸ Tamże, punkt 103.

²²⁹ Sprawozdanie komitetu z Aarhus na szóstej sesji Spotkania Stron w sprawie przestrzegania przez Niemcy zobowiązań z konwencji, ECE/MP.PP/2017/40, punkt 50.

²³⁰ Patrz na przykład ACCC/C/2005/11 (Belgia) lub ACCC/C/2011/58 (Bułgaria).

²³¹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkty 52 i 101.

²³² Patrz na przykład C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 21 oraz C-158/80 Rewe/Hauptzollamt Kiel ECLI:EU:C:1981:163, punkt 43.

²³³ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkt 110.

²³⁴ Przewodnik stosowania, str. 197.

²³⁵ ACCC/C/2006/18 (Dania), punkt 27 i ACCC/C/2011/63 (Austria), ECE/MPPP/C.1/2014/3, punkt 53.

²³⁶ Rozporządzenie 1367/2006.

²³⁷ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkt 103, odnoszący się do uwag zgłaszającego z 23 lutego 2015, punkty 62-68, jako istotnych przykładów działań, które prawdopodobnie powinny być zaskarżalne.

²³⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt II OSK 3218/17, 23 stycznia 2018 r.

²³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Sofii, nr 6541 – Sofia, 25 września 2017 r.

²⁴⁰ ACCC/C/2006/18 (Dania), punkt 27.

²⁴¹ ACCC/C/2011/63 (Austria), punkt 53.

to ograniczenia poziomu, na którym przyjęte zostało dane prawo. Komitet stwierdził, że określenie to obejmuje prawo konstytucyjne na szczeblu krajowym²⁴², oraz że nic nie wskazuje, aby nie dotyczyło analogicznych aktów na szczeblu unijnym, tj. Traktatów ustanawiających Unię Europejską oraz ogólnych zasad i umów międzynarodowych składających się na prawo pierwotne UE.

Co do określenia „w dziedzinie środowiska”, należy zauważyć, że art. 9 ust. 3 nie odnosi się do prawa ochrony środowiska (tj. ustaw, których tytuły wyraźnie wymieniają środowisko, lub których postanowienia promują ochronę środowiska), lecz raczej do szerszego pojęcia prawa, które „w taki czy inny sposób dotyczy środowiska”²⁴³.

Komitet zinterpretował określenie „w dziedzinie środowiska” w świetle celu i założeń konwencji oraz szerokiej definicji informacji o środowisku²⁴⁴. Wyjaśnił przy tym, że pojęcie to obejmuje wszystkie ustawy uchwalone zgodnie z jakąkolwiek polityką, dotyczącą na przykład obszarów takich jak kontrola substancji chemicznych i gospodarki odpadami, planowanie, transport, wydobywanie i eksploatacja kopalni, kwestie rolnicze, energetyczne, podatkowe lub morskie, która może odnosić się w ogólności do środowiska, pomagać je chronić, szkodzić mu lub wywierać inne oddziaływanie²⁴⁵. Komitet uznał na przykład, że powyższe pojęcie obejmuje immisje prywatne, jeśli oddziałują one na środowisko (np. w kontekście hałasów, zapachów, dymu, pyłu, drgań, środków chemicznych, odpadów lub innych zanieczyszczeń)²⁴⁶, przepisów regulujących hałas i ochronę zdrowia²⁴⁷, norm i planów zagospodarowania terenów miejskich i wiejskich²⁴⁸, przepisów regulujących energetykę jądrową²⁴⁹ oraz przepisów chroniących gatunki dziko żyjące i obrót gatunkami zagrożonymi²⁵⁰.

1.2. Transpozycja do prawa Unii

Jak wskazano we wstępie do niniejszego rozdziału, UE transponowała art. 9 ust. 3 KA zaledwie jednym aktem ustawodawczym, dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która zajmuje się szkodami (lub groźbą szkód) wyrządzonym środowisku naturalnemu. Najpierw więc omówiono tę konkretną dziedzinę (punkt 1.2.1), a następnie orzecznictwo TSUE (punkt 1.2.2), w którym ustalono, że niektóre kategorie decyzji przyjętych na podstawie dyrektywy UE objęte są badaniem przez sąd nawet wtedy, gdy dyrektywy te nie przewidują dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

1.2.1. Szkoda w odniesieniu do gatunków chronionych, na lądzie i na wodzie oraz bezpośrednia groźba takiej szkody – dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko

DOŚ ustanawia odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku spowodowaną niektórymi rodzajami działalności zawodowej zdefiniowanymi w załączniku III DOŚ²⁵¹. DOŚ ogranicza „szkody w środowisku” do gatunków chronionych, lądu i wody²⁵², jednak Trybunał orzekł już, że może ona obejmować inne szkody, na przykład zanieczyszczenie powietrza²⁵³. Po drugie DOŚ przewiduje odpowiedzialność na zasadzie winy lub niedbalstwa za wyrządzenie szkody w odniesieniu do gatunków chronionych wskutek prowadzenia innej działalności zawodowej²⁵⁴.

Art. 12 przyznaje niektórym osobom fizycznym lub prawnym (patrz punkt 3.2.1 poniżej) prawo żądania, aby władza publiczna podjęła działania w przypadkach wystąpienia szkody lub bezpośredniego zagrożenia nią. Art. 13 przyznaje tym samym osobom prawo dostępu do możliwości skorzystania z procedur odwoławczych w sądzie lub innej bezstronnej instytucji publicznej w celu oceny decyzji, działań lub zaniechania działania właściwych władz na mocy niniejszej dyrektywy pod kątem ich proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem. Funkcjonowanie DOŚ w praktyce obrazuje sprawa Folk²⁵⁵. Dotyczyła ona wniosku osoby posiadającej prawo połowu na rzece Mürz poniżej hydroelektrowni, której działalność powodowała rzekomo padanie ryb na długich odcinkach rzeki. Sąd uznał, że na podstawie DOŚ nie można ogólnie wyłączyć z zakresu dyrektywy szkody w środowisku, która powstała wskutek działania obiektu objętego pozwoleniem²⁵⁶. Sąd krajowy został zatem zobowiązany do przeprowadzenia merytorycznej oceny, czy doszło do wyrządzenia szkody w środowisku. Ponieważ sprawa dotyczyła szkody w wodach, sąd krajowy musiał ustalić, czy wydając zezwolenie na projekt władza publiczna spełniła wymagania ramowej dyrektywy wodnej²⁵⁷.

1.2.2. Inne przepisy prawa ochrony środowiska Unii, na które można się powołać przed sądem

Istnieją inne akty prawne, które nie zawierają wyraźnych postanowień na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości, lecz są mimo to wiążące dla państw członkowskich i ich sądów. Dlatego właśnie już w 1963 TSUE orzekł, że:

„[...] Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek. W związku z tym prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa

²⁴² ACCC/C/2004/8 (Armenia), punkt 37.

²⁴³ ACCC/C/2011/63 (Austria), punkt 52 i ACCC/C/2013/85 & ACCC/C/2013/86 (Zjednoczone Królestwo), punkt 71 odnoszący się do dokumentu Przewodnik stosowania, punkty 187 i 197.

²⁴⁴ Tamże, punkty 69-70.

²⁴⁵ ACCC/C/2011/63 (Austria), punkt 52.

²⁴⁶ ACCC/C/2008/23 (Zjednoczone Królestwo), ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, punkt 45 oraz ACCC/C/2013/85 i ACCC/C/2013/86 (Zjednoczone Królestwo), punkty 72-73.

²⁴⁷ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkty 84 i 89(f).

²⁴⁸ Tamże, punkty 85 i 89(f) oraz ACCC/C/2008/27 (Zjednoczone Królestwo), punkt 43.

²⁴⁹ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 86. Chociaż KPKA nie odniósł się do tego zarzutu w swoich ustaleniach, nie odrzucił roszczenia jako wykraczającego poza zakres art. 9 ust. 3 konwencji. Kolejna wskazówka to odniesienie do „promieniowania” w art. 2 ust. 3 lit. b) KA Na poziomie UE do „odpadów promieniotwórczych” odwołują się również wyraźnie art. 2 ust. 1 lit. d) ppkt ii) rozporządzenia 1367/2006 oraz art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2003/4.

²⁵⁰ ACCC/C/2011/63 (Austria), punkt 55.

²⁵¹ Art. 3 ust. 1 lit. a) DOŚ.

²⁵² Zgodnie z definicją art. 1 DOŚ.

²⁵³ C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft*, ECLI:EU:C:2017:547, punkty 40-44.

²⁵⁴ Art. 3 ust. 1 lit. b) DOŚ.

²⁵⁵ C-529/15 *Folk*.

²⁵⁶ Tamże, punkt 34.

²⁵⁷ Tamże, punkty 36-39.

państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek”²⁵⁸.

W oparciu o tą przełomową decyzję TSUE rozwinął doktrynę orzeczniczą znaną pod nazwą „bezpośredniego zastosowania”. Zasadniczo uważa się, że przepis prawa UE, który ma „bezpośrednie zastosowanie”, może być przywoływany przez osoby fizyczne i prawne w sądach krajowych. Trybunał ustanowił w tym celu dwuczłonowe kryterium:

- Czy konkretne postanowienie dyrektywy nakłada na państwa członkowskie bezwarunkowe i wystarczająco dokładne zobowiązania (bezpośrednie zastosowanie)?
- Czy dyrektywa ma na celu ochronę interesu publicznego?

Trybunał sprawdza najpierw, czy konkretny przytaczany przepis jest bezwarunkowy i na tyle precyzyjny, aby narzucać państwom członkowskim obowiązek²⁵⁹ – przeciwieństwem są przepisy „czysto programowe”, które „ograniczają się do wskazania zamierzonego celu, pozostawiając państwom członkowskim szeroki zakres swobody w odniesieniu do środków, które należy zastosować, aby ten cel osiągnąć”²⁶⁰. Dysponowanie przez państwa członkowskie w niektórych przypadkach pewną swobodą co do sposobu wdrożenia danego obowiązku nie oznacza, że przepis nie stosuje się bezpośrednio; sądy muszą ocenić, czy organ krajowy, podejmując zaskarżaną decyzję, działał „w granicach swobody nakreślonych postanowieniem”²⁶¹. Należy zauważyć, że bezpośrednie stosowanie dotyczy wyłącznie dyrektyw, których termin na wdrożenie minął – w przeciwnym wypadku dyrektywy nie wywierają jeszcze pełnych skutków prawnych.

Po drugie, przy ustalaniu czy celem dyrektywy jest ochrona interesu publicznego, Trybunał odwołuje się do celu ustalonego w dyrektywie oraz jej stosownych motywów²⁶². W kontekście ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie jakości powietrza Trybunał ustalił, że cel ochrony zdrowia publicznego jest czynnikiem szczególnie istotnym²⁶³, a przesłanka ta może, jak się wydaje, być stosowana do innych dyrektyw, na przykład dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Trybunał wyjaśnił jednak, że związek ze „zdrowiem” nie jest kryterium koniecznym, tak więc w kontekście ramowej dyrektywy wodnej odwołał się do celu „ochrony środowiska”, a w szczególności utrzymania i polepszania „jakości środowiska wodnego”²⁶⁴.

TSUE ustalił, że szereg postanowień powoduje powstanie obowiązków, na które można się powołać przed sądem krajowym. Poniżej znajduje się niewyczerpująca lista przepisów Unii spełniających powyższe dwa etapy sprawdzenia oraz podsumowanie stosownego orzecznictwa wraz z omówieniem dodatkowych wymagań prawa Unii stosowanych do kryteriów legitymacji w punkcie 3.

Plany i programy jakości powietrza

W sprawie *Janecek* TSUE musiał rozstrzygnąć pytanie prejudycjalne sądu niemieckiego oparte na wniosku osoby mieszkającej w pobliżu stacji pomiarów jakości powietrza. Pomiary dokonane w tej stacji wykazały, że lokalne emisje pyłów zawieszonych PM10 przekraczały dopuszczalne wartości o wiele częściej, niż wynika to z wielkości ustalonych w obowiązującym prawie krajowym, które oparte było o wymagania dyrektywy w sprawie jakości powietrza.²⁶⁵ Władza publiczna nakreśliła plan działań zgodnie z wymaganiami dyrektywy, jednak wnioskodawca zarzucił, że był on niewystarczający, gdyż pomiary nadal przekraczały dopuszczalne wartości²⁶⁶.

Trybunał stwierdził, że dyrektywa nakłada jasny obowiązek sporządzenia planów działania „zarówno w przypadku zagrożenia przekroczenia dopuszczalnych wartości, jak i w przypadku zagrożenia przekroczenia progów alarmowych”²⁶⁷. Ponadto Trybunał uznał, że były to środki „dotyczące jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego”, a niesporządzenie planu „może zagrażać zdrowiu osób”²⁶⁸. W sprawie *ClientEarth* Trybunał potwierdził wcześniejszy wyrok i zastosował go do zmienionej wówczas dyrektywy w sprawie jakości powietrza, stwierdzając:

„W przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości dwutlenku azotu po dniu 1 stycznia 2010 w państwie o członkowskim, które nie wystąpiło o odroczenie tego terminu zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2008/50, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy nakłada na to państwo jednoznaczny obowiązek opracowania planu dotyczącego jakości powietrza zgodnie z określonymi wymogami”²⁶⁹.

Trybunał uznał zatem, że art. 23 ust. 1 dyrektywy w sprawie jakości powietrza jest postanowieniem stosowanym bezpośrednio i służącym interesowi publicznemu. W związku z tym osoby fizyczne i prawne dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia dopuszczalnych wartości powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza zgodnego z wymaganiami dyrektywy.

Krajowe programy progresywnej redukcji emisji na podstawie dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji

W sprawie *Stichting Natuur en Milieu* TSUE rozważył łącznie trzy pytania prejudycjalne sądów holenderskich wynikłe z zaskarżenia przez organizację pozarządową pozwolenia na budowę i eksploatację trzech różnych elektrowni. Trybunał poproszony został o wyjaśnienie, czy osoby fizyczne mogą powoływać się na art. 4 oraz art. 6 dyrektywy w sprawie

²⁵⁸ C-26/62, *van Gend den Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, str. 12.

²⁵⁹ Połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu* ECLI:EU:C:2011:348, punkty 98-99.

²⁶⁰ Tamże, punkt 97. Patrz również C-664/15 *Protect*, punkt 32.

²⁶¹ C-127/02, *Waddenzee*, punkty 67-69. Patrz również C-51/76 *Verbond van Nederlandse Ondernemingen przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, ECLI:EU:C:1977:12, punkt 29.

²⁶² C-664/15 *Protect*, punkt 33 oraz C-237/07 *Janecek*, punkt 35.

²⁶³ C-237/07 *Janecek*, punkt 37 oraz połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, punkt 94.

²⁶⁴ C-664/15 *Protect*, punkt 33.

²⁶⁵ W czasie trwania sprawy *Janecek* obowiązywał art. 7 ust. 3 dyrektywy Rady 96/62/WE z 27 września 1996 w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. 1996 L 296 s. 55). Obowiązek ten znajduje się obecnie w art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2008 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. 2008 L 152 str. 1).

²⁶⁶ C-237/07 *Janecek*, punkty 15-16.

²⁶⁷ Tamże, punkt 35.

²⁶⁸ Tamże, punkt 38.

²⁶⁹ C-404/13 *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382, punkt 53.

krajowych pułapów emisji (KPE)^{270, 271}. Jeśli chodzi o cel tej dyrektywy, Trybunał zacytował sprawę *Janecek* (patrz punkt powyżej), stwierdzając że dyrektywa KPE miała również na celu kontrolowanie i ograniczenie zanieczyszczenia atmosfery, i w tym względzie została pomyślana jako środek ochrony zdrowia publicznego.²⁷² Trybunał uznał następnie, że art. 4 ma charakter czysto programowy, gdyż wytycza jedynie cele, pozostawiając państwom członkowskim szeroką swobodę²⁷³. Z kolei art. 6 dyrektywy jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny w odniesieniu do następujących wymagań:

1. Art. 6 ust. 1 i 3: opracowanie krajowych programów stopniowej redukcji krajowej emisji zanieczyszczeń m.in. SO₂ i NO_x w celu przestrzegania, najpóźniej do roku 2010, poziomów emisji ustanowionych w załączniku I, oraz
2. Art. 6 ust. 4: podanie tych programów do wiadomości społeczeństwa i odpowiednich organizacji, takich jak organizacje ochrony środowiska, w postaci jasnych, zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji²⁷⁴.

Trybunał uznał zatem art. 6 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy KPE za postanowienia bezpośrednio stosowane, służące interesowi publicznemu. W związku z tym osoby fizyczne i prawne dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia dopuszczalnych wartości powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia zgodnych z wymaganiami dyrektywy krajowych programów stopniowej redukcji krajowych emisji.

Pozwolenia na podstawie ramowej dyrektywy wodnej

Sprawa *Protect*²⁷⁵ dotyczyła pytania prejudycjalnego sądu austriackiego dotyczącego uprawnienia organizacji pozarządowej do zaskarżenia pozwolenia rozbudowy zakładu wytwarzającego śnieg, który korzystał ze zbiornika zasilanego wodami rzeki Einsiedelbach. Wnioskująca organizacja pozarządowa argumentowała, że pozwolenie narusza ramową dyrektywę wodną²⁷⁶ (2000/60). Trybunał najpierw uznał, że art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy:

*„nie ogranicza się do programowego sformułowania zwyczajnych celów planu gospodarowania, lecz nakłada obowiązek zapobiegania pogarszaniu się stanu danej części wód, który – jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny danej części wód masy wody – wywiera wiążące skutki względem państw członkowskich na każdym etapie procedury przepisanej przez tę dyrektywę, a w szczególności przy zatwierdzaniu konkretnych przedsięwzięć na podstawie systemu odstępstw przewidzianego w tymże art. 4”*²⁷⁷

Trybunał podkreślił następnie, że celem przyświecającym dyrektywie było (na podstawie art. 1 i motywów 11, 19 i

27) *„zapewnienie ochrony środowiska, a w szczególności utrzymanie i poprawa jakości środowiska wodnego Unii”*²⁷⁸.

Trybunał uznał zatem, że art. 4 ramowej dyrektywy wodnej ma bezpośrednie zastosowanie. W związku z tym osoby fizyczne i prawne dotknięte pogorszeniem się stanu akwenów muszą mieć możliwość zaskarżenia niewydania przez władze krajowe pozwoleń zgodnego z wymaganiami dyrektywy.

Odstępstwa przewidziane dyrektywą siedliskową

Stosowną ocenę przewidzianą art. 6 dyrektywy siedliskowej omówiono już w poprzednim rozdziale. Dyrektywa ta zawiera jednak inne postanowienia bezpośrednio stosowane. Art. 12 dyrektywy siedliskowej ustanawia system ochrony niektórych gatunków wymienionych w załączniku IVa. Art. 16 ustanawia określone dopuszczalne odstępstwa od systemu ochrony. W sprawie *Slovak Bears*²⁷⁹. TSUE nie odniósł się konkretnie do kwestii, czy postanowienia te mają bezpośrednie zastosowanie. Trybunał uznał jednak, że wnioskodawca (pozarządowa organizacja ochrony środowiska) wywodzi swoje prawa z tych postanowień dyrektywy²⁸⁰. Wynika z tego, że osoby fizyczne i prawne dotknięte przyznaniem odstępstwa na podstawie art. 16 dyrektywy siedliskowej muszą mieć możliwość jego zaskarżenia. Jest tak niewątpliwie w przypadku pozarządowych organizacji ochrony środowiska, nie ustalono jednak wyraźnie, które osoby fizyczne uważa się za dotknięte odstępstwem.

Dyrektywa w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko i dyrektywa w sprawie udziału publicznego

Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko („dyrektywa SOOŚ”) i dyrektywa 2003/35²⁸¹ wdrażają art. 7 KA, który ustanawia szczegółowe wymagania dotyczące udziału społeczeństwa. Jak wyjaśniono w rozdziale 2, częściej przyjmuje się pogląd, że art. 9 ust. 3, jako odnoszący się do planów i programów, a nie konkretnych działań i projektów, dotyczy zaskarżania działań i zaniechań objętych jego zakresem²⁸².

Dyrektywę SOOŚ stosuje się do planów i programów przygotowanych lub przyjętych przez władze publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym i wymaganych przepisami ustawowymi, regulacyjnymi lub administracyjnymi. Art. 3 ust. 2 wymaga przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu planów i programów, które *„ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję”*

²⁷⁸ C-664/15 *Protect*, punkt 33.

²⁷⁹ C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125 (*Slovak Bears* /).

²⁸⁰ Tamże, punkt 37 czytany razem z punktem 45.

²⁸¹ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.U. L 197, 21.7.2001, s. 30-37 oraz dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz.U. L 156, 25.6.2003, s. 17-25.

²⁸² Patrz na przykład ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), gdzie komitet uznał, że ogólne plany zagospodarowania przestrzennego wymagające strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie mają funkcji lub skutków prawnych pozwalających zaliczyć je do „decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć” w rozumieniu art. 6, w związku z czym nie podlegają art. 9 ust. 2 konwencji.

²⁷⁰ Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2001 w sprawie krajowych pułapów emisji niektórych zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. 2001 L 309, s. 22).

²⁷¹ Połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, punkt 92.

²⁷² Tamże, punkt 94.

²⁷³ Tamże, punkt 97.

²⁷⁴ Tamże, punkt 99.

²⁷⁵ C-664/15 *Protect*. Patrz również C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* EU:C:2015:433, punkt 43

²⁷⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327, 22.12.2000, s. 1-73.

²⁷⁷ C-664/15 *Protect*, punkt 32 cytujący C-461/13, BUND, punkty 43 i 48.

dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II dyrektywy OOŚ lub wymagają oceny na podstawie art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej (patrz rozdział 2, punkt 2). Szczegółowe postanowienia dotyczące udziału społeczeństwa, które stosuje się do dyrektywy SOOŚ, zostały zawarte w jej art. 6.

Postanowienia dyrektywy SOOŚ dotyczące udziału społeczeństwa można traktować jako uprawnienia proceduralne, które osoby fizyczne i prawne wywodzą z prawa UE. W sprawie *Inter-Environment Wallonie* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że: „[w]obec braku w tej dyrektywie przepisów dotyczących konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z naruszenia jej przepisów

proceduralnych, do państw członkowskich należy przyjęcie, w ramach ich kompetencji, wszelkich koniecznych przepisów, ogólnych i szczególnych, aby «plany» lub «programy», które mogą mieć «znaczący wpływ na środowisko» w rozumieniu dyrektywy 2001/42, były przed ich przyjęciem przedmiotem oceny ich wpływu na środowisko zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianymi w tej dyrektywie»²⁸³. Obwieszczenie Komisji sugeruje, że powyższe zakłada, jakoby państwa członkowskie musiały zapewnić możliwość powołania się na te postanowienia przez osoby fizyczne przed sądami krajowymi²⁸⁴.

²⁸³ C-41/11 *Inter-Environnement Wallonie and Terre wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103, punkt 42.

²⁸⁴ Obwieszczenie Komisji, punkt 47.

2. Jaki jest wymagany zakres i standard kontroli?

2.1. Zakres kontroli

Art. 9 ust. 3 ustanawia prawo kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. W związku z tym komitet uznał, że sądy muszą co najmniej zapewnić, aby zakres kontroli obejmował zbadanie „czy dane działanie lub zaniechanie było sprzeczne z jakimkolwiek postanowieniem, materialnym czy procesowym, prawa krajowego dotyczącego środowiska”²⁸⁵.

Stąd też, mimo że art. 9 ust. 3 nie odnosi się wyraźnie do legalności materialnej i proceduralnej, komitet zinterpretował to postanowienie tak, aby objąć naruszenia materialne i proceduralne jego zakresem. W obwieszczeniu Komisji²⁸⁶ również potwierdzono, że art. 9 ust. 2 i 3 KA mają tym w tym względzie te same wymagania co do zakresu kontroli.

W porównaniu z zakresem kontroli wynikającym z art. 9 ust. 2 istnieje jednak jedna istotna różnica: podstawy zaskarżenia na podstawie art. 9 ust. 3 ograniczone są do sprzeczności prawa krajowego dotyczącego środowiska.

Ponieważ jest to kwestia prawa Unii, minimalny zakres kontroli ustalony zostanie na podstawie postanowień, które zostały rzekomo naruszone. Innymi słowy, sądy krajowe mają obowiązek co najmniej ocenić, czy władza publiczna lub ustawodawca nie przekroczył „granic swobody” ustalonych tym postanowieniem (patrz punkt dotyczący standardu kontroli poniżej)²⁸⁷. Szczególna sytuacja powstaje jednak na gruncie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która zawiera specjalne postanowienie w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

2.1.1. Odpowiedzialność za szkodę w środowisku (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko)

Art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko określa zakres potencjalnego zaskarżenia jako

„[ocena] decyzji, działań lub zaniechania działania właściwych władz na mocy niniejszej dyrektywy pod kątem ich proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem”. Art. 13 ust. 2 DOŚ umożliwia państwom członkowskim uzależnienie dostępu do sądów od wcześniejszego wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych. W tym celu wnioskodawca powinien zwykle najpierw wystąpić z wnioskiem do władz publicznych na podstawie art. 12 DOŚ – ich działanie lub zaniechanie będzie zaskarżalne na podstawie art. 13 DOŚ.

Niezależnie jednak od tego, czy decyzja, działanie lub zaniechanie zostały faktycznie poprzedzone procedurą administracyjną, DOŚ nie wyznacza formalnie zakresu wnoszonego zaskarżenia. Przepis ten został natomiast sformułowany w sposób zbliżony do art. 11 dyrektywy OOŚ, stwierdzając jedynie, że wnioskodawcy muszą być w stanie zaskarżyć „proceduralną i merytoryczną zgodność z prawem” odnośnych decyzji. Jak wydaje się potwierdzać również obwieszczenie Komisji²⁸⁸, orzecznictwo TSUE dotyczące legitymacji z art. 11 dyrektywy OOŚ mogłoby również być stosowane do zaskarżania decyzji na podstawie art. 13 ust. 1 DOŚ. Oznacza to, że DOŚ może służyć do ustalenia legitymacji, a zaskarżający mogą zarzucać nie tylko niezgodność decyzji z wymaganiami samej DOŚ, lecz również, że decyzja, działanie lub zaniechanie:

- koliduje z przepisami prawa krajowego wdrażającymi prawo ochrony środowiska Unii lub;
- przepisami prawa ochrony środowiska Unii stosowanymi bezpośrednio.

2.1.2. Zakaz prekluzji materialnej

Jak zaznaczono w obwieszczeniu Komisji, zakaz „prekluzji materialnej” omówiony w punkcie 3.1.3 rozdziału 2 stosuje się w równej mierze do zaskarżania decyzji na podstawie art. 9 ust. 3 KA²⁸⁹. Podsumowując, wymóg ten pociąga za sobą niemożność ograniczenia przez sądy zakresu kontroli do zarzutów, które zostały podniesione wcześniej w terminach wyznaczonych wcześniejszą procedurą administracyjną²⁹⁰.

²⁸⁵ ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), punkt 124.

²⁸⁶ Obwieszczenie Komisji, punkt 121.

²⁸⁷ Por. obwieszczenie Komisji, ramka na str. 38.

²⁸⁸ Obwieszczenie Komisji, punkt 89.

²⁸⁹ Obwieszczenie Komisji, punkt 121.

²⁹⁰ Komisja/Niemcy, punkt 80.

2.2. Standard kontroli

Jak wyjaśniono w punkcie 3.2 rozdziału 2, standard kontroli różni się od zakresu kontroli tym, że dotyczy poziomu szczegółowości badania sprawy przez sędziego na podstawach, na które powołuje się wnioskodawca. Zarówno konwencja z Aarhus, jak i prawo wtórne Unii nie podają w tym względzie żadnych konkretnych wskazówek. Tym niemniej ustalenia komitetu i orzecznictwo TSUE podsuwają pewne wskazówki co do stosownych wymagań minimalnych.

W odniesieniu do konwencji z Aarhus, ustalenia komitetu w zgłoszeniu ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo) zostały już omówione w punkcie 3.2.1 rozdziału 2. Mówiąc pokrótce, komitet wyraził swoje obawy dotyczące *kryterium bezzasadności Wednesbury*... i jasno stwierdził, że sędziowie sądów krajowych mają obowiązek rozpatrywać decyzję władzy publicznej merytorycznie, a nie tylko zdawać się na jej swobodę.

Ogólne wymagania wynikające z prawa Unii zostały już omówione w punkcie 3.2.2 rozdziału 2. Ponownie pokrótce, standard kontroli pozostawiany jest zasadniczo prawu procesowemu państw członkowskich, jednakże prawo Unii narzuca również minimalny wymóg oparty na „*stopniu swobody*” przyznanej państwom członkowskim.

2.2.1. Szkoda w środowisku i skutki dla akwenów

W sprawie *Folk* Trybunał Sprawiedliwości zajął się sytuacją wydania przez władzę krajową na podstawie ramowej dyrektywy wodnej pozwolenia, które zdaniem wnioskodawcy wyrządziło szkodę w środowisku.²⁹¹ Trybunał uznał, że w takim przypadku sądy krajowe muszą ocenić, czy władze krajowe zbadały spełnienie warunków określonych w art. 4 ust. 7 lit. a)-d) dyrektywy. Brak takiej oceny może doprowadzić do stwierdzenia, że środek był niezgodny z prawem.²⁹² Co więcej, nawet jeśli władze krajowe faktycznie zbadały warunki określone w tym przepisie, sąd krajowy „*może skontrolować poszanowanie przez organ, który wydał pozwolenie, wymagań przewidzianych w art. 4 ust. 7 lit. a)-d) tej dyrektywy, badając:*

1. czy zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ tej działalności na stan danej części wód;
2. czy przyczyny realizacji wspomnianej działalności zostały szczegółowo określone i wyjaśnione;
3. czy działalność ta odpowiada nadrzędnemu interesowi społecznemu lub czy korzyści dla środowiska naturalnego i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy są przeważające przez wpływ korzyści na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój, które wynikają z realizacji tej działalności; oraz
4. czy zamierzone korzystne cele z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów nie mogą zostać osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową²⁹³.

