

KAROLINA KARPUS*

**DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
W PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ
W OCHRONIE ŚRODOWISKA W ŚWIETLE WYROKU
TS UE Z DNIA 15 STYCZNIA 2013 R.
W SPRAWIE C-416/10 – KOMENTARZ**

**ACCESS TO JUSTICE IN THE PUBLIC PARTICIPATION
IN ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE LIGHT
OF THE CJEU JUDGEMENT OF 15 JANUARY 2013,
CASE C-416/10 – A COMMENTARY**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.047>

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest analiza i ocena znaczenia wyroku TE UE w sprawie C-416/10 dotyczącego dostępu do sprawiedliwości w ra-

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

4/2014



mach partycypacji społecznej w ochronie środowiska. W pierwszej części komentarza ujęte zostały najważniejsze tezy uzasadnienia tego wyroku. W części drugiej przedstawiona została analiza art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus odnośnie interpretacji do zakresu legitymacji czynnej „zainteresowanej społeczności” i uzyskania tzw. ochrony tymczasowej.

Słowa kluczowe

Konwencja z Aarhus; unijne prawo ochrony środowiska; partycypacja społeczna w ochronie środowiska; informacja o środowisku; dostęp do sprawiedliwości w ochronie środowiska; środki tymczasowe.

ABSTRACT

The aim of the article is to present and analyze the reasoning of the CJEU judgment in case C-416/10 concerning the access to justice in the context of public participation in environmental protection. The first part of the article consists of the most important thesis from the CJEU reasoning in the case. The second part encompasses a critical analysis of CJEU case law on the subject of *locus standi* in the III Aarhus pillar (NGOs, natural and legal persons), as well as on the subject of interim relief for persons entitled in the III Aarhus pillar.

Keywords

Aarhus Convention; EU environmental law; public participation in environmental protection; environmental information; access to justice in environmental matters; interim relief.

1. SPRAWA C-416/10 – STAN FAKTYCZNY I PRAWNY

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia*¹ za-

¹ Opubl.: <http://curia.europa.eu>; zob. też: B. Iwańska, *Glosa do wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r. C-416/10*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013,



padł w postępowaniu o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE², orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wszczętym na wniosek Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej (Najvyšší súd Slovenskej republiky) z dnia 17 sierpnia 2010 r.

W sporze będącym przedmiotem postępowania przed sądem krajowym stroną skarżącą były osoby fizyczne (J. Križan i 43 inne), będące mieszkańcami miasta Pezinok oraz Mesto Pezinok (miasto Pezinok). Drugą stroną sporu była słowacka inspekcja ochrony środowiska (Slovenská inšpekcia životného prostredia). Środek zaskarżenia dotyczył decyzji słowackiej inspekcji ochrony środowiska zezwalającej na budowę i użytkowanie składowiska odpadów przez spółkę „Ekologická skládka as” (było to pozwolenie zintegrowane na budowę obiektu „Pezinok – składowisko odpadów” i na jego prowadzenie). Zgodnie z prawem słowackim obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest decyzja z zakresu planowania przestrzennego o lokalizacji składowiska, która nie została jednak pierwotnie załączona przez spółkę „Ekologická skládka as” do tego wniosku. Postępowanie w sprawie pozwolenia zintegrowanego jest objęte udziałem społeczeństwa, stąd też właściwy organ administracyjny prowadzący to postępowanie opublikował wniosek spółki „Ekologická skládka as” o wydanie tego pozwolenia. Okazało się jednak, iż był to wniosek niekompletny z powodu braku wspomnianego załącznika. Spółka uzupełniła ten brak, wskazując jednocześnie, że uważa treść tej decyzji za objętą tajemnicą handlową. Na tej podstawie organ prowadzący postępowanie nie udostępnił tej decyzji skarżącym, a następnie wydał pozwolenie zintegrowane³.

Zgodnie z prawem słowackim osoby fizyczne uczestniczące w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa (II filar Aarhus) miały możliwość zaskarżenia pozwolenia zintegrowanego

nr 12, s. 30–42; zob. też: E. Florkiewicz, *Glosa do wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-260/11*, LEX/el. 2013.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej cyt.: TFUE.

³ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 2, 31–34.



do organu drugiej instancji. Wskazane osoby fizyczne, na czele z panem Jozefem Križanem, skorzystały z tego prawa, wnosząc środek zaskarżenia, w którym wskazywały na naruszenie prawa polegające na wszczęciu postępowania w sprawie wydania tego pozwolenia bez posiadania decyzji z zakresu planowania przestrzennego o lokalizacji składowiska, a następnie, po otrzymaniu tej decyzji, bez jej opublikowania ze względu na okoliczność, iż stanowi ona jakoby tajemnicę handlową. Organ drugiej instancji nie podzielił jednak tych zarzutów⁴.

Skarżący wnieśli więc konsekwentnie skargę do sądu regionalnego w Bratysławie (Krajský súd Bratislava), który jednak skargę oddalił. Wyrok ten zaskarżony został następnie do Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej, który orzekł o zastosowaniu środka tymczasowego w postaci zawieszenia wykonania pozwolenia zintegrowanego, a później wydał wyrok stwierdzający nieważność tego pozwolenia. Na tym etapie włączony do sprawy został Trybunał Konstytucyjny Republiki Słowackiej (Ústavný súd Slovenskej republiky), do którego adresat pozwolenia – spółka „Ekologická skládka as” – zaskarżył postanowienie o zastosowaniu środka tymczasowego, a później również i wyrok kasacyjny. Trybunał Konstytucyjny Republiki Słowackiej, powołując się na ochronę prawa własności, zgodził się z argumentami spółki „Ekologická skládka as” i w rezultacie uchylił postanowienie o środku tymczasowym, jak również wyrok stwierdzający nieważność pozwolenia zintegrowanego, i odesłał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej.

Z kolei Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej, ponownie rozpoznając sprawę i nadal żywiąc przekonanie o niespójności regulacji krajowych z prawem unijnym, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prawnymi⁵. Było to pięć następujących pytań prejudycjalnych:

- „1) Czy prawo wspólnotowe (w szczególności art. 267 TFUE) nakazuje tudzież zezwala sądowi najwyższemu państwa członkowskiego skierować z urzędu wnioszek

⁴ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 35–36.

⁵ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 35–46.



o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w trybie prejudycjalnym również wtedy gdy sytuacja w postępowaniu przed sądem krajowym przedstawia się następująco: trybunał konstytucyjny uchylił wyrok sądu najwyższego, który został oparty przede wszystkim na zastosowaniu prawa wspólnotowego z dziedziny ochrony środowiska, nakazując temu sądowi zastosowanie się do swojej oceny prawnej, która oparta została o naruszenie w jednej z części postępowania konstytucyjnych przepisów procesowych i materialnych bez brania pod uwagę aspektów prawa wspólnotowego, pojawiających się w ramach sporu; innymi słowy: w przypadku gdy trybunał konstytucyjny, działając w charakterze sądu orzekającego w ostatniej instancji, doszedł w niniejszym przypadku do wniosku, że skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest niezbędne i tymczasowo wykluczył zastosowanie w postępowaniu przed sądem odsyłającym przepisów dotyczących ochrony środowiska?

- 2) Czy możliwa jest realizacja podstawowego celu zintegrowanego zapobiegania, który wynika przede wszystkim z motywów 8, 9 i 23 preambuły oraz z art. 1 i 15 dyrektywy Rady 96/61/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli i ze wspólnotowego prawa ochrony środowiska ogólnie, czyli zintegrowane zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontrola również w drodze przyczynienia się społeczeństwa w osiągnięciu tego celu za pomocą postępowania, w którym zainteresowanemu społeczeństwu w chwili rozpoczęcia procedury zintegrowanego zapobiegania nie został zapewniony dostęp do wszystkich istotnych dokumentów (art. 6 dyrektywy 96/61/WE w związku z jej art. 15), przede wszystkim do decyzji o lokalizacji składowiska odpadów, a po przeprowadzeniu postępowania w pierwszej instancji brakujący dokument zostaje załączony do akt, na takich warunkach, że jego treść nie zostaje podana do wiadomości innych stron

4/2014



postępowania z tego względu, że jest to materiał objęty ochroną z tytułu tajemnicy handlowej. Innymi słowy: czy można w sposób uzasadniony stwierdzić, że decyzja o lokalizacji przedsięwzięcia (przede wszystkim jej uzasadnienie) ma merytoryczny wpływ na przedstawianie argumentów, uwag i innych okoliczności?

- 3) Czy cele dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, przede wszystkim w odniesieniu do wspólnotowego prawa ochrony środowiska, a ściślej warunku ustanowionego w art. 2, zgodnie z którym przed udzieleniem pozwolenia określone przedsięwzięcia muszą zostać poddane ocenie ich oddziaływania na środowisko w przypadku gdy opinia wyrażona początkowo przez ministerstwo środowiska w 1999 r., w drodze której postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) zostało w przeszłości zamknięte jest utrzymywana w mocy przez kolejne lata na podstawie zwykłej decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia ponownego postępowania ooś. Innymi słowy, czy można uznać, że ważność decyzji w rozumieniu dyrektywy Rady 85/337/EWG jest czasowo nieograniczona?
- 4) Czy wymóg ogólny ustanowiony w dyrektywie 96/61/WE (w szczególności w preambule i w art. 1 i 15a), zgodnie z którym każde państwo członkowskie dąży do zapobiegania zanieczyszczeniu i zmniejszenia jego poziomu również za pomocą zapewnienia zainteresowanemu społeczeństwu dostępu do odpowiednich, rzetelnych i skutecznych postępowań administracyjnych lub sądowych, w związku z art. 10a dyrektywy 85/337/EWG i art. 6 i 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus obejmuje także prawo żądania przez to społeczeństwo aby na podstawie prawa krajowego przyjęty został administracyjny lub sądowy środek tymczasowy (na przykład postanowienie o zawieszeniu wykonania decyzji zintegrowanej), który tymczasowo – a mianowicie do chwili wyda-



nia rozstrzygnięcia co do istoty – umożliwiał przerwanie realizacji zaprojektowanego przedsięwzięcia?

