

Prawo na rzecz bardziej zielonej Europy

Małgorzata Kwiędacz-Palosz
16/05/2019

ClientEarth – kim jesteśmy?

organizacja non-profit zajmująca się prawem środowiska

łącąc prawo, naukę i politykę publiczną działamy na rzecz środowiska naturalnego

zmiany klimatyczne, energia, demokracja środowiskowa, ochrona przyrody, lasy i zdrowie

na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w UE

Prawo na rzecz bardziej zielonej Europy

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



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

Geneza projektu

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

dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska

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

- przepisy prawa ochrony środowiska dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości znacznie się od siebie różnią
- przepisy prawa UE, w tym na Karta praw podstawowych UE oraz orzecznictwo TSUE - podsumowanie **całego istotnego dla sprawy orzecznictwa** oraz wyciągnięcie wniosków
- w jaki sposób obywatele mogą kwestionować decyzje, działania lub zaniechania władz publicznych przed sądem lub innym podobnym organem (legitymacja procesowa, intensywności kontroli oraz skuteczne środki odwoławcze, jakie musi zapewnić sędzia krajowy, oraz inne zabezpieczenia)
- Komunikat w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska oraz 28 sprawozdań dotyczących sytuacji w poszczególnych krajach

Cele projektu

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

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

Osiem państw Unii Europejskiej

Justice and Environment

- Austria
- Estonia
- Hiszpania
- Niemcy
- Słowacja
- Węgry

ClientEarth

- Francja
- Polska

Działania w ramach projektu

1. strona internetowa

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

<https://www.clientearth.org/access-justice-greener-europe/>

<http://www.justiceandenvironment.org/earl/>

2. Warsztat

Ograniczenia w dostępie do sądu

https://www.pl.clientearth.org/ograniczenia-w-dostepie-do-sadu-tematem-warsztatow-clientearth-i-rpo/

Jesteśmy prawnikami działającymi na rzecz ludzi i środowiska.

ClientEarth
Prawnicy dla Ziemi

Klimat Oceany Zdrowie Lasy Energia Ochrona przyrody Demokracja Biznes

Demokracja
Dostęp do Sądów
Polska Unia Europejska

Udostępnij...

f t in e



Ograniczenia w dostępie do sądu tematem warsztatów ClientEarth i RPO

Aktualności / 17 kwietnia 2018

Ograniczenia w dostępie obywateli oraz organizacji społecznych do sądu w sprawach z zakresu ochrony środowiska oraz nieprawidłowości w zakresie obowiązków informacyjnych organów były tematem warsztatów, zorganizowanych przez ClientEarth Prawnicy dla Ziemi i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich..

Eksperti wskazywali m.in. na deficyty w stosowaniu przez polskie sądy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz instytucji pytań prejudycjalnych do Trybunału.

3. Newsletter

Access to Justice newsletter | ClientEarth

https://www.action.clientearth.org/access-justice-newsletter

 ClientEarth

Access to Justice newsletter



Access to Justice is a fundamental means through which the public and NGOs can support the implementation and enforcement of laws and policies to protect the environment. Stay up to date with the latest developments in the field in Europe.

By subscribing, you are consenting to receiving emails from ClientEarth and Justice & Environment relating to Access to Justice. Please read our [privacy policy](#) for more information.