W sprawie tej podano konkretne instrukcje dotyczące przestrzegania wymogów ramowej dyrektywy wodnej. Co więcej, wskazano również, że w kontekście dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko sędziowie sądów krajowych są zobowiązani badać merytorycznie przestrzeganie obowiązującego ustawodawstwa, aby ustalić, czy decyzje wydane na podstawie ramowej dyrektywy wodnej są zgodne z prawem.

2.2.2. Plany ochrony powietrza i krajowe programy ograniczenia zanieczyszczenia powietrza

Co do ustanowionej dyrektywą w sprawie jakości powietrza obowiązku sporządzenia planów jakości powietrza, Trybunał Sprawiedliwości uznał w sprawie *ClientEarth*, że sądy krajowe muszą nie tylko kontrolować fakt sporządzenia planu jakości powietrza przez władze krajowe, lecz również jego zgodność z wymaganiami podpunktu drugiego art. 23 ust. 1 dyrektywy²⁹⁴. Trybunał wskazał również, że państwa członkowskie zachowują pewien zakres swobody przy ocenie, jakie środki przyjąć, „*jednak w każdym wypadku powinny one zapewnić, aby okres, w którym dopuszczalne wartości nie są respektowane, był możliwie jak najkrótszy*”²⁹⁵. Oznacza to, że jeśli państwo członkowskie nie zapewniło zgodności z wymaganiami podpunktu drugiego art. 13 ust. 1 dyrektywy 2080/50 i nie wystąpiło o przesunięcie terminu, o którym mowa w art. 22 dyrektywy, sądy krajowe muszą najpierw określić, czy władza krajowa przyjęła plan jakości powietrza, a jeśli tak, czy plan ten jest wystarczający w świetle wymagań dyrektywy²⁹⁶.

W sprawie *Stichting Natuur en Milieu* Trybunał zastosował to samo rozumowanie do dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji. Orzeczono wtedy, że wnioskodawcy mogą również żądać od sądu krajowego oceny, czy przyjęty lub przewidziany programem krajowym zbiór polityk i zasad jest odpowiedni względem celu utrzymania emisji zanieczyszczeń poniżej pułapu ustalonego dla każdego państwa członkowskiego w terminie wyznaczonym dyrektywą²⁹⁷. Tu również sądy krajowe są zobowiązane ocenić, czy zastosowanie swobody było właściwe w świetle celu i wymagań dyrektywy.

²⁹¹ C-529/15, *Folk*.

²⁹² Tamże, punkt 38.

²⁹³ Tamże, punkt 37 oraz C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i inni*, EU:C:2012:560, punkt 67.

²⁹⁴ C-404/13 *ClientEarth*, punkt 56. Patrz również C-237/07, *Janecek* punkt 46.

²⁹⁵ Tamże, punkt 57.

²⁹⁶ Patrz również obwieszczenie Komisji, punkt 146.

²⁹⁷ Połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, punkt 103.

3. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?

W obwieszczeniu Komisji legitymację zdefiniowano jako „uprawnienie do wniesienia sprawy do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu, aby chronić prawo lub interes skarżącego [...] dotyczący [...] decyzji, działań i zaniechań organów publicznych”²⁹⁸. Najważniejsze pytanie, na które trzeba odpowiedzieć w tym punkcie, brzmi zatem: które osoby fizyczne i prawne posiadają taką legitymację zgodnie z prawem Unii?

3.1. Wymagania konwencji z Aarhus

Zgodnie z art. 9 ust. 3 KA prawo to posiadają „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”. Ponownie składowe tej definicji wyznaczają strukturę poniższego punktu.

3.1.1. Członkowie społeczeństwa

Art. 2 ust. 4 KA definiuje „społeczeństwo” jako „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy”. Definicja ta obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i organizacje, na przykład pozarządowe.

Jak wyjaśnia Przewodnik stosowania:

„[...] stowarzyszenia, organizacje lub grupy nie posiadające osobowości prawnej również mogą być uważane za członków społeczeństwa zgodnie z konwencją. Pojawia się tu jednak zastrzeżenie odwołania do ustawodawstwa lub praktyki krajowej. Ugrupowania utworzone doraźnie mogą być uznane za członków społeczeństwa jedynie wtedy, gdy spełniają ewentualne wymagania ustalone prawem krajowym. Wymagania te muszą być zgodne z zawartym w konwencji celem zapewnienia szerokiego dostępu do uprawnień”²⁹⁹.

Wspólnym mianownikiem art. 9 ust. 1, 2 i 3 KA jest obowiązek powstrzymania się od dyskryminacji na podstawie art. 3 ust. 9 konwencji. W związku z tym osoba fizyczna bądź stowarzyszenie, organizacja lub grupa uzyskuje legitymację bez rozróżnienia ze względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania (bądź rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności w przypadku osób prawnych). Mimo tego osoby i podmioty mające siedzibę w innym kraju nadal muszą spełniać wymagania legitymacji określone w prawie krajowym.

3.1.2. Wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym

O ile określenie „wymagania, o ile takie istnieją” umożliwia stronom pewien margines swobody w określeniu, komu przysługuje legitymacja, w żadnych okolicznościach nie zezwala na ustanawianie takich wymagań, które wykluczałyby wszystkich lub prawie wszystkich członków społeczeństwa. W tym celu komitet ustanowił metodę sprawdzenia zgodności z art. 9 ust. 3 KA, którą najlepiej podsumowują ustalenia dokonane w zgłoszeniu ACCC/C/2008/31 (Niemcy).

„W odróżnieniu od art. 9 ust. 1 i 2, art. 9 ust. 3 konwencji dotyczy szerokiego zakresu działań lub zaniechań, przyznając

również Stronom większą swobodę w jego implementacji. Mimo tego ewentualne kryteria legitymacji wskazane w prawie krajowym zgodnie z tym postanowieniem powinny zawsze być spójne z celem konwencji, którym jest zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Strony nie mają obowiązku ustanowienia w swoim prawie krajowym systemu *actio popularis*, umożliwiającego zaskarżenie każdej decyzji, działania lub zaniechania dotyczącego środowiska dowolnej osobie. Tym niemniej, Strony nie mogą traktować wyrażenia «spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym» jako wymówki pozwalającej na wprowadzenie lub utrzymanie kryteriów tak restrykcyjnych, że praktycznie uniemożliwiających wszystkim lub większości członków społeczeństwa, w tym organizacjom pozarządowym, zaskarżanie działań lub zaniechań sprzecznych z prawem krajowym dotyczącym środowiska. Dostęp do tych procedur powinien być domniemany, a nie wyjątkowy, ponieważ art. 9 ust. 3 należy odczytywać łącznie z art. 1 i 3 konwencji oraz w świetle celu wyrażonego w komparacji, to jest: „skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane” [podkr. aut.]³⁰⁰

Powyższe ogólne stwierdzenie komitetu dotyczy wymagań każdego rodzaju i musi być spełnione przez osobę fizyczną lub organizację chcącą zaskarżyć konkretne działanie lub zaniechanie. „Wymagania” te należy odróżnić od postanowień dotyczących zaskarżalnych działań i zaniechań, w którym to przypadku brak jest swobody (patrz punkt 1 powyżej).

Jakie zatem wymagania można ustanowić? W tym przypadku wskazówką jest niewątpliwie art. 9 ust. 2 KA. Po pierwsze strony mogą ustanowić wymagania oparte na posiadaniu interesu w podejmowanej decyzji lub dotknięcia jej skutkami (patrz punkt 4 rozdziału 2). Ponadto strony mogą wymagać od organizacji pozarządowych spełnienia pewnych wymagań „formalnych” (np. statut, doświadczenie itp.). Poniżej omówiono najpierw niektóre ze stosownych stwierdzeń komitetu w tym względzie, aby unaocznić rodzaje wymagań stosowane przez strony, a następnie ich transpozycję do prawa Unii.

Wystarczający interes (podejście oparte na interesie)

Jak omówiono w punkcie 4.2.1 rozdziału 2, w podejściu opartym na interesie legitymację uzyskuje każda osoba, która może wykazać, że działanie lub zaniechanie (wystarczająco) wpływa na jej interesy. Państwa członkowskie mogą ustanawiać ogólne wymagania potwierdzające interes wnioskodawcy w zaskarżanym środku³⁰¹. Wymagania te muszą jednak uwzględniać wszystkie stosowne aspekty danego działania/zaniechania, które mogą wpłynąć na interes wnioskodawcy, nie ograniczając się do pewnych izolowanych czynników, np. konieczności zamieszkiwania w określonej odległości od miejsca działania itp.³⁰².

³⁰⁰ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), punkt 92. Patrz również ACCC/C/2005/11 (Belgia), punkty 34-36; ACCC/C/2006/18 (Dania), punkty 29-30; ACCC/C/2008/32 (Wspólnota Europejska) (część I), punkty 77-80; ACCC/C/2010/48 (Austria), punkty 51 i 68-70; ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), punkt 85 oraz ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), punkt 65. 85 ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), punkt 65.

³⁰¹ ACCC/C/2005/11 (Belgia), punkt 40, ACCC/C/2006/18 (Dania), punkt 31, ACCC/C/2013/81 (Szwecja), punkt 85.

³⁰² ACCC/C/2013/81 (Belgia), punkty 86-87.

²⁹⁸ Obwieszczenie Komisji, punkt 58.

²⁹⁹ Przewodnik stosowania, str. 55.

Naruszenie uprawnień (podejście oparte na uprawnieniach)

Jak zauważono w punkcie 4.2.2 rozdziału 2, w podejściu opartym na uprawnieniach dostęp do sądu przynajmniej się, jeśli dane działanie lub zaniechanie może potencjalnie naruszyć prawa podmiotowe wnioskodawcy. Jak podkreślił komitet w ustaleniach dotyczących ACCC/C/2008/31, ściśle stosowanie podejścia opartego na naruszeniu uprawnień zakładałoby brak zgodności z art. 9 ust. 3, „ponieważ wiele naruszeń dokonywanych przez władze publiczne i osoby prywatne nie podlegałoby zaskarżeniu, chyba że dałoby się dowieść, że naruszają one prawa podmiotowe”³⁰³. Komitet zaznaczył, że takie podejście prawie zawsze uniemożliwia środowiskowym organizacjom pozarządowym dostęp do procedur kontrolnych, gdyż decyzja nie dotyczy zwykle ich praw podmiotowych, jako że występują w sporze wyłącznie w celu ochrony interesu publicznego związanego z ochroną środowiska³⁰⁴.

Systemy oparte na uprawnieniach będą zatem zwykle wymagały przyjęcia konkretnych przepisów regulujących legitymację lub uznania przez sądy, że środowiskowe organizacje pozarządowe posiadają szczególne uprawnienia w dziedzinie prawa ochrony środowiska i, co za tym idzie, legitymację w przypadku naruszenia tych uprawnień. W Niemczech względy te doprowadziły do przyjęcia (i późniejszej nowelizacji) ustawy o odwołaniach w sprawach ochrony środowiska³⁰⁵. Niezależnie od tego, czy ustawa ta w swojej obecnej postaci obejmuje wszystkie działania/zaniechania potencjalnie sprzeczne z prawem krajowym dotyczącym środowiska, podejście polegające na przyjęciu specjalnej ustawy dającej organizacjom pozarządowym osobną podstawę prawną legitymacji jest niewątpliwie przydatną metodą transpozycji art. 9 ust. 3 KA. Decydującym wyzwaniem będzie jednak objęcie ustawą wszystkich działań/zaniechań mogących stać w sprzeczności z prawem krajowym dotyczącym środowiska.

Kryteria formalne dla organizacji pozarządowych

Strony mogą również ustanowić wyraźne kryteria dla organizacji pozarządowych, porównywalne z kryteriami w art. 9 ust. 2 KA omówionymi w punkcie 4.4 rozdziału 2³⁰⁶. Komitet nie sprzeciwił się na przykład wymaganiom, aby członkowie stowarzyszenia wykazali, że ich celem jest promowanie ochrony przyrody lub środowiska naturalnego, że działają w danym państwie członkowskim od trzech lat, że posiadają co najmniej 100 członków lub są w inny sposób „wspierani przez

społeczeństwo”³⁰⁷. Komitet będzie jednak każdorazowo badać takie warunki, jeśli kwestia ta pojawi się w zgłoszeniu³⁰⁸.

3.2. Transpozycja do prawa Unii

W prawie Unii prawo dostępu do procedur kontrolnych wywieść można z dwóch źródeł. Pierwsze to konkretny przepis dyrektywy o dostępie do wymiaru sprawiedliwości. W kontekście art. 9 ust. 3 istnieje obecnie tylko jeden przykład, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (DOOŚ). Drugie to sytuacja, w której ustawodawstwo środowiskowe UE przyznaje osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym uprawnienia proceduralne i materialne, których można dochodzić przed sądem. W tym obszarze dostępne są wskazówki zawarte w orzecznictwie TSUE.

3.2.1. Legitymacja w przypadku (bezpośredniego zagrożenia) szkodą w gatunkach chronionych, na lądzie i na wodzie – dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (DOOŚ)

Przypomnijmy, że poza kontekstem opisanych w poprzednim rozdziale procedur wydania pozwolenia, jedyną dyrektywą zawierającą konkretne przepisy dotyczące legitymacji jest dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

Art. 12 ust. 1 DOOŚ przyznaje osobom fizycznym lub prawnym spełniającym jedno z trzech alternatywnych kryteriów prawo żądania, aby władze publiczne podjęły działania zapobiegające szkodzie w środowisku. Z kolei art. 13 DOOŚ wyposaża te osoby w dostęp do sądu celem zaskarżenia „decyzji, działań i zaniechań właściwego organu” na podstawie DOOŚ (patrz punkt 1.2.1 poniżej).

Osoby, o których mowa w art. 12 ust. 1, to osoby fizyczne lub prawne, które:

„zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub

- (a) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,
- (b) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe Państwa Członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny”³⁰⁹

Kryteria sformułowane w lit. b) i c) są prawie takie same jak kryteria legitymacji zdefiniowane w dyrektywie OOS i omawianym w poprzednim rozdziale art. 9 ust. 2 KA. W obwieszczeniu Komisji sugeruje się, że przy interpretowaniu kryteriów z art. 12 ust. 1 lit. b) i c) DOOŚ należy uwzględnić orzecznictwo

³⁰³ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), punkt 94.

³⁰⁴ Tamże, punkt 94.

³⁰⁵ Patrz Sprawozdanie komitetu na Spotkaniu Stron w sprawie przestrzegania przez Niemcy zobowiązań z konwencji (ECE/MP.PP/2017/40), w którym zawarto dyskusję na temat wdrożenia art. 9 ust. 3 KA przez ustawę o odwołaniach w sprawach ochrony środowiska, dostępne pod adresem: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_40_E.pdf>, punkty 31-65.

³⁰⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 2 „organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes” we wniesieniu odwołania (na podstawie art. 2 ust. 5 KA). Można to porównać z art. 9 ust. 3 KA, który przyznaje legitymację stowarzyszeniom, organizacjom i grupom spełniającym ewentualne kryteria określone w prawie krajowym. Różnica polega jedynie na tym, że art. 9 ust. 2 KA dotyczy organizacji pozarządowych, natomiast art. 9 ust. 3 KA obejmuje również stowarzyszenia i grupy, tak więc wszystkie ograniczenia prawa do wszczęcia postępowania (tj. wymagania) należy uzasadnić również w przypadku tej drugiej grupy podmiotów.

³⁰⁷ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), punkt 85.

³⁰⁸ W tym względzie patrz dokumentacja aktualnie rozpatrywanego zgłoszenia ACCC/C/2016/137 (Niemcy), uznane za dopuszczone na 61 spotkaniu komitetu. <<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2016137-germany.html>>.

³⁰⁹ Art. 12 ust. 1 lit. a)-c) DOOŚ

dotyczące legitymacji wynikającej z tych przepisów.³¹⁰

Kryterium z lit. a), które przyznaje prawo do procedury kontroli osobom, które „zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne”³¹¹, nie daje państw członkowskim takiego samego marginesu swobody co lit. b) i c). TSUE wyjaśnił to w sprawie *Folk*, gdzie orzekł:

„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”³¹².

W związku z tym Trybunał stwierdził, że:

„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 niezgodna z tą dyrektywą”³¹³.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) DOOŚ jedynym czynnikiem jest zatem skutek lub prawdopodobny skutek, jaki szkoda w środowisku wywiera na wnioskodawcę. Państwa członkowskie nie mogą nakładać żadnych dodatkowych wymagań. Jest to więc sytuacja odmienna niż w przypadku art. 11 dyrektywy OOŚ i art. 9 ust. 2 KA, gdyż zgodnie z DOOŚ państwom członkowskim nie wolno uzależniać legitymacji osób fizycznych od posiadania przez nie interesu prawnego lub naruszalnego uprawnienia.

3.2.2. Inne przepisy prawa ochrony środowiska Unii, na które można się powołać przed sądem

Jak wynika z poprzedniego punktu, TSUE określił szereg bezpośrednio stosowanych przepisów prawa ochrony środowiska Unii, na które można powoływać się przed sądami krajowymi. Tym niemniej wskutek braku konkretnych zasad Unii regulujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do tych przepisów, ustalenie szczegółowych zasad przyznania legitymacji pozostawiono systemom prawnym państw członkowskich³¹⁴. Mimo tego na gruncie zasady skutecznej ochrony sądowej i art. 9 ust. 3 KA istnieją wyraźne ograniczenia autonomii proceduralnej

państw członkowskich przy definiowaniu wymagań legitymacji.

Jak stwierdzono w obwieszczeniu Komisji: „państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia legitymacji procesowej w celu zapewnienia dostępu do skutecznego środka odwoławczego służącego ochronie praw procesowych i materialnych przyznanych zgodnie z przepisami unijnego prawa ochrony środowiska, nawet jeśli wchodzące w grę prawodawstwo Unii nie zawiera konkretnych przepisów w tej sprawie”³¹⁵. Przykłady uprawnień materialnych i procesowych, które osoby fizyczne mogą wywieść z ustawodawstwa Unii, zostały wyliczone w poprzednim punkcie.

Stąd też osoby fizyczne lub prawne posiadające uprawnienie nadane prawem ochrony środowiska Unii muszą posiadać legitymację, aby powołać się na nie przed sądami krajowymi. W tym względzie TSUE orzekł, że „wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązek nałożony przez dyrektywę byłoby sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 288 TFUE”³¹⁶. W połączeniu z zasadą skutecznej ochrony sądowej wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE i art. 19 ust. 1 TUE³¹⁷ TSUE stwierdził, że osoby fizyczne lub, tam gdzie to stosowne, należycie ukonstytuowana organizacja rządowa, muszą mieć możliwość powołania się na dyrektywę, których celem jest ochrona środowiska, w postępowaniu prawnym. W szeregu orzeczeń TSUE stwierdził, że osoby fizyczne i organizacje pozarządowe muszą posiadać legitymację pozwalającą kwestionować:

- plany jakości powietrza lub ich brak naruszający dyrektywę w sprawie jakości powietrza (*Janecek*³¹⁸ i *ClientEarth*³¹⁹);
- pozwolenia wydawane na podstawie dyrektywy KPE (*Stichting*³²⁰); oraz
- odstępstwa na podstawie dyrektywy siedliskowej (*Slovak Bears*³²¹);
- pozwolenia wydawane na podstawie ramowej dyrektywy wodnej (*Protect*³²²).

Na przykład w sprawie *ClientEarth* TSUE orzekł, że:

„[...] osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych po dniu 1 stycznia 2010 powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza zgodnie z [dyrektywą w sprawie jakości powietrza] [...]”³²³.

Na podstawie tego twierdzenia sąd pierwszej instancji w Brukseli wydał 17 grudnia 2017 wyrok tymczasowy, stwierdzający, że każda osoba mieszkająca w obszarze lub strefie przekroczenia norm jakości powietrza jest osobą „bezpośrednio dotkniętą”³²⁴. Ta argumentacja może potencjalnie znaleźć zastosowanie do innych bezpośrednio stosowanych przepisów unijnego prawa ochrony środowiska, które nie były

³¹⁰ Obwieszczenie Komisji, punkt 89. Patrz również Jan Darpo, „The EU Commission’s Notice on access to justice in environmental matters” (Obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie środowiska) (2017) *Journal of European Environmental and Planning Law* 373-382, dostępny pod adresem <<http://jandarpod.se/articles-reports/>>.

³¹¹ C-529/15 *Folk*, punkt 47.

³¹² Tamże, punkt 47.

³¹³ Tamże, punkt 49.

³¹⁴ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie (Slovak Bears)*, punkt 47. Są one oparte na ugruntowanym orzecznictwie TSUE. Patrz na przykład C-268/06 *Impact* [2008] ECR I-2483, punkty 44 i 45.

³¹⁵ Obwieszczenie Komisji, punkt 95. Twierdzenie bazujące na Przewodniku stosowania, str. 197 oraz ACCC/C/2006/18 (Dania).

³¹⁶ C-243/15 *Slovak Bears II*, punkt 44 oraz C-664/15 *Protect*, punkt 34.

³¹⁷ C-243/15 *Slovak Bears II*, punkt 50.

³¹⁸ C-237/07 *Janecek*.

³¹⁹ C-404/13 *ClientEarth*.

³²⁰ Połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*.

³²¹ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie (Slovak Bears)*.

³²² C-664/15 *Protect*.

³²³ C-404/13 *ClientEarth*, punkt 56.

³²⁴ Patrz <<https://www.clientearth.org/preliminary-question-from-belgian-court-provides-opportunity-to-set-binding-precedent-on-the-right-of-citizens-and-ngos-to-enforce-air-quality-monitoring-rules/>>.

jeszcze przedmiotem orzeczenia prejudycjalnego TSUE.

W swoim orzecznictwie TSUE nie ogranicza dalej kategorii osób fizycznych i prawnych wywodzących swoje uprawnienia z prawa ochrony środowiska Unii. Trybunał jasno wskazał, że organizacje środowiskowe, a także wnioskodawcy będący osobami fizycznymi, wywodzą swoje uprawnienia z prawa ochrony środowiska Unii^{325, 326}. Kategoria osób, które wywodzą takie uprawnienia, jest zatem bardzo szeroka.

W dwóch orzeczeniach prejudycjalnych dotyczących w szczególności legitymacji organizacji pozarządowych przed sądami krajowymi Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób te orzeczenia TSUE wpływają na autonomię proceduralną państw członkowskich ustalając konkretne kryteria legitymacji.

W sprawie *Slovak Bears* TSUE po raz pierwszy odwołał się konkretnie do art. 9 ust. 3 KA. Początkowo Trybunał zauważył brak ustawodawstwa Unii wdrażającego art. 9 ust. 3 KA w całej Unii³²⁷ i stwierdził, że art. 9 ust. 3 KA nie jest wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby można go było stosować bezpośrednio. Pomimo tych okoliczności orzeczono, że krajowe prawo procesowe musi być interpretowane, na ile to możliwe, w sposób spójny z celami art. 9 ust. 3 KA, to jest zapewnieniem legitymacji organizacjom pozarządowym.

Trybunał uznał, że:

„Zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska, takiej jak Lesoochranárske oskupenie, zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska”³²⁸

W kwestii bezpośredniego stosowania art. 9 ust. 3 wyrok ten można z pewnością podważyć. Przepis ten jest precyzyjny i bezwarunkowy w zakresie „działań i zaniechań”, które można zaskarżyć, oraz podstawy zaskarżenia, tj. „krajowego prawa dotyczącego środowiska”. Komitet potwierdził ponadto, że w odniesieniu do tych elementów KA nie przyznaje żadnej swobody³²⁹. Co więcej, istnienie określonej swobody we wdrażaniu tego przepisu, wprowadzone odniesieniem do „kryteriów krajowych”, nie przeszkodziło Trybunałowi we wcześniejszym orzekaniu, że przepis ten jest wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby mieć bezpośrednie zastosowanie. Jak już wspomniano powyżej, sąd krajowy musi następnie ocenić, czy swoboda ta była wykorzystywana w sposób odpowiedni³³⁰.

Tym niemniej w sprawie *Slovak Bears* potwierdzono, że prawo Unii wymaga od sądów krajowych interpretowania krajowego prawa procesowego zgodnie z art. 9 ust. 3 KA. Ustalenia komitetu mają przez to bezpośredni związek z ustaleniem treści tego obowiązku prawa Unii.

W wyroku w sprawie *Protect* wyjaśniono, że art. 9 ust. 3 konwencji „w związku z art. 47 KPP nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska”³³¹. Trybunał orzekł ponadto, że przewidziane w art. 47 KPP prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej³³². Oznacza to nie tylko, że sądy muszą interpretować, w najszerszym możliwym zakresie, reguły proceduralne dotyczące warunków, które muszą zostać spełnione, aby można było wszcząć postępowanie zgodnie z art. 9 ust. 3 KA i art. 47 KPP, lecz również, że sądy muszą powstrzymać się od stosowania tych przepisów tam, gdzie interpretacja spójna jest niemożliwa. Jest tak w przypadku „wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego [sądu] wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym”³³³.

3.2.3. Wnioski co do zakresu swobody państw członkowskich przy ustalaniu kryteriów legitymacji

W odniesieniu do swobody państw członkowskich przy ustalaniu kryteriów legitymacji z decyzji Komitetu i TSUE można wyciągnąć trzy wyraźne wnioski:

- Legitymacja jest zakładana, ograniczenia muszą być uzasadnione

Jak wyjaśnił Trybunał w sprawie *Protect*, prawo do skutecznego środka prawnego przewidziane w art. 47 KPP zakłada zdolność przystąpienia do postępowania sądowego. Wniosek ten jest zbliżony do uznania przez komitet, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości powinien być regułą, a nie wyjątkiem. W związku z tym wszystkie „warunki wstępne” narzucone „osobom fizycznym lub prawnym bezpośrednio dotkniętym” stanowią ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego i muszą być uzasadnione zgodnie z warunkami art. 52 ust. 1 KPP³³⁴. Ograniczenia te muszą spełniać kryteria formalne art. 52 ust. 1 KPP, a mianowicie: a) muszą być przewidziane ustawą, b) szanować istotę ustawy, c) być konieczne, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, oraz d) rzeczywiście odpowiadać celom interesu publicznego uznawanym przez UE lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób³³⁵.

W sprawie *Protect* rozważanym kryterium był wymóg, aby organizacja pozarządowa zgłaszała swoje spostrzeżenia w określonym terminie pod rygorem utraty statusu „strony

³²⁵ Patrz na przykład C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie (Slovak Bears)*, punkt 52 oraz C-664/15 *Protect* punkty 45, 54, 87, 92 i 98 odnoszące się do „uprawnień przyznanych” prawem UE organizacjom pozarządowym.

³²⁶ Sprawa C-237/07 *Janecek* została wszczęta przez osobę mieszkającą w pobliżu stacji pomiaru jakości powietrza.

³²⁷ C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie (Slovak Bears)*, punkty 40-41.

³²⁸ Tamże, punkt 51.

³²⁹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), (część II), punkt 52.

³³⁰ Połączone sprawy C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, punkt 97.

³³¹ C-664/15 *Protect*, punkt 33.

³³² C-73/16 *Puskar*, EU:C:2017:725, punkt 59 oraz C-664/15 *Protect*, punkt 87.

³³³ C-664/15 *Protect*, punkt 56.

³³⁴ Tamże, punkt 90.

³³⁵ Tamże, punkt 90, i przez analogię C-73/16, punkty 61-71.

postępowania” i w tym samym prawa dostępu do sądu. Ponieważ organizacja rządowa została faktycznie pozbawiona możliwości przekazywania uwag jako „strona postępowania”, uniemożliwiono jej tym samym dostęp do sądu. Trybunał uznał, że było to niedopuszczalne ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego. O ile powyższa sprawa dotyczyła organizacji pozarządowej i bardzo konkretnego przepisu krajowego, omawiany wymóg stosuje się tak samo do każdego warunku wstępnego dostępu do sądu.

- Kryteria nie mogą wykluczać pewnych kategorii wnioskodawców (organizacji pozarządowych i osób fizycznych)

Jak ponadto stwierdził Trybunał w sprawie *Protect*: „prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus zostałoby całkowicie pozbawione skuteczności, a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że przez nałożenie takich kryteriów niektóre kategorie «członków społeczeństwa», a fortiori «członków zainteresowanej społeczności», takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, zostałyby całkowicie pozbawione dostępu do procedury odwoławczej przed sądem”³³⁶.

Jak zauważono powyżej, określenie „członkowie społeczeństwa” zdefiniowane zostało szeroko. Obejmuje ono osoby prywatne, jak również „członków zainteresowanej społeczności”, definiowanych jako część społeczeństwa, która „jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska”. W związku z tym osoby prywatne oraz a fortiori osoby, które są lub mogą być dotknięte skutkami lub mają interes w zarzucanym naruszeniu są „kategoriami członków społeczności”, którym nie wolno odmówić prawa do wszczęcia postępowania.