- 5) Czy jest możliwe, że w drodze orzeczenia sądowego realizującego warunek ustanowiony w dyrektywie 96/61/WE tudzież w dyrektywie 85/337/EWG lub w art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus, a więc w zastosowaniu uznanego tam prawa społeczeństwa do odpowiedniej ochrony prawnej w rozumieniu art. 191 ust. 1 i 2 TFUE w zakresie polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska zostaje w sposób niezgodny z prawem naruszone przysługujące zarządcy przedsięwzięcia prawo własności, które zostało zagwarantowane między innymi w art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶ przykładowo w ten sposób, że w toku postępowania sądowego zostaje wobec wnioskodawcy stwierdzona nieważność ostatecznego pozwolenia zintegrowanego dla realizacji nowego przedsięwzięcia?⁷

Stan prawny w sprawie C-416/10 przedstawiał się następująco. Sąd krajowy w pierwszej kolejności miał wątpliwości dotyczące samej instytucji pytań prejudycjalnych, a więc art. 267 TFUE. Jednakże w zasadniczej materii sprawa ta dotyczyła w istocie rzeczy partycypacji społecznej w ochronie środowiska, a w szczególności II filaru Aarhus (udział społeczeństwa w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego), w zbiegu z ochroną prawną gwarantowaną członkom społeczeństwa w ramach III filaru Aarhus – dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ochronie środowiska.

W wyroku w sprawie C-416/10 Trybunał Sprawiedliwości UE przedstawił więc swoje stanowisko dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości przy partycypacji społecznej w ochro-

⁶ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁷ Dz. Urz. UE C 301 z 6.11.2010, s. 11–12.



nie środowiska⁸, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji tzw. środków tymczasowych. W odniesieniu do pochodnego prawa unijnego oznaczało to poszerzoną analizę dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁹. Analiza tego aktu unijnego regulującego postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego obejmowała ocenę spójności prawa krajowego wdrażającego tę dyrektywę pod kątem zapewnienia we właściwy sposób w tym postępowaniu udziału społeczeństwa, a w konsekwencji – zapewnienia unijnego standardu ochrony prawnej przysługującej członkom społeczeństwa z tego tytułu (III filar Aarhus). Natomiast zagadnienie interpretacji postanowień dyrektywy Rady 85/337/WE z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹⁰ miało drugoplanowe znaczenie. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko stanowiło etap poprzedzający postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego dla przedsięwzięcia w przedmiotowej sprawie.

⁸ Zob.: konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz.706); decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. (2005/370/WE) w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.Urz. UE L 124 z 17.5.2005, s. 1–3.

⁹ Dz.Urz. UE L 257 z 10.10.1996, s. 26–40, akt ten został uchylony z dniem 17.02.2008 dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana), Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008, s. 8–29.

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz.Urz. UE L 175 z 5.7.1985, s. 40–48, uchylona z dniem 16.02.2012 dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28.1.2012, s. 1–21.



W sprawie C-416/10 przedmiotem analiz Trybunału Sprawiedliwości było też zagadnienie łączące się z partycypacją społeczną w ochronie środowiska, jaką jest prawo do informacji o środowisku w kontekście interpretacji przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku, jaką jest ochrona tajemnicy handlowej i przemysłowej.

2. SPRAWA C-416/10 – STANOWISKO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE ODNOŚNIE DO PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Z uwagi na szeroki zakres analiz przedstawionych przez Trybunał w wyroku w sprawie C-416/10 w przedmiocie partycypacji społecznej w ochronie środowiska, należy je podzielić na wątek główny obejmujący II i III filar Aarhus oraz wątki uboczne obejmujące legitymację czynną sądu krajowego w świetle art. 267 TFUE, prawo do informacji o środowisku (I filar Aarhus) oraz postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

2.1. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE WYDANIA POZWOLENIA ZINTEGROWANEGO (II FILAR AARHUS) I DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W TYM ZAKRESIE (III FILAR AARHUS)

2.1.1. Interpretacja obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa na jak najwcześniejszym etapie postępowania w sprawie dotyczącej ochrony środowiska

Zagadnienie dotyczące obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze do-

4/2014



stępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny (art. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus, art. 15 dyrektywy 96/61), stanowiło drugi wątek analizowany przez Trybunał w odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne. Swoją analizę Trybunał poprzedził odwołaniem się do zasady równoważności i zasady skuteczności, jako kryteriów wyznaczających państwu członkowskiemu prawidłowy sposób wdrażania prawa unijnego w systemie prawa krajowego z poszanowaniem autonomii proceduralnej tego państwa. W tym świetle Trybunał stwierdził więc w pierwszej kolejności, że „art. 15 dyrektywy 96/61 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia zainteresowanej społeczności wczesnych i skutecznych możliwości udziału w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia. Wykładni tego przepisu należy dokonywać w świetle motywu 23 tej dyrektywy, zgodnie z którym przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji opinia publiczna musi mieć dostęp do informacji dotyczących wniosków o pozwolenia na nowe przedsięwzięcia, oraz art. 6 konwencji z Aarhus, który przewiduje, po pierwsze, że udział społeczeństwa zaczyna się na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny, a po drugie, że społeczeństwo powinno mieć wgląd do istotnych informacji natychmiast, gdy tylko staną się dostępne. Z tego wynika, że zainteresowana społeczność powinna dysponować wszystkimi istotnymi informacjami na etapie postępowania pierwszej instancji, zanim jeszcze wydana zostanie pierwsza decyzja, o ile informacje te są dostępne w czasie, kiedy odbywa się ten etap postępowania”¹¹.

Z uwagi na to, że w przedmiotowej sprawie istniało prawdopodobieństwo, że w postępowaniu w I instancji tak rozumiany obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa nie został prawidłowo wykonany, sąd krajowy zapytywał o to, czy usunięcie nieprawidłowości w tym zakresie w postępowaniu w II instancji jest wystarczający dla uznania, że obowiązek zapewnienia właściwego udziału społeczeństwa w tej sprawie został spełniony. W odpowiedzi Trybunał ocenił, że ani zasada równoważności ani zasada skuteczności nie stoją na przeszkodzie takiemu sce-



nariuszowi. Przypomniał jednak, że w takich przypadkach sądy krajowe winny mieć na uwadze, że w odniesieniu do zasady równoważności „wymaga ona, by wszystkie uregulowania dotyczące danego środka prawnego znajdowały zastosowanie jednakowo do środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa Unii oraz do tych opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-591/10 *Littlewoods Retail* i in.¹², pkt 31; a także z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-249/11 *Byankov*¹³, pkt 70). Do sądu krajowego należy zatem zbadanie, czy prawo krajowe umożliwia konwalidację porównywalnych błędów proceduralnych o charakterze wewnętrznym podczas postępowania administracyjnego drugiej instancji”¹⁴.

Z kolei w przypadku zasady skuteczności, Trybunał stwierdził, że „choć prawo Unii nie może stanąć na przeszkodzie temu, aby obowiązujące normy krajowe pozwoliły w pewnych wypadkach na konwalidację operacji lub działań nieprawidłowych w jego świetle, to jednak możliwość taka jest uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylecia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem (wyrok z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie C-215/06 *Komisja przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. TE I-4911, pkt 57). (...) Zasada skuteczności nie stoi na przeszkodzie temu, aby nieuzasadniona odmowa udostępnienia zainteresowanej społeczności decyzji z zakresu planowania przestrzennego spornej w postępowaniu głównym podczas postępowania administracyjnego pierwszej instancji mogła zostać konwalidowana podczas postępowania drugiej instancji, pod warunkiem że wszystkie możliwości są jeszcze dostępne i że konwalidacja na tym etapie postępowania umożliwia jeszcze zainteresowanej

¹² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-591/10 *Littlewoods Retail Ltd i in. przeciwko Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2012:478.

¹³ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-249/11 *Hristo Byankov przeciwko Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, ECLI:EU:C:2012:608.

¹⁴ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 86.



społeczności rzeczywisty wpływ na wynik procesu decyzyjnego, czego zbadanie należy do sądu krajowego”¹⁵.

W rezultacie Trybunał w sentencji wyroku wskazał, że prawo unijne:

- wymaga, aby zainteresowana społeczność miała dostęp do decyzji z zakresu planowania przestrzennego, takiej jak decyzja sporna w postępowaniu głównym, od początku danego postępowania w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcie;
- nie stoi na przeszkodzie temu, aby nieuzasadniona odmowa udostępnienia zainteresowanej społeczności decyzji z zakresu planowania przestrzennego, takiej jak decyzja sporna w postępowaniu głównym, podczas postępowania administracyjnego pierwszej instancji mogła zostać konwalidowana podczas postępowania drugiej instancji, pod warunkiem że wszystkie możliwości są jeszcze dostępne i że konwalidacja na tym etapie postępowania umożliwi jeszcze zainteresowanej społeczności rzeczywisty wpływ na wynik procesu decyzyjnego, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

2.1.2. Wykładnia w przedmiocie warunków stosowania środków tymczasowych w ramach dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ochronie środowiska

W czwartym pytaniu sąd krajowy zapytywał o instytucję prawną mającą znaczenie dla III filaru Aarhus – dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 9 konwencji z Aarhus i art. 15a dyrektywy 96/61) – jaką stanowią tzw. środki tymczasowe. Szczególnie istotne zagadnienie stanowi w tym aspekcie kwestia uprawnień członków społeczności korzystających z prawa III filaru Aarhus przed sądami krajowymi państw członkowskich. Analizę tego zagadnienia Trybunał rozpoczął od przywołania utrwalonego w orzecznictwie unijnym poglądu dotyczącego autonomii proceduralnej państw członkowskich oraz dotyczą-



cego instytucji prawnej, jaką są środki tymczasowe w postępowaniu krajowym, którego przedmiotem jest spór podlegający prawu unijnemu. W odniesieniu do pierwszej kwestii Trybunał przypominał więc, że „państwa członkowskie, na podstawie ich autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 9 konwencji z Aarhus i art. 15a dyrektywy 96/61. Do nich w szczególności należy ustalenie, jaki sąd lub jaki niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo jest właściwy do rozpoznania środków odwoławczych określonych przez te przepisy i zgodnie z jakimi przepisami proceduralnymi, pod warunkiem że spełnione są ww. przepisy (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 października 2011 r. w sprawach połączonych od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 *Boxus i in.*, Zb. Orz. TE I-9711, pkt 52)” (pkt 106). W drugim zaś aspekcie wskazał, że „sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii (wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *Factortame i in.*, Zb. Orz. TE I-2433, pkt 21; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet*, Zb. Orz. TE I-2271, pkt 67)”¹⁶.