First name *

Last name *

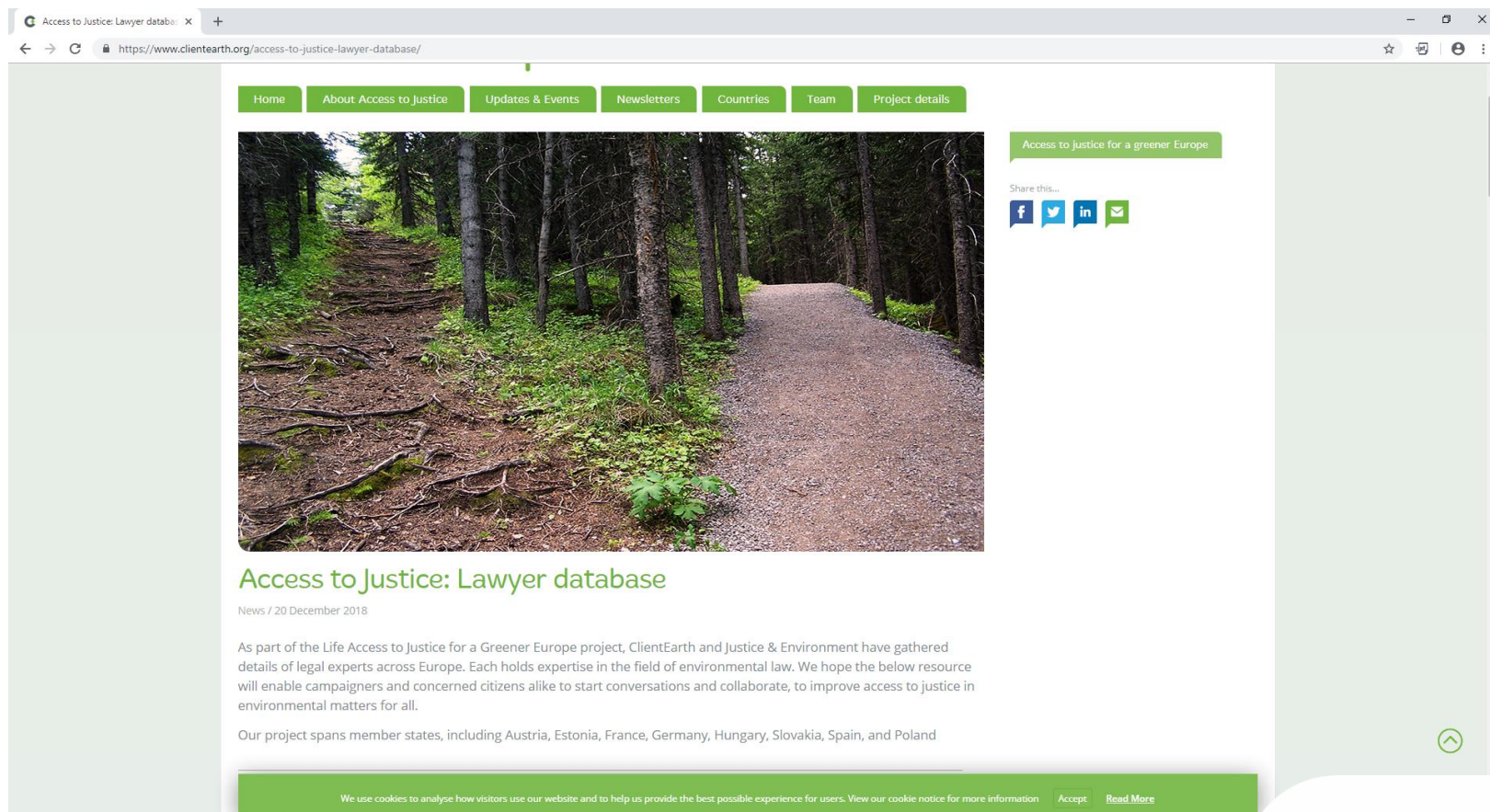
Email address *

Confirm your subscription

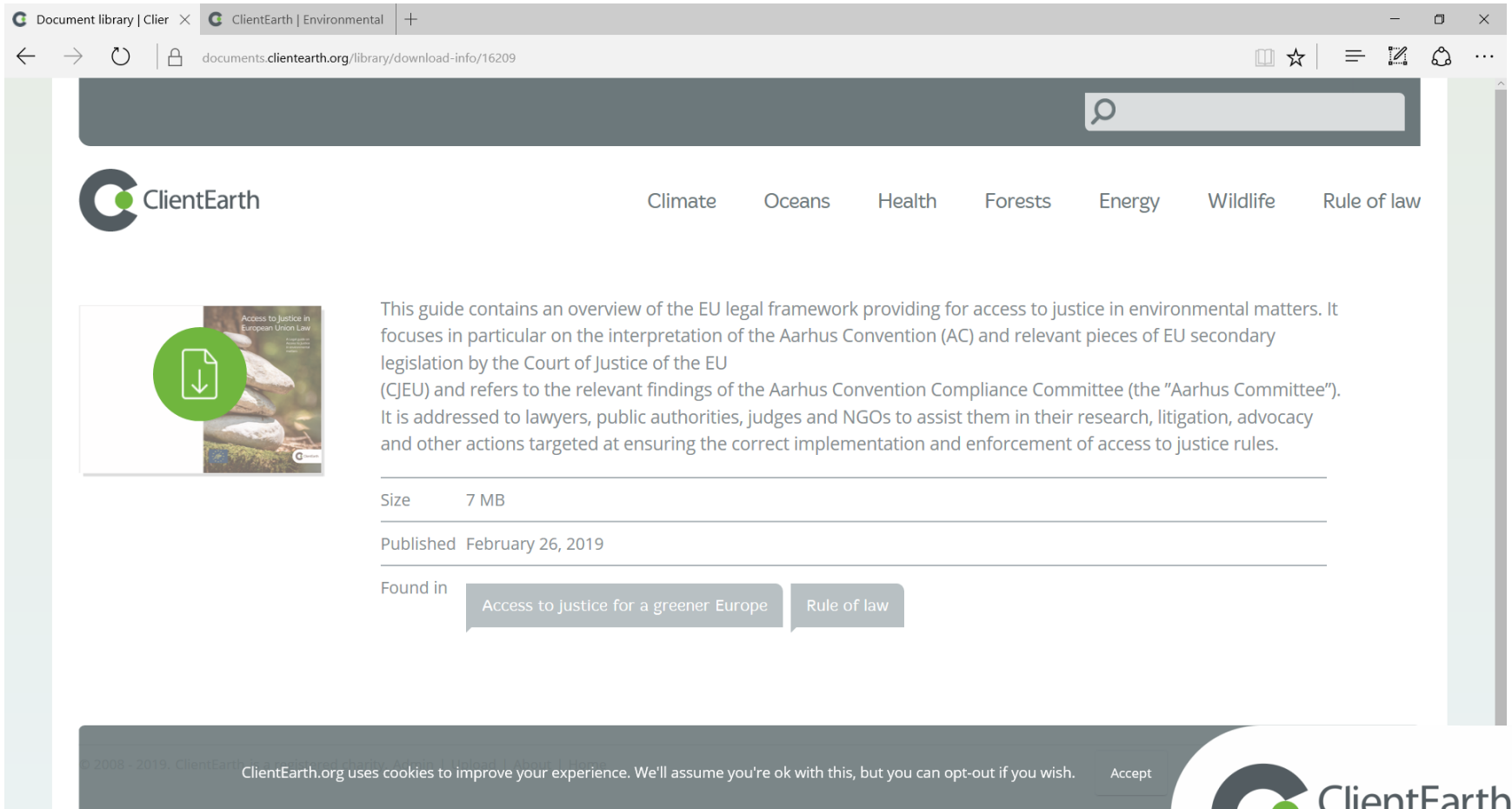
☐ Subscribe me to the newsletter

Subscribe

4. Baza prawników działających w interesie publicznym



5. Praktyczny podręcznik zawierający orzecznictwo TSUE oraz zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus



The screenshot shows a web browser window with the ClientEarth website. The browser's address bar displays the URL `documents.clientearth.org/library/download-info/16209`. The ClientEarth logo is in the top left, and navigation links for Climate, Oceans, Health, Forests, Energy, Wildlife, and Rule of law are in the top right. A search bar is located in the top center. The main content area features a document titled "Access to justice in European Union Law" with a green circular icon containing a white download arrow. The document description states: "This guide contains an overview of the EU legal framework providing for access to justice in environmental matters. It focuses in particular on the interpretation of the Aarhus Convention (AC) and relevant pieces of EU secondary legislation by the Court of Justice of the EU (CJEU) and refers to the relevant findings of the Aarhus Convention Compliance Committee (the 'Aarhus Committee'). It is addressed to lawyers, public authorities, judges and NGOs to assist them in their research, litigation, advocacy and other actions targeted at ensuring the correct implementation and enforcement of access to justice rules." Below the description, the document's size is listed as 7 MB and its publication date as February 26, 2019. The document is categorized under "Access to justice for a greener Europe" and "Rule of law". At the bottom, a footer contains the copyright notice "© 2008 - 2019, ClientEarth", a cookie consent message, and the ClientEarth logo with the text "Prawnicy dla Ziemi".

Document library | Clier × ClientEarth | Environmental +

documents.clientearth.org/library/download-info/16209

ClientEarth

Climate Oceans Health Forests Energy Wildlife Rule of law

 Access to justice in European Union Law

This guide contains an overview of the EU legal framework providing for access to justice in environmental matters. It focuses in particular on the interpretation of the Aarhus Convention (AC) and relevant pieces of EU secondary legislation by the Court of Justice of the EU (CJEU) and refers to the relevant findings of the Aarhus Convention Compliance Committee (the "Aarhus Committee"). It is addressed to lawyers, public authorities, judges and NGOs to assist them in their research, litigation, advocacy and other actions targeted at ensuring the correct implementation and enforcement of access to justice rules.

Size 7 MB

Published February 26, 2019

Found in Access to justice for a greener Europe Rule of law

© 2008 - 2019, ClientEarth ClientEarth.org uses cookies to improve your experience. We'll assume you're ok with this, but you can opt-out if you wish. Accept

 ClientEarth
Prawnicy dla Ziemi

6. Toolkit – syntetyczne informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych
7. Cyfrowa platforma informacyjna umożliwiająca zadanie pytań prawnikom

8. Szkolenia

- 8 szkoleń w największych Polskich miastach
- 2019 r.
- szkolenia prowadzone przez ClientEarth oraz ekspertów

Dostosowanie do polskich potrzeb:

- tematy szkoleniowe
- adresaci
- sposób komunikowania

Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – wybrane zagadnienia

dr Beáta Filipcová
radca prawny

sanecki kowalik filipcová
KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH S.C.



Rodzaje/przyczyny barier

- Brak jakiegokolwiek postępowania, w którym można by wziąć udział
- Istnieje procedura, w której społeczeństwo/organizacje mogą wziąć udział, ale efektów nie można zaskarżyć do sądu
- Istnieje postępowanie administracyjne (k.p.a.) – problem ze spełnieniem przesłanek, wyłączenie udziału organizacji
- Jest postępowanie administracyjne, można wziąć udział – istnieją faktyczne przeszkody/brak skuteczności

Alimentacja stopnia wodnego we Włocławku

10 maja wniosek armatora

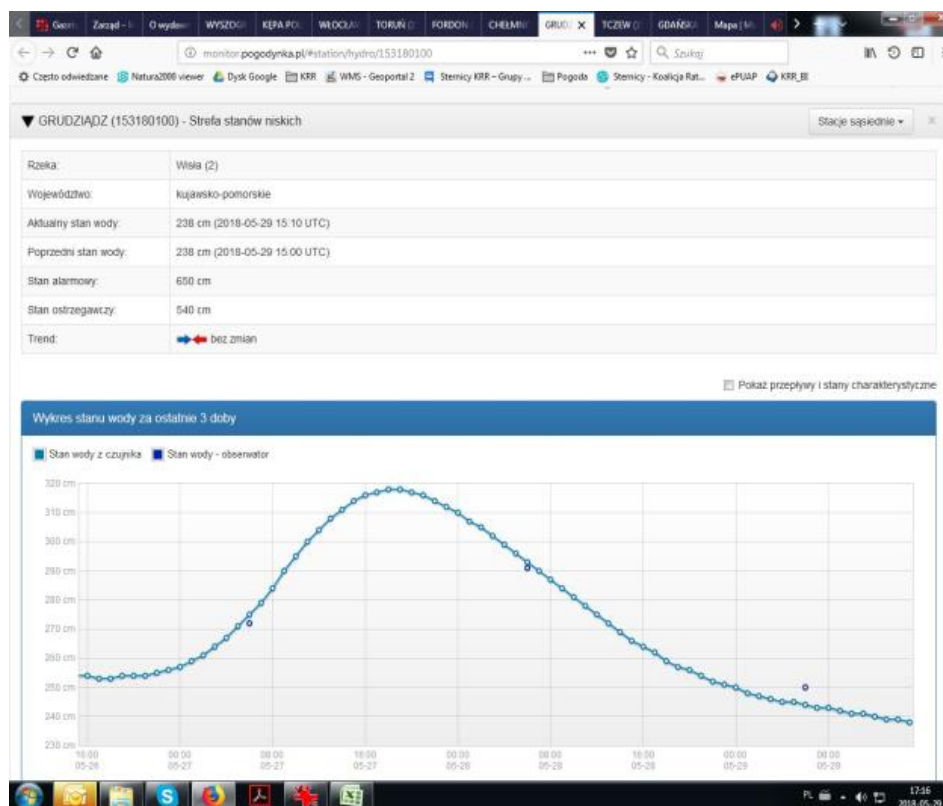
22 maja 2018 r. Zarząd Zlewni we Włocławku informuje 49 podmiotów o zwiększonym przepływie wody, **ale nie RDOŚ w Bydgoszczy**

25 maja 2018 ogłoszenie na stronie RZGW komunikat nawigacyjny o zwiększonym przepływie

26 maja 2018 r. dokonano zrzutu wody na stopniu wodnym we Włocławku w celu umożliwienia

w odpowiedzi na pismo z dnia 29 maja 2018 r., znak: WSS.512.19.2018.BW.10, przesyłam zestawienie tabelaryczne stanów wód na wodowskazach we Włocławku, Toruniu i Bydgoszczy w dniach od 24 do 29 maja br., wraz z wykresami graficznymi.

Wodowskaz	Godz.	24.05. (w cm)	25.05. (w cm)	26.05. (w cm)	27.05. (w cm)	28.05. (w cm)	29.05. (w cm)
Włocławek	08:00	173	171	274	156	146	156
	20:00	171	190	182	154	145	172
Toruń	08:00	209	197	224	234	177	167
	20:00	201	198	300	185	170	176
Bydgoszcz - Fordon	08:00	214	205	203	285	192	179
	20:00	212	202	248	229	183	177



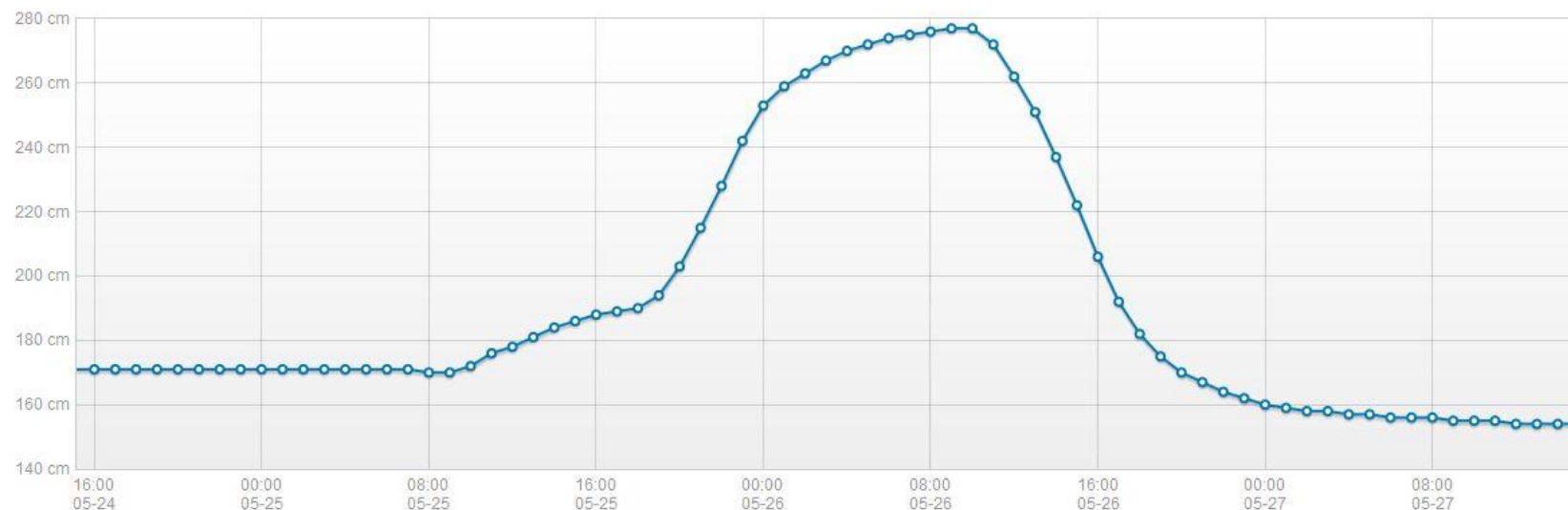
WŁOCŁAWEK (152190030) - Strefa stanów niskich
[Stacje sąsiednie](#)

Rzeka:	Wisła (2)
Województwo:	kujawsko-pomorskie
Aktualny stan wody:	154 cm (2018-05-27 15:00 UTC)
Poprzedni stan wody:	154 cm (2018-05-27 14:50 UTC)
Stan alarmowy:	650 cm
Stan ostrzegawczy:	600 cm
Trend:	➡️➡️ bez zmian

☐ Pokaż przepływy i stany charakterystyczne

Wykres stanu wody za ostatnie 3 doby

☒ Stan wody z czujnika



Alimentacja stopnia wodnego we Włocławku – podstawy prawne

- Pozwolenie wodnoprawne z 2012 r., operat wodno-prawny (jedna strona na temat środowiska i wpływu na nie) oraz instrukcja gospodarowania wodą.
- PZO dla Obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły
Przeprowadzanie zrzutów wody skutkujących powstaniem fali wezbraniowej w okresie od 1 maja do 31 sierpnia zostało wskazane jako potencjalne zagrożenie dla celów ochrony ww. obszaru w odniesieniu do **rybitwy rzecznej i białoczelnej, sieweczki rzecznej, brodzieńki piskliwej, mewy siwej oraz mewy srebrzystej.**
- Brak inwentaryzacji przed zrzutem, brak zezwolenia na wyjątki z ustawy o ochronie przyrody.