W wyroku *Protect* przeanalizowano następnie sytuację organizacji pozarządowych jako jednej z tych „kategorii członków społeczności”. Trybunał stwierdził, że kryteria legitymacji ustanowione prawem krajowym „[nie mogą] w szczególności pozbawić organizacji ochrony środowiska możliwości doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska, także z tego powodu, że normy takie są najczęściej nastawione na interes ogólny, a nie tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, a wspomniane organizacje mają za zadanie ochronę interesu ogólnego”³³⁷. W związku z tym legitymacji organizacji pozarządowych nie można ograniczać do przypadków dotknięcia lub naruszenia interesów lub uprawnień ich członków. Organizacje środowiskowe muszą raczej mieć możliwość oparcia swojego prawa do legitymacji na ochronie interesu ogólnego. Jest to bardzo ważne stwierdzenie, w szczególności wobec tych państw członkowskich, które przyjęły podejście do legitymacji oparte na uprawnieniach (patrz punkt 3.1.2 wyżej).

Jasne jest, że państwo członkowskie nie przestrzega art. 9 ust. 3 konwencji, jeśli wyłącza z uzyskania legitymacji „wszystkie organizacje pozarządowe działające wyłącznie w celu promowania ochrony środowiska”³³⁸. Równie niedopuszczalne jest uniemożliwienie zaskarżenia działania lub zaniechania

wszystkimi osobom fizycznym³³⁹. Stąd też opracowane i ustanowione kryteria nie mogą być na tyle rygorystyczne, aby w praktyce uniemożliwić tym kategoriom członków społeczeństwa zaskarżanie działań lub zaniechań objętych art. 9 ust. 3 KA³⁴⁰.

- Wcześniejszy udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia jako warunek wstępny legitymacji, z wyjątkiem art. 9 ust. 2 konwencji oraz dyrektyw DOŚ i SOOŚ.

W sprawie *Protect TSUE* musiał zdecydować, czy prawo organizacji pozarządowych do legitymacji należy oceniać w świetle prawa do udziału i faktycznego udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia. Trybunał orzekł, że wymóg terminowego podniesienia przez stronę zarzutów podczas postępowania administracyjnego, nie później niż na etapie ustnym, pod rygorem utraty statusu „strony postępowania”, a tym samym możliwości zaskarżenia decyzji, zasadniczo nie jest sprzeczny z art. 9 ust. 3 konwencji³⁴¹. Trybunał uznał następnie, że w tej konkretnej sprawie nie można zastosować takiego wymogu, ponieważ uprzednio wnioskodawcy nie zapewniono należycie prawa do stania się stroną postępowania³⁴². Stąd też wymóg ten był niezgodny z art. 9 ust. 3 i art. 9 ust. 4 KA w związku z art. 47 KPP³⁴³.

Jak wskazano powyżej, komitet uznał, że konwencja „nie ustanawia udziału w postępowaniu administracyjnym warunkiem wstępnym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia decyzji wydanej wskutek tego postępowania, a wprowadzenie takiego ogólnego wymogu legitymacji nie byłoby zgodne z konwencją”³⁴⁴. Wątpliwe jest zatem, czy taki wymóg, uznany w sprawie *Protect*, mógłby w ogóle być zgodny z art. 9 ust. 3 KA.

³³⁶ C-664/15 *Protect*, punkt 46.

³³⁷ Tamże, punkt 47.

³³⁸ ACCC/C/2005/11 (Belgia), punkty 35 i 39 oraz ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (część II), punkt 73.

³³⁹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (część II), punkt 93.

³⁴⁰ C-664/15 *Protect*, punkt 48. Zauważyć należy, że w poprzedzającym akapicie Trybunał odnosi się do „organizacji środowiskowych”, jednak jak wspomniano powyżej sprawa dotyczy ogólnie „członków społeczności, a fortiori członków zainteresowanej społeczności” (punkt 46), czyli dwóch kategorii, które obejmują również osoby fizyczne.

³⁴¹ C-664/15, *Protect*, punkt 82.

³⁴² Tamże, punkty 95-96.

³⁴³ Tamże, punkt 101.

³⁴⁴ ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), punkt 68. Patrz również sprawozdanie komitetu w ACCC/C/2004/8 (Armenia), punkty 58-59 (<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MPPP_2017_33_E.pdf>).

Rozdział 4

Ogólne wymogi w zakresie procedur odwoławczych

TSUE

C-201/02, *Wells*: Środki zaradcze w zakresie działań niezgodnych z prawem (OOS);
C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL/ przeciwko Région wallonne*: Środki zaradcze w zakresie działań niezgodnych z prawem (SEA);
C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.V. i in./Freistaat Sachsen*:
Środki zaradcze w zakresie działań niezgodnych z prawem (dyrektywa siedliskowa);
C-420/11, *Leth*: Odpowiedzialność państwa;
C-416/10, *Krizan i in.*: Środki tymczasowe;
C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*: Zasady skuteczności i równoważności;
C-379/15, *Association France Nature Environment*: Utrzymanie w mocy niezgodnych z prawem uregulowań w celu przeciwdziałania dalszym szkodom;
C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy*: skutek pośredni art. 9 ust. 4;
C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*: Art. 47 Karty i skuteczne środki prawne;
C-427/07, *Komisja Wspólnot Europejskich/Irlandii oraz C-530/11 Komisja Europejska/Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*: granice uznania sądów w zakresie kosztów;
C-276/01, *Steffensen*: bezstronne postępowanie sądowe;
C-279/09, *DEB*: Pomoc prawna.

Ustalenia KPKA

ACCC/C/2012/76 (Bulgaria): Środki tymczasowe;
ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ACCC/C/2012/69 (Rumunia) oraz ACCC/C/2013/81 (Szwecja): brak przewlekłości postępowania sądowego;
ACCC/C/2011/57 (Dania): obiektywne oszacowanie kosztów;
ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania) oraz ACCC/C/2014/111 (Belgia): granice uznania sądów w zakresie kosztów;
ACCC/C/2008/23 (Wielka Brytania): udział pozwanego w kosztach;
ACCC/C/2004/06 (Kazachstan): bezstronne postępowanie sądowe;
ACCC/C/2009/36 (Hiszpania): pomoc prawna.

Wstęp

Art. 9 ust. 4 KA

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

Art. 9 ust. 5 KA

Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze Stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważa stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Art. 9 ust. 4 i art. 9 ust. 5 KA określają wymogi, jakie mają zastosowanie do procedur, o których była mowa w poprzednich rozdziałach (od art. 9 ust. 1 do art. 9 ust. 3 KA). Główne elementy tych wymogów są następujące:

1. Środki zaradcze będą odpowiednie i prawnie skuteczne (art. 9 ust. 4 KA, art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 ust. 1 KPP, art. 13 EKPCz);
2. Postępowania będą opierać się na zasadzie

równości oraz będą terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty (art. 9 ust. 4 KA);

3. AC, Article 47 CFR, Article 6 ECHR);
4. Społeczeństwo zostanie poinformowane o administracyjnych lub sądowych środkach odwoławczych, stworzone zostaną odpowiednie mechanizmy udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować ograniczenia finansowe i inne (art. 9 ust. 5 KA).

1. odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze

Art. 9 ust. 4 KA wymaga, żeby procedura odwoławcza na podstawie art. 9 KA „przewidywała odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania”.

Jak wyjaśnia Przewodnik stosowania:

„Zasada odpowiedniości wymaga, żeby istniały środki zapewniające zamierzony efekt procedury odwoławczej. Może to służyć wynagrodzeniu przeszłych szkód, przeciwdziałaniu przyszłym szkodom lub przywróceniu stanu poprzedniego. Wymóg skuteczności środków zaradczych wymaga, żeby mogły one zostać faktycznie i skutecznie wykonane. Strony powinny dążyć do zniesienia potencjalnych ograniczeń w zakresie wykonania środka wstrzymania wykonania, a także innych środków”³⁴⁵.

Jak wskazano również w obwieszeniu Komisji³⁴⁶ w oparciu o zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. TUE), podstawowe wymogi stawiane środkom odwoławczym w sprawach dotyczących niezgodności z prawem UE są następujące:

- Państwa członkowskie powinny również powstrzymać od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w unijnych przepisach ochrony środowiska³⁴⁷.
- Każdy organ w państwie członkowskim ma obowiązek usunięcia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa UE³⁴⁸.

Państwa członkowskie zachowują swobodę, jeśli chodzi o ustalenie sposobu, w jaki wymóg ten jest zapewniony w krajowym prawie procesowym (autonomia proceduralna). Środki zaradcze muszą jednak być w każdym przypadku zgodne z ogólnymi zasadami prawa UE dotyczącymi skuteczności i równowagi³⁴⁹. Jak Trybunał konsekwentnie wskazywał:

„zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym wielu dziedzin, wobec braku stosownych uregulowań Unii właściwymi przepisami służącymi ochronie wynikających z prawa Unii praw jednostek są wewnętrzne przepisy każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod rządami prawa wewnętrznego (zasada równowagi) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw nadanych w porządku prawnym Unii (zasada skuteczności)”³⁵⁰.

Co więcej³⁵¹ krajowe uregulowania proceduralne muszą być także interpretowane w świetle prawa do skutecznego środka prawnego, zawartego w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 ust. 1 KPP. Jak zostało potwierdzone przez Trybunał, art. 47 ust. 1 KPP

opiera się na art. 13 EKPCz³⁵², w związku z czym prawo do skutecznego środka prawnego należy interpretować zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Co więcej, krajowe prawo procesowe powinno być konsekwentnie interpretowane zgodnie z wymogami art. 9 ust. 4 KA stanowiącymi, żeby środki zaradcze były odpowiednie i prawnie skuteczne. Potwierdził to TSUE w sprawie *Slovak Bears II*, w kontekście skargi złożonej na podstawie art. 9 ust. 2 KA³⁵³.

Zapewnienie, że sądy krajowe przyjęły odpowiednie standardy w zakresie procedur odwoławczych, także przyczynia się do skuteczności środków zaskarżenia. Trybunał Sprawiedliwości podniósł w szczególności, iż nie można doprowadzić do tego, że w praktyce „korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”³⁵⁴, co oznacza, że standard w zakresie procedur odwoławczych musi być odpowiedni, żeby zapewnić, iż skarżący będzie miał dostęp do skutecznych środków zaradczych. Szczegółowe omówienie wymaganego standardu w zakresie procedur odwoławczych zgodnie z prawem UE znaleźć można w rozdz. 2, pkt 3.2. i w rozdz. 3, pkt 2.2 powyżej.

Powyższe rozważania znajdują zastosowanie do wszystkich skarg omawianych w niniejszym Przewodniku. W swoim orzecznictwie TSUE ustanowił bardziej szczegółowe wymogi wynikające z tych zasad ramowych. Przyjrzymy się im poniżej:

1.1. Zawieszenie, odwołanie lub stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć i aktów niezgodnych z prawem

W wielu sprawach dotyczących środowiska kwestionuje się legalność konkretnej decyzji administracyjnej, np. decyzji odmawiającej dostępu do informacji dotyczących środowiska (art. 9 ust. 1 KA), decyzji udzielającej zezwolenia na działalność mającą negatywne skutki dla środowiska (art. 9 ust. 2 KA) lub planu działania, który przewiduje niewystarczające środki mające zapewnić realizację obowiązkowych norm środowiskowych (art. 9 ust. 1 KA). W takich przypadkach skutecznym środkiem zaradczym może być zawieszenie, odwołanie lub stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub zaskarżonego aktu.

Kwestię tę ilustruje wyrok TSUE w sprawie *Wells*. Sprawa ta dotyczyła sytuacji, kiedy udzielono zezwolenia na inwestycję polegającą na eksploatacji górniczej, nie przeprowadzwszy uprzednio oceny oddziaływania na środowisko, co jest wymogiem na podstawie dyrektywy OÖS.

TSUE przypomniał, że każdy organ państwa członkowskiego jest zobowiązany do usunięcia bezprawnych skutków naruszenia prawa UE³⁵⁵. Następnie TSUE zastosował tę

³⁴⁵ Przewodnik stosowania, str. 200.

³⁴⁶ Obwieszenie Komisji, punkt 155.

³⁴⁷ Wyrok w sprawie C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne*, punkt 45.

³⁴⁸ C-201/02, *Wells*, punkty 64-65. Wymóg ten wynika z zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz z prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47 Karty).

³⁴⁹ Patrz C-201/02, *Wells*, punkt 67 i C-420/11, *Leth*, ECLI:EU:C:2013:166, punkt 38, jeśli chodzi o zastosowanie tego wymogu w sprawach dotyczących środowiska.

³⁵⁰ C-378/10, *Vale Epitesi kft*, ECLI:EU:C:2012:440, punkt 48. Patrz także cytowane w tym wyroku orzecznictwo oraz sprawy C-261/95, *Palmasani/INPS*, ECLI:EU:C:1997:351 i C-118/08, *Transportes Urbanos Servicios Generales*, ECLI:EU:C:2010:39.

³⁵¹ Trybunał uznaje, że prawo do skutecznego środka prawnego jest odrębne od zasady skuteczności - Patrz np. wyrok w sprawie C-93/12, *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432 lub, w obszarze środowiska, wyrok w sprawie C-243/15, *Lesoochranarske zoskupenie (Slovak Bears II)*.

³⁵² C-334/12 *RX-II*, ECLI:EU:C:2013:134, punkt 42.

³⁵³ C-243/15, *Lesoochranarske zoskupenie (Slovak Bears II)*, punkt 62.

³⁵⁴ C-71/14, *East Sussex*, ECLI:EU:C:2015:656, punkt 52.

³⁵⁵ C-201/02, *Wells*, punkt 64.

ogólną zasadę do rzeczonoj sprawy i stwierdził, że:

„(...) do zadań właściwych organów należy podjęcie wszelkich niezbędnych ogólnych i szczególnych środków w ramach ich właściwości, aby przedsięwzięcia zostały zbadane pod tym kątem, czy w związku z nimi należy obawiać się znacznych oddziaływań na środowisko, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, aby zostały ocenione pod kątem tych oddziaływań (...) Takimi działaniami są – z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich – na przykład cofnięcie lub zawieszenie już udzielonego zezwolenia w celu przeprowadzenia dla danego przedsięwzięcia oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOS” (podkreślenie dodane)³⁵⁶.

Sprawa ta dowodzi, że sądy krajowe mają obowiązek podjęcia wszelkich dostępnych działań w celu zapewnienia, że nałożony przez prawo UE rzeczony obowiązek przyniesie zamierzony skutek (w tym przypadku – obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko). Dodatkowo, pokazuje ona, że procedura, wymagana zgodnie z prawem UE, która poprzedza decyzję administracyjną (taka jak OOS), nie staje się zbyteczna w momencie podjęcia rozstrzygnięcia. Wręcz przeciwnie, sądy krajowe są zobowiązane do zrobienia wszystkiego, co leży w ich mocy, żeby zapewnić, iż procedura nadal będzie realizowana, w tym poprzez cofnięcie lub zawieszenie uprzednio podjętej, prawomocnej decyzji. Znajduje to zastosowanie niezależnie od tego, czy procedurę przeprowadzono w sposób nieprawidłowy czy zupełnie ją pominięto³⁵⁷.

Co więcej, w sprawie *Krizan* Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że stwierdzenie nieważności zezwolenia ze względu na naruszenie prawa UE nie stanowi, samo przez się, „nieuzasadnionego naruszenia prawa własności przysługującego prowadzącemu przedsięwzięcie, zagwarantowanego w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”³⁵⁸.

Ten sam tok rozumowania stosować się będzie nie tylko do przypadków, kiedy decyzja zezwalająca powinna być poprzedzona OOS (jak w sprawie *Wells*), ale również do decyzji podjętych na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (DEP), dyrektywy siedliskowej czy dyrektywy SEA. Jeśli chodzi o SEA, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „w przypadku kiedy «plan» lub «program» należało przed jego przyjęciem poddać ocenie wpływu na środowisko zgodnie z wymogami dyrektywy 2001/42, właściwe organy są zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych w celu usunięcia braku takiej oceny”³⁵⁹ oraz „W konsekwencji sądy, do których wpłynęły skargi w tym zakresie, winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do zawieszenia lub uchylecia «planu» lub «programu» przyjętego z naruszeniem obowiązku dokonania oceny jego wpływu na środowisko”³⁶⁰. W wyroku w sprawie *Grüne Liga Sachsen* ten tok rozumowania zastosowano do dyrektywy siedliskowej mimo tego, że na rzeczonoj

pozwolenie nie przysługiwał już środek zaskarżenia³⁶¹.

Jak zwrócono uwagę w obwieszeniu Komisji³⁶², sądy krajowe mogą stać przed dylematem związanym z tym, że luka prawna wynikająca ze stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu może doprowadzić do jeszcze większych szkód środowiskowych niż pozostawienie takiego aktu (choćby częściowo) w mocy. W dwóch sprawach dotyczących naruszenia dyrektywy SEA Trybunał potwierdził, że sądy krajowe mogą ograniczyć skutki stwierdzenia nieważności zaskarżonego przepisu, jeśli spełnione zostaną poniższe warunki³⁶³:

1. sporny przepis prawa krajowego jest środkiem prawidłowo transponującym unijne przepisy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego (niezależnie od naruszenia dyrektywy SEA, na którym opiera się stwierdzenie nieważności)³⁶⁴;
2. przyjęcie i wejście w życie nowego przepisu prawa krajowego nie pozwalają na uniknięcie szkodliwych dla środowiska skutków wynikających ze stwierdzenia nieważności spornego przepisu prawa krajowego;
3. stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu prawa krajowego skutkowałoby powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji prawa UE w zakresie ochrony środowiska, co byłoby bardziej szkodliwe dla środowiska, w tym sensie, że stwierdzenie nieważności skutkowałoby obniżeniem poziomu ochrony i byłoby sprzeczne z podstawowym celem prawa UE; oraz
4. skutki spornego przepisu, w drodze wyjątku utrzymanego w mocy, obowiązują jedynie przez okres niezbędny do przyjęcia środków umożliwiających usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.

1.2. Zalecenia nakładające obowiązek realizacji pominiętych działań

W przypadku, gdy organ państwowy nie uchwalił aktu wymaganego przez prawo UE, TSUE ustalił, że sądy krajowe mogą nałożyć na organ państwowy obowiązek uchwalenia takiego aktu. Omawiany środek zaradczy najlepiej widać na przykładzie wyroku TSUE w sprawie *Janecek*, która dotyczyła niedochowania obowiązku w zakresie sporządzenia odpowiedniego planu jakości powietrza zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza³⁶⁵.

Sytuacja ma się podobnie w przypadku, gdy organ państwowy uchwalił akt, który nie spełnia wymogów nałożonych przez prawo UE, tj. rola sądów krajowych polega na zapewnieniu, że wymogi prawa UE są spełnione. Przykładowo, w sprawie *ClientEarth*, która dotyczyła wadliwego planu jakości powietrza, Trybunał stanął na stanowisku, że na sądzie krajowym „spoczywa obowiązek podjęcia względem organu krajowego wszelkich

³⁶¹ Pytania prejudycjalne w sprawie C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.V. i in./Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10 opierały się na spostrzeżeniu, że budowla, której ta sprawa dotyczyła (most), została już wybudowana, zaś pozwolenie było prawomocne i nie przysługiwały już na nie środki zaskarżenia. Trybunał stwierdził jednak, że nawet w takim przypadku dyrektywa musi znaleźć zastosowanie (punkt 68), co potwierdza, że zawieszenie, odwołanie lub stwierdzenie nieważności powinny stanowić dostępne środki zaskarżenia również wtedy, kiedy decyzja może być zaskarżona.

³⁶² Obwieszenie Komisji, punkt 161.

³⁶³ C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punkt 63 oraz C-379/15, *Association France Nature Environnement*, ECLI:EU:C:2016:603, punkt 43.

³⁶⁴ Na przykład w sprawie C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie* Trybunał stwierdził, że pierwszy warunek byłby spełniony, gdyby zaskarżony przepis prawidłowo wdrażał dyrektywę Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego pomimo naruszenia dyrektywy SEA.

³⁶⁵ C-237/07, *Janecek*.

³⁵⁶ Tamże, punkt 65.

³⁵⁷ C-72/12, *Gemeinde Altirip i in.*, punkt 37.

³⁵⁸ C-416/10 *Krizan*, punkt 116.

³⁵⁹ C-41/11, *Inter-Environnement*, punkt 44.

³⁶⁰ Tamże, punkt 46.

koniecznych środków, takich jak nakaz, aby organ ten sporządził plan wymagany przez tę dyrektywę na warunkach w niej przewidzianych³⁶⁶. Według obwieszczenia Komisji „skuteczne środki odwoławcze powinny obejmować działania korygujące niedociągnięcia merytoryczne, na przykład wydanie instrukcji wymagających dokonania przeglądu treści planu działania na rzecz jakości powietrza, który już został przyjęty³⁶⁷”.

1.3. Zapobieganie szkodom i naprawa szkód

Jedną z podstawowych kwestii w sprawach dotyczących środowiska jest ryzyko wystąpienia szkody wyrządzonej środowisku lub wystąpienie takiej szkody. Zgodnie z tym, co komitet Aarhus wskazał w Przewodniku stosowania: „Zasada odpowiedniości wymaga, żeby istniały środki zapewniające zamierzony efekt procedury odwoławczej. Może to służyć wynagrodzeniu przeszłych szkód, przeciwdziałaniu przyszłym szkodom lub przywróceniu stanu poprzedniego” oraz „jakkolwiek odszkodowanie pieniężne jest często nieodpowiednim środkiem zaradczym w odniesieniu do szkody wyrządzonej środowisku, może ono przyczynić się do choćby częściowego zadośćuczynienia osobie poszkodowanej³⁶⁸”.

Zgodnie z prawem UE istnieją trzy odrębne mechanizmy zapobiegające szkodom w środowisku i zapewniające ich naprawę: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko, (ogólny) wymóg stwierdzenia nieważności sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa UE oraz (szczególnie) odpowiedzialność państwa

1.3.1. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (zob. rozdział 3) ustanawia szczególny reżim, który nakłada na podmioty gospodarcze obowiązek podjęcia szczególnych działań zapobiegawczych i środków zaradczych (art. 5 i art. 6 DOŚ) w zakresie kategorii szkód wyrządzonych środowisku, jakich dotyczy ta dyrektywa³⁶⁹. Podmioty gospodarcze mają obowiązek niezwłocznie podjąć konieczne działania zapobiegawcze w przypadku, gdy istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpienia szkód³⁷⁰. Jeśli szkoda wyrządzona środowisku już wystąpiła, podmiot gospodarczy informuje bezzwłocznie właściwe władze i podejmuje:

- (a) „wszelkie możliwe kroki w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub wszelkich innych szkodliwych czynników, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi bądź dalszemu osłabieniu użyteczności³⁷¹” oraz
- (b) określić potencjalne środki zaradcze i przedłożyć je

właściwym władzom w celu ich zatwierdzenia³⁷².

Podmiot gospodarczy ponosi koszty podjętych działań zapobiegawczych i zaradczych³⁷³, co odzwierciedla zasadę „zanieczyszczający płaci³⁷⁴”.

1.3.2. Szkoda wyrządzona środowisku

Ogólny wymóg powstrzymania się od podejmowania działań, które mogłyby poważnie zaszkodzić możliwości osiągnięcia skutku pożądanego przez europejskie prawo ochrony środowiska³⁷⁵, nakłada na sądy krajowe obowiązek stosowania środków, które przeciwdziałają szkodom wyrządzonym środowisku. Podobnie, obowiązek usunięcia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa UE³⁷⁶ wymaga zapłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną naruszeniem. TSUE potwierdził powyższe w kontekście ochrony środowiska w wyroku *Wells*, gdzie orzekł, iż państwo członkowskie „musi zadość uczynić szkodzie spowodowanej nieprzestrzeganiem [OOŚ]³⁷⁷”.

Obowiązki te wywodzą się stąd, że nadrzędnym celem prawodawstwa UE w zakresie środowiska jest „zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska” i „zdrowia ludzkiego”, który to cel opiera się na „zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci³⁷⁸”.

Szczególna sytuacja ma miejsce w kontekście dyrektywy siedliskowej, która ustanawia konkretne wymogi w zakresie przeciwdziałania szkodom wyrządzonym w odniesieniu do specjalnych obszarów ochrony. W sprawie *Grüne Liga Sachsen* Trybunał orzekł, że wymogi z art. 6 ust. 3 dyrektywy „nie mogą zostać zmienione” tylko z tego powodu, że działanie już się rozpoczęło lub że zgodnie z prawem krajowym decyzja nie może być już zaskarżona w sądzie.³⁷⁹ Z tego względu TSUE uznał, że bez względu na powyższe należy przeprowadzić ocenę na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy. Gdyby ustalono, że budowa doprowadziła już do znacznego pogorszenia lub niepokojenia bądź że istnieje takie ryzyko, gdyby prace były kontynuowane,

Art. 6 ust. 4 stosowałby się przez analogię³⁸⁰. Oznacza to, że ocenie podlegają następujące elementy:

- Czy przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego³⁸¹;
- Jeśli tak, czy istnieją zasadne alternatywne rozwiązania, przy jednoczesnej ocenie „alternatywnych rozwiązań, [która to ocena] wymaga wyważenia środowiskowych skutków utrzymania lub ograniczenia użytku spornej budowli, w tym jej zamknięcia, a nawet jej rozbiórki z jednej strony oraz nadrzędnego interesu publicznego,

³⁷² Art. 6 ust. 1 b) i art. 7 DOŚ. Załącznik II DOŚ określa szczegółowe zasady dotyczące środków zaradczych.

³⁷³ Art. 8 ust.1 DOŚ z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 8 ust. 2-4 DOŚ.

³⁷⁴ Zasada „zanieczyszczający płaci” jest zgodna z art. 191 ust. 2 TFUE jednym z głównych celów polityki UE w zakresie środowiska.

³⁷⁵ C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punkt 45.

³⁷⁶ C-201/02, *Wells*, punkty 64-65.

³⁷⁷ Tamże, punkt 66.

³⁷⁸ Art. 191 ust. 1 i ust. 2 TFUE.

³⁷⁹ C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10, punkt 68.

³⁸⁰ Tamże, punkty 70-71.

³⁸¹ Tamże, punkt 72.

³⁶⁶ C-404/13, *ClientEarth*, punkt 58.

³⁶⁷ Obwieszczenie Komisji, punkt 164.

³⁶⁸ ACCC/C/2013/85 & ACCC/C/2013/86 (Wielka Brytania), punkt 99.

³⁶⁹ Jak zaznaczono powyżej, art. 1 DOŚ ogranicza szkodę wyrządzoną środowisku do szkód wyrządzonych gatunkom chronionym, w wodach i dotyczących powierzchni ziemi. Jednakże Trybunał w sprawie C-129/16, *Turkevei Tejtermelo Kft* orzekł, że powyższe obejmować może również inne szkody, takie jak zanieczyszczenie powietrza.

³⁷⁰ Art. 5 DOŚ.

³⁷¹ Art. 6 ust. 1 punkt a) DOŚ.

który doprowadził do jej budowy, z drugiej strony”³⁸²;

- W sytuacji gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, należy podjąć wszystkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności obszaru Natura 2000³⁸³.

1.3.3. Odpowiedzialność państwa

W dodatku do powyższego prawo UE daje również możliwość uzyskania odszkodowania za szkodę osobistą wynikającą z naruszenia prawa UE. W sprawie *Leth* TSUE zastosował tę ogólną zasadę przyjętą w orzecznictwie w kontekście dyrektywy OOS. Trybunał potwierdził, że aby dochodzić odpowiedzialności, spełnione muszą zostać trzy poniższe przesłanki:

- naruszona norma prawna Unii jest dla skarżącego źródłem uprawnień;
- naruszenie jest wystarczająco istotne; oraz
- istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez skarżącego szkodą³⁸⁴.

W odniesieniu do czynnika a), Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż dyrektywa OOS narzuca na państwa członkowskie obowiązek (tj. przeprowadzenia OOS), którego realizacji jednostki mogą oczekiwać. Zgodnie z powyższym dyrektywa „przynajmniej (...) zainteresowanym jednostkom uprawnienie do domagania się, aby właściwe służby oceniły skutki danego przedsięwzięcia dla środowiska i poinformowały owe jednostki o wynikach tej oceny”.³⁸⁵ Po drugie, Trybunał ocenił, czy dyrektywa OOS miała na celu przyznać jednostce prawo do odszkodowania. Trybunał odwołał się zatem do celów dyrektywy i celów przeprowadzenia OOS; doszedł do wniosku, że zapobieganie powstaniu szkód majątkowych „w zakresie, w jakim szkody te stanowią bezpośrednią konsekwencję gospodarczą oddziaływania wywieranego na środowisko przez dane przedsięwzięcie publiczne lub prywatne” jest objęte ochroną na podstawie dyrektywy³⁸⁶.

Zdaje się, że wszystkie dyrektywy omówione w rozdziałach 2 i 3 niniejszego Przewodnika spełniają ten dwutorowy test mający ustalić, czy dany przepis przyznaje skarżącemu uprawnienia. Wszystkie przepisy dyrektyw, na których jednostki mogą polegać, przyznają zainteresowanym jednostkom uprawnienia i nakładają obowiązek na państwa członkowskie.³⁸⁷ Dodatkowo, przyczyniając się do ochrony środowiska, dyrektywy mają także na celu przeciwdziałanie szkodom wyrządzonym środowisku i, co za tym idzie, również jednostkom.

W wyroku w sprawie *Leth* Trybunał wyraził wątpliwość, czy można ustalić odpowiedzialność na podstawie czynnika c), tj.

uznał, że nie można udowodnić, iż brak OOS bezpośrednio doprowadziłby do zarzucanego spadku wartości nieruchomości. Orzekł, że fakt, iż nie przeprowadzono OOS „co do zasady nie prowadzi sam w sobie do powstania po stronie jednostki żadnego uprawnienia do naprawienia szkody czysto majątkowej”³⁸⁸. Jakkolwiek ocenę w tym zakresie pozostawiono w gestii sądów krajowych, które mogą oprzeć się na surowszych standardach odpowiedzialności, wyrok TSUE sugeruje, że skarga nie zostałaby w tym zakresie uwzględniona. W sprawach dotyczących środowiska to związek przyczynowo-skutkowy najpewniej stanowić będzie główną przeszkodę do ustalenia odpowiedzialności państwa, w szczególności biorąc pod uwagę, że trzeba wykazać powiązanie między naruszeniem wymogów w zakresie ochrony środowiska a poszkodowaną osobą.