Zestawiając więc uprawnienie członków społeczności do dostępu do sprawiedliwości w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska („środek zaskarżenia”) z wynikającą z wykładni celowościowej potrzebą uwzględnienia w tym zakresie interesu publicznego, jakim jest ochrona środowiska („środek tymczasowy”) – Trybunał ocenił, iż „prawo wniesienia środka zaskarżenia przewidziane w art. 15a dyrektywy 96/61 powinno być interpretowane w świetle celu tej dyrektywy. Trybunał orzekł już, że celem tym, określonym w jej art. 1, jest osiągnięcie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska naturalnego i ich kontroli poprzez zastosowanie środków mających na celu zapobieganie lub zmniejszenie emisji do powietrza, środowiska wodnego i gleby na skutek działań,

¹⁶ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 107.



o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego (wyroki: z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-473/07 *Association nationale pour la protection des eaux et rivières i OABA*, Zb. Orz. TE I-319, pkt 25; a także z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-585/10 *Møller*, Zb. Orz. TE I-13407, pkt 29). Jednak wniesienie środka zaskarżenia przewidzianego w art. 15a dyrektywy 96/61 nie pozwalałoby skutecznie zapobiec tym zanieczyszczeniom, gdyby nie było można zapobiec dalszemu działaniu przedsięwzięcia korzystającego z pozwolenia udzielonego z naruszeniem tej dyrektywy w oczekiwaniu na ostateczną decyzję w przedmiocie zgodności z prawem owego pozwolenia. Znaczy to, że zagwarantowanie skuteczności prawa do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego w art. 15a 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 pozwolenia¹⁷.

W rezultacie Trybunał w sentencji wyroku wskazał, że „artykuł 15a dyrektywy 96/61 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 166/2006 należy interpretować w ten sposób, że członkowie zainteresowanej społeczności powinni mieć możliwość, w ramach środka zaskarżenia przewidzianego w tym postanowieniu, wniesienia do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu ustanowionego przez właściwe prawo o zarządzenie środków tymczasowych zawieszających czasowo obowiązywanie pozwolenia w rozumieniu art. 4 tej dyrektywy w oczekiwaniu na wydanie ostatecznej decyzji”.



2.1.3. Sytuacja prawna adresata aktu administracyjnego wydawanego w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa

W piątym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zajął się kolejnym wątkiem dotyczącym problematyki dostępu do sprawiedliwości (III Aarhus), jednakże z perspektywy podmiotu oddziałującego na środowisko, będącego adresatem aktu wydawanego w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa. W szczególności sąd krajowy zapytywał, jak należy oceniać sytuację prawną tego podmiotu, gdy na skutek realizowania przez członków społeczności ich uprawnień w ramach dostępu do sprawiedliwości przy partycypacji społecznej w ochronie środowiska ma miejsce stwierdzenie nieważności aktu, którego był on adresatem, jako udzielonego z naruszeniem przepisów art. 15a dyrektywy 96/61. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w tym aspekcie dochodzi do kolizji interesu ochrony środowiska z interesem indywidualnym, jakim jest prawo własności czy też swoboda prowadzenia działalności gospodarczej.

W odpowiedzi na piąte pytanie prejudycjalne Trybunał opowiedział się jednoznacznie za utrwalonym również w orzecznictwie sądów unijnych poglądem o pierwszeństwie interesu ochrony środowiska w razie takiego zbiegu interesów, w granicach zasady proporcjonalności. Tym samym Trybunał uznał, że w razie stwierdzenia nieważności aktu w okolicznościach takich, jak w przedmiotowej sprawie C-416/10, nie ma co do zasady mowy o nieuprawnionym naruszeniu prawa własności. Stanowisko swoje Trybunał objaśnił następująco: „prawo własności nie jest prawem absolutnym, lecz musi być widziane w perspektywie jego funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie tego prawa może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom służącym interesowi ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa (wyroki: z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orz. TE I-6351, pkt 355; z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 *ERG*

4/2014



i in., Zb. Orz. TE I-2007, pkt 80). Co się tyczy wspomnianych wcześniej celów służących interesowi ogólnemu, z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż ochrona środowiska naturalnego jest jednym z takich celów i wobec tego może uzasadniać ograniczenie wykonywania prawa własności (zob. wyroki: z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 *ADBHU*, Zb. Orz. TE 531, pkt 13; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja przeciwko Danii*, Zb. Orz. TE 4607, pkt 8; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 *Outokumpu*, Zb. Orz. TE I-1777, pkt 32; a także ww. wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie *ERG i in.*, Zb. Orz. s. I-1919, pkt 81). Co się tyczy proporcjonalności omawianego naruszenia prawa własności, jeśli takie naruszenie może być stwierdzone, wystarczy zauważyć, że dyrektywa 96/61 wprowadza równowagę pomiędzy wymogami tego prawa i wymogami związanymi z ochroną środowiska naturalnego¹⁸.

W rezultacie Trybunał w sentencji wyroku wskazał, że „orzeczenie sądu krajowego wydane w ramach postępowania krajowego realizującego obowiązki wynikające z art. 15a¹⁹ dyrektywy 96/61 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 166/2006 oraz art. 9 ust. 2 i 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r.²⁰ i przyjętej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., które stwierdza nieważność pozwolenia udzielonego z naruszeniem przepisów owej dyrektywy, nie może jako takie stanowić nieuzasadnionego naruszenia prawa własności przysługującego prowadzącemu przedsięwzięcie, zagwarantowanego w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”²¹.

¹⁸ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 113–115.

¹⁹ Obecnie: art. 16 dyrektywy 2008/1.

²⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz.706.

²¹ Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 2.



2.2. ZAGADNIENIA POZOSTAŁE

2.2.1. Legitymacja czynna sądu krajowego w świetle art. 267 TFUE

W odpowiedzi na pierwsze z pytań prejudycjalnych TS UE wskazał m.in., że: „jeśli chodzi o pozostałe aspekty pytania pierwszego, to zgodnie z utrwalonym orzecnictwem art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawieszłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające rozstrzygnięcia z ich strony (wyroki: z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/89 *Mecanarte*, Zb. Orz. TE I-3277, pkt 44; z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Elczinow*, Zb. Orz. TE I-8889, pkt 26). Artykuł 267 TFUE upoważnia zatem, a w niektórych przypadkach zobowiązuje, sądy krajowe do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, gdy sąd stwierdzi bądź to z urzędu, bądź to na wniosek stron, że do meritum sprawy zalicza się kwestia wchodząca w zakres akapitu pierwszego tego postanowienia (wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95 *Palmisani*, Zb. Orz. TE I-4025, pkt 20; z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-104/10 *Kelly*, Zb. Orz. TE I-6813, pkt 61). Z tego względu fakt, iż strony w postępowaniu głównym nie przywoływały przed sądem odsyłającym kwestii prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie, by sąd odsyłający mógł wystąpić z wnioskiem do Trybunału (wyroki: z dnia 16 czerwca 1981 r. w sprawie 126/80 *Salonia*, Zb. Orz. TE 1563, pkt 7; z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie C-251/11 *Huet*, pkt 23). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się bowiem na dialogu pomiędzy sądami, którego podjęcie zależy wyłącznie od dokonanej przez sąd krajowy oceny istotnego znaczenia i konieczności takiego wniosku (wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 *Cartesio*, Zb. Orz. TE I-9641, pkt 91; z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie C-137/08 VB *Pénzügyi Lízing*, Zb. Orz. TE I-10847, pkt 29). Ponadto istnienie krajowego przepisu proceduralnego nie może prowadzić do podważenia uprawnienia do przedkładania Trybunałowi wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez sądy krajowe, gdy mają one wątpliwości dotyczące wykładni prawa Unii, jak

4/2014



ma to miejsce w postępowaniu głównym (ww. wyrok w sprawie *Elczinow*, Zb. Orz. s. I-8889, pkt 25; wyrok z dnia 20 października 2011 r. w sprawie C-396/09 *Interedil*, Zb. Orz. TE I-9915, pkt 35). Przepis prawa krajowego, zgodnie z którym oceny dokonane przez sąd wyższej instancji są wiążące dla innego sądu krajowego, nie może zatem pozbawić tego drugiego sądu uprawnienia do przedłożenia Trybunałowi pytań dotyczących wykładni prawa Unii będącego przedmiotem tej oceny prawnej. Sąd ten powinien bowiem mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii (wyroki: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-378/08 *ERG i in.*, Zb. Orz. TE I-1919, pkt 32; ww. wyrok w sprawie *Elczinow*, pkt 27). W tym miejscu należy podkreślić, że sąd krajowy, który wykonuje uprawnienie przyznane mu w art. 267 TFUE, jest przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu związany dokonaną przez Trybunał wykładnią spornych przepisów i w danym przypadku nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, jeśli mając na uwadze tę wykładnię, uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii (ww. wyrok w sprawie *Elczinow*, pkt 30). Zasady przedstawione w powyższych punktach obowiązują sąd odsyłający również w odniesieniu do opinii prawnej wyrażonej w postępowaniu głównym, którego dotyczy niniejsza sprawa, przez trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego, ponieważ z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, Zb. Orz. TE 1125, pkt 3; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 *Winner Wetten*, Zb. Orz. TE I-8015, pkt 61). Trybunał zresztą orzekł już, że zasady te obowiązują w stosunkach między trybunałem konstytucyjnym i wszystkimi innymi sądami krajowymi (wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie C-188/10 *Melki i Abdeli*, Zb. Orz. TE I-5667, pkt 41–45)²².



W rezultacie Trybunał w sentencji wyroku wskazał, że „artykuł 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy ma obowiązek skierować z urzędu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, choć orzeka w następstwie odesłania po uchyceniu jego pierwszego orzeczenia w drodze kasacji przez trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego, a przepis krajowy nakazuje mu rozstrzygnąć spór zgodnie z opinią prawną wyrażoną przez ów trybunał”.