Alimentacja stopnia wodnego we Włocławku – stanowisko Wód Polskich



Przy dopływach wody poniżej 1200 m³/s, dla zapewnienia bezpiecznej żeglugi dopuszcza się alimentowanie odcinka rzeki Wisły poniżej Stopnia Wodnego we Włocławku wykorzystując pojemność zbiornika w granicach rzędnych 57,00÷57,30 m nNN.



Dodatkowy przepływ wody nie może być stosowany przy dopływach wody do zbiornika poniżej 600 m³/s z powodu braku możliwości odbudowy pojemności zbiornika.



Możliwe jest zwiększenie przepływu wody przez stopień o 400 m³/s przez okres 12 godzin przy dopuszczalnej prędkości obniżania/podwyższania poziomu wody dolnej maks. o 50 cm/h.



Plan Zadań Ochronnych, ustanowiony dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły, znajdującego się poniżej Stopnia Wodnego we Włocławku, **uwzględnia utrzymanie szlaku żeglugowego.**

Zrzut wody we Włocławku

Łacha przed przejściem fali



Zdjęcie z dnia 26.05.2018. Wykonane przed zrzutem wody. Fot. Roman Grzebiński.

Zalana łacha



Zdjęcie z dnia 28.05.2018, po przejściu fali wezbraniowej. Fot. Roman Grzebiński.

Zrzut wody we Włocławku

**Gniazdo z jajami
rybitwy rzecznej**



Zdjęcie z dnia 25.06.2018 r. Fot. Jakub Gołębiewski.

**Transport na potrzeby, którego
dokonano zrzutu**



Zdjęcie z dnia 26.05.2018 r. widok na miejsce, w którym zlokalizowana była łacha za Bobrownikami. Fot. Przemysław Doboszewski.

Zrzut wody skutki

Na terenie OSO Dolina
Dolnej Wisły gniazdowało
łącznie **ok. 420 par ptaków**
należących do 4 gatunków
docelowych:

85 lęgów sieweczek
rzecznych

19 lęgów mewy siwej

85 lęgów rybitwy
białoczelnej

231 rybitwy rzecznej



Fot. Dariusz Płachocki

Zatrzymanie przepływu wody na stopniu wodnym we Włocławku

- Wstrzymanie przepływu wody z uwagi na prace remontowe.
- Komunikat nawigacyjny - w związku z koniecznością przygotowania prognozy stabilizującego dolne stanowisko stopnia do sezonu zimowego, w okresie od 5.11.2018 r. do 26.11.2018 r. codziennie w godzinach 9:00 – 13:00 przepływ wody przez Stopień Wodny Włocławek będzie wstrzymany.



Zatrzymanie przepływu wody na stopniu wodnym we Włocławku

- Ponowne plany wstrzymania przepływu na 18.04.2019 r. odwołane
- Jesienne, wstrzymania przepływu skutkowały każdorazowo uśmierceniem **ponad 100 tysięcy ryb, należących do 17 rodzimych gatunków, na odcinku Wisły o długości ok 22 km.**
- Wśród zabitych ryb stwierdzono gatunki podlegające ochronie gatunkowej lub będące przedmiotem ochrony w obszarach Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły PLH040039 i Nieszawska Dolina Wisły PLH040012: **różanka, koza i boleń.** Zważywszy, że straty w populacji różanki mogły osiągnąć nawet poziom 60%, planowane zatrzymanie przepływu w okresie tarła tego gatunku może spowodować znaczące pogorszenie stanu ochrony gatunku w Specjalnym Obszarze Ochrony Siedlisk Włocławska Dolina Wisły.

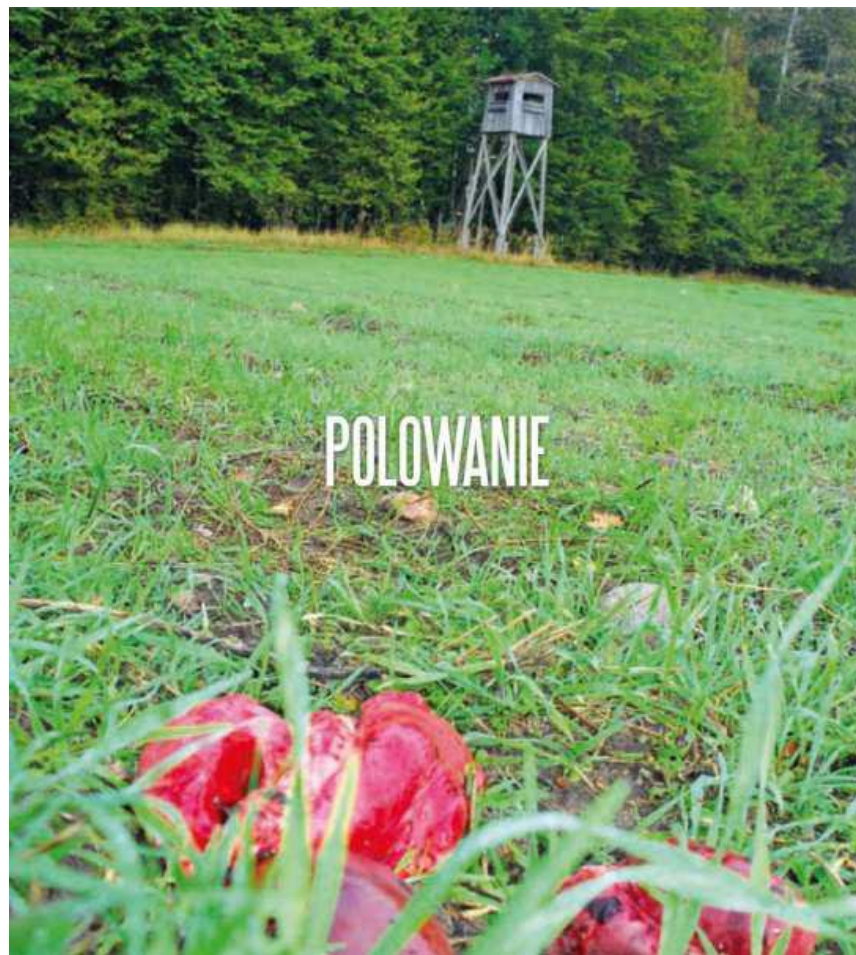


Fot. Marcin Jaskólski



Fot. Marcin Jaskólski

Plany łowieckie



Plany łowieckie

- Roczne plany łowieckie i wieloletnie plany hodowlane
- To dokumenty o charakterze planistycznym, niemające charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego
- W przypadku odmowy zatwierdzenia wieloletniego łowieckiego planu hodowlanego przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw środowiska.
- Do zatwierdzenia planów rocznych i wieloletnich nie ma zastosowania k.p.a. (nowelizacja 1 kwietnia 2018 r.)
- Nie ma strategicznej oceny oddziaływania na środowisko
- Sprzeczność z Konwencją z Aarhus jak i dyrektywą ocenową i siedliskową

Plany łowieckie – eksterminacja dzików

MINISTER ŚRODOWISKA

DL-III.670.5.2015/2018

Panowie



Szanowni Panowie,

W nawiązaniu do moich wcześniejszych wystąpień ponownie proszę o dalsze intensywne prowadzenie odstrzału dzików w skali całego kraju, co przyczyni się do maksymalnego obniżenia liczebności populacji co pośrednio wpływa na ograniczenie rozprzestrzeniania wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF).

Podkreślenia wymaga także fakt, że obecna pora roku oraz trwający sezon polowań zbiorowych sprzyja wykonywaniu polowania na dziki. Zakończyły się również prace polowe i sezon grzybobrania, co wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa wykonywania polowania z uwagi na raniejszą obecność ludzi w terenie. Ponadto z uwagi na fakt, że luczka (ruja) u dzików przypada na okres miesięcy późnojesiennych i zimowych, należy intensyfikować odstrzał tych zwierząt właśnie teraz z ukierunkowaniem odstrzału na lochy zanim przystąpią do rozrodu.



Plany urządzenia lasów

Puszcza Białowieska



Fot. Jacek Kusz

Plany urządzenia lasów

- ok. 1/3 powierzchni Polski
- Przyjmowane w dość skomplikowanej procedurze, wniosek Nadleśnictwa, przygotowuje RDLP, kontrola GDLP, wniosek do MŚ i zatwierdzenie decyzją MŚ
- Podlegają strategicznej OOS – przygotowywana jest prognoza, udział społeczeństwa, 800 uwag do PUL Nadleśnictwa Bircza, Aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża – **uwagi niewiążące**

Plany urządzenia lasów

- Postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt II OSK 2336/17) – sprawa ze skargi RPO

PUL – podstawowy dokument gospodarki leśnej, nie określa uprawnień lub obowiązków podlegających wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej

Zatwierdzenie PUL – *„jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium”* (tak też wyrok NSA z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12)

- W praktyce oznacza to, że nie jest możliwe skontrolowanie przez polski sąd zgodności z prawem PUL.
- Skarga organizacji do Komitetu Aarhus

Plany urządzenia lasów

- Aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża – z 63 tys. m³ do 188 m³ (2012-2021)
- **Wycięto 190 tysięcy m³ drzew, 160-180 tysięcy drzew, 6 tysięcy ciężarówek**
- Wycinki w III strefie UNESCO, w drzewostanach ponadstuletnich, na siedlisku grądu subkontynentalnego, siedliskach dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włośchatki



Fot. Jacek Kusz



Fot. Jacek Kusz

Brak oczekiwania na prawomocność odmowy dopuszczenia do postępowania

Wyciągi narciarskie na obszarze OSO i
SOOS Beskid Żywiecki

Rozpatrzenie wniosku po zakończeniu postępowania

- Wniosek o dopuszczenie (art. 31 k.p.a./44 u.u.i.ś) do postępowania w sprawie DUŚ złożony w trakcie postępowania administracyjnego, odmowa dopuszczenia przez obie instancje
- Organ nie oczekuje na prawomocność odmowy dopuszczenia i wydaje decyzję kończącą postępowanie.
- Sąd administracyjny uchyla postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji

Wyrok WSA z dnia 5 listopada 2014, sygn. akt II SA/GI 587/14

Jednocześnie Sąd zwraca uwagę, że wydanie decyzji środowiskowej, bez wyczekania na zakończenie się postępowania rozstrzygającego o kręgu jej stron, w tym z pominięciem ewentualnego udziału w nim na prawach strony organizacji ekologicznej, nawet wówczas gdy postępowanie to kończy się stwierdzeniem braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia - **nie jest praktyką możliwą do zaakceptowania z punktu widzenia obowiązującego prawa.**

Uniemożliwia ono bowiem organizacji - w razie zaistnienia przesłanek do owego dopuszczenia - zaprezentowanie stanowiska, które mogłoby podważyć ustalenia organu. Oczywiście, pozostaje jednak brak podstaw do dopuszczania podmiotu na prawach strony do postępowania administracyjnego, które zakończono już decyzją ostateczną. Nie ma bowiem wówczas przedmiotu (toczącego się postępowania środowiskowego), którego dopuszczenie mogłoby dotyczyć. Na marginesie należy jednakże zauważyć, iż w państwie prawa pozbawienie organizacji społecznej uprawnień procesowych, gwarantujących uruchomienie kontroli instancyjnej, a następnie sądowej wydanej decyzji środowiskowej, nie oznacza przyzwolenia na pełną dowolność działania organów administracji w tym zakresie. Jeśli więc Stowarzyszenie jest przekonane, że w postępowaniu, do udziału w którym nie zostało ono dopuszczone zapadła decyzja naruszająca prawo, **mogło wystąpić ze stosownym wnioskiem do właściwego Prokuratora o rozważenie zastosowania środków określonych w dziale IV K.p.a.**

- NSA wyrok z dnia II OSK 636/15 – uzasadnienie o następstwach prawnych zakończenia postępowania w kontekście dopuszczenia organizacji **wykracza poza granice sprawy i nie wiąże.**
- Po ponownym rozpoznaniu sprawy przez organ II instancji – uchylenie postanowienia o odmowie i umorzenie postępowania, jako bezprzedmiotowego
- WSA w Gliwicach wyrok z 27 września 2017 r., II SA/GI 696/17 – ocena poprzednia wiąże i nie można dopuścić do postępowania zakończonego decyzją, bo nie ma wówczas przedmiotu (toczące się postępowania środowiskowego)

Możliwe rozwiązania

- **Wznowienie postępowania** – art. 145 § 1 pkt. 4 (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), czy organizacja może dokonywać czynności dyspozycyjnych (II SA/Kr 1191/99 – zignorowanie wniosku organizacji); A. Wróbel
- Dopuszczenie organizacji winno skutkować **utratą** przez wydaną decyzję **waloru ostateczności** (VII SA/Wa 929/11) – konieczność doręczenia decyzji organizacji; TSUE (C-243/15) – przepisy unijne są przeszkodą dla zakończenia postępowania w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcie w obszarze chronionym przed ostatecznym przesądzeniem statusu organizacji w tym postępowaniu, nie można zmuszać do wszczęcia innych postępowań (wznowienia)

Postępowanie międzyinstancyjne

Zezwolenie na odstrzał żubrów

Zezwolenie na odstrzał żubrów

20 lipca 2018 r. – wniosek Nadleśnictwa Borki o eliminację 20 osobników żubra (cel regulacja populacji i kształtowania właściwej struktury wiekowo-płciowej)

27 grudnia 2018 r. – decyzja GDOŚ zezwalająca na odstępstwo od zakazu umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1 pkt 1)

4 stycznia 2019 r. – wniosek o wydanie zezwolenia opublikowany w wykazie Ekoportal , wraz z decyzją

9 stycznia 2019 r. – wniosek organizacji o ponowne rozpoznanie sprawy/przywrócenie terminu



Fot. Małgorzata Górską

Postępowanie międzyinstancyjne

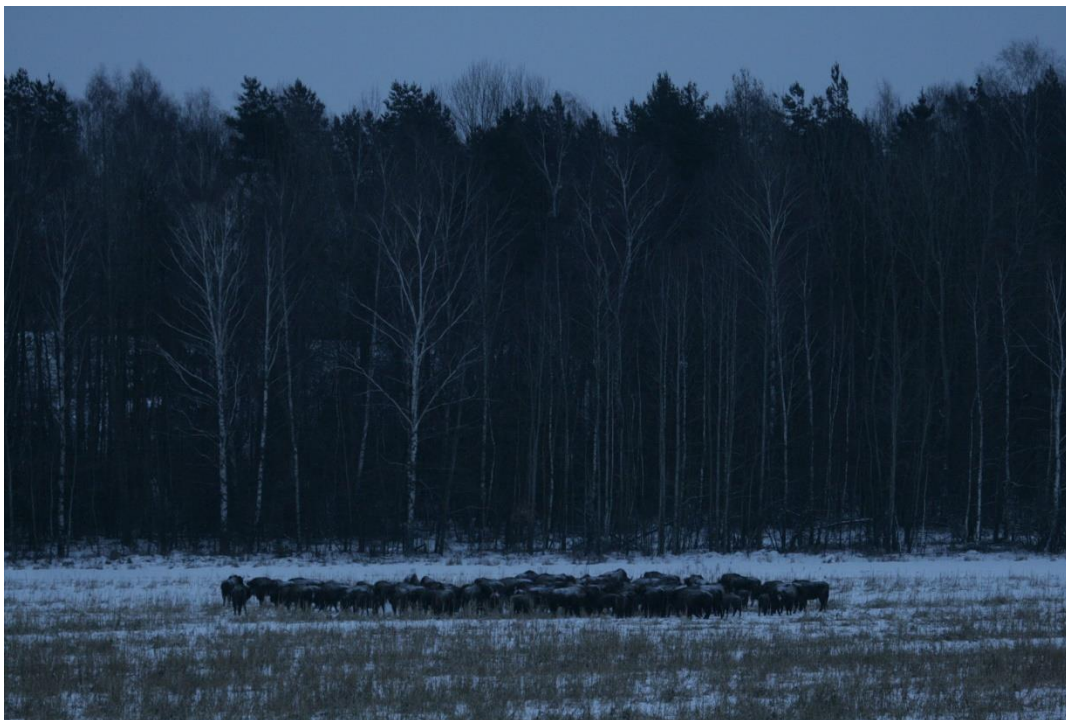
- „Powszechnie przyjmuje się, że uprawnienie z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w danej sprawie istnieje wówczas, jeżeli postępowanie to jest w toku, bowiem instytucja ta nie funkcjonuje samodzielnie, abstrakcyjnie w oderwaniu od konkretnej sprawy. (wyrok WSA w Poznaniu z 13 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 474/12) W przypadku złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu po zakończeniu postępowania pierwszoinstancyjnego, organ I instancji powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy zostało wywołane postępowanie przed organem II instancji. W takim tylko bowiem wypadku, organ będzie miał obowiązek dokonać merytorycznego badania wniosku. W przypadku zaś ustalenia, że postępowanie II instancyjne nie toczy się, zachodzą podstawy do odmowy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie wskutek wygaśnięcia uprawnienia określonego w art. 31 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. (II OSK 626/13)
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2008 r. (II OSK 1388/07) – ogólny pogląd powinien zostać skonfrontowany z okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy. Nie może być bowiem rozumiany w sposób, który w danej sprawie prowadzić może do zniweczenia celu i funkcji przepisu art. 31 k.p.a. - wprowadzającego proceduralną formę kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie i działaniem organów administracji w tym postępowaniu, będąc jedną z procesowych gwarancji realizowania w konkretnej sprawie zasady ogólnej postępowania administracyjnego: uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.) - oraz do uczynienia przepisu art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. w danej sprawie przepisem w istocie martwym
- Co do zasady jedynie złożenie wniosku z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., po tym jak decyzja wydana w pierwszoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym uzyskała przymiot ostateczności, **samo przez się wyklucza możliwość jego merytorycznego rozpatrzenia** (zob. wyrok NSA z 25 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 409/11; por. wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 20/07, wyrok WSA z 10 kwietnia 2018 r. II SA/OI 101/18)

Zezwolenie na odstrzał żubrów

W przedmiotowej sprawie wniosek Nadleśnictwa Borki z dnia 20 lipca 2018 r. o wydanie zezwolenia na eliminację osobników żubra **nie został umieszczony w publicznie dostępnym wykazie Ekoportal (www.wykaz.ekoportal.pl)** - mimo że, wskazane przepisy prawa materialnego nakładają na Organ obowiązek publikacji takiego pisma w terminie 14 dni od jego otrzymania.

Zaniechanie to było bezpośrednią przyczyną uniemożliwiającą organizacji złożenie wniosku o dopuszczenia do udziału na prawach strony.

Organ ukrył w ten sposób istotne informacje o sprawie o dużym znaczeniu społecznym (np. petycję pt. „Nie zabijaniu żubrów” na stronie internetowej organizacji Greenpeace Polska podpisało ponad 84 tysiące osób, źródło: <https://act.greenpeace.org/page/4921/petition/1?locale=pl-PL>).



Fot. Małgorzata Górka

Postępowanie administracyjne

- Ustawa wprost przewiduje wyłączenie art. 31 k.p.a. – art. 402 prawa wodnego (wcześniej art. 127 ust. 8, 185 ust. 2 prawa ochrony środowiska, 28 ust. 3 prawa budowlanego)
- Brak wyłączenia art. 31 k.p.a. – niemożność dopuszczenia wynika rzekomo z istoty postępowania – wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności

- Bardzo rozbieżne orzecznictwo
- Brak podstaw do różnicowania postępowania „zwykłego” i nadzwyczajnego” ALE
- W postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego". Ta regulacja materialnoprawna wyłączyła dopuszczalność wyprowadzenia interesu społecznego w sprawie pozwolenia wodnoprawnego w trybie żądania stwierdzenia nieważności decyzji, skoro nie przyjmuje dopuszczalności udziału organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu zwykłym (wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017, sygn. akt II OSK 414/17, wyrok WSA z 14 września 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wa 216/15; doktryna A. Kosieradzka-Federczyk)
- Samo istnienie kwalifikowanych wad nie przesądza o interesie społecznym (II OSK 672/15, II OSK 822/15),
- Wyrok NSA z 20.5.2011 r. (II OSK 908/10), brak udziału społeczeństwa, brak nowych dowodów, nie ma potrzeby udziału organizacji, nawet jeżeli wszczęto postępowanie z urzędu z jej inicjatywy

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności

- Droga „Narewowska” w PB stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej
- Dopuszczenie na etapie sądowoadministracyjnym stowarzyszenia zwykłego, które nie mogłoby wziąć udziału w postępowaniu zwykłym, gdyż powstało dopiero po jego zakończeniu
- WSA sam zmienił swoją decyzję



Specustawa drogowa



Sprawa S-7 Skarżysko- Kamienna dolina
rzeki Oleśnicy – przeplatka aurinia

Specustawa drogowa

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
- Zgodnie z art. 31 ust. 1 nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi.
- Zgodnie z art. 31 ust. 2 w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Specustawa drogowa

- Nie wydaje się zatem racjonalne przyjęcie, aby decyzja dotknięta kwalifikowanymi wadliwościami nie mogła być uchylona, natomiast dotknięta zwykłymi wadliwościami, spoza art. 145 § 1 i art. 156 § 1 KPA, mogła być uchylona (np. naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy).
- **Jeżeli w warunkach określonych w art. 31 ust. 2 należy pozostawić w obrocie prawnym decyzję z kwalifikowanymi wadami prawnymi, to tym bardziej nie powinna ulec uchyleniu decyzja dotknięta zwykłymi wadami,** jeżeli zaistniały okoliczności w art. 31 ust. 2. Sądowi pozostanie orzeczenie o stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 145 § 1 pkt 3 PostAdmU w zw. z omawianym art. 31 ust. 2 i wskazanie w uzasadnieniu wyroku te naruszenia, którymi omawiana decyzja będzie dotknięta.