Powaga naruszenia (czynnik b)) zależeć będzie w znacznej mierze od stopnia uznania pozostawionego państwom członkowskim, jeśli chodzi o wdrożenie takiego obowiązku. Najbardziej oczywistymi przykładami poważnego naruszenia są przypadki, gdy dyrektywa nie została w ogóle wdrożona lub gdy naruszenie dotyczy utrwalonego orzecznictwa TSUE. Odpowiedzialność można jednak ustalić również wtedy, gdy państwom członkowskim przyznano pewien stopień uznania, w szczególności gdy doszło do oczywistego i poważnego przekroczenia uprawnień³⁸⁹.

1.4. Środki przejściowe

1.4.1. Wymogi konwencji

Art. 9 ust. 4 KA bezpośrednio odwołuje się do środka „wstrzymania wykonania kwestionowanego działania” jako jednego z elementów skutecznych środków zaradczych. Konwencja wymaga, żeby środek wstrzymania wykonania kwestionowanego działania był dostępny, „jeśli okaże się to potrzebne”. Komitet odpowiednio dookreślił, że sądy krajowe mają prawo ocenić, czy przyznanie środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania jest potrzebne w danej sprawie³⁹⁰. Z drugiej strony, Komitet podkreślił, że „w ramach procedury odwoławczej określonej w art. 9 Konwencji sądy mają obowiązek rozpoznać każdy wniosek dotyczący wstrzymania wykonania kwestionowanego działania, żeby ustalić, czy przyznanie takiego środka byłoby potrzebne, zważywszy na wymóg bezstronnych i skutecznych środków zaradczych” (podkreślenie dodano)³⁹¹.

Co więcej, Komitet Aarhus orzekł, że automatyczne wstrzymanie wykonania decyzji udzielającej zgody aż do daty upływu terminu na złożenie odwołania w odniesieniu do decyzji OOS lub SEA bądź aż do rozpoznania odpowiedniego odwołania

³⁸² Tamże, punkty 72 oraz 74-77. Trybunał podkreślił, że powyższa ocena kosztów ekonomicznych podjętych działań, w tym rozbiórki, nie może być czynnikiem decydującym ze względu na to, że koszty te nie mają takiego samego znaczenia jak przyświecający dyrektywie siedliskowej cel ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

³⁸³ Tamże, punkt 72.

³⁸⁴ C-420/11, *Leth*, punkty 40-42 oraz orzeczenia tamże cytowane. Patrz wyrok w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur i Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, punkty 55-57; wyrok w sprawie C-392/93, *The Queen/H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, ECLI:EU:C:1996:131, punkt 411; wyrok w sprawach połączonych C-283/94, C-291/94 i C-292/94, *Denkavit i in.*, ECLI:EU:C:1996:387, punkt 49, oraz wyrok w sprawie Case C-302/97 *Konle*, ECLI:EU:C:1999:271, punkt 58.

³⁸⁵ C-420/11, *Leth*, punkty 32 i 44.

³⁸⁶ Tamże, punkty 36 i 44.

³⁸⁷ Jakkolwiek od strony pojęciowej zagadnienia, czy dany przepis wywiera bezpośredni skutek i czy przyznaje jednostkom uprawnienia, są najpewniej odrębne, Trybunał nie przeprowadził między nimi rozróżnienia w żadnej z omawianych powyżej spraw.

³⁸⁸ C-420/11, *Leth*, punkt 47.

³⁸⁹ Jak Trybunał wyjaśnił w wyroku w sprawie C-278/05, *Robins i in.*, ECLI:EU:C:2007:56, punkt 77: Do odnośnych czynników służących do ustalenia, czy doszło do oczywistego i poważnego przekroczenia uprawnień, „należą między innymi - poza stopniem jasności i precyzji naruszonej normy oraz zakresem uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym - umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub wyrządzonej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że stanowisko zajęte przez instytucję wspólnotową mogło przyczynić się do wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem wspólnotowym”. Patrz także C-392/93, *The Queen/H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, punkty 42-45 w odniesieniu do niepoprawnego wdrożenia dyrektywy, w przeciwieństwie do braku wdrożenia.

³⁹⁰ ACCC/C/2007/22 (Francja), ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, punkt 48 i następn.

³⁹¹ ACCC/C/2013/89 (Słowacja), punkt 97.

stanowi przykład dobrych praktyk dotyczących wdrożenia art. 9 ust. 4 KA i tego, jak przeciwdziałać nieodwracalnym szkodom wyrządzonym środowisku, zanim wydany zostanie prawomocny wyrok sądowy³⁹². Jednakże w takim systemie należy dać sądom prawo, jeśli okaże się to potrzebne, nie tylko do wstrzymania wykonania, ale również do wydania decyzji o wcześniejszym wykonaniu. Komitet stwierdził w szczególności, że sądy krajowe mają obowiązek przeprowadzania „*własnych ocen dotyczących ryzyka szkód wyrządzonych środowisku w świetle wszystkich faktów i argumentów istotnych w danej sprawie, biorąc pod uwagę szczególnie ważny interes publiczny związany z ochroną środowiska i potrzebą powzięcia środków zapobiegawczych, żeby przeciwdziałać szkodom wyrządzonym środowisku*”³⁹³. Wymóg ten stosuje się nie tylko do postanowienia dotyczącego utrzymania skutku zawieszającego decyzji, ale również do oceny, czy należy zastosować środek wstrzymania wykonania kwestionowanego działania.

Komitet Aarhus stwierdził również, że jeśli gwarancje finansowe będą wykorzystywane jako czynnik dopuszczający wcześniejsze wykonanie, należy je ustanowić na odpowiednio wysokim poziomie³⁹⁴. Znowuż, powyższe znajduje również zastosowanie do przypadku, gdy decyzja nie została zawieszona, lecz podmiot gospodarczy zostaje zamiast tego zobowiązany do dostarczenia gwarancji finansowych.

1.4.2. Wdrożenie prawa UE

Zgodnie z prawem UE wymóg dostępności środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania jest, ogólnie ujmując, powszechnie przyjęty w orzecznictwie TSUE³⁹⁵. TSUE zastosował tę linię rozumowania w kontekście środowiska w sprawie Krizan, dotyczącej pozwolenia udzielonego na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Trybunał orzekł, że chociaż DEP nie przewiduje *explicite* środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania, skuteczne zapobieżenie tym zanieczyszczeniom zgodnie z DEP „wymaga, aby członkowie zainteresowanej społeczności mieli prawo złożenia do sądu lub właściwego niezależnego i bezstronnego organu wniosku o zarządzenie środków tymczasowych zapobiegających zanieczyszczeniom, również, w razie potrzeby, w drodze czasowego zawieszenia zaskarżonego pozwolenia”³⁹⁶.

Fakt, że DEP nie odwołuje się bezpośrednio do środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania ani do środków tymczasowych, dowodzi możliwości zastosowania tych ustaleń do wszystkich spraw, o których była mowa w rozdziale 2 i 3. TSUE oparł swój wyrok na ogólnym wymogu dotyczącym dostępności środków tymczasowych we wszystkich sporach podlegających prawu UE³⁹⁷ oraz na celu DEP, jakim jest zapobieganie emisjom lub ich redukcja.³⁹⁸ Rozmawianie Trybunału znalazłoby

odpowiednie zastosowanie do wszystkich sporów dotyczących dyrektyw służącym celowi ochrony środowiska.

TSUE w swoich orzeczeniach nie zawarł bardziej szczegółowych wskazówek dla sądów krajowych w zakresie przyznawania środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania. Zasadniczo, decyzje dotyczące środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania pozostawione są autonomii procesowej państw członkowskich, dopóki krajowy system w zakresie wstrzymania wykonania kwestionowanego działania zapewnia, iż środki zaradcze są oparte na zasadzie równowagi i skuteczności.³⁹⁹ Jednakże, jak sugeruje obwieszczenie⁴⁰⁰, orzecznictwo TSUE odnoszące się do środków tymczasowych znajdujących się w jurysdykcji TSUE może zawierać pewne wskazówki dla sądów krajowych dotyczące przyznania środka wstrzymania wykonania kwestionowanego działania⁴⁰¹. TSUE zarządzi środki tymczasowe, gdy „*ich zastosowanie jest prima facie prawnie i faktycznie uzasadnione (fumus boni iuris) oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzenie i wykonanie przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego*”⁴⁰². Trybunał dokona również wyważenia „*w danym wypadku*” występujących interesów⁴⁰³. Trybunał stosuje zatem test oparty na trzech czynnikach, które muszą być spełnione łącznie; są to: (1) charakter *prima facie*, (2) pilność w danym wypadku, (3) wyważenie interesów.

Zastosowanie tych kryteriów można zobaczyć na przykładzie niedawnego postanowienia TSUE w sprawie C-441/17 R, *Komisja Europejska/Rzeczpospolita Polska* dotyczącej pozyskania drewna w puszczy Białowieskiej⁴⁰⁴. W przedmiotowej sprawie polskie Ministerstwo Środowiska zgodziło się na zwiększenie poziomu pozyskania drewna z obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska w odpowiedzi na rozprzestrzenienie się kornika drukarza. Trzeba zauważyć, że w ocenie, czy sprawa ma charakter *prima facie* (1), TSUE, uwzględniając zasadę ostrożności, stwierdził, że skarga w postępowaniu głównym nie jest „*pozbawiona poważnych podstaw*”⁴⁰⁵. Jeśli zaś chodzi o pilność (2), TSUE swoje postanowienie oparł na „*braku, prima facie, informacji naukowych o charakterze wykluczającym ponad wszelką racjonalną wątpliwość*”, że rozpatrywane działania wywołują szkodliwe i nieodwracalne skutki⁴⁰⁶ tym samym częściowo przerzucając ciężar dowodu na stronę pozwaną. W odniesieniu do ważenia interesów (3), Trybunał rozpatrzył argument podnoszony przez władze polskie, że działania miały na celu walkę z gradacją kornika drukarza, lecz uznał, że nie

³⁹² ACCC/C/2012/76 (Bułgaria), punkt 59.

³⁹³ Tamże, punkt 77.

³⁹⁴ Tamże, punkt 80.

³⁹⁵ C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, punkt 21, oraz C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 67.

³⁹⁶ C-416/10, *Krizan*, punkt 109.

³⁹⁷ Tamże, punkt 107.

³⁹⁸ Tamże, punkt 108.

³⁹⁹ Obwieszczenie Komisji, punkt 172.

⁴⁰⁰ Tamże, punkt 173.

⁴⁰¹ TSUE nie zarządzi środków tymczasowych w kontekście odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE, jako że w takich sprawach Trybunał jedynie wydaje wyrok dotyczący określonej kwestii w trakcie postępowania toczącego się przed sądem krajowym. TSUE zarządzi jednak środek tymczasowy, jeśli będzie to stosowne, w procedurze stwierdzenia nieważności aktu prawnego UE (art. 263 TFUE) oraz w ramach postępowania o naruszenie, wszczętego przez Komisję (art. 258 TFUE).

⁴⁰² Patrz postanowienie w sprawie C-441/17 R, *Komisja Europejska/Rzeczpospolita Polska*, ECLI:EU:C:2017:877, punkt 29 oraz orzecznictwo tamże powoływane.

⁴⁰³ Tamże.

⁴⁰⁴ Tamże.

⁴⁰⁵ Tamże, punkt 42.

⁴⁰⁶ Tamże, punkt 61.

ma on poparcia⁴⁰⁷, zaś w zakresie argumentów dotyczących wykorzystania gospodarczego puszczy orzekł, że „nie wydaje się, by wartość takich interesów była większa od wartości interesu w zachowaniu siedlisk i gatunków, których sprawa dotyczy”⁴⁰⁸.

Ustalenia te mogą być także użyteczne dla sędziego sądu krajowego, który rozpatruje wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w sporze dotyczącym środowiska.

1.5. Niestosowanie aktów prawnych uniemożliwiających zastosowanie środków zaradczych

Jeśli chodzi o środki zaradcze określone w punktach 1.1.-1.4., sędziowie sądów krajowych zasadniczo są zobowiązani stosować te środki, które są dostępne na podstawie prawa procesowego (zasada krajowej autonomii proceduralnej)⁴⁰⁹. Co jednak w przypadku, gdy sędzia krajowy nie może uwzględnić środka zaradczego ze względu na obowiązujące wymogi krajowego prawa proceduralnego, np. w świetle upływu terminu?

W kontekście odpowiedzialności państwa (pkt 1.3.3 powyżej) i środków tymczasowych (pkt 1.4) Trybunał określił minimalne kryteria, które muszą obowiązywać niezależnie od krajowej autonomii proceduralnej. W odniesieniu do odpowiedzialności państwa Trybunał Sprawiedliwości podał niezależne kryteria, które sądy krajowe obowiązane są stosować, nawet jeśli mogą w granicach swojego uznania stosować kryteria mniej surowe.⁴¹⁰ W sprawie *Factortame* Trybunał Sprawiedliwości orzekł (nie odnosząc się do krajowej autonomii proceduralnej), że „sądy krajowe rozstrzygające spory dotyczące prawa wspólnotowego zobowiązane są nie zastosować normy prawa krajowego, jeżeli uznają, że stanowi ona jedyną przeszkodę dla zarządzenia przez nie środków tymczasowych”⁴¹¹.

Pomijając te konkretne kryteria, sądy krajowe są, ogólnie rzecz biorąc, związane zasadami równowagi i skuteczności. Przykładowo, w sprawie *Stadt Wiener Neustadt* Trybunał stwierdził, że zasadniczo krajowe prawo proceduralne może ustanawiać termin trzech lat na zaskarżenie pozwolenia na inwestycję podlegającą OOS⁴¹². Orzekł jednak, że termin taki nie może prowadzić do tego, że po jego upływie inwestycja będzie uznawana za „dozwolon[ą] przez prawo w kontekście obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko”⁴¹³. Innymi słowy, obowiązek przeprowadzenia OOS nadal znajduje zastosowanie. Powołując się na wyrok w sprawie *Wells*, Trybunał dodał, że państwa członkowskie są zobowiązane do naprawienia wszystkich szkód wyrządzonych środowisku⁴¹⁴.

Trybunał przeszedł następnie do reguł proceduralnych znajdujących zastosowanie do takiej skargi o odszkodowanie. Orzekł po pierwsze, że warunki dotyczące tego, czy władze

publiczne mają obowiązek naprawić szkody wyrządzone środowisku, zależą od prawa krajowego⁴¹⁵. Co więcej, krajowe prawo procesowe może zasadniczo nakładać ograniczenia proceduralne, takie jak termin na dochodzenie odszkodowania⁴¹⁶. Trybunał stwierdził jednak, że zasady równowagi i skuteczności tak czy inaczej znajdują zastosowanie, a zatem musi istnieć możliwość złożenia powództwa o naprawę szkody wyrządzonej środowisku „na rozsądnych warunkach”⁴¹⁷. Na tej podstawie Trybunał orzekł również, że dopóki skarżący nie dopuścił się przekroczenia terminu na dochodzenie środka zaradczego, należy uznać, że zachował także termin na złożenie skargi o odszkodowanie za naruszenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko⁴¹⁸.

Sprawa ta dowodzi, że sądy krajowe są w obowiązku odstąpić od stosowania sprzecznych przepisów prawa krajowego, które uniemożliwiają im przyznania środka zaradczego opartego na zasadzie skuteczności i równowagi, przy czym ustalenie, kiedy taki przypadek zachodzi, wymaga oceny „zasadności” i zależeć będzie w znacznej mierze od kontekstu. Zgodnie z tym, co Trybunał orzekł w sprawie *Peterbroek*, „(...) każdy przypadek, w którym istnieją wątpliwości, czy krajowe przepisy proceduralne uniemożliwiają stosowanie prawa wspólnotowego lub nadmiernie utrudniają jego stosowanie, należy analizować poprzez odniesienie do roli takiego przepisu w procedurze, stanu zaawansowania postępowania przed sądami krajowymi i jego cech szczególnych, rozpatrywanych jako całość. W świetle takiej analizy należy, jeśli to zasadne, interpretować podstawowe zasady krajowego systemu sądownictwa, takie jak zapewnienie prawa do obrony, zasadę pewności prawa i prawidłowego przebiegu postępowania”⁴¹⁹.

⁴⁰⁷ Tamże, punkty 73-76.

⁴⁰⁸ Tamże, punkt 77.

⁴⁰⁹ Patrz np. C-201/02, *Wells*, punkt 68 (również cytowany powyżej).

⁴¹⁰ C-46/93 oraz C-48/93, *Brasserie du Pecheur i Factortame*, punkt 66.

⁴¹¹ C-213/89, *Factortame*, punkt 23.

⁴¹² C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punkt 42.

⁴¹³ Tamże, punkt 43.

⁴¹⁴ Tamże, punkty 45-46.

⁴¹⁵ Tamże, punkt 47.

⁴¹⁶ Tamże.

⁴¹⁷ Tamże.

⁴¹⁸ Tamże, punkt 48.

⁴¹⁹ C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS/ Belgia* ECLI:EU:C:1995:437, punkt 14.

2. Procedury bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty

Art. 9 ust. 4 KA wymaga również, żeby procedury na podstawie art. 9 były bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty.

Wymogi te przekopiowano słowo w słowo w art. 11 ust. 4 dyrektywy OOŚ, art. 25 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych i art. 23 dyrektywy Seveso III.

W przypadku skarg zarzucających naruszenie innych dyrektyw UE, które nie wdrażają art. 9 ust. 4 KA, wymóg, żeby procedury były bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty, wynika z trzech różnych źródeł: (1) obowiązku wykładni krajowego prawa proceduralnego zgodnie z art. 9 ust. 4 KA, biorąc pod uwagę ustalenia ze sprawy *North East Pylon*; (2) ogólnych zasad skuteczności i równoważności obowiązujących w ramach prawa UE; oraz (3) praw podstawowych, takich jak art. 47 KPP, biorąc pod uwagę ustalenia ze sprawy *Edwards*.

W odniesieniu do punktu (1) TSUE –w kontekście kosztu postępowania w sprawie *North East Pylon* – bezpośrednio potwierdził możliwość zastosowania art. 9 ust. 4 KA do wszystkich skarg na podstawie art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 KA. W powołanej sprawie Trybunał potwierdził, że chociaż zarówno art. 9 ust. 3 KA, jak i art. 9 ust. 4 są pozbawione bezpośredniej skuteczności, „sąd krajowy powinien dokonać wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, tak aby koszty postępowań sądowych były niedyskryminacyjne”⁴²⁰. Opierając się na wyroku w sprawie *Klohn*⁴²¹, widzimy, że zasadniczo ten sam przypadek ma miejsce, niezależnie od tego, czy skarżący powołuje się na przepis dyrektywy wdrażającej art. 9 ust. 4 KA (np. art. 11 ust. 4 dyrektywy OOŚ) czy – jeśli brak takiego przepisu – bezpośrednio na art. 9 ust. 4 KA. Co więcej, nic nie sugeruje, że ten tok rozumowania nie stosuje się do wymogu, żeby procedura była terminowa i bezstronna. Jakikolwiek wymóg, żeby procedura była terminowa, nie jest sam w sobie wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, żeby mógł być stosowany bezpośrednio⁴²², sądy krajowe muszą interpretować krajowe prawo proceduralne w sposób zgodny z art. 9 ust. 4 KA.

Jeśli chodzi o punkty 2 i 3, w wyroku w sprawie *Edwards* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że:

„wymóg «niedyskryminacyjnego ze względu na koszty» charakteru postępowania wiąże się w dziedzinie środowiska z wymogiem przestrzegania prawa do skutecznej skargi, któremu poświęcony został art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także z zasadą skuteczności, zgodnie z którą zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego

Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”⁴²³.

Trybunał potwierdził tym samym, że wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru stanowi część zasad ogólnych prawa UE i nie ogranicza się do przypadków, kiedy został on bezpośrednio odzwierciedlony w dyrektywie. Jakkolwiek stanowisko Trybunału w wyroku w sprawie *Edwards* ograniczało się do wymogu „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowania na podstawie art. 9 ust. 4 KA, zdaje się, że ten sam wniosek można wyciągnąć w zakresie wymogu, żeby postępowanie było bezstronne, oparte na zasadzie równości i terminowe.

Po pierwsze, wymóg bezstronności, równości i terminowości odnosi się do faktu, że korzystanie z uprawnień nie może być w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, tj. do zasady skuteczności. Ustalenia te mogłyby zostać włączone do oceny, czy stosowne regulacje proceduralne są mniej korzystne niż zasady dotyczące postępowań krajowych. Przykładowo w sprawie *Steffensen* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, krajowe zasady proceduralne dotyczące dopuszczalności dowodów należy rozważyć w świetle zasady skuteczności i równoważności⁴²⁴.

Po drugie, art. 47 KPP obejmuje elementy właściwe dla zasady bezstronności i terminowości postępowań. Na przykład wymóg przyznania skutecznych środków prawnych zakłada, że postępowanie będzie bezstronne i terminowe. Co więcej, art. 47 ust. 2 KPP i art. 6 ust. 1 EKPCz wyraźnie stanowią, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”. Ponownie w sprawie *Steffensen* Trybunał Sprawiedliwości zastosował art. 6 ust. 1 EKPCz i odwołał się do stosownego orzecznictwa ETPCz dotyczącego sprawiedliwego procesu w kontekście reguł dopuszczalności dowodów⁴²⁵. Co więcej, fakt, że procedury mają stosować się w równym stopniu do wszystkich ludzi, składa się na część zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 21 ust. 2 KPP, i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, określonego w art. 18 TFUE.

Wymogi te zostały bardziej szczegółowo opisane poniżej:

2.1. Bezstronne i oparte na zasadzie równości

Wymóg, żeby procedury odwoławcze były bezstronne i oparte na zasadzie równości, wywiera wpływ na koszty i czas trwania procedur odwoławczych, co rozważamy w dwóch kolejnych punktach. Co więcej, pojęcia te interpretowane są w taki sposób, że obejmują one cały szereg konkretnych wymogów, o których mowa poniżej.

Przewodnik po wdrożeniu określa wiele aspektów

⁴²⁰ C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185, punkty 52 i 57.

⁴²¹ Wyrok w sprawie C-167/17 *Klohn*, ECLI:EU:C:2018:833.

⁴²² Obwieszczenie Komisji, punkt 200.

⁴²³ C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, ECLI:EU:C:2013:221, punkt 33. Patrz także obwieszczenie Komisji, punkt 177.

⁴²⁴ C-276/01, *Steffensen*, ECLI:EU:C:2003:228, punkty 63-68.

⁴²⁵ C-276/01, *Steffensen*, punkty 69-70.

dotyczących wymogu bezstronności postępowania:

- procedura odwoławcza oraz prawomocna decyzja lub prawomocny wyrok muszą być „bezstronne, wolne od uprzedzeń, faworyzowania i nieskażone interesem własnym”⁴²⁶;
- procedury znajdują zastosowanie „w równym stopniu do wszystkich ludzi, niezależnie od ich sytuacji ekonomicznej, pozycji społecznej, przynależności etnicznej, narodowości i innych kryteriów tego rodzaju”⁴²⁷;
- społeczeństwo musi posiadać stosowne informacje o procedurze odwoławczej i rezultacie odwołania.⁴²⁸
- W swoich ustaleniach Komitet dodał także poniższe kryteria:
- terminy dotyczące wszczęcia postępowania odwoławczego muszą być jasno określone⁴²⁹;
- skarżący musi zostać powiadomiony o nadchodzącej rozprawie⁴³⁰;
- organ odwoławczy musi odnieść się do wszystkich zarzutów podniesionych przez skarżącego⁴³¹;
- prawomocna decyzja z procedury odwoławczej musi zostać ogłoszona w sposób terminowy⁴³²;
- podanie uzasadnienia w odniesieniu do decyzji organu odwoławczego⁴³³.

Jeśli chodzi o wymóg równości, Przewodnik stosowania podaje, że oznacza to obowiązek „powstrzymania się od stosowania prawa w nadmiernie surowy i techniczny sposób”⁴³⁴.

Czynników powyższych nie należy postrzegać jako wyczerpującej listy, ale raczej jako wskazówkę dotyczącą szerszego znaczenia terminów „bezstronny” i „oparty na zasadzie równości”.

2.2. Terminowe

Art. 9 ust. 4 KA wymaga, żeby procedury były terminowe. W celu ustalenia, czy procedury odwoławcze można uznać za przewlekłe, komitet stwierdził, że należy ocenić „poziom skomplikowania kwestii faktycznych i prawnych w danej sprawie lub kwestii podnoszonych przez skarżącego”⁴³⁵. Komitet zapożyczył te kryteria z orzecznictwa ETPCz, zaznaczając przy tym, że wyroki ETPCz nie miały w kontekście KA „bezpośredniego stosowania”⁴³⁶. Komitet zwrócił także uwagę, że pojawiają się pewne rozbieżności dotyczące wymogu terminowości procedur zgodnie z art. 9 ust. 1 KA, art. 9 ust. 2 i ust. 3 KA.

2.2.1. Dostęp do informacji (art. 9 ust. 1 KA)

Drugi akapit art. 9 ust. 1 KA nie tylko wymaga, żeby była możliwość skorzystania z sądowej procedury odwoławczej, ale również nakłada obowiązek „dostęp[ui] do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne

rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd”. Ten sam wymóg znaleźć można w art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który reguluje krajowe procedury kontroli w zakresie żądania ujawnienia informacji. W niektórych państwach członkowskich kontrola taka jest przeprowadzana przez komisarza ds. informacji lub rzecznika praw obywatelskich. Komitet zauważył, że w takiej procedurze (w tym wypadku przed parlamentarnym rzecznikiem praw obywatelskich) istnieje bardziej paląca konieczność działania „bez zbędnej zwłoki” oraz że terminy na podstawie art. 4 ust. 2 i ust. 7 KA (tj. 15 dni roboczych lub 30 dni roboczych w przypadku skomplikowanych spraw) „wskazują” na odpowiedni czas na przeprowadzenie takiej procedury odwoławczej⁴³⁷. Z tego względu Komitet uznał, że trwająca 2,5 roku procedura odwoławcza przed rzecznikiem praw obywatelskich (ponowne rozpoznanie przez Ministra – 11 miesięcy i okres 8 miesięcy dla rzecznika), zanim rzecznik wydał ostateczną decyzję, była niezgodna z Konwencją⁴³⁸.

Po drugie, Komitet podkreślił również na bardziej ogólnym poziomie, że „czas ma pierwszorzędne znaczenie w wielu żądaniach dostępu do informacji, ponieważ informacja może służyć umożliwieniu uczestnictwa w trwającej procedurze decyzyjnej”⁴³⁹. Stosując powyższy test, Komitet orzekł, że „sprawa w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska nie jest skomplikowana ani faktycznie, ani prawnie” i – po drugie – wymaga szybkiej decyzji ostatecznej, jeśli żądane informacje mogą pozwolić wnioskodawcom na bardziej efektywne uczestnictwo⁴⁴⁰.

2.2.2. Inne skargi (art. 9 ust. 2 i ust. 3 KA)

Te szczegółowe wymogi odnoszące się do żądań dostępu do informacji są uzasadnione również faktem, że w takich postępowaniach – w przeciwieństwie do żądań złożonych na podstawie art. 9 ust. 2 i ust. 3 KA – środki tymczasowe nie są zazwyczaj dostępne. Z kolei wymóg, żeby procedura odwoławcza była terminowa, jest – w zakresie art. 9 ust. 2 i ust. 3 KA – związany z wymogiem zastosowania „jeśli okaże się to potrzebne, [środek] wstrzymania[ui] wykonania kwestionowanego działania”. Biorąc pod uwagę brak środków tymczasowych, wymóg terminowości procedury odwoławczej jest ostrzejszy niż zwykle, co ma zapewnić, że środki zaradcze zachowają skuteczność. Widać to na przykładzie ustaleń komitetu w komunikacie ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), gdzie wyjaśniono, że decyzja o zawieszeniu musi być wydana przed rozpoczęciem budowy, tj. procedura odwoławcza musi dobiec końca, zanim inwestycja wywrze wpływ na środowisko⁴⁴¹.

⁴²⁶ Przewodnik stosowania, s. 201, również w odniesieniu do art. 3 ust. 9 KA, lecz z naciskiem na to, że zakaz dyskryminacji z art. 9 ust. 3 AK wykracza poza kryteria podane w tym przepisie.

⁴²⁷ Przewodnik stosowania str. 201.

⁴²⁸ Tamże, s. 201.

⁴²⁹ ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), punkt 139.

⁴³⁰ ACCC/C/2004/06 (Kazachstan), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, punkt 28.

⁴³¹ Tamże, punkt 26.

⁴³² Tamże, punkt 29.

⁴³³ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), punkt 96.

⁴³⁴ Przewodnik stosowania, str. 201.

⁴³⁵ ACCC/C/2012/69 (Rumunia), punkt 87.

⁴³⁶ Tamże.

⁴³⁷ ACCC/C/2013/83 (Norwegia), ECE/MP.PP/C.1/2017/16, punkty 88 i 90.

⁴³⁸ Tamże, punkt 91.

⁴³⁹ Tamże, punkt 88.

⁴⁴⁰ ACCC/C/2012/69 (Rumunia), punkt 87.

⁴⁴¹ ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, punkt 112.