2.2.2. Ochrona tajemnicy handlowej i przemysłowej jako przesłanka odmowy udostępnienia informacji o środowisku (I filar Aarhus)

W odpowiedzi na drugie z pytań prawnych sądu krajowego Trybunał w pierwszej kolejności odniósł się do wątku prawa do informacji o środowisku i przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku, jaką jest ochrona tajemnicy handlowej i przemysłowej. Przy czym w niniejszej sprawie członkowie społeczeństwa uprawnienie to realizowali w ramach udziału społeczeństwa (II filar Aarhus). W tym zakresie Trybunał stwierdził, że „z postanowienia odsyłającego wynika, iż przedsięwzięcie, którego dotyczy postępowanie główne, stanowi składowisko przyjmujące ponad 10 ton odpadów dziennie lub o całkowitej pojemności przekraczającej 25 000 ton odpadów. Przedsięwzięcie to wchodzi zatem w zakres obowiązywania dyrektywy 96/61 wynikający z jej art. 1 w związku z pkt 5.4 załącznika I do tej dyrektywy. Artykuł 15 tej dyrektywy przewiduje udział zainteresowanej społeczności w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na nowe przedsięwzięcia i wyjaśnia, że udział ten odbywa się na warunkach określonych w załączniku V do tej dyrektywy. Załącznik ten wymaga poinformowania społeczeństwa między innymi o szczegółowych danych organów, od których można uzyskać istotne informacje, oraz wskazania czasu i miejsc, gdzie istotne informacje zostaną udostępnione społeczeństwu. Te zasady dotyczące udziału społeczeństwa należy interpretować w świetle i przy uwzględnieniu celów konwencji z Aarhus, do której, jak wynika z motywu 5 dyrektywy 2003/35,



która zmieniała częściowo dyrektywę 96/61, powinno być »właściwie dopasowane« prawo Unii (wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, Zb. Orz. TE I-3673, pkt 41). Artykuł 6 ust. 6 tej konwencji stanowi zaś, że zainteresowana społeczność powinna mieć wgląd do wszystkich informacji istotnych dla procesu podejmowania decyzji dotyczącej zezwolenia na przedsięwzięcia, o których mowa w załączniku I do tej konwencji, do których należą w szczególności składowiska przyjmujące ponad 10 ton odpadów dziennie lub o całkowitej pojemności przekraczającej 25 000 ton odpadów. Wobec tego społeczność zainteresowana postępowaniem w sprawie zezwolenia, o którym mowa w dyrektywie 96/61, powinna co do zasady mieć dostęp do wszystkich informacji istotnych dla tego postępowania²³.

W odniesieniu do samej przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku z uwagi na ochronę tajemnicy handlowej i przemysłowej, Trybunał ocenił, iż „zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. d) [dyrektywy 2003/4] państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub prawem Unii w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów gospodarczych. Jednak ze względu w szczególności na znaczenie lokalizacji tego czy innego spośród przedsięwzięć, których dotyczy dyrektywa 96/61, oraz jak wynika z pkt 79 niniejszego wyroku, nie dzieje się tak w wypadku decyzji, w której uprawniony organ władzy publicznej zezwala, w świetle właściwych zasad dotyczących planowania przestrzennego, na lokalizację przedsięwzięcia wchodzącego w zakres zastosowania tej dyrektywy. Nawet przy założeniu, że nie jest wykluczone, iż – w drodze wyjątku – niektóre fragmenty uzasadnienia decyzji z zakresu planowania przestrzennego mogą zawierać poufne informacje handlowe lub przemysłowe, w niniejszym wypadku bezsporne jest, że ochrona poufności takich informacji została wykorzystana, z naruszeniem art. 4

²³ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 75–78.



ust. 4 dyrektywy 2003/4, w celu odmówienia zainteresowanej społeczności wszelkiego dostępu, choćby częściowego, do decyzji z zakresu zagospodarowania przestrzennego o lokalizacji przedsięwzięcia, którego dotyczy postępowanie główne. Wynika z tego, że odmowa udostępnienia zainteresowanej społeczności decyzji z zakresu planowania przestrzennego o lokalizacji przedsięwzięcia spornego w postępowaniu głównym w toku postępowania administracyjnego w pierwszej instancji nie była uzasadniona przez wyłączenie przewidziane w art. 15 ust. 4 dyrektywy 96/61. Sąd odsyłający powinien zatem ustalić, czy dostęp do tej decyzji umożliwiony zainteresowanej społeczności na etapie postępowania administracyjnego w drugiej instancji wystarcza, aby konwalidować błąd proceduralny, którym jest obarczone postępowanie administracyjne w pierwszej instancji, i aby w konsekwencji wykluczyć naruszenie art. 15 dyrektywy 96/61²⁴.

W rezultacie Trybunał w sentencji wyroku wskazał, że „dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r.²⁵ powinna być interpretowana w ten sposób, że (...) nie pozwala organom krajowym odmówić zainteresowanej społeczności dostępu do takiej decyzji w oparciu o ochronę poufności informacji handlowych lub przemysłowych przewidzianą w prawie krajowym lub prawie Unii w celu ochrony prawnie uzasadnionego interesu gospodarczego”.

2.2.3. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

W pytaniu trzecim sąd krajowy zajął się zagadnieniem oceny oddziaływania na środowisko w kontekście okoliczności

²⁴ Wyrok w sprawie C-416/10, pkt 81–84.

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/WE i 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 33 z 4.2.2006, s. 1–17.



skutkujących obowiązkiem ponownego przeprowadzenia OOŚ. W szczególności sąd ten zapytywał, czy zgodne z prawem unijnym (dyrektywa 85/337) jest rozwiązanie prawne, przewidujące przedłużanie okresu ważności raz wydanego aktu kończącego postępowanie w sprawie OOŚ. Trybunał odstąpił jednakże od analizy tego problemu z uwagi na to, że z ustalonego stanu faktycznego wynikało, iż dyrektywa 85/337 nie miała jeszcze zastosowania (*ratione temporis*) do przedsięwzięcia (składowiska), którego dotyczyła przedmiotowa sprawa²⁶.

3. INTERPRETACJA STANOWISKA TS UE PRZEDSTAWIONEGO W SPRAWIE C-416/10 W KONTEKŚCIE DOSTĘPU DO SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŚRODOWISKA JAKO INSTYTUCJI PRAWNEJ

Przeprowadzenie analizy stanowiska Trybunału w sprawie C-416/10 odnośnie do wskazanego zagadnienia III filaru Aarhus koncentrować winno się co do zasady wokół problematyki tzw. środków tymczasowych, a ściślej rzecz biorąc – właściwego ukształtowania tej instytucji prawnej dla realizacji celów partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Głównie na tym tle bowiem Trybunał przedstawiał w wyroku w sprawie C-416/10 swoje oceny, mające niezwykle istotną wagę dla zagadnienia dostępu do sprawiedliwości w ochronie środowiska. Jednakże, nie należy tracić z oczu okoliczności, że uprawnienie do korzystania z tzw. środków tymczasowych w III filarze Aarhus jest pochodną prawa głównego, jakim jest w myśl art. 9 konwencji z Aarhus legitymacja do wszczęcia „procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy”. W doktrynie prawa polskiego synonimicznym pojęciem jest na przykład pojęcie „legitymacji skargowej”. Z uwagi jednak na to, że komentarz



dotyczy sprawy rozstrzyganej przez Trybunał w trybie pytań prejudycjalnych w zbiegu prawa unijnego i prawa krajowego państwa członkowskiego innego niż Polska, jak również w zbiegu z prawem międzynarodowy – konwencją z Aarhus, zaproponować należy w tym aspekcie posługiwanie się pojęciem „legitymacja czynna” (*locus standi; standing; intérêt pour agir*). Dla celów niniejszego opracowania należy je zdefiniować jako „uprawnienie do wszczęcia procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy w ramach dostępu do sprawiedliwości w ochronie środowiska III filaru Aarhus”.

Z uwagi na zasygnalizowaną relację zagadnienia legitymacji czynnej III filaru Aarhus i zagadnienia tzw. środków tymczasowych w tymże filarze, konieczne jest przedstawienie w komentarzu do wyroku w sprawie C-416/10 w pierwszej kolejności poszerzonych uwag w przedmiocie legitymacji czynnej. Omówienie tego zagadnienia łączy się w nieuchronny sposób z odwołaniem się do ukształtowanego orzecznictwa sądów unijnych w tym zakresie (wybranych precedensowych orzeczeń). Oznacza to wykroczenie w tej części komentarza poza bezpośrednią tematykę komentowanego wyroku, jednakże krok ten ma w rzeczywistości na celu kompleksowe naświetlenie tej tematyki – tzw. środków tymczasowych w III filarze Aarhus. Na tak poszerzonym tle zagadnienia legitymacji czynnej III filaru Aarhus zostaną następnie przedstawione uwagi dotyczące tzw. środków tymczasowych.

3.1. LEGITYMACJA CZYNNA W III FILARZE AARHUS W POSTĘPOWANIACH DOTYCZĄCYCH KONKRETYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ (ART. 9 UST. 2 W ZW. Z ART. 6 KONWENCJI)

Dostęp do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska stanowi III filar w systemie konwencji z Aarhus, której przedmiotem regulacji jest partycypacja społeczna w ochronie środowiska. W tym kontekście dostęp do sprawiedliwości spełnia funkcję gwarancyjną (w znaczeniu procesowym),

4/2014



a także funkcję ochronną²⁷. Przepisy określające zakres przedmiotowy i podmiotowy III filaru Aarhus ujęte zostały w art. 9 konwencji. Odwołując się do tej regulacji należy stwierdzić, że „sprawy dotyczące ochrony środowiska” objęte tym filarem to:

- 1) udostępnianie informacji o środowisku (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 4 konwencji) – a więc sprawy dotyczące nierozpatrzenia, niesłusznego odrzucenia w całości lub w części, załatwienia nieodpowiedniego lub w inny sposób potraktowania niezgodnie z postanowieniami konwencji żądania udostępnienia informacji o środowisku;
- 2) udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji) – a więc sprawy obejmujące „kwestionowanie legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6”;
- 3) inne sprawy dotyczące ochrony środowiska (art. 9 ust. 3 konwencji) – a więc sprawy obejmujące „kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”²⁸.

Zakres podmiotowy dostępu do sprawiedliwości stanowi złożone zagadnienie. Analiza art. 9 ust. 1–3 konwencji prowadzi do wniosku, że legitymacja czynna ukształtowana została następująco:

- 1) prawo do informacji – „każda osoba” co do swojego żądania o udzielenie informacji o środowisku;
- 2) udział społeczeństwa – „członkowie zainteresowanej społeczności²⁹: (a) mający wystarczający interes lub, al-

²⁷ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 360.

²⁸ UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second edition 2014, s. 187–188; M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 27–28.

²⁹ W myśl art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus „zainteresowana społeczność” oznacza „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb



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

- 3) art. 9 ust. 3 konwencji – „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”.

Dla oceny konsekwencji płynących z wyroku Trybunału w sprawie C-416/10 największe znaczenie ma analiza legitymacji czynnej w ramach art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus. W sprawie tej skarżącymi byli „członkowie zainteresowanej społeczności” w rozumieniu tego przepisu, to jest osoby fizyczne i miasto Pezinok, kwestionujący legalność pozwolenia zintegrowanego, a także w szerszym ujęciu – postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowiska przedsięwzięcia. Zgodnie z prawem słowackim w postępowaniu w sprawie pozwolenia zintegrowanego uczestnikiem jest „publiczność, która może być zainteresowana wynikiem postępowania albo która ma lub może mieć interes w takim postępowaniu”. Jak wskazuje B. Cepek, prawo słowackie przewiduje, że poza organizacjami społecznymi i stowarzyszeniami obywatelskimi (działającymi z różnych powodów) „publicznością” może być „osoba, która twierdzi, że może być decyzją w swoich prawach, prawem chronionych interesach albo obowiązkach bezpośrednio dotknięta, aż do czasu wykazania przeciwnieństwa”. Grupie podmiotów zaliczających się do tak rozumianej „publiczności” jako uczestnikom postępowania służy m.in. prawo wniesienia odwołania od decyzji kończącej postępowanie³⁰.