Specustawa drogowa

- W takim przypadku decyzja obarczona wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania administracyjnego lub stwierdzenie jej nieważności będzie nadal obowiązywała, a stronom, które poniosły szkodę z powodu wydania takiej decyzji przysługują roszczenia odszkodowawcze. Tym bardziej więc wszelkie inne, niż określone w tych przepisach KPA naruszenia prawa nie mogą powodować uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi (wyrok NSA z 20.10.2009, II OSK 849/09, wyrok NSA z 24.08.2010, II OSK 984/10)

Specustawa drogowa

- NSA w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 650/14, stwierdził, że wbrew wiążącemu stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. odnosi się do decyzji organu pierwszej instancji **i nie zawiera ograniczeń w zakresie orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu odwoławczego**, WSA w Warszawie przyjął, że ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 2 mają zastosowanie do decyzji organu drugiej instancji, czego konsekwencją było uznanie, że w stosunku do zaskarżonej decyzji, dotkniętej wadą nieważności, władny jest jedynie stwierdzić, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa.
- Podobnie przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTKA 2012, nr 9, poz. 106 (cz. III pkt 3.2.1. uzasadnienia, s. 22). W ocenie Trybunału z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. wynika, że sąd administracyjny może korygować "zwykłe" uchybienia prawu. Ograniczanie kognicji pojawia się wyłącznie w przypadku uchybień kwalifikowanych (art. 145 i art. 156 K.p.a.) i w takich przypadkach sąd może jedynie stwierdzić, że decyzja narusza prawo.

Specustawa drogowa

Ratio legis przepisu ma być takie, że z jednej strony sąd administracyjny może zweryfikować decyzję organu II instancji a z drugiej umożliwić realizowanie inwestycji na podstawie decyzji I instancji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności.

Droga S-7 Skarżysko
Kamienna - skarga na ZRID
w NSA, skarga kasacyjna na
decyzję zezwalającą na
wyjątki w NSA – **GDDKiA
zrealizowała ok. 30 %
inwestycji**



Fot. Pracownia na Rzecz Wszystkich
Istot

Specustawa drogowa

Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa EIA 2011/92/UE)

W kwietniu 2016 i marcu 2018 skierowano do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia

8 marca 2019 KE wydała uzasadnioną opinię



Praktyczne przeszkody

- Niepokojące tendencje w zakresie „kontraportów” oddziaływania na środowisko
 - sporządzony przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autor raportu, których wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora (wyr. NSA z 17.11.2015 r., II OSK 602/14).
- Uzgodnienia RDOŚ – brak możliwości ich kwestionowania przed organem II instancji, tym bardziej przed sądami administracyjnymi, pozostają w obrocie

Dziękuję za uwagę!

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska

- poza aktami prawa wtórnego UE, które harmonizują przepisy prawa ochrony środowiska dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jakie obowiązują w poszczególnych krajach UE, regulacje proceduralne w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się od siebie różnią,
- orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kształtuje unijny standard w zakresie wymogu w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach związanych ze środowiskiem,
 - **zarówno w odniesieniu do** spraw wchodzących w zakres zharmonizowanego prawa wtórnego,
 - **jak i spraw nieobjętych jego zakresem.**

Operacjonalizacja prawa unijnego w działalności sądów krajowych

- **autonomia instytucjonalna państw członkowskich** (tożsamość narodowa państw członkowskich);
- **autonomia proceduralna państw członkowskich** (warunki ekwiwalentność i efektywność);
- państwa członkowskie zachowują swobodę w określaniu rozwiązań proceduralnych, które służą realizacji unijnego prawa materialnego – **tę swobodę opisuje zasada autonomii proceduralnej (zasada procedur krajowych)**;
- **rozstrzygając tzw. sprawy unijne (z zakresu prawa unijnego), sąd krajowe obowiązane są stosować mechanizmy mające swe źródła w prawie unijnym, które wykraczają lub istotnie modyfikują krajowy standard stosowania prawa**

Sądy krajowe a unijne prawo ochrony środowiska

- sądy krajowe są sądami „powszechnymi” w odniesieniu do wdrażania prawa UE do systemów prawnych państw członkowskich **według unijnej zasady lojalnej współpracy**, wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, **państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii oraz ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii;**
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest nieodłączną częścią unijnego prawa ochrony środowiska i opiera się na podstawowych zasadach prawa UE zawartych w unijnych traktatach, konwencji z Aarhus i prawodawstwie wtórnym zgodnie ze standardem ukształtowanym przez orzecznictwo TSUE

Efektywność w działaniu sądów krajowych

- efektywność jest zasadą we wszystkich aspektach wdrażania prawa UE przez państwa członkowskie - chodzi o wszelkie fazy wykonania prawa UE, poczynając od jego interpretacji, poprzez wdrożenie legislacyjne, oraz wykonanie administracyjne i jurysdykcyjne; ma zastosowanie do wszystkich organów państwa wykonujących prawo UE, zarówno legislatury, sądownictwa, jak i administracji krajowej
- w nowszym orzecznictwie TS wprost wskazuje: „w **braku możliwości interpretowania i stosowania regulacji krajowej w sposób zgodny z wymaganiami prawa Unii sądy krajowe i organy administracji mają obowiązek stosowania prawa Unii w całości i zapewnienia ochrony praw, jakie przyznaje ono jednostkom, odstępując w razie potrzeby od stosowania sprzecznego z nim przepisu krajowego**” (np. C-177/10 Francisco Javier Rosado Santana p. Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, pkt 53 ; C-444/09 i C-456/09, Rosa María Gavieiro Gavieiro i Ana María Iglesias Torres p. Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, pkt 73);

Mechanizmy pozwalające na realizację wymogu efektywnego wykonania prawa UE

- **bezpośredni skutek i pierwszeństwo prawa UE, są motywowane zasadą efektywności i służą skutecznemu wykonaniu prawa UE;**
- jak wielokrotnie stwierdzał TS i powtórzył to – w odpowiedzi na pytanie sądu administracyjnego: *„Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem **sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego**, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów”* - C-314/08, *Filipiak*, pkt 81;
- **potrzebą zapewnienia efektywności przepisów UE motywowany jest także nakaz prounijnej wykładni prawa krajowego** - np. C-268/06, *Impact*, pkt 99.

- **wymóg efektywności rozwiązań proceduralnych pojawia się także w różnych aspektach w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych;** Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do charakteru zarzutów dotyczących wymogów równoważności i skuteczności uznał, że zarzut braku zbadania przez sąd, czy legislacja krajowa jest z nimi zgodna, powinien być podniesiony jako zarzuty naruszenia prawa procesowego, ponieważ kwestionuje on poprawność uzasadnienia wyroku sądu;

Warunek równoważności i skuteczności procedur krajowych

- weryfikacja rozwiązań praw krajowego w zakresie realizacji przez nie zasady efektywności, **odbywa się przy użyciu testu (warunków) równoważności i skuteczności**; warunki skuteczności i równoważności (ekwiwalencji, niedyskryminacji) są wymogami uznania danej normy prawa krajowego za normę służącą efektywnemu wykonaniu prawa UE;
- **warunek równoważności** wskazuje, że **prawo unijne musi być wykonane z równą skutecznością jak prawo krajowe**, a więc uprawnienia przyznane w prawie UE, winny być chronione w prawie krajowym w sposób ekwiwalentny wobec **uprawnień wynikających z prawa krajowego**; ochrona ma więc być równoważna (ekwiwalentna, niedyskryminacyjna);
- oprócz wymogu równoważnej ochrony, **regulacje krajowe służące dochodzeniu roszczeń unijnych, muszą spełniać warunek skuteczności**, a więc nie mogą powodować, że wykonanie danego roszczenia jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

- jeżeli proces wykonania zobowiązań unijnych przez ustawodawcę nie dał prawidłowych rezultatów, w ramach procesu stosowania prawa należy zmierzać do osiągnięcia stanu realizacji/wykonania prawa UE;
- dokonuje się to przede wszystkim za pomocą zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa UE - zasad, które należy uznać za realizujące zasadę efektywności;
- zasady te początkowo kierowane były do sądów krajowych jako sądów unijnych, jednak do ich respektowania zobowiązane są wszystkie podmioty stosujące prawo – skuteczne wykonania roszczeń jednostek wywodzonych z prawa UE to także obowiązek władz administracyjnych państw członkowskich, a szerzej wszystkich podmiotów uprawnionych do stosowania prawa (realizowany jest on bowiem przede wszystkim w procesie stosowania, a nie stanowienia prawa).

Zasada efektywnej ochrony prawnej (sądowej)

- zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.
- poza tym przy wdrażaniu unijnych przepisów państwa członkowskie są związane art. 47 KPP, w którego pierwszym ustępie ustanowiono prawo do skutecznego środka odwoławczego: Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Należy pamiętać o tym, że art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mają zastosowanie tylko w dziedzinie prawa UE.
- Art. 47 karty odpowiada art. 6 i art. 13 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), które zawierają, odpowiednio, przepisy gwarantujące prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Konwencja z Aarhus

- KA stanowi integralną część porządku prawnego UE od chwili jej ratyfikacji przez UE oraz jej wejścia w życie i jest wiążąca dla państw członkowskich zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE (*C-243/15 Lesoochronárske zoskupenie VLK II pkt 45*)
- W ramach tego porządku prawnego TSUE sprawuje co do zasady jurysdykcję w zakresie wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczących interpretacji tego rodzaju umowy (*C-240/09 Lesoochronárske zoskupenie VLK I (LZ I), pkt 30, w sprawie interpretacji art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus*),
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest przedmiotem art. 9 KA:

Art. 9 ust. 1 odnosi się do odrębnego prawa dostępu do informacji;

art. 9 ust. 2 dotyczy prawa do udziału w procedurach podejmowania decyzji w sprawie konkretnych działań;

art. 9 ust. 3 obejmuje działania i zaniechania stanowiące naruszenie ogólnego prawa ochrony środowiska.