Co więcej, nawet jeśli udzielenie środków tymczasowych czy wydanie wyroku w rozsądnym terminie nie jest konieczne, żeby przeciwdziałać nieodwracalnym szkodom wyrządzonym środowisku, postępowanie sądowe nie powinno być przewlekłe. Trzeba bowiem uwzględnić dodatkowo „poziom skomplikowania kwestii faktycznych i prawnych w danej sprawie lub kwestii podnoszonych przez skarżącego” oraz inne istotne czynniki⁴⁴².

2.3. Koszty

Ostatni z wymogów proceduralnych, o których mowa w art. 9 ust. 4 KA, dotyczy kosztów procedury sądowej. Koszty nie mogą mieć „charakteru dyskryminacyjnego”, a rozstrzygnięcie dotyczące kosztów musi być „sprawiedliwe”. Komitet i TSUE przyjmowały generalnie podobną interpretację tego wymogu, zatem orzecznictwo obu tych organów rozważamy poniżej łącznie. Jakkolwiek zarówno Komitet, jak i TSUE przyznają, że zdarzają się racjonalne rozstrzygnięcia dotyczące kosztów⁴⁴³, obie instytucje podjęły decyzję o opracowaniu bardziej surowych wymogów w tym zakresie.

Po pierwsze, zarówno Komitet, jak i TSUE utrzymują, że kwestię, czy koszty mają charakter dyskryminacyjny, należy oceniać w kontekście wszystkich kosztów poniesionych przez skarżącego⁴⁴⁴.

Po drugie, zarówno komitet, jak i TSUE podkreślają, że ocena powinna przyznać należytą wagę celowi ochrony środowiska. Komitet orzekł: „sądy w rozstrzygnięciach dotyczących kosztów powinny zwrócić należną uwagę na to, że sprawy dotyczące środowiska leżą w interesie publicznym”⁴⁴⁵. TSUE nie wyraził się aż tak jasno w tej kwestii, lecz orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek uwzględnić „zarówno interes tej chcącej bronić swych praw osoby, jak i związany z ochroną środowiska interes ogólny”⁴⁴⁶.

Wreszcie, zarówno komitet, jak i TSUE zgodzili się, że w zakresie ograniczenia odpowiedzialności z tytułu kosztów na podstawie art. 9 ust. 4 KA wyróżnić można komponent obiektywnej i subiektywnej.

2.3.1. Analiza obiektywna

Komitet określił następujące kryteria obiektywne, jakie należy wziąć pod uwagę w analizie, czy system kosztów jest zgodny z art. 9 ust. 4 KA:

- jak dalece skargi składane przez organizacje pozarządowe przyczyniają się do poprawy ochrony środowiska i wdrożenia prawa ochrony środowiska;
- oczekiwany wpływ ustanowienia nowej opłaty na liczbę skarg składanych przez organizacje pozarządowe; oraz
- opłaty za dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w porównaniu do opłat za dostęp

do wymiaru sprawiedliwości w innych sprawach⁴⁴⁷.

Zastosowawszy ten test w komunikacie przeciwko Danii, komitet orzekł, że opłata sądowa w wysokości 3 000 duńskich koron (w tamtym czasie odpowiadająca ok. 400 euro) była zasadniczo niezgodna z wymogiem, żeby opłaty sądowe nie miały dyskryminacyjnego charakteru⁴⁴⁸.

Test ustalony przez TSUE w tym zakresie ma za zadanie ustalić, czy koszty są „obiektywnie nieracjonalne”, niezależnie od osobistej sytuacji skarżącego. W tej sprawie Trybunał orzekł, jak poniżej:

„Oceny [kosztów] nie można zatem przeprowadzać, jedynie odnosząc się do sytuacji ekonomicznej zainteresowanego, lecz należy ją również oprzeć o obiektywną analizę kwoty kosztów, zwłaszcza jeśli (...) jednostki i ich stowarzyszenia w naturalny sposób mają do odegrania aktywną rolę w ochronie środowiska. W tym zakresie nie można w pewnych przypadkach postrzegać kosztów postępowania jako obiektywnie nieracjonalnych. Koszty postępowania nie mogą zatem przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani też nie można ich w każdym razie postrzegać jako obiektywnie nieracjonalnych”⁴⁴⁹.

W sprawie *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek przyznać ochronę w przypadku, gdy koszt postępowania jest obiektywnie nieracjonalny, tj. niezależny od osobistej sytuacji skarżącego. Fakt, że krajowy sąd w Wielkiej Brytanii nie mógł wydać takiego postanowienia, uznano za niezgodny z wymogiem dotyczącym braku charakteru dyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania⁴⁵⁰.

2.3.2. Analiza subiektywna

Jeśli chodzi o „subiektywny” element wymogu, żeby koszty nie miały charakteru dyskryminacyjnego, komitet stanął na stanowisku, że należy rozważyć indywidualną sytuację skarżącego.

W odniesieniu do osobistej sytuacji organizacji pozarządowych, komitet wskazał, że czynniki te obejmują:

„(...) wysokość składki członkowskiej, liczbę członków i wielkość zasobów przeznaczonych na dostęp do wymiaru sprawiedliwości w porównaniu do innych przedmiotów działalności”⁴⁵¹.

Komitet uznał również, że należy przyrzeć się temu, czy pozwany przyczynił się do kosztów poniesionych w postępowaniu, co w omawianej sprawie miało miejsce ze względu na to, że pozwany odmówił udziału w wyborze niezależnego eksperta.⁴⁵² Sąd duński wydał postanowienie tymczasowe, które stanowiło, że operator stacji recyklingowej i kompostowni ma zakaz emisji zapachów o szkodliwym stężeniu. Sąd powierzył dwóm lokalnym urządóm (agencji ochrony środowiska i radzie miejskiej) zadanie ustalenia, czy doszło do przekroczenia dozwolonego poziomu. Władze publiczne wyraziły wątpliwość co do swojej bezstronności w tej sprawie i zasugerowały, żeby strony zamiast tego wyznaczyły niezależnego eksperta, który przejąłby tę funkcję. Skarżący

⁴⁴² ACCC/C/2012/69 (Rumunia), punkt 87.

⁴⁴³ Jeśli chodzi o TSUE, Patrz wyroki w sprawach C-427/07, *Komisja/Irlandia*, ECLI:EU:C:2009:457, punkt 92 i C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2014:67, punkt 25. Jeśli chodzi o komitet, Patrz ACCC/C/2008/33 (UK), punkt 135.

⁴⁴⁴ ACCC/C/2012/77 (UK), ECE/MP.PP/C.1/2015/3, punkt 72; C-260/11, *Edwards*, punkt 28.

⁴⁴⁵ ACCC/C/2014/111 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2017/20 punkt 75 i ACCC/C/2008/33 (UK), punkt 134.

⁴⁴⁶ C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 45.

⁴⁴⁷ ACCC/C/2011/57 (Dania), ECE/MP.PP/C.1/2012/7, punkt 48.

⁴⁴⁸ Tamże, punkt 52.

⁴⁴⁹ C-260/11, *Edwards*, punkt 40.

⁴⁵⁰ C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 57.

⁴⁵¹ ACCC/C/2011/57 (Dania), punkt 47.

⁴⁵² ACCC/C/2008/23 (Wielka Brytania), punkt 52.

w związku z tym poprosili, żeby operator wskazał takiego eksperta, ale operator odmówił. Doprowadziło to ostatecznie do uchylenia postanowienia tymczasowego i obciążenia skarżących niekorzystnymi dla nich kosztami. Komitet orzekł, że w takim wypadku operator przyczynił się do kosztów poniesionych przez skarżących, ponieważ odmówił wyznaczenia eksperta.

Jeśli chodzi o subiektywny komponent analizy, TSUE wskazał po pierwsze, że w ocenie, czy wydanie postanowienie o kosztach jest uzasadnione, należy uwzględnić partykularne interesy skarżącego. Innymi słowy, nie trzeba wykazać, że koszty były obiektywnie nieracjonalne czy że skarga została złożona w interesie publicznym⁴⁵³. W odniesieniu do samej oceny, Trybunał orzekł, że należy przeanalizować, czy koszty postępowania przekraczały zasoby finansowe zainteresowanej osoby, w związku z czym ocena ta „nie może (...) opierać się jedynie na określonych szacunkowo możliwościach finansowych „przeciętnego” skarżącego, ponieważ tego rodzaju dane mogą pozostawać jedynie w luźnym związku z sytuacją, w której znajduje się zainteresowany”⁴⁵⁴. Uznał ponadto, że sądy krajowe mogą wziąć pod uwagę:

„sytuację stron postępowania, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie sprawa ma dla niego oraz dla ochrony środowiska, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również potencjalną pochopność skargi na poszczególnych etapach postępowania (...), ale także, w stosownym wypadku, koszty, które zostały już poniesione w tym sporze we wcześniejszych instancjach”⁴⁵⁵.

Trybunał podkreślił również, że fakt, iż skarżący nie został powstrzymany przed wszczęciem postępowania „nie wystarcza (...) do uznania, iż dane postępowanie nie ma w jego przypadku dyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru”⁴⁵⁶.

Trybunał wyjaśnił także, że ograniczenie odpowiedzialności z tytułu kosztów należy zapewnić przez cały czas trwania postępowania, w tym na etapie pierwszej lub też drugiej apelacji⁴⁵⁷. W kontekście postępowania dot. OOS stwierdził też wyraźnie, że dyskryminacyjny charakter kosztów dotyczy wszystkich kosztów wynikających z uczestnictwa w postępowaniu sądowym⁴⁵⁸.

2.3.3. Wynikłe ograniczenia swobody uznania sądów

Komitet stanął na stanowisku, że dopuszczalne jest pozostawienie ustalenia wysokości kosztów w gestii sądów krajowych pod warunkiem jednak, że istnieją wystarczające mechanizmy zapewniające, że koszty te nie będą miały charakteru dyskryminacyjnego i że sąd weźmie pod uwagę interes publiczny skargi i będzie bezstronny w stosunku do skarżącego⁴⁵⁹. Zdaniem komitetu nie ma to miejsca w

systemie, gdzie „ani władza ustawodawcza, ani sądownicza nie dały jakichkolwiek wiążących wskazówek zapewniających, że koszty nie będą miały charakteru dyskryminacyjnego”⁴⁶⁰.

W ustaleniach podanych w komunikacie ACCC/C/2014/111 (Belgia) Komitet zestawiał sytuację panującą w Wielkiej Brytanii z systemem belgijskim, który również dawał sądom swobodę uznania w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach, lecz w ściśle określonych granicach ustawowych. Mianowicie, krajowy system w omawianej sprawie przewidywał ryczałtową opłatę, którą skarżący po przegraniu sporu jest zobowiązany zapłacić (w czasie sporu – 1 320 € w przypadku spraw, których wartości nie da się wyrazić w kategoriach pieniężnych), przy czym sędzia krajowy mógł dokonać korekty takiej kwoty w pewnym przedziale (w czasie sporu – 82,50 € a 11 000 €). Dokonując korekty kosztów w tym przedziale, sędzia może wziąć pod uwagę „zdolności finansowe strony, która przegrała spór, jako czynnik decydujący o obniżeniu kosztu, a także inne stosowne aspekty sprawy, takie jak poziom skomplikowania, koszty przyznane na zasadzie umownej stronie, która wygrała spór, czy „oczywiście nieracjonalny charakter sytuacji”⁴⁶¹. Komitet uznał, że chociaż ryczałtowa kwota kosztów miałaby dla niektórych skarżących charakter dyskryminacyjny, to, zważywszy na prawo sędziego do zmiany tej kwoty, ten stan prawny sam w sobie nie narusza art. 9 ust. 4 Konwencji⁴⁶².

Trybunał Sprawiedliwości przyjął podobne podejście w swoim wyroku w sprawie *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*. Trybunał stwierdził po pierwsze, że „zakres uznania, jakim dysponuje sąd w ramach stosowania w konkretnych sprawach krajowego reżimu prawnego kosztów postępowania, nie może być sam w sobie uznawany za niezgodny z wymogiem dotyczącym braku dyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowania”⁴⁶³. Uznał jednak, że panujące w Wielkiej Brytanii zasady w tej kwestii nie były wystarczająco jasne i precyzyjne. Orzekł mianowicie, że nie można zasadnie wymagać, żeby sędzia krajowy był zmuszony „do przeprowadzenia analizy i oceny zakresu – będącego zresztą przedmiotem dyskusji – różnych decyzji sądów krajowych”, żeby dokonać rozstrzygnięcia o kosztach w danej sprawie. Trybunał stwierdził, że zapewnienie skuteczności konkretnych praw jednostek wynikających z prawa UE wymaga, żeby państwa członkowskie przyjęły „jednoznaczne reguły” odnoszące się do ograniczania odpowiedzialności z tytułu kosztów⁴⁶⁴.

⁴⁵³ C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 57.

⁴⁵⁴ C-260/11, *Edwards*, punkt 41 oraz C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 48.

⁴⁵⁵ C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, cytata za: C-260/11 *Edwards*, punkt 42.

⁴⁵⁶ C-260/11, *Edwards*, punkt 49 oraz C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*.

⁴⁵⁷ C-260/11, *Edwards*, punkt 44.

⁴⁵⁸ C-427/07, *Komisja/Irlandia*, punkt 92.

⁴⁵⁹ ACCC/C/2008/33 (UK), punkt 135.

⁴⁶⁰ Tamże. W swoim sprawozdaniu z szóstej sesji spotkania stron komitet przeanalizował szczegółowo brytyjski system dotyczący kosztów. Rozważył w nim między innymi możliwość zastosowania ograniczenia odpowiedzialności z tytułu kosztów do wszystkich skarg złożonych na podstawie art. 9 KA, stosowany maksymalny poziom kosztów, koszty postępowania z wieloma skarżącymi, ograniczenie odpowiedzialności z tytułu kosztów w przypadku odwołania, wymóg, żeby skarżący przedstawił harmonogram rzeczowych zasobów, ograniczenie odpowiedzialności z tytułu kosztów na wszystkich etapach postępowania, zobowiązania odszkodowawcze skarżącego oraz ochronę interwencji i podmiotów finansujących postępowanie w różnych systemach obowiązujących w Anglii/Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Patrz Sprawozdanie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus dot. przestrzegania przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej swoich obowiązków na podstawie Konwencji, ECE/MP.PP/2017/46, dostępne pod adresem: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MPPP_2017_46_E.pdf>.

⁴⁶¹ ACCC/C/2014/111 (Belgia), punkty 67.

⁴⁶² Tamże, punkty 69-71.

⁴⁶³ C-530/11, *Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 54.

⁴⁶⁴ Tamże, punkt 56. Patrz podobną sprawę C-427/07, *Komisja/Irlandia*, punkty 92-94.

2.3.4. Możliwość zastosowania w trakcie całego postępowania

W sprawie *North East Pylon* Trybunał Sprawiedliwości przyjrzał się wymogom art. 11 ust. 4 dyrektywy OOS, stanowiącym, że koszty nie powinny mieć dyskryminacyjnego charakteru. Trybunał na początku wyjaśnił, że ograniczenie odpowiedzialności z tytułu kosztów musi znajdować zastosowanie do wszystkich kosztów poniesionych przez zainteresowaną stronę, z tego względu stosuje się także do postępowań o wyrażenie zgody na złożenie skargi, jeśli krajowe prawo proceduralne nakłada wymóg przeprowadzenia takiej procedury⁴⁶⁵. W oparciu o wcześniejsze orzecznictwo ten sam wymóg stosuje się także do postępowań odwoławczych.

Trybunał przeanalizował następnie, czy art. 11 ust. 4 dyrektywy OOS, który wdraża art. 9 ust. 2 KA w związku z art. 9 ust. 4 KA, stosuje się do skargi w całości czy tylko do tych zarzutów, które dotyczą przepisów dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa. Trybunał opowiedział się za tym drugim stanowiskiem⁴⁶⁶. Z drugiej strony, koszty dotyczące innych zarzutów podnoszonych w sporze (odnoszące się do innych przepisów prawa UE czy prawa krajowego) objęte są art. 9 ust. 3 w związku z art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus⁴⁶⁷.

Ten podział między kosztami poniesionymi w związku z zarzutami objętymi art. 9 ust. 2 KA a tymi objętymi art. 9 ust. 3 KA może wydawać się akademicki, jako że obie kategorie podlegają art.

9 ust. 4 KA. Jednakże poczynione przez Trybunał rozróżnienie między roszczeniami jest niezgodne z wymogami art. 9 KA.

Po pierwsze, jak zostało omówione szczegółowo w rozdziale 2, art. 9 ust. 2 KA nakłada na sądy obowiązek rozważenia legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych działań lub zaniechań, których skarga dotyczy. Nie ogranicza się to do wymogu udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 KA ani do naruszenia prawa ochrony środowiska (w odróżnieniu od art. 9 ust. 3 KA). Sądy krajowe powinny zatem mieć obowiązek, na podstawie art. 9 ust. 2 KA, ograniczenia odpowiedzialności z tytułu kosztów w zakresie jakiegokolwiek roszczenia kwestionującego legalność z przyczyn merytorycznych lub formalnych działania lub zaniechanie⁴⁶⁸.

Po drugie, jak sam Trybunał zauważył, „ograniczenie odpowiedzialności z tytułu kosztów musi znajdować zastosowanie do wszystkich kosztów poniesionych przez zainteresowaną stronę”⁴⁶⁹. Wymóg ten nie dopuszcza rozróżnienia kosztów poniesionych przez zainteresowaną stronę w procedurach podpadających pod art. 9 ust. 1, ust. 2 czy ust. 3 KA. Ocena, czy koszty mają charakter dyskryminacyjny, musi zostać dokonana niezależnie od przepisów, pod które roszczenia w danej procedurze podpadają. Sądy krajowe będą zatem w obowiązku interpretować te dwie kategorie roszczeń, tj. aspekty dotyczące udziału społeczeństwa z jednej strony i zgodność z prawem krajowym lub UE dotyczącym ochrony środowiska z drugiej, wystarczająco szeroko, żeby objąć koszty poniesione przez skarżącego ogółem.

⁴⁶⁵ C-470/16, *North East Pylon*, punkt 34. Patrz także C-530/11, *Komisja / Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, punkt 44.

⁴⁶⁶ C-470/16, *North East Pylon*, punkt 36.

⁴⁶⁷ Tamże, punkt 58.

⁴⁶⁸ Opiera się to na fakcie, że państwa członkowskie UE są także stronami konwencji z Aarhus.

⁴⁶⁹ C-470/16 *North East Pylon*, punkt 30 oraz C-260/11 *Edwards*, punkt 28.

3. Rozpowszechnianie i odpowiednie mechanizmy udzielania pomocy

3.1. Mechanizmy udzielania pomocy

Zgodnie z art. 9 ust. 5 KA Strony „rozważ[ą] stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Jak wyjaśniono w Przewodniku stosowania, wymóg stworzenia mechanizmów udzielania pomocy nie ogranicza się do barier finansowych, ale dotyczy również innych ograniczeń uniemożliwiających skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości⁴⁷⁰. Niemniej jednak artykuł ten stosowano przede wszystkim w kontekście barier finansowych.

W tej kwestii Komitet stwierdził, iż zastosowanie trybu oznajmującego wskazuje, że jest to prawny obowiązek i że Strony mogą dopuścić się naruszenia konwencji, przynajmniej w związku z art. 9 ust. 4 KA. Zgodnie z powyższym Komitet uznał, że stworzenie mechanizmu udzielania pomocy prawnej, który był dostępny wyłącznie dla zasobnych organizacji pozarządowych, oznaczało, iż „zainteresowana Strona nie

wzięła pod uwagę utworzenia odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy”, a zatem naruszyła art. 9 ust. 5 KA oraz wymóg z art. 9 ust. 4 KA dotyczący dostarczenia środków, które będą bezstronne i oparte na zasadzie równości⁴⁷¹. Co więcej, wymóg odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy może być także uwzględniony w rozważaniach o kosztach danego systemu (zob. omówienie powyżej), tzn. jest jedną z możliwości, która może zapewnić, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie będzie miał charakteru dyskryminacyjnego⁴⁷².

Jak podano w obwieszczeniu Komisji, zgodnie z art. 47 ust. 3 KPP „pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, co najpewniej wykracza poza wymóg „rozważenia”, o którym mowa w art. 9 ust. 5 KA. Obwieszczenie jako przykłady

⁴⁷¹ ACCC/C/2009/36 (Hiszpania), punkt 66.

⁴⁷² Monitorując przestrzeganie prawa przez Wielką Brytanię, Komitet rozważył ustanowienie mechanizmów udzielania pomocy jako jednego z elementów ogólnej oceny kosztów. Patrz Sprawozdanie z szóstej sesji spotkania stron, ECE/MP.PP/2017/46, punkty 57 i 74.

⁴⁷⁰ Przewodnik stosowania, s. 205-207.

możliwych mechanizmów udzielania pomocy podaje „dostęp do porady przedprocesowej, pomoc prawną i reprezentowanie przed sądem oraz zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych lub pomoc związaną z tymi kosztami”⁴⁷³.

Szczegółową wykładnię Art. 47 ust. 3 KPP Trybunał Sprawiedliwości przeprowadził w sprawie *DEB*, która dotyczyła wniosku o pomoc prawną złożonego przez spółkę bez pracowników i wierzycieli. W swoich rozważaniach Trybunał opierał się w dużej mierze na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 6 ust. 1 EKPCz.⁴⁷⁴ Trybunał orzekł:

„59. (...) zasadę skutecznej ochrony sądowej ustanowioną w art. 47 karty, należy interpretować w ten sposób, iż nie jest wykluczone, by powoływały się na nią osoby prawne, oraz że pomoc przyznana na podstawie tej zasady może w szczególności obejmować zwolnienie z uiszczenia zaliczki na poczet kosztów postępowania lub reprezentacji przez adwokata.

60. Do sądu krajowego należy natomiast zbadanie, czy przesłanki udzielenia pomocy prawnej stanowią ograniczenie prawa dostępu do sądu, naruszające to prawo w jego istocie, czy ich cel jest zgodny z prawem i czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem.

61. W ramach takiej oceny sąd krajowy może uwzględnić przedmiot sporu, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie sprawa ma dla powoda, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również możliwości skutecznego poprowadzenia sprawy przez powoda. W celu dokonania oceny proporcjonalności sąd krajowy może również uwzględnić wysokość zaliczki na poczet kosztów postępowania oraz może ocenić, czy stanowią one przeszkodę w ewentualnym dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

62. Odnosząc się konkretnie do osób prawnych, sąd krajowy może uwzględnić ich sytuację. Może zatem wziąć w szczególności pod uwagę formę i zarobkowy lub niezarobkowy charakter działalności danej osoby prawnej, jak również możliwości finansowe jej wspólników lub akcjonariuszy oraz możliwość uzyskania przez nich kwot koniecznych dla wytoczenia powództwa”⁴⁷⁵.

Wyrok ten jest istotny po pierwsze z tego względu, że w sposób bezpośredni łączy on udzielenie pomocy prawnej z zasadą skuteczności ochrony sądowej i – co za tym idzie – z wymogiem dostępu do skutecznych środków zaradczych. Z tego względu nieudzielenie pomocy prawnej może stanowić naruszenie, ponieważ pozbawia skutecznego dostępu do środków zaradczych, co można przyrównać do ograniczeń legitymacji procesowej i dyskryminacyjnego charakteru kosztów, o czym mowa była powyżej. Po drugie, wyrok w sprawie *DEB* ma szczególne znaczenie przez wzgląd na to, że bezpośrednio wskazano w nim, że art. 6 ust. 1 EKPCz jest przepisem analogicznym do art. 47 KPP, w związku z

czym orzecznictwo ETPCz w zakresie udzielania pomocy prawnej należy wykorzystywać do wykładni art. 47 KPP⁴⁷⁶.

3.2. Rozpowszechnianie informacji

Wreszcie, art. 9 ust. 5 KA wymaga rozpowszechnienia informacji o dostępie do procedur administracyjnych i odwoławczych. Jakkolwiek Komitet nie przyjrzał się jeszcze bliżej temu obowiązkowi, Trybunał Sprawiedliwości uczynił to w wyroku w sprawie C-427/07, *Komisja/Irlandia*, który: Przewodnik stosowania podaje jako przykład dobrych praktyk⁴⁷⁷. W rzeczonej sprawie Trybunał orzekł, że obecny art. 11 ust. 5 dyrektywy OOS ustanawia „obowiązek osiągnięcia konkretnego celu”, a mianowicie zagwarantowania „w sposób wystarczająco jasny i ścisły, że zainteresowana społeczność będzie w stanie poznać swe prawa dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”⁴⁷⁸. Jak rozważano także w obwieszczeniu Komisji, z tego wyroku wynika szereg wymogów, dotyczących np. tego, że informacje podane drogą internetową mogą być niewystarczające, że informacje powinny być kompletne, dokładne i aktualne, a także sformułowane klarownie i zrozumiale dla osób niebędących prawnikami⁴⁷⁹.

Wyrok Trybunału w sprawie *Komisja/Irlandia* jest szczególnie godny uwagi, ponieważ Trybunał orzekł w nim, że wymóg dostarczenia praktycznych informacji na podstawie dyrektywy OOS stanowi wyraz podstawowych zasad dyrektywy, czyli wspierania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zgodnie z Konwencją z Aarhus⁴⁸⁰. Twierdzenie to odzwierciedla fakt, że udostępnienie informacji nie tylko jest wymagane na podstawie dyrektywy OOS, ale może także stanowić element wpływający na interpretację innych praw do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jakie analizowane były w niniejszym przewodniku.

⁴⁷³ Obwieszczenie Komisji, punkt 195.

⁴⁷⁴ C-279/09 *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punkty 45-52.

⁴⁷⁵ Tamże, punkty 59-62.

⁴⁷⁶ Tamże, punkty 35-37.

⁴⁷⁷ Przewodnik stosowania, str. 205.

⁴⁷⁸ C-427/07, *Komisja/Irlandia*, punkty 97-98.

⁴⁷⁹ Obwieszczenie Komisji, punkty 204-208.

⁴⁸⁰ C-427/07, *Komisja/Irlandia*, punkt 96.

Rozdział 5

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie decyzji instytucji Unii



TSUE

Wyrok w sprawach połączonych od C-401/12 P do C-403/12 P, *Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* oraz wyrok w sprawach połączonych od C-404/12 P do C-405/12 P, *Rada i Komisja / Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*: Zgodność rozporządzenia Aarhus z Konwencją z Aarhus;

Wyrok w sprawie T-33/16, *TestBioTech/Komisja*: Definicja „prawa ochrony środowiska”;

Wyrok w sprawie T-12/17, *MMellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisja* oraz wyrok w sprawie T-529/09, *Indywidualnie adresowane akty*;

Wyrok w sprawie T-177/13, *TestBioTech eV i in./Komisja*: Skutki wewnętrznej procedury odwoławczej;

Wyrok w sprawie C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* oraz T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd przeciwko Komisja Europejska*: Definicja „aktu regulacyjnego”, „środków wykonawczych” i „bezpośredniego oddziaływania”;

Wyrok w sprawie C-274/12, *Telefónica SA/Komisja* oraz C-456/13P, *T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares, Unipessoal Lda/Komisja*: dalej o środkach wykonawczych;

Wyrok w sprawie C-25/62, *Plaumann/Komisja*:

Definicja indywidualnego „oddziaływania”;

Wyrok w sprawie T-219/95 R, *Marie-Thérèse Danielsson i in./Komisja*, C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*;

Wyrok w sprawie T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA/Komisja*; wyrok w sprawie C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./Komisja Wspólnot Europejskich* oraz T-236/04, *European Environmental Bureau (EEB) i Stichting Natuur en Milieu/Komisja*: Zastosowanie pojęcia „indywidualnego oddziaływania” do organizacji pozarządowych;

Wyrok w sprawie T-600/15, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) i in./Komisja*: Zastosowanie pojęcia bezpośredniego oddziaływania do organizacji pozarządowych;

Wyrok w sprawie C-416/17, *Komisja/Repubblica Francuska*: Obowiązek przedstawienia pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE.

Ustalenia KPKA

ACCC/C/2008/32, Część I i II (Unia Europejska): Nieprzestrzeganie Konwencji z Aarhus przez UE;

ACCC/C/2005/11 (Belgia): Zastosowanie Konwencji do władzy sądowniczej

Przepisy prawa

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, Dz.U. L 264, s. 13;

Decyzja Rady (UE) 2018/881 z dnia 18 czerwca 2018 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 i, w stosownym przypadku, mając na uwadze wyniki analizy, wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006, Dz.U. L 155, s. 6.

Od momentu powstania Wspólnoty Europejskiej społeczeństwo ma bardzo ograniczoną możliwość zaskarżenia decyzji instytucji unijnych przed sądami UE.

Jedynymi wyjątkami od tej reguły są decyzje UE, które odmawiają dostępu do dokumentów, i decyzje odrzucające wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, co zostanie omówione w pkt 1.1.4 poniżej. W rzeczy samej, dostęp nadal

jest bardzo ograniczony pomimo uchwalenia rozporządzenia Aarhus, które miało na celu zastosowanie postanowień Konwencji w Aarhus do instytucji unijnych⁴⁸¹. W 2017 r. komitet orzekł, że zarówno orzecznictwo sądów UE, jak i rozporządzenie Aarhus są sprzeczne z art. 9 ust. 3 i ust. 4 konwencji z tego powodu, że odmawiają członkom społeczeństwa dostępu do sądów UE⁴⁸². Od tamtego momentu w odpowiedzi na tę sytuację Komisja Europejska i Rada podjęły pewne wstępne kroki. Dopiero się jednak okaże, czy wprowadzone zostaną konieczne środki, żeby zapewnić zgodność z Konwencją, i czy orzecznictwo sądów UE pójdzie w dobrym kierunku.