Wskazuje się, że zakres przedmiotowy art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus obejmuje trzy główne kategorie błędów proceduralnych organu prowadzącego postępowanie objęte udziałem społeczeństwa: 1) nieudostępnienie członkom

niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”.

³⁰ B. Cepek, *Publiczność a pozwolenia zintegrowane w Republice Słowackiej*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010, s. 203–207.



społeczeństwa wszystkich niezbędnych informacji; 2) niewykonanie lub nienależyte wykonanie czynności procesowych w zakresie czasu i miejsca dostępu do akt sprawy, terminu składania uwag i wniosku itp.; 3) nierozpatrzenie w całości lub w części przedłożonych uwag i wniosków oraz brak uzasadnienia aktu kończącego postępowanie³¹. W sprawie C-416/10 głównym przedmiotem skarg uprawnionych podmiotów były uchybienia organu prowadzącego postępowanie wskazane w kategorii 1, gdyż po pierwsze, opublikowany przez organ wnioszek o wydanie pozwolenia zintegrowanego okazał się dotknięty brakami, a po drugie – przedłożony celem uzupełnienia tego braku załącznik w postaci decyzji z zakresu planowania przestrzennego o lokalizacji składowiska został uznany za dokument objęty tajemnicą handlową i jako taki nieudostępny członkom społeczeństwa.

Interpretacja przepisu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w przedmiocie ujętej w nim legitymacji czynnej III filaru budzi szereg wątpliwości. W szczególności niejasne jest to, jak w rzeczywistości przedstawia się zobowiązanie państw stron implemmentujących ten przepis. Literalne brzmienie art. 9 ust. 2 konwencji wskazuje, że podmiotami uprawnionymi są „członkowie zainteresowanej społeczności: (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie, (b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki”. Sugerowałoby to wąskie rozumienie aspektu podmiotowego III filaru Aarhus w tym zakresie. Jednakże wskazuje się, że powyższy przepis w takim brzmieniu wyznacza jedynie minimalny próg wymagań dla państw stron, dysponując więc one co do zasady możliwością określenia legitymacji czynnej w ramach III filaru Aarhus w związku z II filarem (udział społeczeństwa) w sposób szeroki, np. przez sięgnięcie do *actio popularis*³². Państwa strony dysponują więc pewną swo-

³¹ S. Kravchenko, D. Skrylnikov, J. E. Bonine, *Access to justice in cases involving public participation in decision-making*, [w:] *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, pod red. S. Steca, Szentendre 2003, s. 27.

³² J. Darpö, *Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law. Some Remarks on CJEU's Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making*,



bodą wyboru sposobu określenia legitymacji czynnej w dostępie do sprawiedliwości z związku z udziałem społeczeństwa. Wskazać należy jednak przy tym, że interpretacja kryterium „wystarczającego interesu/powołania się na naruszenie uprawnień” przy kształtowaniu legitymacji czynnej z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus powinna zawsze uwzględniać cel tej umowy międzynarodowej, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do sprawiedliwości w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska³³.

Analizując zagadnienie legitymacji czynnej z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, warto sięgnąć do zaproponowanego przez B. Iwańską spojrzenia na ochronę środowiska jako możliwość prawną według kryterium egoistycznej koncepcji ochrony środowiska („zaspokojenie chronionego prawa indywidualnego lub interesu prywatnego jest zbieżne z interesem wspólnym – ochroną środowiska”) lub altruistycznej koncepcji ochrony środowiska. Jak wskazuje B. Iwańska, że w ramach tej drugiej koncepcji „uprawniony podmiot nie jest reprezentantem swoich własnych interesów, nawet jeśli w pewnych sytuacjach to one faktycznie motywowały go do działania. Jest przede wszystkim powiernikiem i reprezentantem środowiska jako dobra wspólnego”. W ocenie B. Iwańskiej koncepcja altruistycznej ochrony środowiska obejmuje następujący zakres podmiotowy: „każdego” (działającego osobiście lub w formie zorganizowanej) oraz tzw. rzecznika ochrony środowiska (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator)³⁴.

“Journal For European Environmental & Planning Law” 2014, Nr 11, s. 379; B. Iwańska, *op.cit.*, s. 326; UNECE, *The Aarhus Convention*, s. 196; nt. *actio popularis* w polskim prawie ochrony środowiska zob. np.: M. Zakrzewska, *Skarga powszechna w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 81–102.

³³ J. Ebbesson, *Access to Justice at the National Level. Impact of the Aarhus Convention and European Union Law*, [w:] *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, pod red. M. Pallemmaerts, Europa Law Publishing 2011, s. 258.

³⁴ B. Iwańska, *op.cit.*, s. 191, 253, 263.



Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako cel polityki i prawa ochrony środowiska z natury rzeczy wprost wpisuje się w koncepcję tak rozumianej altruistycznej ochrony środowiska. W preambule konwencji z Aarhus odniesiono się do tak właśnie rozumianej ochrony środowiska, wskazując m.in., że „każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń”. Następnie zaś jednoznacznie wskazano, że „aby być zdolnym do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, oraz uznając, iż obywatele mogą potrzebować w tym zakresie pomocy, aby realizować swoje uprawnienia”.

W tym świetle należy więc pierwszoplanowo rozpatrywać zagadnienie legitymacji czynnej w ramach III filaru Aarhus w związku z art. 6 konwencji z Aarhus. Z brzmienia art. 9 ust. 2 konwencji wynika, że pierwszoplanowym kryterium wyznaczającym zakres dostępu do sprawiedliwości w partycypacji społecznej jest kryterium „wystarczającego interesu/powołania się na naruszenie uprawnień”. Interpretacja kryterium „wystarczającego interesu/powołania się na naruszenie uprawnień” w dostępie do sprawiedliwości przeprowadzana była przez sądy unijne przede wszystkim w dwóch podstawowych obszarach – oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) oraz zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli³⁵. Należy przy tym dodać, że zakres podmiotowy dostępu do sprawiedliwości z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w ramach altruistycznej koncepcji ochrony środowiska stanowił przedmiot zainteresowania

³⁵ Zob. dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. 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 dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 156 z 25.6.2003, s. 17–25.



Trybunału Sprawiedliwości przede wszystkim w zakresie zrzeszeń członków społeczeństwa (organizacji ekologicznych)³⁶. Orzecznictwo TS w tym wątku wyznacza więc już wszystkim państwom członkowskich poziom wymaganego ogólnounijnego standardu prawnego, jednoznacznie ograniczającego swobodę implementacji instytucji prawnej w prawie krajowym państwa członkowskiego, jaką jest udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 6 konwencji z Aarhus) w formie zorganizowanej.

W kontekście dostępu do sprawiedliwości w postępowaniu OOŚ w ramach altruistycznej koncepcji ochrony środowiska realizowanej w formie zorganizowanej Trybunał w wyroku w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV przeciwko Bezirksregierung Arnsberg*³⁷ szczegółowo odniósł się do interpretacji omawianego kryterium w zakresie „powołania się na naruszenie uprawnień”. Główną płaszczyzną tych analiz było „powoływanie się na naruszenie” norm nieukierunkowanych bezpośrednio na ochronę interesu indywidualnego, lecz „chroniących interesy zbiorowe”. Trybunał stwierdził m.in., że „art. 10a akapit pierwszy dyrektywy 85/337 przewiduje, iż powinna istnieć możliwość wniesienia środka prawnego do sądu przeciwko decyzjom, aktom lub zaniechaniom, o których mowa w tym artykule, aby »zakwestionować [ich] materialną i proceduralną legalność«, bez ograniczania w jakikolwiek sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu takiego środka. Jeśli chodzi o przesłanki dopuszczalności środków prawnych, przepis ten przyjmuje dwa założenia: dopuszczalność środka prawnego może być uzależniona od »wystarczającego interesu«

³⁶ Zob. np. wyrok TS UE z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening przeciwko Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Zb. Orz. TE [2009] I-09967.

³⁷ Wyrok TS UE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV przeciwko Bezirksregierung Arnsberg*, Zb. Orz. TE [2011] I-03673; dalej cyt.: wyrok w sprawie C-115/09; *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*, A. Andrusevych, T. Alge, C. Konrad (red.), Lviv 2011, s. 69.



lub od powołania się przez skarżącego na »naruszenie prawa«, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewidyje ustawodawstwo krajowe. W artykule 10a akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 85/337 sprecyzowano następnie, że państwa członkowskie zobowiązane są do ustalenia, co stanowi naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności »szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości«. (...) W odniesieniu do takich przepisów jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym – jeśli dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania wspomniane w art. 10a dyrektywy 85/337, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności [a więc w ramach egoistycznej koncepcji ochrony środowiska – przyp. K.K.], takie ograniczenie nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska, w przeciwnym razie naruszy to art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337. Jeżeli bowiem, jak wynika z tego przepisu, stowarzyszenia te powinny móc podnosić te same prawa co jednostki, byłoby sprzeczne z jednej strony z celem zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również z drugiej strony z zasadą skuteczności, by wspomniane stowarzyszenia nie mogły również podnosić naruszenia przepisów wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska z tego jedynie powodu, że przepisy te chronią interesy zbiorowe. Jak bowiem ukazuje postępowanie przed sądem krajowym, pozbawiłoby to je w znacznym stopniu możliwości poddania kontroli przestrzegania przepisów wynikających z tego prawa, które najczęściej są skierowane na interes ogólny, a nie tylko na ochronę dóbr prawnych poszczególnych jednostek. Z powyższego wynika przede wszystkim, że pojęcie »naruszenie prawa« nie może zależeć od warunków, które mogą być spełnione tylko przez inne osoby fizyczne lub prawne, takich jak np. warunek bycia bliższym lub dalszym sąsiadem instalacji lub warunek odczuwania w ten czy inny sposób skutków jej działania³⁸. Na podstawie wyro-



ku w sprawie C-115/09 można więc jednoznacznie twierdzić, że implementacja art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus w porządku unijnym *ex definitione* oparta jest w przypadku formy zorganizowanej (zrzeszeń członków społeczeństwa) na altruistycznej koncepcji ochrony środowiska.