Art. 9 ust. 4 odnosi się do środków odwoławczych, terminów i kosztów procedur określonych we wcześniejszych ustępach

Jak wskazuje TSUE w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska sąd krajowy odpowiada za interpretację przepisów krajowych w sposób w jak najszerszym zakresie zgodny z celami określonymi w konwencji z Aarhus (C-240/09 LZ I, pkt 50. - to orzeczenie zostało wydane w związku z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus).

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem ma umożliwić:

- obywatelom i ich stowarzyszeniom korzystanie z praw, jakie przysługują im na mocy unijnych przepisów ochrony środowiska,
- zagwarantować, że cele i zobowiązania zawarte w unijnych przepisach zostaną zrealizowane.

Legitymacja procesowa

TSUE ustanawia wymogi dotyczące legitymacji procesowej w sprawach wychodzących poza zakres prawa wtórnego UE na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań, do których zastosowanie mają postanowienia art. 6 konwencji z Aarhus dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (zob. C-243/15 LZ II)

Ogólne podstawy legitymacji procesowej do kwestionowania decyzji, działań i zaniechań państw członkowskich w obszarach objętych unijnymi przepisami ochrony środowiska **są określone w prawie krajowym, lecz muszą być interpretowane spójnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus oraz artykułem 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych**

art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

- art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi, że 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 prawa krajowego w dziedzinie środowiska (definicja społeczeństwa obejmuje również organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska)
- **zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest szerszy niż zakres jej art. 9 ust. 2, ponieważ zamierzonym beneficjentem legitymacji procesowej jest społeczeństwo, które według zawartej w konwencji definicji jest pojęciem szerszym niż pojęcie zainteresowanej społeczności.**

- art. 9 ust. 3 pozostawia umawiającym się stronom wybór między administracyjną procedurą odwoławczą a sądową procedurą odwoławczą. Nie odnosi się on do kryteriów dostępu, takich jak naruszenie prawa lub wystarczający interes, ani nie przewiduje legitymacji procesowej de lege dla organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska
- **Dlatego** TSUE wyjaśnił w sprawie LZ I, że art. 9 ust. 3 nie mówi o żadnym wyraźnym i precyzyjnym obowiązku, który mógłby bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek, ponieważ podlega wprowadzeniu dalszych środków przez umawiające się strony (C-240/09 LZ I, pkt 45).
- TSUE orzekł jednak również, że postanowienia art. 9 ust. 3, choć zostały sformułowane w sposób ogólny, mają na celu zapewnienie skutecznej ochrony środowiska (C-240/09 LZ I, pkt 46) i że nie można [...] dokonać wykładni postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, która powodowałaby w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (C-240/09 LZ I, pkt 49).

- na mocy art. 216 ust. 2 TFUE [konwencja z Aarhus jest częścią porządku prawnego UE](#) (C-243/15 LZ II, pkt 45)
- wymogi zawarte w porządku prawnym UE, które są wiążące dla państw członkowskich przy wdrażaniu art. 9 ust. 3 konwencji, obejmują jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie prawa UE
- 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 UE nie zawiera konkretnych przepisów w tej sprawie
- choć państwa członkowskie mogą przyjmować kryteria, które muszą spełniać osoby fizyczne i organizacje pozarządowe, aby uzyskać legitymację procesową; kryteria te nie mogą jednak uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystania z praw proceduralnych i materialnych wynikających z przepisów prawa UE.

Kryteria uzyskania legitymacji procesowej przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe

- art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus (w brzmieniu *członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym*) daje umawiającym się stronom pewien stopień swobody przy ustalaniu kryteriów uzyskiwania legitymacji procesowej),
- państwa członkowskie nie są zobowiązane do udzielenia legitymacji każdemu członkowi społeczeństwa (*actio popularis*) ani każdej organizacji pozarządowej;
- **ALE** zgodnie z zasadą skuteczności, państwa członkowskie nie mogą przyjmować kryteriów, które uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają osobom fizycznym lub prawnym korzystanie z praw przysługujących na mocy unijnych przepisów.

Intensywność kontroli/standardy kontroli

- Art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowią, że państwa członkowskie mają zapewnić skuteczną kontrolę sądową zgodności z prawem materialnym i formalnym decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania tych przepisów, nawet jeżeli przepisy prawa wtórnego UE **nie zawierają żadnego wyraźnego odniesienia do standardów kontroli, które obejmują te obydwa aspekty legalności; kontrola** powinna w razie potrzeby obejmować również legalność aktów prawnych i regulacyjnych, w przypadku gdyby mogły one ograniczać lub naruszać prawa procesowe i materialne,
- **wprowadzie** intensywność kontroli lub jej standardy nie są szczegółowo określone w konwencji z Aarhus ani przepisach prawa wtórnego Unii **ale** sposób przeprowadzenia kontroli musi być skuteczny pod względem poszanowania praw i zapewnienia realizacji celów wyznaczonych w odpowiednich przepisach UE (C-71/14 East Sussex, pkt 58).

Skuteczne środki odwoławcze

- istnieje ogólny wymóg, aby każdy organ państwa członkowskiego zniósł sprzeczne z prawem skutki naruszenia prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska;
- państwa członkowskie powinny również powstrzymać się od wprowadzania wszelkich środków, które mogą w poważnym stopniu zagrozić osiągnięciu wyników przewidzianych w unijnych przepisach ochrony środowiska;
- państwa członkowskie mają swobodę uznania w odniesieniu do skutecznych środków odwoławczych, pod warunkiem że środki te są zgodne z zasadami równowagi i skuteczności

Skuteczne środki odwoławcze

- szczegółowe przepisy proceduralne mające zastosowanie do skutecznych środków odwoławczych należą do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich;
- przewiduje się, że przepisy te nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące analogiczne sytuacje krajowe (zasada równoważności) oraz nie mogą uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystania z praw przysługujących na mocy wspólnotowego prawa (zasada skuteczności) (C-201/02 Wells, pkt 67 i sprawa C-420/11 Leth, pkt 38).
- jeśli chodzi o tę ostatnią zasadę, Trybunał powołał się także na normy wynikające z art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym ustanowiono prawo do skutecznego środka odwoławczego (C-71/14 East Sussex, pkt 52).

Problem dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska

należy wyróżnić trzy odmienne sytuacje:

- **dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska wynika wprost z przepisów prawa unijnego** (np. art. 11 dyrektywy 2011/92/UE), czyli sytuacje kiedy istnieje wprost przepis prawa pochodnego wiążący określone prawa przyznane organizacji (np. prawo udziału w podejmowaniu decyzji) z gwarancją efektywnej ochrony prawnej (prawo do sądu),
- **dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska nie wynikający z przepisów prawa unijnego** (np. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43), ale **wywodzony z art. 9 ust. 2 KA**. Dotyczy to tych przypadków kiedy prawo do sądu nie jest wprost przyznane w przepisie dyrektywy a objęte jest zakresem przedmiotowym art. 9 ust. 2 KA gwarantującym prawo do sądu dla ochrony uprawnień objętych art. 6 KA. Sam fakt, że przepisy dyrektywy przyznają określone uprawnienia (jak prawo udziału w podejmowaniu decyzji) i jest bezpośrednio skuteczny (czyli można się na niego powołać) nie oznacza, że stanowi on *eo ipso* podstawę prawa do sądowej ochrony. Wówczas prawo do sądu wynika z treści bezpośrednio skutecznego art. 9 ust. 2 KA.

Problem dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska – c.d.

W sprawie Lesoochranárske zoskupenie VLK II (C-243/15, pkt 55) prawo do sądu (efektywnej ochrony prawnej) TS wywiódł z art. 9 ust. 3 KA (prawo do środka prawnego). W tożsamy sposób Trybunał odniósł się do prawa do sądu organizacji ochrony środowiska w sprawie *Protect* (C-664/15) wskazując, że „organizacja ochrony środowiska (...) która spełnia określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus wymagania dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu tego przepisu, powinna mieć możliwość zakwestionowania w ramach środka prawnego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 tej konwencji, przepisów prawa krajowego wdrażających prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w tym przepisów prawa krajowego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność” (*Protect*, pkt 39; zob. podobnie w sprawie Lesoochranárske zoskupenie VLK II (C-243/15), pkt 59, 60.

Problem dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska – c.d.

- **dostęp sądu organizacji ochrony środowiska nie wynika ani z unijnego prawa pochodnego (bo brak jest bezpośrednio skutecznego przepisu przyznającego takie prawo) ani nie mieści się w prawie do sądu przyznanym przez art. 9 ust. 2 KA, wówczas prawo to winno być wywodzone z krajowych regulacji proceduralnych wykładanych w zgodzie z art. 9 ust. 3 KA w zw. z art. 47 KPP.**

W sprawie *Protect* (C-664/15) Trybunał wskazał, że *“art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty oraz art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, które wykluczają w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym organizacje ochrony środowiska z prawa udziału jako strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wdrażającym dyrektywę 2000/60 i które ograniczają prawo do wniesienia skargi na decyzje wydane w takim postępowaniu jedynie do osób posiadających ten status”*.