Rozporządzenie Aarhus i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Prawo UE przewiduje dwa sposoby zaskarżenia decyzji instytucji unijnych w sprawach dotyczących środowiska:

- wewnętrzna procedura odwoławcza w instytucji, które podjęła decyzję, na podstawie art. 10 rozporządzenia Aarhus, poprzedzająca postępowanie przed sądami UE zgodnie z art. 12 rozporządzenia; oraz
- skarga złożona bezpośrednio do sądów europejskich na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

Na podstawie art. 10 rozporządzenia Aarhus organizacje zajmujące się środowiskiem mogą zażądać, żeby instytucja Unii, która przyjęła „*akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt*”, wszczęła wewnętrzną procedurę odwoławczą w zakresie działania lub zaniechania takiej instytucji.

Wniosek taki musi być złożony na piśmie w terminie nieprzekraczającym sześciu tygodni od daty przyjęcia aktu administracyjnego, powiadomienia o nim lub jego opublikowania, w zależności od tego, która z tych dat będzie późniejsza, lub w przypadku zarzutu zaniechania – sześciu

tygodni od daty, w której akt administracyjny był wymagany. Wniosek musi wskazywać podstawy odwołania.

Instytucja Unii rozpozna wniosek, chyba że jest on oczywiście bezzasadny. Instytucja udziela zawierającej uzasadnienie odpowiedzi na piśmie, tak szybko, jak to jest możliwe, lecz nie później niż w terminie dwunastu tygodni.

W przypadku gdy instytucja nie jest w stanie udzielić odpowiedzi w terminie, musi powiadomić organizację pozarządową, która złożyła wniosek, o powodach braku działania. Zawiadomienie to musi być wysłane tak szybko, jak to jest możliwe, lecz nie później niż w terminie dwunastu tygodni od daty otrzymania wniosku, i musi zawierać datę, do której instytucja zamierza udzielić odpowiedzi.

W każdym przypadku instytucja zobowiązana jest do podjęcia działania w terminie osiemnastu tygodni od daty otrzymania wniosku.

Jeśli instytucja uzna, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie, lub odmówi wszczęcia procedury odwoławczej w zakresie decyzji, art. 12 rozporządzenia określa, że odmowa taka podlega zaskarżeniu „*do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z właściwymi postanowieniami Traktatu*”. Procedura zostanie bardziej szczegółowo przeanalizowana w pkt 1.1.4. poniżej

Poza procedurą określoną rozporządzeniem Aarhus art. 263 akapit czwarty TFUE podaje warunki, kiedy osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności przeciwko:

- aktom adresowanym do nich;
- aktom, które ich dotyczą bezpośrednio i indywidualnie;
- aktom regulacyjnym, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

Art. 265 TFUE wskazuje, że TSUE może przeprowadzić postępowanie odwoławcze dotyczące zaniechania ze strony instytucji Unii. Zastosowanie znajdują dokładnie te same warunki dostępu, co określone w art. 263 akapit czwarty.

⁴⁸¹ 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, Dz.U. L 264, s. 13;.

⁴⁸² ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), (Część II), ECE/MP.PP/C.1/2017/7.

1. Jakie środki można zaskarżyć?

1.1. Wewnętrzna procedura odwoławcza na podstawie rozporządzenia Aarhus

Rozporządzenie daje organizacjom pozarządowym możliwość zaskarżenia aktów i zaniechań administracyjnych. Pojęcie aktu administracyjnego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia jako „*każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny*”. Zaniechanie administracyjne oznacza z kolei „*zaniechanie przyjęcia aktu administracyjnego w rozumieniu lit. g) przez instytucję lub organ Wspólnoty*”. Definicje te są zatem zdecydowanie węższe niż uregulowania art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

1.1.1. Akty adresowane indywidualnie

Rozporządzenie nie zawiera definicji pojęcia „*adresowany indywidualnie*”. Powszechnie interpretowane jest ono w bardzo restrykcyjny sposób. Wiele z decyzji Komisji zaskarżonych zgodnie z wewnętrzną procedurą odwoławczą było rozporządzeniami wykonawczymi Komisji. Akty te uchwalane są w celu wdrożenia, uzupełnienia lub modyfikacji dyrektyw i regulacji. Mogą przykładowo dopuścić stosowanie pewnej substancji lub produktu. Komisja odrzuca większość takich skarg, argumentując, że przepisy tych rozporządzeń wykonawczych znajdują zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych wytwarzających lub wprowadzających dane produkty do obrotu i do podmiotów gospodarczych używających takich produktów

lub zajmujących się ich sprzedażą. Dla przykładu, Komisja orzekła, że rozporządzenia dopuszczające substancje zawarte w środkach ochrony roślin stosują się do wszystkich podmiotów gospodarczych wytwarzających lub wprowadzających do obrotu produkty zawierające dopuszczone substancje⁴⁸³. Dopuszczenie substancji będzie ważne w odniesieniu do każdego podmiotu gospodarczego, który zamierza wystąpić o pozwolenie na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję aktywną. Z tego powodu Komisja uznaje, że rozporządzenia te należy traktować jako akty o zasięgu ogólnym, odnoszące się do wszystkich podmiotów gospodarczych, dlatego nie można postrzegać ich jako aktów administracyjnych w znaczeniu art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia Aarhus. Ten sam tok rozumowania znajduje zastosowanie do pozwoleń o wprowadzenie do obrotu środków biobójczych.

Wynika z tego, że nawet decyzje dotyczące jednej substancji nie są uznawane za akty adresowane indywidualnie. Z drugiej strony decyzja przyznająca jednej spółce pozwolenie na wykorzystanie substancji będzie traktowana jako akt adresowany indywidualnie⁴⁸⁴.

Za akt administracyjny uznaje się decyzję Komisji dotyczącą przyznania podmiotowi statusu organizacji monitorującej w rozumieniu rozporządzenia 995/2010, określającego obowiązki podmiotów gospodarczych, które wprowadzają drewno i produkty z drewna do obrotu⁴⁸⁵.

Co więcej, zdaje się, że jedynie akty UE, które adresowane są konkretnie do podmiotów gospodarczych, kwalifikują się jako akty administracyjne. Takiego statusu odmawia się decyzjom zaadresowanym do państw członkowskich. Komisja dowodzi, że akty zaadresowane do państw członkowskich nie dotyczą „obiektywnie określonych sytuacji” i wywołują skutki prawne dla indywidualnych uprawnionych. W jednej z odpowiedzi Komisja stwierdziła, co następuje: „Decyzja zaadresowana do konkretnego państwa członkowskiego może mieć zasięg ogólny, jeśli dopuszcza system znajdujący zastosowanie do jednej lub kilku kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny”⁴⁸⁶.

Z tego względu decyzje mające kluczowe znaczenie dla środowiska i zdrowia ludzkiego, takie jak w sprawie *Vereniging Milieudefensie*⁴⁸⁷ (określające maksymalne limity w odniesieniu do pozostałości pestycydów) czy *Stichting Natuur*⁴⁸⁸ (zwalniające państwo z realizacji obowiązków na podstawie dyrektywy), a będące rzekomo w sprzeczności z prawem UE, nie podlegają zaskarżeniu.

Brak stanowiska Trybunału Sprawiedliwości

W wyroku w sprawie *Stichting Natuur*⁴⁸⁹ Trybunał Sprawiedliwości odmówił przyjrzenia się zgodności art. 10 i art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia Aarhus z art. 9 ust. 3 KA. W rzeczonej sprawie Komisja przyjęła decyzję przedłużającą termin, do którego Holandia musiała spełnić niektóre z celów w zakresie jakości powietrza, o jakich mowa w dyrektywie 2008/50. Dwie organizacje pozarządowe złożyły wniosek o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej w zakresie tej decyzji, którą Komisja odrzuciła z tego względu, że decyzja nie była adresowana indywidualnie i z tego powodu nie można uznać jej za akt administracyjny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia Aarhus.

W wyroku w sprawie *Vereniging Milieudefensie*⁴⁹⁰ skarżąca organizacja pozarządowa złożyła skargę na decyzję Komisji odrzucającą jej wniosek wnoszący o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej w zakresie rozporządzenia 149/2008 ustalającego najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości (pestycydów) dla produktów. Komisja odrzuciła ten wniosek dokładnie z tych samych powodów. Skarżący zarzucili, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus był niezgodny z art. 9 ust. 3 KA. Dowodzili, że art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia ogranicza kategorie aktów, które można zaskarżyć na podstawie wewnętrznej procedury odwoławczej, do aktów adresowanych indywidualnie, podczas gdy art. 9 ust. 3 Konwencji stanowi, że członkowie społeczeństwa mogą zaskarżyć „działania i zaniechania” osób prywatnych i organów władz publicznych.

Organizacje pozarządowe zaskarżyły odmowę Komisji na weryfikację decyzji do Sądu zgodnie z art. 12 rozporządzenia Aarhus.⁴⁹¹ Sąd zgodził się z Komisją, że zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt g) rozporządzenia Aarhus wniosek o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej był niedopuszczalny⁴⁹². Orzekł jednak dodatkowo, że art. 10 ust. 1 był niezgodny z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, zwróciwszy uwagę, że podczas gdy art. 9 ust. 3 daje stronom pewien zakres uznania, jeśli chodzi o kryteria legitymacji procesowej i istoty postępowania, nie daje takiej swobody w odniesieniu do aktów, które mogą być zaskarżane⁴⁹³. Sąd przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konwencja z Aarhus ma pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa wspólnotowego, lecz zaznaczył także, że sądy UE mogą badać ważność przepisu rozporządzenia w świetle traktatu międzynarodowego tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu charakter ani struktura tego traktatu, a ponadto treść jego postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna⁴⁹⁴.

Jednakże, odwołując się do spraw *Fediol* i *Nakajima*, Sąd orzekł, że w przypadku, gdy rozporządzenie unijne ma służyć wypełnieniu zobowiązania nałożonego na instytucje Unii w traktacie międzynarodowym, sąd powinien mieć możliwość

⁴⁸³ T-12/17 - *Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisja*, ECLI:EU:T:2018:616.

⁴⁸⁴ Przykładowo, Komisja uznała za dopuszczalną skierowaną do niej skargę o weryfikację decyzji przyznających pozwolenie na wykorzystanie określonych substancji zgodnie z rozporządzeniem REACH. Patrz odpowiedź Komisji na skargę ClientEarth, 2 maja 2017 r., C(2017)2914. <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>>

⁴⁸⁵ Patrz odpowiedź Komisji z dnia 12 października 2015 r. na wniosek Greenpeace o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej, Ref Ares (2015)4274787.

⁴⁸⁶ Odpowiedź Komisji na wniosek o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej, która doprowadziła do połączonych spraw od C-401/12 P do C-403/12 P, *Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4.

⁴⁸⁷ Sprawa od C-401/12 P do C-403/12 P, *Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*,

⁴⁸⁸ C-404/12 P i C-405/12 P, *Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*, ECLI:EU:C:2015:5.

⁴⁸⁹ Wyrok w połączonych sprawach od C-401/12 do C-403/12, *Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*.

⁴⁹⁰ Wyrok w połączonych sprawach C-404/12 P i C-405/12 P, *Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*.

⁴⁹¹ T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe/Komisja*, ECLI:EUT:2012:300.

⁴⁹² Tamże, punkt 48.

⁴⁹³ Tamże, punkt 77.

⁴⁹⁴ Tamże, punkty 51-53.

dokonania kontroli zgodności z prawem rozporządzenia w świetle traktatu międzynarodowego. Dotyczy to również przypadków, gdy uregulowania takiej umowy nie dają zainteresowanej osobie prawa do powołania się na nią przed sądem⁴⁹⁵.

Sąd doszedł do wniosku, że rozporządzenie Aarhus zostało przyjęte w celu wypełnienia zobowiązań Unii wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, co było oczywiste na podstawie art. 1 ust. 1 rozporządzenia i punktu 18 preambuły do rozporządzenia⁴⁹⁶. Z powyższego wynika, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej wyłącznie w odniesieniu do „środków o charakterze indywidualnym”, jest niezgodny z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Z tego względu stwierdził nieważność decyzji Komisji⁴⁹⁷.

Orzeczenie to można przyjąć z zadowoleniem, jako że zachęcało Komisję do doprowadzenia rozporządzenia do stanu zgodności z konwencją z Aarhus poprzez rozszerzenie kategorii decyzji naruszających prawo ochrony środowiska, które można zaskarżyć i skierować do kontroli sądowej.

Komisja, Rada i Parlament odwołały się jednak od tego orzeczenia. Te trzy instytucje jednogłośnie stwierdziły, że Sąd popełnił błąd, uznając, że art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus może stanowić przesłankę do oceny zgodności art. 10 ust. 1 rozporządzenia z powyższym przepisem.

Trybunał Sprawiedliwości uchylił wyrok Sądu⁴⁹⁸. Orzekł, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zawierał bezwarunkowego ani wystarczająco precyzyjnego zobowiązania mogącego bezpośrednio regulować pozycję prawną jednostek. Jedyne członkowie społeczeństwa „spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” mają prawo do realizacji praw określonych w art. 9 ust. 3, co wymagało przyjęcia kolejnego aktu i z tego względu nie było bezwarunkowe ani wystarczająco precyzyjne⁴⁹⁹.

Trybunał odrzucił możliwość zastosowania wyroków w sprawach *Fediol i Nakajima*, na których Sąd się oparł, podnosząc, że „te dwa wyjątki zostały uzasadnione wyłącznie szczególnymi uwarunkowaniami umów [WTO i GATT], które poskutkowały ich zastosowaniem”⁵⁰⁰. Pozostała część rozumowania Trybunału nie jest jasna i budzi wątpliwości. Żeby uzasadnić odmowę przeanalizowania zgodności rozporządzenia Aarhus z art. 9 ust. 3 Konwencji, Trybunał wysunął argument, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nie zawiera bezpośredniego odesłania do szczegółowych postanowień Konwencji z Aarhus ani nie przyznaje prawa podmiotom prywatnym do opierania się na art. 9 ust. 3.⁵⁰¹ Dodatkowo i co zaskakujące, orzekł także, że art. 10 ust. 1 nie wykonywał szczególnego zobowiązania wynikającego z art. 9 ust. 3 konwencji, jako że strony konwencji dysponują szerokim

zakresem swobody oceny, jeśli chodzi o określenie sposobów wdrażania „procedur administracyjnych lub sądowych”⁵⁰².

Wreszcie, Trybunał orzekł, że fakt, iż przyjęto rozporządzenie Aarhus, nie oznacza, że UE miała zamiar wdrożyć zobowiązania wynikające z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus „w odniesieniu do krajowych procedur administracyjnych lub sądowych, które w obecnym stanie prawa Unii należą ponadto zasadniczo do prawa państw członkowskich” i odwołał się do wyroku w sprawie *Slovak Bears*⁵⁰³.

Trybunał zakończył swoje rozważania, stwierdzając, że nie można powołać się na art. 9 ust. 3 KA w celu zbadania zgodności z prawem art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus⁵⁰⁴. W związku z powyższym Trybunał nie udzielił odpowiedzi na pytanie, czy ograniczenie dostępu do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych wyłącznie do aktów adresowanych indywidualnie jest zgodne z art. 9 ust. 3 KA. W żadnej z omówionych powyżej spraw Trybunał nie orzekł, czy decyzje Komisji Europejskiej są zgodne z prawem. Nie wskazał też, że rozporządzenie Aarhus jest prawnie uzasadnione ani że konwencja z Aarhus została poprawnie wdrożona do prawa europejskiego.

Wyrok ten stawia zatem wątpliwości co do sposobu, w jaki UE stosuje ratyfikowane konwencje międzynarodowe. Zdaje się, że odmowa dokonania oceny ważności prawa wtórnego UE w świetle przepisów Konwencji z Aarhus jest niezgodna z art. 216 ust. 2 TFUE, który stanowi, że konwencje międzynarodowe ratyfikowane przez UE są wiążące dla instytucji Unii (w tym dla sądów), i z utrwalonym orzecnictwem wskazującym, że konwencje te mają pierwszeństwo przed prawem wtórnym UE.

Ustalenia KPKA

KPKA odwołał się do wyroku Trybunału w Części II swoich ustaleń w komunikacie ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), podając, że zgadza się z analizą Sądu, iż „nie ma powodu, żeby ograniczać pojęcie aktów z art. 9 ust. 3 Konwencji wyłącznie do aktów adresowanych indywidualnie” oraz że „nie ma związku między środkami ogólnego zastosowania a środkami podejmowanymi przez władze publiczne pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym”. Powyższe odnosi się do faktu, że akty podjęte przez instytucje pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym zostały wykluczone z zakresu Konwencji zgodnie z art. 2 KA (zob. rozdział 1 pkt 2.5). W rezultacie stwierdzano, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus „nie stanowi odpowiedniego wdrożenia art. 9 ust. 3 Konwencji, gdyż obejmuje jedynie akty adresowane indywidualnie”⁵⁰⁵.

Komitety dalej ponownie zaznaczyły, że „trzeba również zauważyć, iż jakkolwiek art. 9 ust. 3 daje stronom pewien zakres uznania, jeśli chodzi o kryteria, jakie członkowie społeczeństwa muszą spełnić, zanim uzyskają dostęp do wymiaru sprawiedliwości, nie przyznaje stronom żadnych uprawnień dyskrecyjnych

⁴⁹⁵ Tamże, punkty 54-57.

⁴⁹⁶ Tamże, punkt 58.

⁴⁹⁷ Tamże, punkty 83-84.

⁴⁹⁸ Wyrok w połączonych sprawach C-404/12 P i C-405/12 P, *Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*.

⁴⁹⁹ Wyrok w połączonych sprawach C-404/12 P i C-405/12 P, *Rada Komisja./Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*, punkt 47.

⁵⁰⁰ Tamże, punkt 49.

⁵⁰¹ Tamże, punkt 50.

⁵⁰² Tamże, punkt 51.

⁵⁰³ Tamże, punkt 52.

⁵⁰⁴ Tamże, punkt 53.

⁵⁰⁵ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (Część II), punkt 51.

w zakresie działań czy zaniechań, jakie mogą być wyłączone w aktach wykonawczych.⁵⁰⁶ Komitet zaznaczył, że Trybunał ani nie poparł, ani nie odrzucił stanowiska Sądu. Wyraził także zaskoczenie rozumowaniem Trybunału w zakresie wniosku, że nie można uznać, iż UE, przyjmując rozporządzenie Aarhus, zamierzała wdrożyć obowiązki wynikające z art. 9 ust. 3 KA. Dlatego też komitet stwierdził, że Trybunał pozbawił się możliwości naprawy błędów, które zostały poprawnie zidentyfikowane przez Sąd, i że art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus nadal nie wdrażał poprawnie art. 9 ust. 3 Konwencji.

Analiza ustaleń KPKA przez Sąd

Od momentu uchwalenia ustaleń Komitetu z Aarhus pewna organizacja pozarządowa złożyła wniosek o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej w zakresie rozporządzenia Komisji dotyczącego przedłużenia okresu zatwierdzenia glifosatu⁵⁰⁷. Komisja odrzuciła wniosek z tego względu, że decyzja nie była „adresowana indywidualnie” w rozumieniu art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus. Organizacja pozarządowa zaskarżyła odpowiedź Komisji do Sądu. Argumenty przez nią podawane były dwutorowe. Po pierwsze, decyzja Komisji była sprzeczna z rozporządzeniem Aarhus, jako że uznawała, iż decyzja nie była „adresowana indywidualnie”. Po drugie, była sprzeczna także z konwencją, jako że art. 9 ust. 3 nie podaje, iż jedynie akty adresowane indywidualnie mogą być zaskarżone. Sąd przypomniał orzecznictwo TSUE (*Vereniging Milieudefensie i Stichting Natuur*), zgodnie z którym art. 9 ust. 3 nie jest stosowany bezpośrednio „w porządku prawnym Unii”, z tego względu nie może być podstawą do oceny zgodności aktów Unii z prawem⁵⁰⁸. Podkreślił także, że strony konwencji dysponują szerokim zakresem uznania, jeśli chodzi o warunki wdrożenia procedur administracyjnych i sądowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji.

Nowym czynnikiem wprowadzonym w tym wyroku jest to, że skarżący oparł się na zaleceniach komitetu w komunikacie ACCC/C/2008/32 dotyczącym UE⁵⁰⁹. Sąd jednakże odmówił uwzględnienia tych zaleceń, twierdząc, że są one „zwykłym projektem”⁵¹⁰, który został przyjęty po wydaniu zaskarżonej decyzji. Sąd ustalił, że nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie podniesione przez Komisję, czy zalecenia Komitetu należy przyjąć w ramach spotkania stron konwencji ani czy takie przyjęcie jest konieczne, żeby uzyskały one moc prawną⁵¹¹. Optymistyczna analiza tej części wyroku wskazuje, że Sąd być może uwzględniłby ustalenia, gdyby przyjęto je przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

Sąd odrzucił także możliwość wykładni art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus w zgodzie z art. 9 ust. 3 konwencji, jako że według rozporządzenia Aarhus jedynie akty adresowane indywidualnie mogą być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej. Zdaniem Sądu nie można z tego względu interpretować go, jakby

obejmował akty o zasięgu ogólnym, ponieważ wykładnia taka byłaby *contra legem*. Zdaje się jednak, że takie rozumienie zasady zgodnej wykładni jest sprzeczne z celem, jakiemu ta zasada ma służyć, tzn. zapewnieniu, żeby prawo UE było stosowane w poszanowaniu prawa międzynarodowego i żeby – jeśli jest to niemożliwe – przyznać pierwszeństwo traktatom międzynarodowym. Dokładnie takiej procedury TSUE wymaga w odniesieniu do postanowień prawa krajowego, które pozostają w sprzeczności z prawem UE⁵¹². Ponownie więc art. 9 ust. 3 KA, przepis wiążącej konwencji międzynarodowej, nie ma mocy prawnej w porządku prawnym UE.

1.1.2. Akty przyjęte na podstawie prawa ochrony środowiska

Akty podlegające kontroli sądowej muszą być przyjęte zgodnie z prawem ochrony środowiska. Art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus definiuje „prawo ochrony środowiska” jako „przepisy prawne Wspólnoty, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”.

Definicja ta jasno dowodzi, że podstawa prawna zaskarżonego środka jest nieistotna i nie może stanowić kryterium, zgodnie z którym dany środek zostanie wyłączony z wewnętrznej procedury odwoławczej.

Z drugiej strony, wyrażenie „które przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego” doprowadziło do pewnych nieporozumień, zaś niektóre instytucje Unii wykladały je nadmiernie zawężająco. W wyroku w sprawie T-33/16 Sąd ustalił, że zezwolenie na wprowadzenie GMO do obrotu stanowi akt przyjęty zgodnie z prawem ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus. Orzekł, że prawodawstwo unijne, odsyłając do wyliczonych w art. 191 ust. 1 TFUE celów, zamierzało nadać pojęciu „prawo ochrony środowiska” szerokie znaczenie, nieograniczające się do kwestii związanych jedynie z ochroną środowiska naturalnego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Co więcej, fakt, że art. 192 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym prawo ochrony środowiska, „o którym mowa w tytule XX TFUE”, może obejmować również przepisy w swej istocie podatkowe lub środki wpływające na zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi i przeznaczenie gruntów oraz środki wpływające na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Sąd zwrócił uwagę, że zawężająca wykładnia pojęcia prawa ochrony środowiska prowadziłaby do tego, że tego rodzaju przepisy i środki pozostawałyby poza tą dziedziną. Wreszcie, wyjątki przewidziane w rozporządzeniu Aarhus w dziedzinie konkurencji oraz postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i postępowania przed Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, jak

⁵⁰⁶ Tamże, punkt 52.

⁵⁰⁷ T-12/17, *Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisji*, ECLI:EU:T:2018:616.

⁵⁰⁸ Tłumaczenie autora, punkt 85.

⁵⁰⁹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (Część II), punkt 84 i nn.

⁵¹⁰ Po francusku: „un simple projet”, tłumaczenie autora, punkt 86.

⁵¹¹ T-12/17, *Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisja*, punkt 86.

⁵¹² Patrz np. wyrok w sprawie C-664/15, *Protect*.

również postępowania w dziedzinie zwalczania oszustw wskazywały, że pojęcie „*prawa ochrony środowiska*” należy co do zasady interpretować w bardzo szeroki sposób⁵¹³.

Sąd jednoznacznie stwierdził, że decyzja zezwalająca na wprowadzenie GMO do obrotu jest aktem, który należy do sfery ochrony środowiska. Oparł się na fakcie, że ochrona zdrowia ludzkiego jest objęta unijną polityką w dziedzinie ochrony środowiska i że przedmiotem regulacji rozporządzenia nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy są działania ludzkie wywierające wpływ na środowisko ze względu na obecność organizmów zmodyfikowanych genetycznie, która może pociągać za sobą konsekwencje dla zdrowia ludzi i zwierząt.

Co interesujące, Sąd wskazał, że stan środowiska w rozumieniu rozporządzenia Aarhus nie ogranicza się do stanu środowiska naturalnego w UE. Z tego względu pozbawiony znaczenia jest fakt, że żywność i pasza zostały poddane w ich państwie pochodzenia (poza UE) przetworzeniu biologicznemu lub technicznemu.

Z radością należy przyjąć, że Sąd odrzucił podział między ochroną środowiska a zdrowiem publicznym. Terminy te są bowiem tak blisko ze sobą powiązane, że ich odrębna analiza nie zapewniłaby ochrony żadnemu z nich. Z przykrością trzeba jednak stwierdzić, że – pominiawszy wykorzystanie kryterium „*indywidualnego charakteru*” w celu odrzucenia wniosków o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej – pojęcie „*prawa ochrony środowiska*” używane jest również do ograniczenia kategorii aktów, które podlegają zaskarżeniu, w szczególności w przypadku, gdy KPKA uznał oba kryteria za sprzeczne z art. 9 ust. 3 KA.

KPKA orzekł, że art. 9 ust. 3 KA zawiera szersze uregulowanie niż definicja z rozporządzenia Aarhus. Nakłada on na państwa strony obowiązek „*zapewnienia prawa do złożenia skargi, gdy działanie lub zaniechanie – jakiegokolwiek działania lub zaniechanie ze strony instytucji lub organu Wspólnoty, w tym działanie wdrażające jakąkolwiek politykę lub jakiegokolwiek działania na podstawie prawa – jest sprzeczne z prawem dotyczącym środowiska*”⁵¹⁴. KPKA dodał następnie, że „*jest jasne, iż zgodnie z Konwencją działanie może naruszać prawa dotyczące środowiska, nawet jeśli nie zostało podjęte zgodnie z prawem ochrony środowiska w rozumieniu*” art. 10 ust. 1 rozporządzenia⁵¹⁵. Komitet podsumował swoją wypowiedź stwierdzeniem, że wykluczenie z zakresu art. 10 ust. 1 działań lub zaniechań na podstawie prawa UE, które nie „*przyczynia się do osiągnięcia celów polityki Wspólnoty w zakresie środowiska, określonej w Traktacie*”, nie jest zgodne z art. 9 ust. 3 konwencji⁵¹⁶.

⁵¹³ Wyrok w sprawie T-33/16, *TestBioTech eV/Komisja*, ECLI:EU:T:2018:135, punkt 46.

⁵¹⁴ ACCC/C/2008/32 (UE) (Część II), punkt 98.

⁵¹⁵ Tamże, punkt 100.

⁵¹⁶ Tamże, punkt 100.

1.1.3. Akty mające prawnie wiążący charakter i skutki zewnętrzne

Jedynie akty, które mają „*prawnie wiążący charakter i skutki zewnętrzne*”, mogą być zaskarżone na podstawie rozporządzenia Aarhus.

KPKA stwierdził, że „*nie jest przekonany, iż ogólne wykluczenie wszystkich aktów, które nie mają prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego, jest zgodne z art. 9 ust. 3 konwencji. Wydaje się, że art. 9 ust. 3 może obejmować niektóre akty owej strony [UE], które nie mają prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego, w tym niektóre lub wszystkie akty powołane przez komunikanta*”⁵¹⁷.

Akty wymienione przez Komitet obejmują: decyzje zatwierdzające program operacyjny Transport dla wybranych państw członkowskich⁵¹⁸; wniosek Komisji dotyczący wdrożenia dyrektywy i zaniechanie przyjęcia tego wniosku⁵¹⁹; wytyczne dotyczące pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska i energii⁵²⁰; oraz stanowisko Wspólnot w zakresie wdrożenia przepisu dyrektywy dotyczącej emisji gazów cieplarnianych, określającego sposób, w jaki państwa członkowskie mogą wykorzystywać przychody uzyskane ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w celu budowy określonych zakładów⁵²¹. W odniesieniu do wszystkich tych kategorii decyzji złożono wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, przy czym Komisja Europejska odrzuciła te wnioski jako niedopuszczalne, ponieważ uznała, że nie posiadają one skutku zewnętrznego ani wiążącego.

1.1.4. Zaskarżenie odpowiedzi na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w zakresie pierwotnego aktu

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Aarhus, jeśli organizacja pozarządowa, która złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej jest niezadowolona z odpowiedzi otrzymanej z instytucji, może wszcząć postępowanie przed TSUE „*zgodnie z właściwymi postanowieniami Traktatu*”.

Przepis art. 12 rozporządzenia Aarhus rodzi dwie implikacje dotyczące prawa do wszczęcia postępowania przez Trybunałem.

⁵¹⁷ Tamże, punkt 103.

⁵¹⁸ Odpowiedź Komisji z dnia 06/08/2008 na wniosek złożony przez Ekologiczny Prawni Service. Komisja wskazała, że decyzje te są adresowane do państw członkowskich, w związku z tym w ramach ich obowiązków i kompetencji leży wdrożenie ich. Jednakże fakt, iż państwom członkowskim pozostawia się pewien zakres uznania, nie jest przekonującym argumentem za tym, że decyzja nie posiada skutków zewnętrznych. Co więcej, programy te określają strategię rozwoju posiadającą spójny zestaw priorytetów, zaś decyzje pozwalają Komisji podjąć zobowiązania budżetowe dla Wspólnot w celu wsparcia działań krajowych, włączając do nich priorytety Wspólnoty.