Z kolei w wyroku w sprawie C-72/12 *Gemeinde Altrip i inni przeciwko Land Rheinland-Pfalz*³⁹ Trybunał poddał analizie przedmiotowy zakres kryterium „powołania się na naruszenie uprawnień”. W szczególności chodziło tu o zaistniałą wątpliwość co do dopuszczalności stosowania w postępowaniu krajowym przy III filarze Aarhus podstawy wniesienia środka zaskarżenia, jaką jest „naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, a więc zakładającej podwyższony stopień wady procesowej (w wyroku w sprawie C-72/12 Trybunał posłużył się pojęciem „kryterium przyczynowości”). W tym więc zakresie Trybunał stwierdził m.in., że „choć do państw członkowskich należy określenie, gdy taki jest ich porządek prawny, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, jakie są prawa, których naruszenie może być przedmiotem zaskarżenia w dziedzinie środowiska naturalnego, w granicach określonych przez art. 10a dyrektywy 85/337, to przesłanki, które ustanawiają one w tym celu, nie mogą czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez tę dyrektywę, mających na celu udzielenie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu przyczynienia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego. W niniejszej sprawie w odniesieniu w pierwszej kolejności do kryterium dotyczącego związku przyczynowego, który powinien istnieć pomiędzy uchybieniem proceduralnym a brzmieniem ostatecznej zaskarżonej decyzji (zwanym dalej »kryterium przyczynowości«), należy zauważyć, że zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia, by członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwo-

³⁹ Wyrok TS UE z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie C-72/12 *Gemeinde Altrip i inni przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712; dalej cyt.: wyrok w sprawie C-72/12.



ławczej w celu kwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów albo zaniechań, do których stosują się przepisy dyrektywy 85/337, prawodawca Unii, jak przypomniano w pkt 36 niniejszego wyroku, nie ograniczył w żaden sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu środka prawnego. Nie zamierzał on w każdym razie związać możliwości powołania się na uchybienie proceduralne z przesłanką, by miało ono wpływ na brzmienie ostatecznej zaskarżonej decyzji. Ponadto, jako że celem tej dyrektywy jest w szczególności ustalenie gwarancji proceduralnych umożliwiających w szczególności poprawę informacji i udział społeczeństwa w ramach oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne mogących mieć istotny wpływ na to środowisko, kontrola przestrzegania reguł proceduralnych w tej dziedzinie ma szczególne znaczenie. Zgodnie z celem polegającym na przyznaniu zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości społeczność ta powinna zatem móc zasadniczo powołać się na wszelkie uchybienia proceduralne w uzasadnieniu środka prawnego dotyczącego zakwestionowania zgodności z prawem decyzji określonych w tej dyrektywie⁴⁰.

Dodatkowo, w wyroku w sprawie C-72/12 Trybunał przedstawił również uwagi dotyczące ciężaru dowodu i granic zaskarżenia w dostępie do sprawiedliwości w ochronie środowiska, wskazując m.in., że „w tych okolicznościach można byłoby przyjąć, że prawo krajowe nie uznaje naruszenia prawa w rozumieniu art. 10a lit. b) wspomnianej dyrektywy, jeżeli wykazano, iż można oczekiwać, w zależności od okoliczności danej sprawy, że bez podniesionego uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści. Jednak co się tyczy prawa krajowego mającego zastosowanie w postępowaniu głównym, okazuje się, że w celu wykazania naruszenia prawa do wnoszącego środek prawny należy ogólnie uzasadnienie, iż okoliczności danej sprawy pozwalają oczekiwać, że bez podniesionego uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja miałaby odmienną treść. To przeniesienie ciężaru dowodu na wnoszącego



środek prawny w celu zastosowania kryterium przyczynowości może zaś nadmiernie utrudniać wykonywanie praw przyznanych mu dyrektywą 85/337, uwzględniając w szczególności złożoność rozpatrywanych postępowań lub techniczny charakter ocen skutków wywieranych na środowisko naturalne. Wobec powyższego nowe wymogi wynikające w ten sposób z art. 10a tej dyrektywy oznaczają, że naruszenie prawa może być wykluczone tylko wówczas, gdy w świetle kryterium przyczynowości sąd lub organ, o którym mowa w tym artykule, mogą uznać, bez nakładania na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu w tym zakresie, 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. W tej ocenie do sądu lub danego organu należy uwzględnienie między innymi stopnia wagi podnoszonego uchybienia i zbadanie w szczególności w tym kontekście, czy pozbawiło ono zainteresowaną społeczność jednej z gwarancji wprowadzonych, aby umożliwić tej społeczności, zgodnie z celami dyrektywy 85/337, dostęp do informacji i uprawnienie do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji⁴¹.

Podsumowując, kształtowanie legitymacji czynnej w III filarze Aarhus w duchu altruistycznej koncepcji ochrony środowiska dla „każdego” w formie zorganizowanej w tym obszarach ochrony środowiska, które objęte zostało harmonizacją na poziomie unijnym celem wdrożenia konwencji z Aarhus⁴², stanowi proces znajdujący się w zaawansowanej fazie. Z wolna więc, z aktów prawa unijnego i ich interpretacji przez sądy unijne wyłania się szczegółowy obraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego legitymacji czynnej w ramach dostępu do sprawiedliwości III filara Aarhus.

⁴¹ Wyrok w sprawie C-72/12, pkt 51–54.

⁴² B. Iwańska wskazuje następujące obszary: ocenę oddziaływania na środowisko, zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrolę oraz na odpowiedzialność za szkodę w środowisku: B. Iwańska, *op.cit.*, s. 502–503.



3.2. III FILAR AARHUS W ZW. Z ART. 6 KONWENCJI – LEGITYMACJA CZYNNNA „KAŻDEGO” DZIAŁAJĄCEGO OSOBIŚCIE

Implementując art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus, prawodawca unijny nie zdecydował się na sięgnięcie do altruistycznej koncepcji ochrony środowiska dla „każdego” – działającego osobiście, a nie w formie zorganizowanej⁴³. Można to zilustrować, ponownie odwołując się do udziału społeczeństwa w dwóch głównych obszarach – OOS i zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom. Tak art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/1 (dawnym art. 15a dyrektywy 96/61), jak i art. 11 dyrektywy 2011/92 (dawnym art. 10a dyrektywy 85/337) stanowią podstawę dostępu do sprawiedliwości dla „członków zainteresowanej społeczności”. W obu tych aktach ujęto tożsamą definicję pojęcia „zainteresowana społeczność” (art. 2 pkt 15 dyrektywy 2008/1 i art. 1 ust. 2 lit. e dyrektywy 2011/92) zbieżną z pojęciem „zainteresowanej społeczności” z art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus. Co do zasady więc unijny standard III filaru Aarhus w zw. z 6 konwencji z Aarhus w przypadku podmiotu będącego „każdym”, działającym osobiście, a nie w formie zorganizowanej, obejmuje obecnie rozwiązania ukształtowane w ramach egoistycznej koncepcji ochrony środowiska, bo tak należy zakwalifikować zakres podmiotowy wyznaczany przez posłużenie się kryterium „zainteresowanej społeczności”. W przywoływanym tytułem przykładu wyroku w sprawie C-115/09 Trybunał akceptuje ten stan rzeczy⁴⁴, nie podejmując próby forsowania w drodze harmonizacji negatywnej *actio popularis*.

⁴³ J. Ebbesson, *Access to Justice at the National Level*, s. 256–260.

⁴⁴ Zob. wyrok w sprawie C-115/09, pkt 36 i 42: „obowiązujące ustawodawstwo krajowe uzależnia dopuszczalność skargi takiej jak wniesiona przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym od tego, by skarżący podniósł, iż zaskarżona decyzja administracyjna narusza indywidualne prawo, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawo podmiotowe. (...) Bez względu na opcję wybraną przez państwo członkowskie w odniesieniu do dopuszczalności środków prawnych stowarzyszenia ochrony środowiska mają prawo zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337 do wniesienia środka prawnego do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu



Wskazuje się jednakże na to, że w art. 6 konwencji z Aarhus (II filarze) w dwóch ustępach posłużono się pojęciem „społeczeństwo”, a nie „zainteresowana społeczność”:

- ust. 7 – „Procedury dotyczące udziału społeczeństwa będą pozwalać społeczeństwu na składanie, w formie pisemnej lub, jeśli ma to zastosowanie, na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia”;
- ust. 9 – „Każda ze Stron zapewni, że gdy tylko decyzja zostanie podjęta przez władzę publiczną, społeczeństwo zostanie niezwłocznie o niej poinformowane, zgodnie z odpowiednimi procedurami. Każda ze Stron udostępni społeczeństwu sentencję decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których oparto decyzję”.

Na tej podstawie wysuwa się twierdzenie, iż uczestnictwo w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa na podstawie ust. 7 art. 6 konwencji z Aarhus będzie następnie implikowało uzyskanie przez taki podmiot statusu „zainteresowanej społeczności” w ramach art. 9 ust. 2 tej umowy międzynarodowej⁴⁵. Podążając tym tokiem rozumowania, można by następnie uznać, że ukształtowanie dostępu do sprawiedliwości w zw. z II filarem Aarhus w prawie unijnym w ramach egoistycznej koncepcji ochrony środowiska nie jest w istocie rzeczy rozwiązaniem wdrażającym we właściwy sposób cele partycypacji społecznej wynikające z tej umowy międzynarodowej. Podmioty, mieszczące się w kategorii „każdy” działający osobiście w ochronie środowiska w interesie publicznym, a nie indywidualnym, mają w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa szereg uprawnień, skorelowanych z obowiązkami organu prowadzącego takie postępowanie.

W sprawie C-416/10 – naruszone zostało prawo do zapoznania się z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego, który winien być udostępniony bez braków. Podobnie, wniosek

ustanowionego przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, o których mowa w tym artykule”.

⁴⁵ UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, s. 195.



winien zostać udostępniony w całości, a odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę handlową winna mieć charakter wyjątkowy. Uczestniczący w tym postępowaniu mieszkańcy i miasto Pezinok skutecznie zakwestionowali z powodu właśnie takich wad postępowania – mających charakter naruszenia obowiązków organu w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa – akt kończący postępowanie, w tym również z wykorzystaniem instytucji tzw. środków tymczasowych (zawieszenie wykonania pozwolenia zintegrowanego). Mieszkańcy mieli taką możliwość w związku z poszerzoną koncepcją „uczestnika postępowania” objętego udziałem społeczeństwa stosowaną przez pracodawcę słowackiego w ramach „publiczności”, dopuszczającą obok formy zbiorowej działanie osobiste z wykazaniem interesu prawnego (domniemanie „bycia dotkniętym w prawach i obowiązkach”). Rozwiązanie to, jak się wydaje, należy jednak kwalifikować jako wpisujące się w egoistyczną koncepcję ochrony środowiska.