Granice kształtowania warunków proceduralnych realizacji ochrony sądowej wynikające z art. 9 ust. 3 KA i art. 47 KPP

- 1) prawo do ochrony sądowej/prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus byłoby pozbawione skuteczności, gdyby dopuścić, że przez kształt prawa krajowego (kryteria w nim wprowadzone) 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 ochrony prawnej (zob. sprawa *Protect*, pkt 46),
- 2) nałożenie kryteriów w prawie krajowym nie może pozbawiać 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, pkt. 47; zob. podobnie w przywołanym wyrodku w sprawie C-115/09, *Bund*, pkt 46

Granice kształtowania warunków proceduralnych realizacji ochrony sądowej wynikające z art. 9 ust. 3 KA i art. 47 KPP

- 3) wyrażenie „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” zawarte w art. 9 ust. 3 KA, choć oznacza, że państwa zachowują uprawnienia w odniesieniu do kształtu przepisu proceduralnych, ale nie mogą one przyjmować regulacji krajowych wprowadzających tak surowe wymogi, które będą powodować, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań objętych dyspozycją art. 9 ust. 3 KA (zob. sprawa *Protect*, pkt 48),
- 4) na sądzie krajowym spoczywa **obowiązek dokonania** – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących **przesłanek wymaganych dla wszczęcia postępowania sądowego zgodnie z zarówno celami art. 9 ust. 3 KA, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii tak aby umożliwić organizacji ochrony środowiska, kontrolę sądową decyzji, która może naruszać unijne regulacje z zakresu ochrony środowiska** (zob. sprawa *Protect*, pkt 54; analogicznie wyrok w sprawie *Lesoochranárske zoskupenie VLI I* (C-240/09), pkt 52)

Granice kształtowania warunków proceduralnych realizacji ochrony sądowej wynikające z art. 9 ust. 3 KA i art. 47 KPP

- 5) obowiązek wykładni zgodnej będzie spoczywał na sędziu krajowym, o ile „przepisy krajowe będą stwarzały ku temu podstawy, wprowadzając stosowne mechanizmy uznania i luzu decyzyjnego, pod warunkiem także, że zakres kompetencji sądu krajowego będzie na to pozwalał”, co Trybunał ujmuje w formule „tak dalece jak to jest możliwe” (ang. *as far as possibile*), która dotyczy także ograniczenia wykładni zgodnej przez zakaz doprowadzenia do rezultatu w postaci całościowego wyniku *contra legem*, tj. zaprzeczenia literalnego znaczenia przepisu krajowego;
- 6) gdyby zatem wykładnia zgodna z prawem Unii była niemożliwa, wówczas sąd krajowy zobowiązany jest do niezastosowania (pominięcia) krajowych przepisów proceduralnych wprowadzających tak wymogi, które będą powodować, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań objętych dyspozycją art. 9 ust. 3 KA (zob. sprawa *Protect*, pkt 55-57).

Przepisy prawa pochodnego dotyczące dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska na poziomie krajowym można analizować z perspektywy „statycznej” i „dynamicznej”

- aspekt statyczny wyraża się w normatywnym standardzie wynikającym z sektorowych, i fragmentarycznych zarazem, przepisów prawa pochodnego, gwarantujących dostęp do sądu w niektórych sprawach z zakresu ochrony środowiska, objętych zakresem art. 9 ust. 1 i 2 KA oraz częściowo zakresem art. 9 ust. 3 KA,
- aspekt dynamiczny wyraża się w dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości *interpretacji powyższych przepisów prawa pochodnego oraz art. 9 KA w świetle efektywnej ochrony sądowej („sądowa implementacja” art. 9 ust. 3 KA poprzez kształtowanie standardu orzeczniczego)*

Dziękuję za uwagę

e'mail: m.baran@uj.edu.pl



Frank Bold

Art. 74 ust. 3a o.o.ś.

Stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje **prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie**. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) **działki przylegające bezpośrednio** do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia **zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska**;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego **oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości**, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Art. 28 k.p.a.

Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Art. 74 ust. 3a o.o.ś.

Stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Przez ten obszar rozumie się:

- 1) działki położone na przewidywanym terenie, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz działki znajdujące się w odległości nie większej niż 100 m od granic tego terenu;**
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem

Art. 74 ust. 3 o.o.ś.

Jeżeli liczba stron postępowania:

- 1) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
 - 2) w sprawie uchylecia lub zmiany, stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, o której mowa w pkt 1, lub wznowienia postępowania w sprawie tej decyzji
- przekracza **10**, stosuje się przepis art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 402. [Wyłączenie udziału organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego]

W postępowaniach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

- **Art. 185.** [Strony postępowania o wydanie pozwolenia. Udział organizacji ekologicznej]
- 1. Stronami postępowania o wydanie pozwolenia są **prowadzący instalację** oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze.
- 1a. Stroną postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego obejmującego korzystanie z wód obejmujące pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.
- **2. W postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego.**
- 2a. W postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, o **wydanie pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem**, o którym mowa w art. 204 ust. 2 lub w postępowaniu dotyczącym jego **zmiany polegającej na udzieleniu takiego odstępstwa** oraz w postępowaniu o wydanie decyzji o wydaniu lub zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej **istotnej zmiany instalacji** stosuje się przepisy art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Art. 218 p.o.ś.

Organ administracji zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, **w postępowaniu, którego przedmiotem jest:**

- 1) wydanie pozwolenia zintegrowanego dla nowej instalacji;
- 2) wydanie decyzji **dotyczącej istotnej zmiany instalacji**;
- 3) wydanie pozwolenia z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2, lub jego zmiana polegająca na udzieleniu takiego odstępstwa;
- 4) wydanie decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego wynikającej z analizy, o której mowa w art. 216 ust. 1 pkt 2.

- nie tylko uczestnictwo w postępowaniu na prawach strony, ale również m.in. podanie do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki szeregu informacji
- mimo nieistotnej zmiany organ jest obowiązany udostępniać w publicznie dostępnych wykazach **dane o wnioskach o wydanie pozwolenia i o pozwoleniach:**
 - zintegrowanych,
 - na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
 - wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - na wytwarzanie odpadów.

- Art. 44 1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli **prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy** przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.
- 2. Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Odwołanie jeżeli termin do złożenia odwołania jest otwarty dla którejkolwiek ze stron.

Powzięcie wiadomości po terminie do wniesienia odwołania – możliwość wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.) ?

- Interpretacja pojęcia istotnej determinuje legitymację organizacji
- Zmiana pozwolenia pewnej elektrowni:
 - zwiększenie mocy elektrycznej osiąganey brutto;
 - zwiększenie wielkości dopuszczalnych stężeń boru, chlorów i siarczanów w ściekach;
 - usunięcie limitu dla azotu ogólnego i boru
 - zwiększenie ilości wytwarzanego odpadu
- Istotna zmiana?

- Zmiana sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowa, która może powodować **znaczące** zwiększenie **negatywnego oddziaływania** na środowisko (art. 3 pkt 7 p.o.ś.)
- **Rozbudowa:**
 - ✓ przeprowadzenie robót budowlanych,
 - ✓ doposażenie techniczne instalacji
 - ✓ zwiększeniu jej wydajności poprzez zmiany konstrukcyjne
- **Zmiana sposobu funkcjonowania instalacji :**
 - ✓ wydłużenie czasu pracy instalacji,
 - ✓ intensyfikacji sposobu jej wykorzystania
 - ✓ zmiany w organizacji jej funkcjonowania

- przeprowadzenie przez organ postępowania w zakresie zmiany pozwolenia zintegrowanego wymagało dokonania **bardzo dokładnej i szczególnej oceny pod kątem celu i skutków wprowadzonych zmian**, a co więcej **uwzględnienia** nie tylko interesu wnioskodawcy ale również **interesu społecznego**, który bez wątpienia przejawia się **w prawie do ochrony środowiska**.
- Organ nie dokonał rzetelnej i wyczerpującej oceny materiału dowodowego, a z uzasadnienia decyzji nie wynika na jakiej podstawie i dlaczego organ uznał, że nie zachodzi istotna zmiana instalacji. Organ powinien był wykazać, że nie zachodzi istotna zmiana instalacji.

- Programy ochrony powietrza (POPy) – akty prawa miejscowego przyjmowane w drodze uchwały sejmiku województwa, mające na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu (art. 91 POŚ).
- Integralną częścią POPów są plany działań krótkoterminowych (PDK), zawierające doraźne działania mające na celu zmniejszenie ryzyka przekroczeń i ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń (art. 92 POŚ).
- POPy i PDK stanowią podstawę prowadzenia działań naprawczych zmierzających do poprawy jakości powietrza na obszarze strefy.
- Implementacja przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dyrektywa CAFE).

- Uchwała Nr XLII/662/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego” (została całkowicie zastąpiona przez zaktualizowaną wersję POP).
- Brak skutecznych działań naprawczych, brak efektu ekologicznego, poziom realizacji w większości gmin wynosił kilka-kilkanaście procent.
- Bardzo wysokie stężenia pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu, stanowiące realne zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców (udokumentowane zwiększenie śmiertelności ogólnej w czasie „epizodów smogowych”, a także negatywne skutki zdrowotne wywołane długotrwałą ekspozycją na zanieczyszczenie).
- Naruszenie przepisów dyrektywy CAFE przez Polskę (bezwzględny obowiązek przestrzegania poziomów dopuszczalnych dla PM10 i PM2,5).
- Dostępne potencjalnie skuteczne działania naprawcze – tzw. uchwała antysmogowa (art. 96 POŚ) – postulowana przez obywateli i organizacje ekologiczne dla całego obszaru województwa.

- Skarżąca – mieszkanka Zakopanego, narażona na bardzo wysokie stężenia zanieczyszczeń, niezgodne z prawem UE i prawem krajowym, przez kilka miesięcy w roku (stężenia potwierdzone wynikami pomiarów ze stacji pomiarowej prowadzonej przez IOŚ).
- Władze gminy pozbawione kompetencji do skutecznego przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza – brak podstawy prawnej do wymuszenia na mieszkańcach wymiany nieefektywnych, wysokoemisyjnych urządzeń grzewczych stanowiących główne źródło smogu.
- Art. 90 ust. 1 u.s.w.: *Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.*
- Interes prawny skarżącej wywodzony z jej prawa do życia i zdrowia, a także prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania, jak również prawa do swobody poruszania się. Przytoczono orzecznictwo ETPCz, zgodnie z którym zanieczyszczenie środowiska, w tym powietrza, może skutkować naruszeniem art. 8 Konwencji (m. in. wyroki z dn. 9 grudnia 1994 López Ostra p. Hiszpanii, z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie Guerra i in. p. Włochom oraz z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie Fadeyewa p. Rosji).
- Samoistne prawo podmiotowe do życia w czystym, nieskażonym środowisku? Takie stanowisko poparł RPO w sprawie z pozwu o zadośćuczynienie przeciwko Skarbowi Państwa za życie w smogu.