⁵¹⁹ Odpowiedź Komisji z dnia 7/04/2014 do Greenpeace, Transport & Environment, Friends of the Earth Europe. Organizacja pozarządowa zaskarżyła fakt niezłożenia wniosku dotyczącego środków wykonawczych w odniesieniu do przepisu dyrektywy w sprawie jakości paliw, w szczególności podstawowej normy dla paliw i metodologii obliczania emisji gazów cieplarnianych. Przyjęcie wniosku Komisji dotyczącego wdrożenia dyrektywy ma rzecz jasna zewnętrzny skutek, ponieważ rozpoczyna proces przyjęcia aktu wykonawczego lub delegowanego i może prowadzić do ingerencji Parlamentu Europejskiego i Rady w danej sprawie, czy to za pomocą prawa weta czy pozytywnej opinii w sprawie propozycji. Może też prowadzić do ingerencji ze strony sektorów przemysłowych.

⁵²⁰ Odpowiedź Komisji z dnia 13/10/2014 do Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland.

⁵²¹ Odpowiedź Komisji z dnia 27/4/2009 na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony przez ClientEarth.

Po pierwsze, prawo zaskarżenia decyzji odrzucającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej (odpowiedzi) z konieczności obejmuje prawo do zaskarżenia jej zgodności z prawem, jako że utrzymuje ona w mocy bezprawną decyzję (pierwotną decyzję). Stanowi to istotne wyzwanie wykraczające poza kontrolę nieprawidłowości proceduralnych. Po drugie, decyzja Trybunału o stwierdzeniu nieważności odpowiedzi instytucji Unii z tego względu, że utrzymała w życiu bezprawną decyzję, nieodzwrotnie prowadzi do stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji. Trzeba jednak podkreślić, że wykładnia przeprowadzona przez Sąd w tym zakresie nie jest jasna i cały czas – również obecnie – ewoluuje. W 2019 r. toczące się sprawy powinny wyjaśnić tę sytuację.

W sprawie *TestBioTech* Sąd wyjaśnił, że z postanowień rozporządzenia Aarhus wynika, że instytucja Unii po przeprowadzeniu wewnętrznej procedury odwoławczej w zakresie aktu dotyczącego środowiska ma prawo do:

„odrzucenia wniosku o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej jako bezzasadnego na podstawie uzasadnionej decyzji czy z tego względu, że wewnętrzna procedura odwoławcza nie doprowadziła do innego rezultatu niż uzyskany w decyzji o udzieleniu zezwolenia albo – jeśli to dozwolone – do podjęcia jakichkolwiek innych działań, jakie uzna za stosowne w celu zmiany decyzji zezwalającej, w tym to zmiany, zawieszenia lub uchylecia zezwolenia”⁵²².

W sytuacji, gdy instytucja Unii – po otrzymaniu wniosku odwoławczego – podjęła decyzję o zmianie zezwolenia, otwiera się na możliwość złożenia przez organizację pozarządową wniosku o weryfikację zmienionej decyzji, a także – jeśli taka organizacja uzna, że wątpliwości nadal się pojawiają – kolejnego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej⁵²³.

Jednakże w przypadku gdy instytucja unijna odrzuciła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej jako bezpodstawny, zasadniczo popierając pierwotną decyzję, „organizacja pozarządowa, do której decyzja odrzucająca jest skierowana, może złożyć skargę o unieważnienie tej decyzji, jako że stanowi ona przypadek, o którym mowa w czwartym akapicie art. 263 TFUE”⁵²⁴.

Sąd jasno wskazał podstawy, na jakich można zaskarżyć decyzję odrzucającą wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej:

„strona wnosząca odwołanie może wszcząć postępowanie przeciwko decyzji odrzucającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej jako bezzasadnej przez sądami UE i może powołać się na brak właściwości, naruszenie podstawowych wymogów proceduralnych, naruszenie Traktatów lub innej regulacji dotyczącej zastosowania Traktatów bądź nadużycie władzy”⁵²⁵.

Z tego względu błędy proceduralne instytucji Unii popełnione przy rozpatrywaniu wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej stanowią podstawę do złożenia skargi przed Trybunałem, tak samo jak naruszenia prawa materialnego UE. Zdaniem autora oznacza to, że skarga na podstawie art. 12 rozporządzenia Aarhus może dotyczyć niezgodności pierwotnej decyzji z prawem.

W powołanej powyżej sprawie *TestBioTech*, jak rozumiemy, Sąd wyraźnie odrzucił twierdzenie, że organizacja pozarządowa nigdy nie będzie mogła powołać się na niezgodność pierwotnej decyzji z prawem, jeśli organizacja ta podniosła taki zarzut niezgodności z prawem w swoim wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej⁵²⁶. Wręcz przeciwnie, Sąd podkreślił, że organizacja ma prawo dowodzić, że odpowiedź instytucji, która przyjęła błędne stanowisko odnośnie do zgodności pierwotnej decyzji z prawem, w sposób niezgodny z prawem potwierdziła tę decyzję⁵²⁷. Organizacja może zatem „zażądać, żeby Sąd orzekł, że [odpowiedź] jest niezgodna z prawem, nawet jeśli opiera się na decyzji udzielającej zezwolenia, która jest niezgodna z prawem lub bezzasadna”⁵²⁸.

Gdyby Sąd stwierdził nieważność odpowiedzi ze względu na oczywisty błąd podlegający na tym, że zasadniczo potwierdzała ona niezgodną z prawem pierwotną decyzję, logicznym rozwiązaniem jest stwierdzenie nieważności również pierwotnej decyzji. W przeciwnym razie mogłaby powstać absurdalna sytuacja, kiedy odpowiedź uznano za nieważną, lecz pierwotna decyzja pozostaje w mocy pomimo tego, że Sąd potwierdził oczywisty błąd, jakim obarczona jest taka decyzja.

Okoliczność taka byłaby sprzeczna z uznanym celem konwencji z Aarhus, jako że dawałaby organizacjom pozarządowym niepełne prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości i prowadziłyby do tego, że proces, na podstawie którego organizacje pozarządowe mogą dochodzić nieważności, nie ma w pewnych przypadkach żadnego praktycznego skutku. Wbrew przepisom rozporządzenia Aarhus, które mają za zadanie rozszerzyć dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla organizacji pozarządowych, organizacje pozarządowe zostałyby w gruncie rzeczy pozbawione możliwości powołania się przed sądami UE na zgodność procesu decyzyjnego instytucji Unii z prawem.

Co więcej, sytuacja taka oznaczałaby brak pewności prawa dotyczący tego, jak instytucje Unii powinny realizować orzeczenia Sądu. Nie byłoby pewności co do zgodności pierwotnej decyzji z prawem, ponieważ Sąd, stwierdzając nieważność odpowiedzi, z konieczności przyjmowałby argumenty organizacji pozarządowej dotyczące oczywistego błędu obciążającego nie tylko odpowiedź, ale również pierwotną decyzję. W takiej sytuacji można oczekiwać, że obowiązek podjęcia środków w celu wykonania wyroku, o którym mowa w art. 266 TFUE, doprowadziłby do tego, że rzeczona instytucja uchyli pierwotną decyzję. Pojawia się jednak problem, kiedy orzeczenie Sądu odnosi się jedynie do naruszeń prawa popełnionych przez instytucję w odpowiedzi, do których można

⁵²² T-177/13, *TestBioTech eV i in./Komisja*, ECLI:EU:T:2016:736, punkt 52.

⁵²³ Tamże, punkt 54.

⁵²⁴ Tamże, punkt 53.

⁵²⁵ Tamże, punkt 56.

⁵²⁶ Tamże, punkt 57.

⁵²⁷ Tamże, punkty 57 i 59.

⁵²⁸ Tamże, punkt 56.

się odnieść bez jednoczesnej weryfikacji pierwotnej decyzji.

KPKA zachęcał sądy UE do zajęcia stanowiska, które wskazano powyżej, twierdząc, że „sądy europejskie mogą interpretować art. 12 [rozporządzenia Aarhus] w taki sposób, który pozwoli im rozpatrzyć niezgodność z art. 10 ust. 2 i ust. 3 oraz istotę aktu zgodnie z art. 10 ust. 1. Jeśli sądy europejskie nie będą wyklądać art. 12 w ten sposób, artykuł ten będzie sprzeczny z konwencją [z Aarhus]”⁵²⁹. Odpowiednio, ustalenia KPKA stanowią, że „w zakresie, w jakim dana strona [UE] zamierza oprzeć się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, żeby zapewnić wykonanie obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 i ust. 4 konwencji, Komitet zaleca UE, żeby ETS:

- ocenił zgodność z prawem środków wykonawczych UE w świetle tych obowiązków i aktów; oraz
- poprowadził wykładnię prawa UE w taki sposób, który w najszerszym możliwym zakresie jest spójny z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i ust. 4”.

Orzeczenie w sprawie *TestBioTech* jest obecnie przedmiotem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości i można mieć nadzieję, że wyjaśni – poprzez uwzględnienie ustaleń KPKA – zakres postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 12 rozporządzenia Aarhus.

1.2. Skarga bezpośrednia na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu UE

Inny sposób zaskarżenia aktów instytucji Unii przewidziany jest w art. 263 akapit czwarty TFUE, który określa warunki, na których osoby fizyczne i prawne mogą złożyć skargę o unieważnienie przed sądami UE. Art. 263 akapit czwarty 4 TFUE złożony jest z trzech elementów, odpowiadającym trzem kategoriom aktów, jakie mogą być zaskarżone:

- akty adresowane do skarżącego;
- akty, które dotyczą skarżącego bezpośrednio i indywidualnie;
- akty regulacyjne, które dotyczą skarżącego bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych

Pierwsza kategoria dotyczy środków, które są adresowane do osób fizycznych lub prawnych, takie jak decyzje na podstawie art. 101 TFUE w zakresie zasad konkurencji stosujących się do przedsiębiorstw lub decyzje instytucji Unii, które stanowią odpowiedź na żądanie dostępu do informacji i dokumentów.

Druga kategoria zasadniczo obejmuje wszystkie akty instytucji Unii, które mają skutek prawny i które nie są objęte pierwszą ani trzecią kategorią. Co istotne, obejmuje ona akty prawodawcze UE. Pojęcie aktów, „które dotyczą skarżącego bezpośrednio i indywidualnie”, zostało wyjaśnione bardziej szczegółowo w poniżej punkcie 2 poświęconym legitymacji procesowej. Trzecia kategoria aktów zaskarżalnych na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, tj. akty regulacyjne, które nie wymagają środków wykonawczych, obwarowana została mniej restrykcyjnymi wymogami w zakresie legitymacji procesowej, co omawiamy poniżej.

Została ona wprowadzona przez Traktat Lizboński, żeby zaradzić sytuacji, w której brak krajowych środków wykonawczych

prowadził do tego, że osoby fizyczne i prawne musiały naruszyć prawo UE, żeby wnieść sprawę na szczeblu krajowym. Zaskarżony akt musi spełniać łącznie dwa kryteria, żeby znaleźć się w tej kategorii. Jeśli warunki te nie zostaną zrealizowane, będzie on uwzględniony w ramach drugiej kategorii, o której mowa w art. 263 akapit czwarty 4 TFUE, tj. w aktach, które są dotyczą adresata bezpośrednio i indywidualnie. Kryteria te są następujące:

Akt regulacyjny

Pojęcie to zdefiniowano w wyroku w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*⁵³⁰ jako „akty o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów ustawodawczych”.

Sąd orzekł, że akt o charakterze generalnym oznacza: „[akt, który] stosuje się do sytuacji określonych obiektywnie i wywiera skutki prawne wobec kategorii osób ujmowanych w sposób ogólny i abstrakcyjny”⁵³¹.

Zdaniem Trybunału pojęcie aktów nieustawodawczych wyklucza te akty, które zostały wydane w trybie zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej, odpowiednio na podstawie art. 294 i art. 289 ust. 2 TFUE. Akty nieustawodawcze obejmują decyzje podjęte na podstawie art. 290 TFUE (akty delegowane) i art. 291 ust. 2 TFUE (akty wykonawcze) oraz inne akty o charakterze generalnym przyjęte przez Komisję, ECHA, EFTA czy przez inne instytucje i organy. ... *Niewymagający środków wykonawczych*

TSUE interpretuje to kryterium bardzo restrykcyjnie. Kwestię tę ocenia się poprzez odniesienie do sytuacji osoby dochodzącej swojego prawa.⁵³² Orzecznictwo TSUE nie jest jednak pod tym względem bardzo konsekwentne. W wyroku w sprawie *T&L Sugars* TSUE orzekł, że jeśli decyzja UE wywołuje skutki prawne w stosunku do skarżącego wyłącznie w wyniku wprowadzenia środków wykonawczych przez państwo członkowskie (nawet jeśli takie państwo nie ma żadnej swobody w zakresie ich wdrożenia), warunek nie zostaje spełniony⁵³³. Z drugiej strony Sąd podjął inną decyzję w sprawie *Microban*, gdzie stwierdził, iż pomimo istnienia środków wykonawczych zaskarżony akt jest aktem regulacyjnym. Ten brak spójności prowadzi do braku pewności prawa, jeśli chodzi o akty podpadające pod tę definicję.

Restrykcyjna wykładnia tych kryteriów przez TSUE oznacza, że zmiana art. 263 akapit czwarty TFUE nie ma wpływu na legitymację procesową organizacji pozarządowych. Jak zwrócono uwagę w ustaleniach KPKA

W komunikacie ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), definicja ta jest węższa niż zakres aktów podlegających kontroli na podstawie

⁵³⁰ C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, ECLI:EU:C:2013:625, punkt 60.

⁵³¹ T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd/Komisja*, ECLI:EU:T:2011:263, punkt 23.

⁵³² C-274/12, *Telefónica SA/Komisja*, ECLI:EU:C:2013:852, punkt 30.

⁵³³ Patrz przykład dwóch spraw: C-456/13P, *T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares, Unipessoal Lda/Komisja* oraz T-262/10 *Microban*. W sprawie *T&L Sugars* rozporządzenie Komisji określało kryteria wydawania świadectw dotyczących produkcji cukru. Państwo członkowskie nie miało żadnej swobody uznania, jeśli chodzi o realizację tych kryteriów. Mimo to, wydanie takiego świadectwa uznano za środek wykonawczy, ponieważ rozporządzenie Komisji wywoływało skutki prawne w stosunku do skarżących wyłącznie za pośrednictwem świadectwa wydanego przez państwo członkowskie. Natomiast pomimo istnienia środków wykonawczych w sprawie *Microban* Sąd uznał, że mowa o akcie regulacyjnym, ponieważ środki wykonawcze nie było potrzebne i miały charakter akcesoryjny w stosunku do rozporządzenia Komisji.

⁵²⁹ ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (Część II), punkt 119.

art. 9 ust. 3 KA i z tego względu jest sprzeczna z tym przepisem⁵³⁴.

⁵³⁴ Ustalenia i zalecenia KPKA ACCC/C/2008/32 (UE) (Część II), punkt 71.

2. Jakie są warunki uzyskania legitymacji?

2.1. Na podstawie rozporządzenia Aarhus

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Aarhus organizacja pozarządowa spełniająca wymogi wskazane w art. 11 rozporządzenia może złożyć wniosek o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktu administracyjnego przyjętego zgodnie z prawem ochrony środowiska lub zaniechania.

Organizacja pozarządowa może złożyć wniosek, jeśli:

- „jest niezależną osobą prawną o charakterze niezarobkowym zgodnie z prawem krajowym lub praktyką danego państwa członkowskiego;
- podstawowym określonym celem jej działalności jest promowanie ochrony środowiska w kontekście prawa ochrony środowiska;
- istnieje dłużej niż dwa lata i aktywnie realizuje cel, o którym mowa w lit. b);
- jej cele i działalność obejmują sprawę będącą przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej”.

Jak zostało wyjaśnione w punkcie powyżej, jeśli organizacja pozarządowa nie jest zadowolona z odpowiedzi instytucji Unii, może wszcząć postępowanie przed TSUE.

W ustaleniach przeciwko UE KPKA stwierdził, iż art. 9 ust. 3 KA wymaga, żeby „członkowie społeczeństwa”, którzy spełniają kryteria określone prawem, mieli dostęp do procedur administracyjnych lub sądowych. Zwrócił uwagę, że „pojęcie „członków społeczeństwa” w rozumieniu Konwencji obejmuje organizacje pozarządowe, ale nie ogranicza się do nich”. Doszedł do wniosku, że „z tego względu, iż wyklucza wszystkich członków społeczeństwa, poza organizacjami pozarządowymi, spełniających kryteria z art. 11, rozporządzenie Aarhus nie stanowi poprawnego wdrożenia art. 9 ust 3”⁵³⁵. Z całą pewnością powinien być to jeden z tematów, które należy omówić w badaniu przygotowywanym dla Komisji, mającym na celu przeanalizowanie sposobów zapewnienia zgodności UE z ustaleniami (zob. punkt „Co dalej?” w dalszej części przewodnika).

2.2. Na podstawie TFUE

Inny sposób – dostępny dla „każdej osoby fizycznej lub prawnej” – zaskarżenia aktów przyjętych przez instytucje unijne przewidziany jest w art. 263 akapit czwarty TFUE. Jak wskazano powyżej w punkcie 1.2, art. 263 akapit czwarty TFUE ma trzy konary, przy czym do każdego znajdują zastosowanie inne kryteria dotyczące legitymacji procesowej.

Pierwszy konar obejmuje decyzje zaadresowane do skarżącego; w tym przypadku nie ma żadnych dodatkowych warunków legitymacji procesowej. Stosuje się go na przykład wtedy, kiedy

instytucja Unii odrzuca wniosek o udostępnienie dokumentów.

Drugi konar odnosi się do wszystkich aktów, które nie są objęte pierwszym ani trzecim konarem. Na jego podstawie jedynie skarżący, którego zaskarżone akty dotyczą bezpośrednio i indywidualnie, będzie mieć legitymację procesową. Trzeci konar dotyczy możliwości zaskarżenia aktów regulacyjnych, które nie wymagają środków wykonawczych, i może być wykorzystany wyłącznie przez skarżących, których akt dotyczy bezpośrednio.

Warunki „bezpośredniego oddziaływania” są dość surowe, jeszcze bardziej w przypadku „indywidualnego oddziaływania”, co sprawia, że dostęp do sądów UE jest w praktyce niemożliwy dla jednostek i organizacji pozarządowych.

2.2.1. Kryterium indywidualnego oddziaływania

Test kryterium „indywidualnego oddziaływania” zdefiniowano w sprawie Plaumann jako wymóg, żeby skarżący wykazali, iż decyzja dotyczy ich „ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji”. Chociaż wykładnię tę przeprowadzono w odniesieniu do art. 230 akapit czwarty Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – art. 263 akapit czwarty TFUE przed Lizboną – od 1962 roku Trybunał opiera się naciskom na zmianę swojego stanowiska ze strony m.in. rzecznika generalnego Jacobsa⁵³⁶ i Sądu⁵³⁷. Oznacza to, że zgodnie z obecnym orzecnictwem Trybunału wymóg ten nie może być spełniony przez jednostki i organizacje pozarządowe w sprawach dotyczących środowiska, ponieważ środki mające wpływ na środowiska nie będą z definicji dotyczyć wyłącznie skarżącego. W praktyce doprowadziło to do wyłączenia decyzji instytucji Unii spod publicznej kontroli sądowej. Orzeczenia te mają ten nielogiczny skutek, że im więcej ludzi dany środek dotyczy, tym mniejsza jest szansa, że będą oni mieli legitymację procesową do zaskarżenia go. Wszystkie skargi złożone przez organizacje pozarządowe i jednostki w sprawach dotyczących środowiska zostały odrzucone jako niedopuszczalne⁵³⁸.

Należy temu przeciwstawić pozycję przemysłu, jeśli chodzi o wykazanie bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania. Sąd w wielu sprawach wykladał kryterium indywidualnego oddziaływania na różne sposoby, w zależności od tego, czy interes ma charakter gospodarczy czy publiczny (dotyczący środowiska). W rzeczy samej przyjmował znacznie bardziej

⁵³⁶ Opinia rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 21 marca 2002 r., w sprawie C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*, ECLI:EU:C:2002:197.

⁵³⁷ T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA/Komisja*, ECLI:EU:T:2002:112.

⁵³⁸ Wyroki w sprawach T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./Komisja*, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./Komisja*, ECLI:EU:C:1998:153; T-219/95 R, *Marie-Thérèse Danielsson i in./Komisja*, ECLI:EU:T:1995:219; T-236/04, *European Environmental Bureau (EEB) i Stichting Natuur en Milieu/Komisja*, ECLI:EU:T:2005:426.

⁵³⁵ Tamże, punkt 93.

elastyczną interpretację zasady legitymacji procesowej, gdy skarżącym była grupa interesów gospodarczych, niż w przypadku, gdy było nim zgrupowanie interesu publicznego, zwłaszcza organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska. Dotyczy to przede wszystkim spraw odnoszących się do korzyści ekonomicznych i wykorzystania znaków towarowych, ale wynika również z gwarancji procesowych przyznawanych w sprawach handlowych⁵³⁹.

Dotyczy to także kryterium bezpośredniego oddziaływania. Sądy UE w wielu przypadkach uznały, że na sytuację prawną lub nawet faktyczną spółek wpływ miały decyzje instytucji unijnych, w związku z czym zaskarżone decyzje bezpośrednio ich dotyczyły⁵⁴⁰. Przyjęły zatem podwójny standard, w rezultacie którego przemysł otrzymał szersze prawa do obrony swoich interesów gospodarczych i finansowych, a ochrona środowiska i zdrowia publicznego nie jest reprezentowana przed TSUE⁵⁴¹.

W swoich ustaleniach w części pierwszej komunikatu ACCC/C/2008/32 przyjętego w 2011 r. KPKA potępił zbyt rygorystyczne podejście TSUE w zakresie kryteriów legitymacji procesowej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Orzekł, że doktryna Plaumann, zgodnie z którą nakłada się na skarżącego obowiązek wykazania, iż akt wpłynął na jego sytuację prawną ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia go od wszelkich innych osób, uniemożliwiła członkom społeczeństwa zaskarżenie aktów dotyczących zdrowia lub środowiska. Z tego względu uznał, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie pojęcia „indywidualnego oddziaływania” nie wdrożyło odpowiednio wymogów wynikających z art. 9 ust. 3, jako że w swojej wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE nie wzięło pod uwagę wejścia w życie konwencji⁵⁴².

2.2.2. Kryterium bezpośredniego oddziaływania

Kryterium bezpośredniego oddziaływania stosuje się zarówno do aktów regulacyjnych, jak i do innych aktów przyjętych przez instytucje Unii. Sąd przeprowadził wykładnię pojęcia bezpośredniego oddziaływania w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE w sprawie *Microban*⁵⁴³, gdzie zaproponowano dwutorowy test. Żeby można było mówić o bezpośrednim oddziaływaniu na skarżącego, zaskarżony akt musi:

- „oddziaływać na sytuację prawną skarżącego, oraz
- nie pozostawiać żadnej swobody oceny swoim adresatom w zakresie jego wykonania, które „ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego uregulowania, bez stosowania żadnych norm pośrednich”.

Wymóg, żeby środek wpływał na sytuację prawną skarżącego, w większości przypadków sprawi, że organizacja pozarządowa nie

będzie mieć legitymacji procesowej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, jako że działa ona w celu obrony publicznego interesu ochrony środowiska, nie zaś swoich praw podmiotowych.

Przykładowo w sprawie *PAN*⁵⁴⁴ Sąd odmówił trzem organizacjom pozarządowym legitymacji procesowej ze względu na brak bezpośredniego oddziaływania. Sprawa dotyczyła zezwolenia Komisji na wykorzystanie substancji czynnej ochrony roślin o nazwie sulfoksaflo, którą skarżąca organizacja pozarządowa chciała zaskarżyć ze względu na jej szkodliwy wpływ na pszczoły. Skarżący dowodzili, że zezwolenie bezpośrednio na nich oddziałuje, ponieważ przedstawia zagrożenie dla działalności wytwórczej pszczelarzy i wpłynęłoby na ich prawo własności i na prawo do wykonywania działalności oraz na prowadzoną kampanię. Sąd odrzucił ten argument, orzekając, że potencjalny wpływ zezwolenia na sytuację skarżących ma wyłącznie charakter faktyczny, zaś ich sytuacja prawna nie uległa żadnej zmianie.

Sąd oparł się na wyroku w sprawie *Stichting Natuur i* stwierdził, że „jednostki nie mogą powołać się bezpośrednio na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus” przed TSUE⁵⁴⁵. Z tego względu nie można oprzeć się na art. 9 ust. 3 w celu oceny zgodności rozporządzenia Aarhus z prawem ani w celu wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE w świetle Konwencji.

Sąd orzekł również, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem celem art. 47 KPP określającego prawo do skutecznego środka prawnego nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, a w szczególności zasad dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do TSUE⁵⁴⁶. Przyznał, że przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty TFUE należy interpretować w świetle podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej, jednakże w sposób niepowodujący pominięcia tych przesłanek, które są wyraźnie przewidziane w traktacie⁵⁴⁷.

Z tego względu skarżący nie mogą oprzeć się na art. 37 (ochrona środowiska) ani art. 47 KPP w celu zaskarżenia wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE.

KPKA uznał także, że dokonana przez TSUE wykładnia kryterium bezpośredniego oddziaływania uniemożliwiłaby organizacjom działającym wyłącznie w celu ochrony środowiska uzyskanie legitymacji procesowej na podstawie trzeciego konaruru art. 263 akapit czwarty TFUE, bowiem organizacje takie nie byłyby w stanie wykazać wpływu na swoją sytuację prawną. Co więcej, Komitet uwzględnił, że wymóg, żeby zaskarżony środek „nie pozostawiał żadnej swobody oceny adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, w zakresie jego wykonania, które ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego uregulowania, bez stosowania żadnych norm pośrednich” był niezgodny z art. 9 ust. 3 konwencji, ponieważ wprowadzał dodatkowe wymogi dotyczące aktów, które mogą być zaskarżone na podstawie tego przepisu.

⁵³⁹ Postanowienie prezesa Sądu pierwszej instancji CCE Grandes Sources, ECLI:EU:T:1995:77; T-12/93, *Comité central d'entreprise de la société anonyme Vittel i Comité d'établissement de Pierval i Fédération générale agroalimentaire/Komisja*, ECLI:EU:T:1995:78, punkt 47; i wyrok w połączonych sprawach T-528/93, T-542/93, T-543/93 i T-546/93, *Métropole télévision SA, Reti Televisive Italiane SpA, Gestevisión Telecinco SA i Antena 3 de Televisión/Komisja*, ECLI:EU:T:1996:99.

⁵⁴⁰ Patrz np. wyrok w sprawie T-114/02, *BaByliss SA/Komisja*, ECLI:EU:T:2003:100.

⁵⁴¹ Ludwig Krämer, Access to Environmental justice: The double standard of the ECJ, „Journal of European Environmental and Planning Law”, t. 14, nr 2, s. 159-185, 2017.

⁵⁴² ACCC/C/2008/32 (EU) (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, punkty 86-87.

⁵⁴³ T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd/Komisja*, punkt 27.

⁵⁴⁴ T-600/15, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) i in./Komisja*, ECLI:EU:T:2016:601.

⁵⁴⁵ Tamże, punkt 59.

⁵⁴⁶ Tamże, punkt 49.

⁵⁴⁷ Tamże, punkt 50.

3. Zalecenia KPKA

Komitet przyjął następujące zalecenia dotyczące dostępu do sądów UE:

- Wszystkie stosowne instytucje Unii powinny w ramach swoich kompetencji podjąć kroki w celu umożliwienia społeczeństwu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 konwencji.
- Jeśli i w zakresie, w jakim UE zamierza opierać na się na rozporządzeniu Aarhus i innych dokumentach prawnych UE w celu wykonania art. 9 ust. 3 i 4 konwencji:
- należy znówelizować rozporządzenie Aarhus lub uchwalić nowy akt prawny, żeby było jasne dla TSUE, iż taki akt ma na celu wykonanie art. 9 ust. 3 konwencji;
- Nowy lub znówelizowany akt wykonujący konwencję z Aarhus powinien korzystać z definicji, które w sposób

oczywisty i pełny stanowiąc będą transpozycję stosownych fragmentów konwencji; jest w szczególności ważne, żeby naprawić błędy wynikające z wykorzystania słów lub pojęć, które nie odpowiadają w pełni terminologii konwencji.

- Jeśli i w zakresie, w jakim UE zamierza opierać na się na orzecznictwie TSUE, żeby zapewnić, iż obowiązki wynikające z art. 9 ust. 3 i 4 konwencji zostaną wykonane, TSUE:
- powinien oceniać zgodność z prawem środków wykonawczych UE w świetle tych obowiązków i podjąć działania z uwzględnieniem tego faktu;
- powinien wyklądać prawo UE w taki sposób, który – w najszerszym możliwym zakresie – będzie spójny w celami art. 9 ust. 3 i 4 konwencji;
- Pytania prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE.