W odniesieniu do art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji wskazuje się jednakże, iż zawężanie interpretacji kryterium legitymacji czynnej III filaru Aarhus – „wystarczającego interesu/powołania się na naruszenie uprawnień” – do interesu prawnego wywodzonego wyłącznie z własności i innych praw rzeczowych podmiotu indywidualnego jest rozwiązaniem co do zasady niezgodnym z celami konwencji⁴⁶. Założenie to musi być odpowiednio uwzględniane przy wdrażaniu postanowień konwencji z Aarhus przy udziale w postępowaniu „każdego” osobiście i wynikającej z tego faktu ochrony prawnej takiego podmiotu, wyprzedzając nawet dyskusję co do tego, czy kształtowanie rozwiązań szczegółowych winno nastąpić w ramach altruistycznej czy też egoistycznej koncepcji ochrony środowiska.

Z oceną tą należy się zgodzić. Takie ograniczenie legitymacji czynnej III filaru Aarhus czyni bowiem udział społeczeństwa realizowany altruistycznie w formie osobistej instytucją prawną mającą w znacznym zakresie charakter fasadowy. Członek społeczeństwa pojawiający się w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa w tym charakterze pozbawiony jest w istocie



skutecznej ochrony prawnej w przypadkach, gdy organ prowadzący postępowanie narusza tę część obowiązków, która wynika z partycypacji społecznej (informowanie, udostępnianie, przyjmowanie uwag i wniosków, ich rozpatrzenie, odniesienie się w uzasadnieniu, udostępnianie decyzji z uzasadnieniem). Skuteczność kontroli społecznej realizowanej w ramach partycypacji społecznej jest więc w zakresie członków społeczeństwa działających osobiście znacznie osłabiona. Okoliczność, że istnieją inne systemowe możliwości zbadania wspomnianych wyżej naruszeń przez organ prowadzący postępowanie obowiązków związanych z zapewnieniem udziału społeczeństwa w danym postępowaniu (np. możliwość działania członków społeczeństwa w formie zorganizowanej poprzez utworzenie organizacji ekologicznej) pozostaje bez wpływu na tę ocenę.

Takim zawężonym ukształtowaniem zakresu podmiotowego postępowania objętego udziałem społeczeństwa charakteryzuje się polskie postępowanie w sprawie pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie bowiem z art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁷ 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. W ten sposób ustawodawca polski wprost wyłączył możliwość uzyskania przez zainteresowanych członków społeczeństwa, w obu zresztą koncepcjach – egoistycznej i altruistycznej, statusu strony postępowania, za co za tym idzie – korzystania z pełni praw procesowych. Do dnia 5 września 2014 r. obowiązywał ust. 2a art. 185 uPOŚ, wyłączający powyższe ograniczenie podmiotowe w przypadku postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji. Obecnie, po zmianie treści ustępu 2a – również w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, o wydanie pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 uPOŚ lub w postępowaniu dotyczącym jego zmiany polegającej na

⁴⁷ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.; dalej cyt.: uPOŚ.



udzieleniu takiego odstępstwa oraz w postępowaniu o wydanie decyzji o wydaniu lub zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji – stronami postępowania są jedynie prowadzący instalację i władający powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania⁴⁸. Dowodzi to postępującej tendencji ustawodawcy polskiego do „sztucznego” zawężania zakresu pojęcia strony w stosunku do normy ogólnej, jaką jest art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹.

Zestawiając więc art. 185 ust. 1 i ust. 2a uPOŚ oraz przepisy dotyczące udziału społeczeństwa ujęte w dziale III 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 środowisko⁵⁰, można dojść do następujących wniosków. Ustawodawca polski nie tylko zastosował w postępowaniu w sprawie pozwolenia zintegrowanego model udziału społeczeństwa jako „każdego” działającego osobiście oparty na egoistycznej koncepcji ochrony środowiska. Jednocześnie, idąc krok dalej – celowo zawęził obecnie możliwość uzyskania statusu strony nawet względem np. właścicieli nieruchomości sąsiednich. Oznacza to, że nawet ta część „zainteresowanego społeczeństwa” w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska, która zgodnie z art. 28 KPA byłaby w stanie niezależnie od interesu publicznego domagać się ochrony swojego interesu indywidualnego (jak to ma miejsce w sprawie C-416/10) została wprost takiej możliwości pozbawiona. Tym bardziej należy więc uznać, że ustawodawca

⁴⁸ Art. 1 pkt 36 ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1101. Zob. też w tym aspekcie: M. Bar, J. Jendrośka, *Krąg stron w postępowaniach w sprawie pozwoleń zintegrowanych a prawo UE i międzynarodowe*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3, s. 81–88.

⁴⁹ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; na temat tego zjawiska zob. np.: Z. Bukowski, *Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 27.

⁵⁰ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.; dalej cyt.: ustawa z 2008 r.



polski odrzuca model partycypacji „każdego” osobiście w ramach altruistycznej koncepcji ochrony środowiska, w zakresie obecnym w konwencji z Aarhus – jej art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 7 i 9.

3.3. POJĘCIE „ŚRODKÓW TYMCZASOWYCH” W ŚWIETLE WYROKU TS UE W SPRAWIE C-416/10

Problematykę „środków tymczasowych” (fr. *protection provisoire*, ang. *interim relief*) przedstawić należy w odwołaniu do następujących trzech reguł wyznaczających państwu członkowskiemu UE sposób realizacji obowiązku zapewnienia efektywnego wykonywania prawa unijnego – zasady autonomii proceduralnej państwa członkowskiego oraz zasady równoważności i zasady skuteczności⁵¹. Zagadnienie „środków tymczasowych” w wyroku C-416/10 zostało zinterpretowane na potrzeby prawa ochrony środowiska w związku z partycypacją społeczną w ochronie środowiska. Uwagi w tym zakresie należy poprzedzić krótką charakterystyką instytucji prawnej „środków tymczasowych” w ujęciu ogólnym.

Szczególnie przydatne jest w tym zakresie sięgnięcie do wyroku TS UE (wielka izba) z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*⁵². W orzeczeniu tym Trybunał w przedmiocie obowiązku zapewnienia przez państwo członkowskie UE dostępu do „środków tymczasowych” wskazał m.in., że „zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd

⁵¹ *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, tom 3, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014, s. 194–200, 215–222.

⁵² Zb. Orz. TE [2007] I-02271; dalej cyt.: wyrok w sprawie C-432/05.



rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym, jeżeli ich zastosowanie jest konieczne w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego. (...) Zasadę skutecznej ochrony uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym ewentualne zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania tych przepisów do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka, pod warunkiem że kryteria te nie są mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym i nie powodują w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona⁵³. Interpretację wspomnianej w ostatniej części powyższego cytatu zasady równoważności można poszerzyć przez wskazanie, że w ocenie Trybunału zasada ta wymaga, „by całość uregulowań dotyczących środka prawnego [w tym także »środka tymczasowego« – przyp. K.K.] znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego⁵⁴.”

Z kolei do zasady autonomii proceduralnej państwa członkowskiego Trybunał odniósł się np. w wyroku z dnia 18 października 2011 r. w połączonych sprawach od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 *Antoine Boxus i inni przeciwko Région wallonne*⁵⁵, bezpośrednio w przedmiocie art. 9 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus w odniesieniu do oceny oddzia-

⁵³ Wyrok w sprawie C-432/05, pkt 77, 83.

⁵⁴ Wyrok TS UE (wielka izba) z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado*, Zb. Orz. TE [2010] I-00635, pkt 33.

⁵⁵ Zb. Orz TE [2011] I-09711, dalej cyt.: wyrok w połączonych sprawach od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09.



ływania na środowisko. Przedmiotem analiz Trybunału była spójność dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie kilku pozwoleń, których wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego (aktu o charakterze ustawodawczym zastępującego akty administracyjne dotyczące m.in. inwestycji rozbudowy portów lotniczych Liège-Bierset i Charleroi-Bruxelles Sud oraz linii kolejowej Bruxelles-Charleroi) z prawem unijnym w zakresie III filaru Aarhus i unijnych przepisów o OOŚ. W tym więc zakresie Trybunał kolejny raz przedstawił swoje stanowisko w przedmiocie zasady autonomii proceduralnej państwa członkowskiej i jej granic. Oceniał m.in., że „państwa członkowskie, na podstawie ich autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337. Do nich w szczególności należy ustalenie, jaki sąd lub jaki niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo jest właściwy do rozpoznania środków odwoławczych określonych przez te przepisy i zgodnie z jakimi przepisami proceduralnymi, pod warunkiem że spełnione są ww. przepisy. Artykuł 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 utraciłyby niemniej wszelką skuteczność, gdyby sama okoliczność, że przedsięwzięcie przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, nie spełniając warunków przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku [wyłączenia z zakresu dyrektywy 85/337 – przyp. K.K.], skutkowało wyłączeniem możliwości wniesienia od tego aktu jakiegokolwiek środka odwoławczego pozwalającego zakwestionować jego materialną i proceduralną legalność w świetle tych przepisów. (...) W niniejszym przypadku, jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. nie spełnia warunków określonych w art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 i przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku i jeżeli okaże się, że zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi żaden sąd lub żaden niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo nie jest właściwy, aby zbadać materialną i proceduralną ważność tego dekretu, dekret ten należy uznać za niezgodny z wymogami wynikającymi z art. 9 konwencji z Aarhus i z art. 10a



dyrektywy 85/337. Sąd krajowy powinien zatem odstąpić od jego stosowania”⁵⁶.

W sprawie C-416/10 mieszkańcy jako „publiczność, której prawa nie są respektowane” w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego mieli zgodnie z prawem słowackim uprawnienie do skorzystania z praw procesowych, w tym do wniesienia odwołania od decyzji kończącej to postępowanie w poszczególnych instancjach, a także skargi do sądu⁵⁷. Jak ilustrują przywołane powyżej wyroki Trybunału, w ramach autonomii proceduralnej państwo członkowskie samodzielnie określa rozwiązania procesowe umożliwiające skuteczne wykonywanie podmiotom indywidualnym uprawnień, przyznanych im aktami prawa unijnego, przy czym tak rozumiana ochrona prawna nie może być mniej korzystnie ukształtowana w porównaniu do ochrony prawnej przewidzianej dla uprawnień w obszarach podlegających regulacji prawem krajowym jako leżące w kompetencji wyłącznej państwa członkowskiego. Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola to problematyka regulowana na poziomie unijnym, łącząca się z przyznaniem w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska uprawnień III filaru Aarhus. Sąd słowacki zdawał się mieć wątpliwości, czy w tym obszarze ochrona prawa głównego również pociąga za sobą ochronę w postaci prawa do żądania zastosowania tzw. środków tymczasowych. Wątpliwości te uznane zostały przez Trybunał za zupełnie bezpodstawne. W przedstawionego w wyroku w sprawie C-416/10 wynika więc w tym aspekcie podstawowa konstatacja – cele partycypacji społecznej w ochronie środowiska z samej swojej istoty implikują nie tylko ogólną ochronę prawną w ramach dostępu do sprawiedliwości, lecz nieodłącznie również tak rozumianą ochronę tymczasową (wstrzymanie wykonania pozwolenia zintegrowanego) – konieczną dla zabezpieczenia środowiska jako dobra wspólnego przed ryzykiem negatywnego oddziaływania do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu w zakresie legalności tego pozwolenia. Trybunał

⁵⁶ Wyrok w połączonych sprawach od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, pkt 52–53, 56.