- Przeszkoda – konserwatywna wykładnia pojęcia „naruszenia interesu prawnego”. Naruszenie w przedmiotowej sprawie ma charakter pośredni, przepisy zaskarżonej uchwały nie wpływają bezpośrednio na prawa lub obowiązki skarżącej.
- Rozwiązanie – uwzględnienie konwencji z Aarhus oraz prawa i orzecznictwa UE, do sformułowania nowej, prounijnej wykładni pojęcia naruszenia interesu prawnego.
- wyrok TSUE z dn. 8 marca 2011 r. C-240/09 Lesoochanarske zoskupenie VLK v. Ministerstvo zivotneho prostredia Slovenskej republiky

Magdalena Ukowska
aplikantka radcowska

+48 530 007 547

magdalena.ukowska@frankbold.org

Miłosz Jakubowski
radca prawny

+48 530 025 442

miłosz.jakubowski@frankbold.org

www.frankbold.pl



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska w Konwencji z Aarhus i rola orzecznictwa Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus

dr Ilona Przybojewska



Filary i cele Konwencji z Aarhus:

- Zapewnienie dostępu do informacji dotyczących środowiska (**I filar**);
- Zapewnienie udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych rzutujących na środowisko (**II filar**);
- Zagwarantowanie dostępu do sprawiedliwości = dostępu do procedur odwoławczych i sądowych (**III filar**)



Dostęp do sprawiedliwości (art. 9 Konwencji)

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



- **ust. 2** – zapewnienie „członkom zainteresowanej społeczności” dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania co najmniej w sprawach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć



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



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

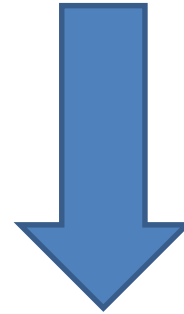


- **ust. 5** – obowiązek zapewnienia informowania społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważenia stworzenia odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

**wysoki poziom ogólności sformułowań
zawartych w Konwencji**



**potrzeba stworzenia mechanizmu
interpretacyjnego i kontrolnego**



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

Art. 15 Konwencji z Aarhus

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

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



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

Pierwsze Spotkanie Stron decyzją nr 1/7 podjętą w październiku 2002 r. powołało Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (zwany także Komitetem Zgodności od angielskiej nazwy ***Compliance Committee***), składający się z 9 członków, wybieranych w drodze konsensusu, na kadencje czteroletnie (zmiana części składu co dwa lata).



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

Funkcje Komitetu

- rozpoznawanie zgłoszeń Stron Konwencji, odesłań Sekretariatu i informacji ze społeczeństwa
- przygotowywanie raportów na temat przestrzegania Konwencji na wniosek Spotkania Stron
- monitorowanie, ocena i ułatwianie wdrażania i zgodności obowiązkami sprawozdawczymi Stron Konwencji



Zgłoszenia Stron

- 1) Każda ze Stron może wnieść do Komitetu zastrzeżenia co do przestrzegania przez inną Stronę postanowień Konwencji. Zgłoszenie powinno być poparte informacjami potwierdzającymi okoliczności podnoszone w zgłoszeniu.



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



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

Odesłania Sekretariatu

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



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

Informacje ze społeczeństwa

Członkowie społeczeństwa (indywidualnie lub zbiorowo) mogą wносить do Komitetu zastrzeżenia co do zgodności postępowania danej Strony z postanowieniami Konwencji.

Decyzja 1/7 określa procedurę rozpatrywania takich informacji przez Komitet oraz wskazuje, że Komitet rozpatruje wszystkie informacje ze społeczeństwa poza informacjami anonimowymi, informacjami, które stanowią nadużycie prawa, informacjami oczywiście nieuzasadnionymi oraz informacjami niezgodnymi z postanowieniami ww. decyzji lub postanowieniami Konwencji.



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

Informacje ze społeczeństwa

Członkowie społeczeństwa (indywidualnie lub zbiorowo) mogą wносить do Komitetu zastrzeżenia co do zgodności postępowania danej Strony z postanowieniami Konwencji.

Decyzja 1/7 określa procedurę rozpatrywania takich informacji przez Komitet oraz wskazuje, że Komitet rozpatruje wszystkie informacje ze społeczeństwa poza informacjami anonimowymi, informacjami, które stanowią nadużycie prawa, informacjami oczywiście nieuzasadnionymi oraz informacjami niezgodnymi z postanowieniami ww. decyzji lub postanowieniami Konwencji.



Konsekwencje rozpatrywania sprawy przez Komitet

- Komitet raportuje swoje działania i wydaje rekomendacje na co najmniej dwanaście tygodni przed spotkaniem Stron; co do zasady, raporty przyjmowane są przez Komitet w drodze konsensusu;
- Spotkanie Stron ma prawo decydować o środkach stosowanych w celu osiągnięcia pełnej zgodności z Konwencją.



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

Compliance Committee helps keep the Convention alive - Jonas Ebbesson, Przewodniczący Komitetu

- Pomost między Stronami Konwencji a społeczeństwem (nacisk na otwartość i transparentność).
- Ciągła kontrola wdrażania i przestrzegania Konwencji.



UNIwersytet
JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

Najistotniejszym zadaniem Komitetu jest rozpatrywanie informacji ze społeczeństwa (do tej pory złożono 96 takich informacji).

Statystyki wskazują, że większość (59%) informacji składanych jest przez organizacje pozarządowe; na drugim miejscu pod względem liczby plasują się informacje składane przez osoby fizyczne (27%). Informacje są też składane przez grupy organizacji pozarządowych i grupy osób fizycznych.



Według statystyk dostępnych na stronie Komitetu, wydał on do tej pory 47 ustaleń w rozpatrywanych przez siebie sprawach, z czego w ok. 60% przypadków Komitet stwierdzał niezgodności z Konwencją.

Naruszenia art. 9, poświęconego dostępowi do sprawiedliwości, stanowiły istotną część wniosków Komitetu; najczęściej naruszonym przepisem Konwencji był art. 9 ust. 4 (10% przypadków). Art. 9 ust. 3 naruszono w 5% przypadków. Kwestii dostępu do sprawiedliwości dotyczyło 37% informacji ze społeczeństwa.



Przykłady sytuacji, w których kwestionowana jest zgodność postępowania Stron z art. 9 Konwencji z Aarhus

- Wątpliwości co do zgodności
prawodawstwa Unii Europejskiej
z Konwencją z Aarhus (sprawa wniesiona
przez ClientEarth, znak ACCC/C/2008/32);
- Wątpliwości co do zgodności
prawodawstwa polskiego z Konwencją z
Aarhus (niemożność zaskarżenia planu
urządzenia lasu przed sądami
administracyjnymi)



UNIwersytet
Jagielloński
w Krakowie

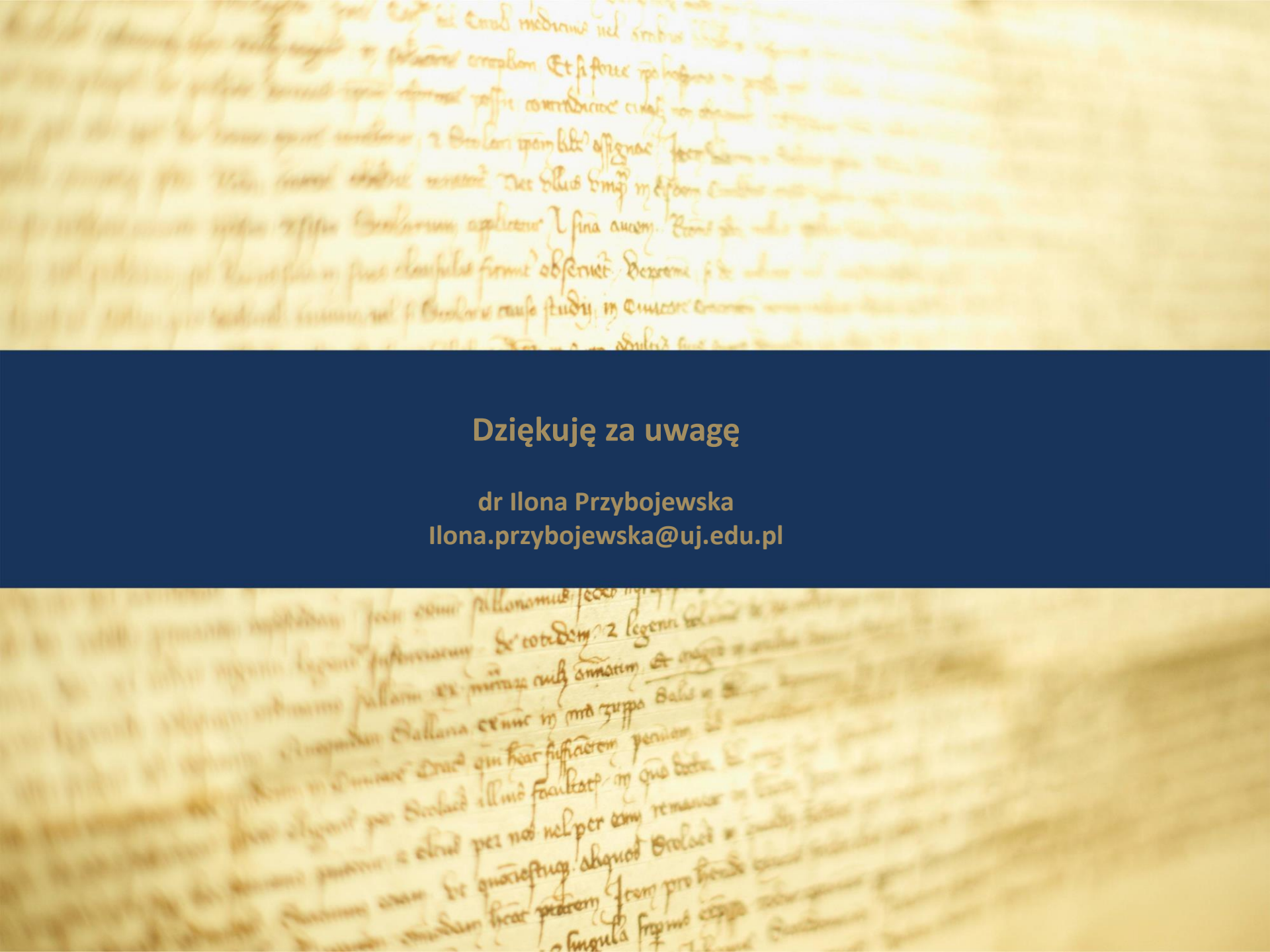
Komitety podkreśla znaczenie krajowego orzecznictwa sądowego dla kwestii zgodności z Konwencją z Aarhus przynajmniej w dwojaki sposób:

- 1) przez wskazywanie, że orzecznictwo sądowe powinno interpretować prawo krajowe na korzyść Konwencji;
- 2) przez badanie praktyki orzeczniczej dla określenia zgodności/ niezgodności postępowania danej Strony z Konwencją



Wybrane konkluzje wynikające z ustaleń Komitetu w odniesieniu do zagadnień związanych z dostępem do sprawiedliwości

- O DOSTĘPIE DO SPRAWIEDLIWOŚCI
W OGÓLE;
- O DOSTĘPIE DO SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH
INFORMACJI DOTYCZĄCYCH ŚRODOWISKA
(ART. 9 UST. 1);
- O DOSTĘPIE DO SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH
UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA (ART. 9 UST. 2);
- O DOSTĘPIE DO SPRAWIEDLIWOŚCI W PRZYPADKU
NARUSZEŃ PRAWA KRAJOWEGO W DZIEDZINIE
ŚRODOWISKA (ART. 9 UST. 3)
- O STANDARDACH DOSTĘPU DO SPRAWIEDLIWOŚCI
(ART. 9 UST. 4)



Dziękuję za uwagę

dr Ilona Przybojewska
ilona.przybojewska@uj.edu.pl