4. Pytania prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE

Artykuł 267 TFUE przewiduje sposób, zgodnie z którym osoby prawne i fizyczne, zwracając się do sądu krajowego o złożenie pytania prejudycjalnego do TSUE, mogą uzyskać od TSUE orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawie ważności i wykładni aktów Unii i Traktatów. Na podstawie tego przepisu sądy krajowe mają obowiązek skierowania wyłącznie wtedy, gdy uznają, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku. W przypadku gdy takie pytanie jest podnoszone w sprawie przed sądem krajowym ostatniej instancji, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do TSUE⁵⁴⁸. Sądy krajowe są zwolnione z obowiązku skierowania, jeśli odpowiedź na pytanie jest „tak oczywista, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania” (*acte clair*)⁵⁴⁹ lub gdy wynika to z „utrwalonego orzecznictwa Trybunału rozstrzygającego sporną kwestię prawną” (*acte éclairé*)⁵⁵⁰. Sądy krajowe niższych instancji również mają obowiązek skierowania pytania dotyczącego ważności prawa UE, jako że sądy krajowe nie są właściwe do rozstrzygania w sprawach ważności prawa UE.

Większość orzeczeń TSUE, w których przeprowadzono wykładnię dostępu do wymiaru sprawiedliwości, stanowi odpowiedź na wniosek sądu krajowego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Takie skierowanie do TSUE jest środkiem zapewniającym zharmonizowane wdrożenie prawa UE. Wynika z tego, że powinno być ono częścią podejścia strategicznego organizacji pozarządowych i innych interesariuszy społeczeństwa obywatelskiego, którzy dążą do wykorzystania tego mechanizmu

w celu zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konwencją z Aarhus i stosownymi dyrektywami UE.

Sądy Unii wielokrotnie powtarzały, że Traktat przewiduje wyczerpujący system środków ochrony sądowej, ponieważ członkowie społeczeństwa mają prawo zakwestionować przed sądami krajowymi zgodność z prawem środków obowiązujących z państw członkowskich i opartych na aktach UE, zaś sądy krajowe mogą złożyć wniosek do ETS o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁵⁵¹.

Z drugiej strony, KPKA orzekł, co następuje:

„Jakkolwiek system kontroli sądowej przez sądy krajowe państw członkowskich UE, w tym możliwość złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest istotnym elementem zapewniającym spójność wykonania i odpowiednie wdrożenie prawa Unii w państwach członkowskich, nie może on stanowić podstawy do odmawiania członkom społeczeństwa dostępu do sądów unijnych w sprawach dotyczących zaskarżenia decyzji, działań i zaniechań instytucji i organów unijnych; system orzeczeń w trybie prejudycjalnym nie stanowi też systemu odwoławczego w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań instytucji i organów unijnych. Z tego względu w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań instytucji i organów unijnych system orzeczeń w trybie prejudycjalnym nie spełnia samodzielnie wymogu zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z art. 9 konwencji ani też nie rekompensuje rygorystycznego orzecznictwa sądów UE”⁵⁵².

KPKA również bardziej pragmatycznie zwrócił uwagę, że „taka procedura wymaga przyznania organizacji pozarządowej legitymacji procesowej w danym państwie członkowskim, ale także tego, żeby sąd krajowy skierował sprawę do ETS na warunkach określonych w art. 234 TWE [obecnie art. 267]”. Brak unijnej dyrektywy wdrażającej postanowienia konwencji z Aarhus

⁵⁴⁸ Przykładem tej możliwości w sprawach dotyczących środowiska jest sprawa *Standley (C-293/97, Standley, ECLI:EU:C:1999:215, punkty 51 i 52)*, w której Trybunał m.in. przeanalizował zgodność z prawem dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej azotanów w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” na podstawie art. 191 TFUE. Inny przykład znaleźć można w sprawie *Safety Hi Tech*, gdzie Trybunał rozważył zgodność z prawem rozporządzenia 3093/94 [obecnie 2037/2000] dotyczącego ozonu w perspektywie celu, jakim jest wysoki poziom ochrony środowiska zgodnie z art. 191 TFUE (C-284/95, punkty 33 do 61). Artykuł 267 TFUE wykorzystano także, żeby zakwestionować akt wykonawczy, jakim była dyrektywa Komisji przyjęta na podstawie dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w wyroku dla *Eco-Emballages SA (połączone sprawy C-313/15 i C-530/15)*.

⁵⁴⁹ C-283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335, punkt 16.

⁵⁵⁰ Tamże, punkt 14.

⁵⁵¹ C-321/95P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./Komisja*.

⁵⁵² ACCC/C/2008/32 (UE) (Część I), punkt 90.

dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości prowadzi do poważnych rozbieżności między krajowymi systemami prawnymi, w tym do tego, że część z nich zupełnie odmawia organizacjom pozarządowym legitymacji procesowej, uniemożliwiając im tym samym uczestnictwa w procedurze pytania prejudycjalnego. Mamy też do czynienia z sądami ostatniej instancji, które pomimo obowiązku skierowania pytania do TSUE w przypadku niejasności interpretacyjnej aktu UE (*acte clair*), odmawiają takiego skierowania. Orzeczenie TSUE w sprawie C-416/17 *Komisja Europejska/Republika Francuska*, potępiające Francję za nieskierowanie pytania prejudycjalnego, ilustruje problemy, z jakimi organizacje pozarządowe muszą się mierzyć, jeśli chodzi o przekonanie sądów krajowych do odesłania sprawy

do TSUE⁵⁵³. W rzeczonej sprawie Komisja argumentowała przed Trybunałem, że Conseil d'Etat będący sądem ostatniej instancji dopuścił się naruszenia trzeciego akapitu artykułu 267 TFUE, jako że nie skierował pytania prejudycjalnego do TSUE w zakresie wykładni prawa UE. Jako że Conseil d'Etat miał wątpliwości do co wykładni prawa UE, naruszył artykuł 267 TFUE, gdyż sprawa nie została skierowana w trybie prejudycjalnym do TSUE.

Zważywszy na trwałą niechęć sądów krajowych do kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE nawet w sytuacji, kiedy występują wątpliwości co do wykładni aktu UE, pożądane byłoby bardziej systematyczne monitorowanie przez Komisję Europejską wykorzystania tej praktyki i postępowań w sprawach o naruszenia.

⁵⁵³ C-416/17, *Komisja Europejska/Republika Francuska*, ECLI:EU:C:2018:811.

5. Co dalej?

Od momentu przyjęcia ustaleń KPKA odbyło się spotkanie stron konwencji z Aarhus, która miała miejsce we wrześniu 2017 r. Zgodnie z procedurą przewidzianą w decyzji I/7⁵⁵⁴ ustalenia KPKA są zatwierdzane przez spotkanie stron. Aż do czasu ostatniego spotkania stron wszystkie ustalenia KPKA były zatwierdzane bez żadnego sprzeciwu państw stron. Jednak w tym przypadku Komisja Europejska złożyła propozycję odrzucenia ustaleń ze względu na ich niezgodność z prawem⁵⁵⁵. Nikt wcześniej nie złożył takiego wniosku. Rada, która przyjmuje stanowisko UE w zakresie spotkania stron, odrzuciła propozycję Komisji. Opowiedziała się zamiast tego za kompromisem – przyjęła projekt decyzji spotkania stron sporządzonej przez Biuro Konwencji⁵⁵⁶ z zastrzeżeniem paru zmian. Główną poprawką było „odnotowanie” ustaleń⁵⁵⁷, jako że „zatwierdzenie” prowadziłoby do nadania ustaleniom mocy prawnej, podczas gdy „odnotowanie” – nie⁵⁵⁸. UE zasugerowała również, żeby usunąć odwołania do tego, że orzeczenia TSUE były zbyt rygorystyczne, w związku z czym były sprzeczne z konwencją. Jako powód podawano fakt, że biorąc pod uwagę „podział władz w Unii, Rada UE nie może dawać [TSUE] poleceń ani zaleceń dotyczących jego działalności sądowniczej. Z tego powodu zalecenia (...) odnoszące się do Trybunału Sprawiedliwości nie mogą zostać zaakceptowane”⁵⁵⁹. Wydaje się to sprzeczne z wiążącym charakterem konwencji międzynarodowych ratyfikowanych przez UE w odniesieniu do wszystkich instytucji unijnych, w tym TSUE, zgodnie z artykułem 216 TFUE. Zatwierdzenie ustaleń nie oznaczałoby wydania Trybunałowi poleceń, ponieważ nie ma wątpliwości co do faktu, że to KPKA przyjmuje ustalenia dotyczące braku

zgodności, nie Rada. Rada jedynie formalnie by je zatwierdziła w imieniu UE jako całości. Co więcej, zatwierdzenie ustaleń nie prowadzi do przyjęcia zaleceń lub poleceń w odniesieniu do Trybunału, bowiem to każda z instytucji Unii z osobna musi podjąć konieczne kroki, żeby doprowadzić do zgodności z konwencją.

Wykładnia przyjęta przez Radę implikuje, że sądy państw stron konwencji nie podlegają ustaleniom KA ani kontroli KPKA, co jest argumentem, który komitet już wyraźnie wcześniej odrzucił⁵⁶⁰. KPKA w swoich ustaleniach przeanalizował orzecznictwo sądów krajowych i zalecił, żeby zwrócić się w nowym kierunku (w tym konkretnym przypadku odwołując się do orzeczeń belgijskiego Conseil d'Etat)⁵⁶¹. Ustalenia te zostały zatwierdzone przez spotkanie stron, w tym przez UE. Belgijski system konstytucyjny może wydać się niektórym z nas dość niezwykły, lecz również i on obejmuje zasadę podziału władz.

Stanowisko UE spotkało się z ostrą opozycją innych państw stron, organizacji pozarządowych i członków KPKA⁵⁶². UE była krytykowana przez organizacje pozarządowe, niektóre państwa strony niebędące państwami członkowskimi UE, ponieważ jej stanowisko stoi w sprzeczności z przywódczą rolą UE w zakresie demokratycznej odpowiedzialności, poszanowaniem zasady praworządności i ochroną środowiska. Podniesiono również pewne obawy związane z tym, że ustanawia to precedens dla innych stron konwencji, żeby odmówić zatwierdzenia przyszłych ustaleń KPKA, tym samym podważając rolę i cel KPKA.

Przedstawiciel Norwegii wyraziła również swoje obawy dotyczące propozycji wysuniętej przez UE. Stwierdziła, że „wydaje się, iż proponując te zmiany, UE chciała uzyskać status specjalnej strony konwencji z Aarhus, jeśli chodzi o zakres swoich obowiązków i wymóg podjęcia działań koniecznych do ich realizacji”⁵⁶³. Jak zaznaczono w sprawozdaniu ze spotkania stron: „Wiele stron wyraziło znaczne zaniepokojenie i niechęć

⁵⁵⁴ Sprawozdanie z pierwszego spotkania stron, decyzja I/7 ocena zgodności, ECE/MP.PP/2/Add.8, 2 kwietnia 2004 r.

⁵⁵⁵ Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32, 29.6.2017, COM(2017) 366 final.

⁵⁵⁶ Projekt decyzji Vi/8f w sprawie przestrzegania prawa przez Unię Europejską.

⁵⁵⁷ Wyciąg ze sprawozdania z szóstej sesji spotkania stron (ECE/MP.PP/2017/2).

⁵⁵⁸ Elena Fasoli, Alistair Mc Glone, *The non-compliance Mechanism under the Aarhus Convention as 'soft' enforcement of international environmental law: Not so soft after all!*, „Neth Int Law Review” (2018) 65:27-53.

⁵⁵⁹ Projekt decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32 (UE), Bruksela, 13 lipca 2017 r., 1150/17.

⁵⁶⁰ ACCC/C/2005/11 (Belgia), punkty 41-43.

⁵⁶¹ Tamże, punkt 48.

⁵⁶² Patrz wyciąg ze sprawozdania z szóstej sesji spotkania stron (ECE/MP.PP/2017/2).

⁵⁶³ Tamże, punkt 57.

wobec odejścia, nawet w drodze wyjątku, od utrwalonej i stałej praktyki przyjmowania decyzji na każdej sesji zwyczajnej spotkania stron, zatwierdzającej wszystkie ustalenia wydane przez komitet w okresie między sesjami, dotyczących nieprzestrzegania prawa przez poszczególnych członków⁵⁶⁴.

Dyskusja ta doprowadziła do przesunięcia daty na podjęcie decyzji do czasu kolejnego spotkania stron, które odbędzie się w 2021 r. W oficjalnym komentarzu UE zaznaczyła, że wyraża gotowość „poszukiwania sposobów i środków, żeby zachować zgodność z konwencją, nie łamiąc jednocześnie podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej i obowiązującego w niej systemu kontroli sądowej”⁵⁶⁵.

W następstwie tego nadzwyczaj ożywionego spotkania stron niektóre państwa członkowskie odczuły potrzebę wprowadzenia zmian i po raz pierwszy w sprawach dotyczących środowiska odwołano się do artykułu 241 TFUE⁵⁶⁶. Na jego podstawie Rada wezwała Komisję do przedłożenia do dnia 30 września 2019 r. analizę opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach kfo mitetu „w celu znalezienia sposobów i środków, żeby zachować zgodność z konwencją, nie łamiąc jednocześnie podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej i obowiązującego w niej systemu kontroli sądowej”⁵⁶⁷. Żądanie wskazywało, że „analiza ma obejmować wpływ poszczególnych opcji, w tym zmiany rozporządzenia (WE) nr 1367/2006, na kwestie prawne, finansowe i związane z zasobami ludzkimi”⁵⁶⁸.

Decyzja wskazuje także, że do 30 września 2020 r. „w stosownym przypadku mając na uwadze wyniki analizy” Komisja przedłoży „wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 lub do poinformowania Rady o innych środkach następczych odnośnie do wyniku tej analizy”⁵⁶⁹.

Pięć państw członkowskich, Francja, Włochy, Hiszpania, Luksemburg, poparte przez Łotwę, zajęło oficjalne stanowisko ubolewające nad „małą ambitną decyzją”⁵⁷⁰. Ich zdaniem „zmiana rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 nie jest już ewidentnym celem decyzji, ale jedną z możliwych do rozważenia opcji”, zaś termin końcowy na przedłożenie propozycji zmiany przez Komisję (wrzesień 2020 r.) jest zbyt odległy w kontekście daty kolejnego spotkania stron konwencji z Aarhus wyznaczonej na 2021 rok.

Pierwsza propozycja dotycząca decyzji Rady była bardziej ambitna, jako że wyraźnie żądała złożenia przez Komisję wniosku legislacyjnego w sprawie zmiany rozporządzenia Aarhus, żeby zapewnić jego zgodność z art. 9 ust. 3 i ust. 4 konwencji z Aarhus. Po długich dyskusjach prezydencja podjęła decyzję o przedstawieniu kolejnej wersji, która nie gwarantuje, że Unia doprowadzi do stanu zgodnego z prawem, przynajmniej przed kolejnym spotkaniem stron.

Decyzja Rady odwołuje się do dwóch rezolucji przyjętych przez Parlament Europejski w listopadzie 2017 r. Pierwsza dotyczy planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki, druga zaś przeglądu wdrażania unijnej polityki ochrony środowiska.^{571 572} Obie między innymi wzywają Komisję do przedłożenia wniosku legislacyjnego w sprawie zmiany rozporządzenia Aarhus, uwzględniającego zalecenia komitetu.

Decyzja Rady nie sugeruje sposobu zmiany rozporządzenia Aarhus. Daje ona jednak podstawy do stwierdzenia, że „Wydaje się, że możliwe jest dokonanie zmian rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w sposób, który nie zmieni systemu kontroli sądowej Unii, polegający w szczególności na rozszerzeniu kategorii aktów Unii, w przypadku których można będzie żądać wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej”.

Równolegle Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje społeczne dotyczące sposobu, w jaki UE może dostosować przepisy w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości do postanowień konwencji z Aarhus.

Komisja Europejska zadecydowała o przeprowadzeniu oceny skutków wprowadzenia⁵⁷³ w celu realizacji zobowiązania podjętego w czasie spotkania stron, „służącej zbadaniu sposobów i środków (...) przestrzegania konwencji z Aarhus”. Na początku 2019 r. prowadzone będą konsultacje w celu zebrania opinii publicznej.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że przeprowadzenie badania nie wystarczy, żeby doprowadzić do stanu zgodności z konwencją. Decyzja KPKA jest bardzo jasna: rozporządzenie Aarhus, które wdraża postanowienia konwencji na poziomie instytucji Unii, jest niezgodne z konwencją, w związku z czym konieczna jest jego zmiana.

⁵⁶⁴ Tamże, punkt 62.

⁵⁶⁵ Tamże, punkt 62.

⁵⁶⁶ Artykuł 241 TFUE stanowi, że „Rada stanowiąc zwykłą większością może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, zawiadamia o tym Radę, podając uzasadnienie”.

⁵⁶⁷ Decyzja Rady (UE) 2018/881 z dnia 18 czerwca 2018 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 i, w stosownym przypadku, mając na uwadze wyniki analizy, wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006, Dz.U. L 155 s. 6, art. 1 ust. 1.

⁵⁶⁸ Tamże, art. 1 ust. 2.

⁵⁶⁹ Tamże, art. 2 ust. 1.

⁵⁷⁰ 9649/18 ADD 1, NOTA DO PUNKTU I/A, Wspólne oświadczenie delegacji francuskiej, luksemburskiej, włoskiej i hiszpańskiej, poparte przez delegację łotewską, 4 czerwca 2018 r.

⁵⁷¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie „Planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki” (2017/2819(RSP)), dostępna pod adresem: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0441_PL.html?redirect

⁵⁷² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE (2017/2705(RSP)), dostępna pod adresem: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0450_PL.html?redirect

⁵⁷³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2432060_en>

Indeks orzeczeń

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley/ Information Commissioner*,
ECLI:EU:C:2013:853,
s. 5, 6, 9, 10.

C-570/13, *Karoline Gruber/ Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i in.*, ECLI:EU:C:2015:231,
s. 3, 13, 16, 19, 20, 25.

C-71/14, *East Sussex County Council/ Information Commissioner I in.*,
ECLI:EU:C:2015:656,
s. 5, 7, 12, 21, 44.

C-442/14, *Bayer CropScience SA-NV and Stichting De Bijenstichting/ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, ECLI:EU:C:2016:890,
s. 5, 8.

C-673/13 P, *Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe*,
ECLI:EU:C:2016:889,
s. 5, 8.

C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH/ Bundesrepublik Deutschland*,
ECLI:EU:C:2012:71,
s. 5, 10, 11.

C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe eV/ Bundesrepublik Deutschland*,
ECLI:EU:C:2013:523,
s. 11.

C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation/ Bezirkshauptmannschaft Gmünd*,
ECLI:EU:C:2017:987,
s. 13, 14, 15, 18, 29, 33, 34, 39, 40, 41, 61.

C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i in./ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Kraaijeveld BV e.a./ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*,
ECLI:EU:C:1996:404,
s. 13, 14, 22.

C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) i in./ Autonome Provinz Bozen i in.*,
ECLI:EU:C:1999:418,
s. 14.

C-201/02, *The Queen, na wniosek Delena Wells/ Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*,
ECLI:EU:C:2004:12,
s. 14.

C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels/ Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*,
ECLI:EU:C:2004:482,
s. 13, 14, 17, 22.

C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK/ Obvodný úrad Trenčín (Slovak Bears II)*,
ECLI:EU:C:2016:838,
s. 13, 15, 17, 19, 20, 27, 29, 39, 44.

C-137/14, *Komisja Europejska/ Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2015:683,
s. 13, 16, 19, 20, 25, 34.

C-75/08, *The Queen, na wniosek Christopher Mellor/ Secretary of State for Communities and Local Government*,
ECLI:EU:C:2009:279,
s. 13, 16, 19, 22.

C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds förening/ Stockholms kommun genom dess marknämnd*,
ECLI:EU:C:2009:631,
s. 13, 16, 26, 27.

C-115/09, *Trianel*, ECLI:EU:C:2011:289,
s. 13, 16, 19, 20, 27.

C-72/12, *Gemeinde Altrip i in./ Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712,
s. 13, 16, 19, 20, 25, 45.

C-128/09, *Boxus i in./ Région wallonne*,
ECLI:EU:C:2011:667,
s. 13, 16.

C-237/07, *Dieter Janecek/ Freistaat Bayern*,
ECLI:EU:C:2008:447,
s. 21, 36, 45.

C-416/10, *Jozef Krizán i in./ Slovenská inšpekcia životného prostredia*,
ECLI:EU:C:2013:8,
s. 13, 22, 43, 45, 48.

C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt/ Niederösterreichische Landesregierung*,
ECLI:EU:C:2016:882,
s. 22, 43, 49.

C-529/15, *Postępowanie zainicjowane przez Gerta Folkę*, ECLI:EU:C:2017:419,
s. 26, 29, 32, 39.

C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/ Simmenthal SpA*,
ECLI:EU:C:1978:49,
s. 31.

C-158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen/ Hauptzollamt Kiel*,
ECLI:EU:C:1981:163, **s. 31.**

C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft./ Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*,
ECLI:EU:C:2017:547,
s. 29, 32.

C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos/ Nederlandse administratie der belastingen*,
ECLI:EU:C:1963:1,
s. 32.

Sprawy połączone od C-165 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu i in./ College van Gedeputeerde Staten van Groningen i in.*, ECLI:EU:C:2011:348,
s. 29, 33, 34, 36, 39, 40.

C-51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen/ Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*,
ECLI:EU:C:1977:12,
s. 33.

C-404/13, *The Queen, na wniosek ClientEarth/ The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382,
s. 29, 33, 36, 39, 46.

C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV/ Bundesrepublik Deutschland*,
EU:C:2015:433,
s. 34.

C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK/ Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Słowackie niedźwiedzie I)*, ECLI:EU:C:2011:125,
s. 29, 34, 39, 40.

C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL/ Région wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103,
s. 29, 35, 43, 45.

C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in./ Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon i in.*, EU:C:2012:560,
s. 36.

C-268/06, *Impact/ Minister for Agriculture and Food i in.*, ECR I-2483,
s. 39.

C-73/16, *Peter Puškár/ Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky i Kriminálny úrad finančnej správy*, EU:C:2017:725,
s. 40, 41.

Sprawy połączone od C-401/12 do C-403/12, *Rada Unii Europejskiej i in./ Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*,
ECLI:EU:C:2015:4,
s. 59.

Sprawy połączone od C-404/12 P do C-405/12 P, *Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska/ Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*,
ECLI:EU:C:2015:5,
s. 57, 59, 60.

C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in./ Parlamenti i Rada*, ECLI:EU:C:2013:625,
s. 57, 64.

C-274/12, *Telefónica SA/ Komisja*,
ECLI:EU:C:2013:852,
s. 57, 64.

C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores/ Rada*, ECLI:EU:C:2002:197,
s. 57, 65.

C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./ Komisja Wspólnot Europejskich*,
ECLI:EU:C:1998:153,
s. 57, 65.

C-293/97, *The Queen/ Secretary of State for the Environment i Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley i in. i D.G.D. Metson i in.*,
ECLI:EU:C:1999:215,
s. 67.

C-283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della sanità*,
ECLI:EU:C:1982:335,
s. 67.

C-416/17, *Komisja Europejska/Republika Francuska*, ECLI:EU:C:2018:811,
s. 57, 68.

Orzecznictwo Sądu

T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe/Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2012:300,
s. 59.

T-12/17, *Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2018:616,
s. 57, 59, 61.

T-177/13, *TestBioTech eV i in./Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2016:736,
s. 57, 63.

T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd/Komisja Europejska*,
ECLI:EU:T:2011:263,
s. 57, 64, 66.

T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA/Komisja*,
ECLI:EU:T:2002:112,
s. 57, 65.

T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i in./Komisja*,
ECLI:EU:T:1995:147,
s. 65.

T-219/95 *R Marie-Thérèse Danielsson i in./Komisja*, ECLI:EU:T:1995:219,
s. 57, 65.

T-236/04, *European Environmental Bureau (EEB) i Stichting Natuur en Milieu/Komisja*,
ECLI:EU:T:2005:426,
s. 57, 65.

T-96/92, *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources i in./Komisja Wspólnot Europejskich*,
ECLI:EU:T:1995:77,
s. 66.

T-12/93 *Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel i in./Komisja*,
ECLI:EU:T:1995:78 ;
s. 66.

Sprawy połączone T-528/93 T-542/93, T-543/93 oraz T-546/93, *Métropole télévision SA, Reti Televisive Italiane SpA, Gestevisión Telecinco SA i Antena 3 de Televisión/Komisja Wspólnot Europejskich*,
ECLI:EU:T:1996:99,
s. 66.

T-600/15, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) i in./Komisja Europejska*,
ECLI:EU:T:2016:601,
s. 57, 66.

Ustalenia komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus

ACCC/C/2004/01 (Kazachstan), ECE/
MP.PP/C.1/2005/2/Add.1,
s. 7.

ACCC/C/2008/30 (Republika Mołdawii),
ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3,
s. 5, 7, 11.

ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska), ECE/MP.PP/C.1/2009/2/
Add.1,
s. 5, 7, 8.

ACCC/C/2004/08 (Armenia), ECE/
MP.PP/C.1/2006/2/Add.1,
s. 7.

ACCC/A/2014/1 (Białoruś), ECE/
MP.PP/C.1/2017/11,
s. 7, 15.

ACCC/C/2010/53 (Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2013/3,
s. 7.

ACCC/C/2012/69 (Rumunia), ECE/
MP.PP/C.1/2015/10,
s. 7, 43, 51.

ACCC/C/2013/89 (Słowacja), ECE/MP.PP/
C1/2017/13,
s. 7, 47.

ACCC/C/2013/93 (Norwegia), ECE/
MP.PP/C.1/2017/16,
s. 5, 7, 11.

ACCC/C/2009/36 (Hiszpania), ECE/
MP.PP/C.1/2010/4/Add.2,
s. 7, 43, 54.

ACCC/C/2010/51 (Rumunia), ECE/
MP.PP/C.1/2014/12,
s. 5, 7, 8.

ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska)
(Część I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1
i (Część II), ECE/MP.PP/C.1/2017/7,
**s. 11, 30, 31, 37, 40, 41, 57, 58,
60, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69.**

ACCC/C/2011/61 (Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2013/13,
s. 11.

ACCC/C/2010/50 (Republika
Czeska), ECE/ MP.PP/C.1/2012/11,
s. 13, 16, 19, 23, 24, 25, 32, 37.

ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), ECE/
MP.PP/C.1/2013/4,
s. 13, 16, 29, 31, 34, 37, 41.

ACCC/C/2008/31 (Niemcy), ECE/
MP.PP/C.1/2014/8,
s. 13, 19, 20, 26, 37, 38.

ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2010/6/Add.3,
s. 21, 29, 35, 36, 43, 50, 51, 52, 53.

ACCC/C/2013/91 (Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2017/14,
s. 13, 23, 24.

ACCC/C/2005/11 (Belgia), ECE/
MP.PP/C.1/2006/4/Add.2,
s. 13, 24, 27, 31, 37, 38, 41, 57, 68.

ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/
MP.PP/C.1/2012/4,
s. 13, 24, 25, 30, 37.

ACCC/C/2006/18 (Dania), ECE/
MP.PP/2008/5/Add.4,
p. 24, 29, 30, 31, 37, 38, 39.

ACCC/C/2013/81 (Szwecja), ECE/
MP.PP/C.1/2017/4,
s. 13, 24, 25, 29, 38, 43, 50.

ACCC/C/2012/76 (Bułgaria), ECE/
MP.PP/C.1/2016/3, **s. 13, 26, 43, 47.**

ACCC/C/2009/43 (Armenia), ECE/
MP.PP/2011/11/Add.1, **s. 13, 26, 27.**

ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), ECE/
MP.PP/C.1/2005/2/Add.5,
s. 27.

ACCC/C/2013/85 i ACCC/C/2013/86
(Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2016/10,
s. 30, 32, 46.

ACCC/C/2011/63 (Austria), ECE/
MP.PP/C.1/2014/3,
s. 29, 31, 32.

ACCC/C/2008/23 (Wielka Brytania), ECE/
MP.PP/C.1/2010/6/Add.1,
s. 32, 43, 52.

ACCC/C/2008/27 (Wielka Brytania),
(ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2,
s. 32.

Podziękowania

Autorzy

Anaïs Berthier, starszy prawnik,
kierownik projektu Environmental
Democracy, ClientEarth

<aberthier@clientearth.org>

Anne Friel, prawnik, Environmental
Democracy, ClientEarth

<afriel@clientearth.org>

Sebastian Bechtel, prawnik,
Environmental Democracy, ClientEarth

<sbechtel@clientearth.org>

Niniejszy przewodnik prawny jest częścią
projektu „Prawo na rzecz bardziej
zielonej Europy” ATOJ-EARL, dążącego
do poprawy dostępu do wymiaru
sprawiedliwości. Projekt ten realizowany
jest przez ClientEarth i Justice &
Environment przy wsparciu programu LIFE
finansowanego przez Komisję Europejską.

<[https://www.clientearth.org/
access-justice-greener-europe/](https://www.clientearth.org/access-justice-greener-europe/)>



Referencje

Zdjęcia

Strona tyłowa: Christian_Cam

Str. 5: Jeremy Bishop

Str. 13: Nathan Anderson

Str. 29: Aditya Saxena

Str. 43: Janko Ferlic

Str. 57: Keith Luke

Celem projektu „Prawo na rzecz bardziej zielonej Europy” ATOJ-EARL, realizowanego przez ClientEarth i Justice & Environment przy wsparciu programu LIFE finansowanego przez Komisję Europejską, jest poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. <https://www.clientearth.org/access-justice-greener-europe/>

ClientEarth jest organizacją pozarządową, która wykorzystuje siłę prawa, żeby chronić ludzi i planetę. Stanowimy międzynarodowy zespół prawników, którzy znajdują praktyczne rozwiązania największych wyzwań w zakresie środowiska, przed jakimi stoi świat.

Brussels
60 Rue du Trône (3rd floor)
Box 11
1050 – Ixelles
Brussels
t +32 (0)2 808 34 65
info@clientearth.org

London
Fieldworks
274 Richmond Road
Martello St Entrance
London
E8 3QW
t +44 (0)20 7749 5970
info@clientearth.org

www.clientearth.org