⁵⁷ B. Cepek, *op.cit.*, s. 206.



przywołał tu więc argumenty ogólnosystemowe (wskazane trzy zasady zapewnienia efektywności prawu unijnemu) wzmacniając ich wydźwięk argumentem materialnoprawnym – ochroną środowiska.

Nawiązując do podnoszonych we wcześniejszych częściach komentarza wątków dotyczących prawidłowego sposobu wdrażania art. 9 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus do prawa unijnego i do prawa państw członkowskich UE można w tym miejscu jeszcze raz zadać główne pytanie dotyczące właściwego realizowania celów tej umowy międzynarodowej. Przesądzenie przez Trybunał w wyroku w sprawie C-416/10 o konieczności zapewnienia w prawie krajowym środka tymczasowego w postaci wniosku o wstrzymanie wykonalności pozwolenia zintegrowanego dla „zainteresowanych społeczności” biorącej udział w postępowaniu objętym art. 6 konwencji z Aarhus i chronionej następnie art. 9 ust. 2 konwencji stanowi kolejny sygnał do przemyślenia, skierowany do prawodawców państwa członkowskiego kształtujących legitymację czynną w dostępie do sprawiedliwości w ramach III filaru Aarhus. Dotyczy to przede wszystkim udziału „każdego” osobiście, gdyż w przypadku działania w formie zorganizowanej ustalona wykładnia konwencji z Aarhus i wdrażającego ją prawa unijnego kształtuje już dostęp do sprawiedliwości w sposób możliwie otwarty.

Natomiast przy udziale „każdego” osobiście i następnie ochronie prawnej tego podmiotu w III filarze Aarhus dające się zaobserwować rozbieżności osłabiające cel partycypacji społecznej wynikają po pierwsze z wyboru jako podstawy określania statusu tego podmiotu egoistycznej koncepcji ochrony środowiska w miejsce koncepcji altruistycznej. Po drugie, z tego faktu wynikają dalsze rozbieżności na poziomie prawa krajowego państw członkowskich związane z definiowaniem kryterium „wystarczającego interesu/powołania się na naruszenie uprawnień” w ramach egoistycznej koncepcji ochrony środowiska. Wystarczy tu przeciwstawić sobie rozwiązania słowackie i sygnalizowane przepisy prawa polskiego (art. 185 uPOŚ), za pomocą których ustawodawca polski celowo ogranicza zakres podmiotowy postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego. W rezultacie, polskie postępowanie o wydanie



pozwolenia zintegrowanego – w którym odmówiono przymiotu strony postępowania szerokiej grupie podmiotów, które mogłyby wykazać interes prawny w rozumieniu art. 28 KPA – jest dowodem na to, czym skutkuje brak jednoznacznej wykładni art. 9 konwencji z Aarhus z jednej strony, zaś z drugiej strony – niewypracowania dotąd minimalnego unijnego standardu III filaru w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus. Sytuacja, w której na mocy prawa krajowego „zainteresowana społeczność” działająca osobiście w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa jest *de facto* pozbawiona skutecznej ochrony prawnej, jak i tym samym – ochrony tymczasowej wydaje się nie do zaakceptowania z punktu widzenia celów konwencji z Aarhus oraz unijnej polityki ochrony środowiska.

4. PODSUMOWANIE

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-416/10 *Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia* podjęty w dniu 15 stycznia 2013 r. w składzie wielkiej izby to orzeczenie dotyczące kilku istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska spraw. Jedną z nich stanowiło zagadnienie wdrażania konwencji z Aarhus przez prawodawcę unijnego, jak i w prawie krajowym państw członkowskich w zakresie dostępu do sprawiedliwości w podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa („kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6”).

Konwencję z Aarhus należy zakwalifikować jako tzw. umowę mieszaną, o której mowa w art. 216 TFUE⁵⁸. Wdraża-

⁵⁸ Zob. art. 216 TFUE: ust. 1 – Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii,



nie umowy międzynarodowej, której stronami są jednocześnie Unia Europejska i jej państwa członkowskie cechuje się określoną specyfiką. W pierwszej kolejności można więc w odniesieniu do konwencji z Aarhus wskazać na dwa poziomy implementacji – skierowany do instytucji unijnych oraz skierowany do państw członkowskich. W drugiej kolejności, wskazać trzeba na ograniczenia wynikające dla prawodawcy unijnego z podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi oraz z zasady pomocniczości⁵⁹. Po trzecie, zasygnalizować też należy, że partycypacja społeczna w ochronie środowiska zaliczana jest do instytucji części ogólnej prawa ochrony środowiska. Jako taka funkcjonuje jednakże w zbiegu z zagadnieniami części szczególnej tego prawa, jak np. OOŚ czy też zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola. Zgodzić należy się z wysuwanymi tezami, że wdrażanie konwencji z Aarhus skierowane do państw członkowskich ma dotychczas w UE wymiar jedynie sektorowy. Po czwarte, z uwagi na to, że III filar Aarhus ma charakter procesowy, zharmonizowane wewnętrznie wdrażanie konwencji w tym zakresie jest ograniczone zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich.

W wyroku w sprawie C-416/10 Trybunał posunął o kolejny krok dalej proces osiągania ujednoczonego podejścia do zagadnienia dostępu do sprawiedliwości w partycypacji społecznej w ochronie środowiska w odniesieniu do postępowań w przedmiocie decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6 konwencji z Aarhus). Można tu w szczególności wskazać na podtrzymanie przez Trybunał ogólnosystemowej reguły, w myśl której obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie podmiotom indywidualnym środka prawnego służącego ochronie uprawnienia, przyznanego prawem unijnym, w postępowaniu przed organami i sądami

albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Ust. 2 – Umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie.

⁵⁹ A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – transpozycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, Nr 1, s. 223–224.



krajowymi – zawiera w sobie również obowiązek umożliwienia tej grupie podmiotów indywidualnych korzystania z instytucji procesowej jaką stanowią tzw. środki tymczasowe. W świetle wyroku w sprawie C-416/10 uprawnienie, jakie wynika z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus (dostęp do sprawiedliwości) i wdrażających jego postanowienia dyrektyw unijnych (w ich kolejnych wersjach) – jednoznacznie zakwalifikowane zostało jako środek prawny tego rodzaju, ze wszystkimi ogólnosystemowymi konsekwencjami.

Jednocześnie, sprawa C-416/10 jest pomocna dla poszerzonej obserwacji problematyki, jaką stanowi wdrażanie III filaru Aarhus w prawie unijnym i w prawie krajowym państw członkowskich. Prowadzi ona do następującego wniosku głównego – zakładane cele partycypacji społecznej w ochronie środowiska w zakresie udziału w postępowaniach w przedmiocie decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (II filar), a następnie powiązaniego z tym faktem dostępu do sprawiedliwości (III filar) nie są aktualnie osiągnięte na zadowalającym poziomie. Główny zarzut to brak jednolicie stosowanego rozwiązania przy kształtowaniu modelu tego udziału, a następnie ochrony prawnej dla „zainteresowanej społeczności”. Dotyczy to nie tylko samego wyboru pomiędzy altruistyczną i egoistyczną koncepcją ochrony środowiska, lecz także znaczącego zróżnicowania rozwiązań stosowanych przez poszczególnych prawodawców w obrębie dominującej w przypadku udziału „każdego” osobie egoistycznej koncepcji ochrony środowiska. Sytuacja ta wynika z wielu czynników natury politycznej i gospodarczej, w tym i z systemu prawa danego państwa. Jednakże, wyrok w sprawie C-416/10 jasno pokazuje, że tak znaczące rozbieżności w kształtowaniu zakresu podmiotowego II filaru i III filaru Aarhus w państwach członkowskich UE prowadzą nie tylko do pytania o efektywność kontroli społecznej realizowanej w drodze partycypacji społecznej w ochronie środowiska, ale i do pytania o zasadę równości. W imię obu tych wartości należy wskazać na konieczność podjęcia przez prawodawcę unijnego wysiłku zmierzającego do pozytywnej harmonizacji minimalnego standardu postępowania w tym zakresie. Wskazane rozbieżności jednoznacznie uzasadniają taki krok. Konstatację tę



można odpowiednio przenieść na poziom prawa międzynarodowego, gdyż omawiane zagadnienie dotyczy całej grupy państw stron konwencji z Aarhus, nie tylko tych będących jednocześnie państwami członkowskimi UE.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., Jendrońska J., *Krąg stron w postępowaniach w sprawie pozwoleń zintegrowanych a prawo UE i międzynarodowe*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3.
- Bar M., Jendrońska J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Bukowski Z., *Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*, A. Andrusevych, T. Alge, C. Konrad (red.), Lviv 2011.
- Cepek B., *Publiczność a pozwolenia zintegrowane w Republice Słowackiej*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010.
- Darpö J., *Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law. Some Remarks on CJEU's Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making*, „Journal For European Environmental & Planning Law” 2014, Nr 11.
- Ebbesson J., *Access to Justice at the National Level. Impact of the Aarhus Convention and European Union Law*, [w:] *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, pod red. M. Pallemarta, Europa Law Publishing 2011.
- Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, tom 3, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014.
- Florkiewicz E., *Glosa do wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-260/11*, LEX/el. 2013.
- Iwańska B., *Glosa do wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r. C-416/10*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.



- Knade-Plaskacz A., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – transpozycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
- Kravchenko S., Skrylnikov D., Bonine J. E., *Access to justice in cases involving public participation in decision-making*, [w:] *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, pod red. S. Steca, Szentendre 2003.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko: komentarz*, Warszawa 2010.
- UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second edition 2014.
- Zakrzewska M., *Skarga powszechna w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Kontakt e-mail:

karpus@law.uni.torun.pl

