

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ**Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony
środowiska**

(2017/C 275/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
A. WPROWADZENIE: DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH PRAWA UE W DZIEDZINIE OCHRONY ŚRODOWISKA	2
B. UWARUNKOWANIA PRAWNE: SĄDY KRAJOWE A UNIJNE PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA	4
C. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH ZWIĄZANYCH ZE ŚRODOWISKIEM	6
1. INTERESY PUBLICZNE. OBOWIĄZKI I PRAWA WAŻNE Z PUNKTU WIDZENIA OCHRONY SĄDOWEJ	6
1.1. Wprowadzenie	6
1.2. Interesy publiczne, prawa i obowiązki	6
1.3. Aktywny udział społeczeństwa, ochrona praw i wypełnianie obowiązków	7
2. LEGITYMACJA PROCESOWA	11
2.1. Wprowadzenie	11
2.2. Wnioski o informacje dotyczące środowiska i prawo do otrzymania informacji	11
2.3. Konkretnie przedsięwzięcia wymagające udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji	12
2.4. Wnioski o podjęcie działań w ramach odpowiedzialności za środowisko	16
2.5. Inne zagadnienia, takie jak krajowe przepisy wykonawcze, ogólne akty regulacyjne, plany i programy oraz odstępstwa	16
3. ZAKRES SĄDOWEJ PROCEDURY ODWOŁAWCZEJ	19
3.1. Wprowadzenie	19
3.2. Możliwe uzasadnienia sądowej procedury odwoławczej	20
3.3. Intensywność kontroli/standardy kontroli	22
4. SKUTECZNE ŚRODKI ODWOŁAWCZE	27
4.1. Wprowadzenie	27
4.2. Środki odwoławcze w przypadku niewielkich uchybień wymogom proceduralnym	27
4.3. Zawieszenie, cofnięcie lub unieważnienie decyzji lub aktów prawnych niezgodnych z prawem, w tym zaprzestanie stosowania aktów prawnych i regulacyjnych	28
4.4. Instrukcje, zgodnie z którymi brakujące środki mają zostać przyjęte	29

4.5.	Naprawienie szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem decyzje, działania lub zaniechania	29
4.6.	Środki tymczasowe	30
5.	KOSZTY	31
5.1.	Wprowadzenie	31
5.2.	Kryteria służące do oceny wysokości kosztów	32
5.3.	Pomoc prawna	34
6.	TERMINY, TERMINOWOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ PROCEDUR	34
7.	INFORMACJE PRAKTYCZNE	35
D.	WNIOSKI	36
	ZAŁĄCZNIK I	37
	ZAŁĄCZNIK II	38

A. WPROWADZENIE: DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH PRAWA UE W DZIEDZINIE OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Środowisko naturalne stanowi swoisty system podtrzymywania życia i jest naszym wspólnym dziedzictwem. Ochrona środowiska i ulepszanie jego stanu to wspólna wartość w skali europejskiej, dlatego unijne przepisy w dziedzinie środowiska zapewniają wspólne ramy prawne dotyczące obowiązków spoczywających na organach publicznych oraz praw przysługujących obywatelom.
2. W niedawno przyjętym komunikacie Komisji „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” ⁽¹⁾ położono nacisk na fakt, że w przypadku gdy przepisy krajowe mają wpływ na obowiązki lub prawa wynikające z przepisów unijnych, należy zapewnić społeczeństwu dostęp do sądów krajowych zgodnie z zasadą skutecznej ochrony sądowej zapisaną w traktatach UE i z wymogami zawartymi w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
3. W unijnych przepisach zakłada się, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie środowiska musi być proporcjonalny do interesów publicznych, jakie wchodzi w grę.
4. Zgodnie z Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska ⁽²⁾ („konwencja z Aarhus”) w niektórych przypadkach osoby fizyczne i prawne (takie jak organizacje pozarządowe) mogą wnieść sprawę do sądu lub innego bezstronnego organu, aby możliwe było dokonanie przeglądu działań lub zaniechań organów publicznych lub prywatnych ⁽³⁾. Konwencję ratyfikowały wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz sama UE ⁽⁴⁾.
5. Zapewnienie osobom prywatnym i organizacjom pozarządowym dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z tą konwencją jest, obok wypełnienia międzynarodowego zobowiązania, ważnym narzędziem umożliwiającym państwom członkowskim skuteczniejsze wykonywanie unijnych przepisów ochrony środowiska bez potrzeby interwencji ze strony Komisji.
6. Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 w sprawie konwencji z Aarhus przewiduje jej stosowanie do instytucji i organów UE. Z myślą o państwach członkowskich niektóre akty prawa wtórnego UE zawierają przepisy dotyczące bezpośrednio dostępu do wymiaru sprawiedliwości, które są odzwierciedleniem postanowień konwencji ⁽⁵⁾.
7. Jeżeli wyjdziemy poza zharmonizowane akty prawa wtórnego UE, okaże się, że aktualne przepisy prawa ochrony środowiska dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jakie obowiązują w poszczególnych krajach UE, znacznie się od siebie różnią ⁽⁶⁾. Równocześnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) wydał istotne orzeczenia wyjaśniające unijne wymogi w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach związanych ze środowiskiem, zarówno w odniesieniu do spraw wchodzących w zakres zharmonizowanego prawa wtórnego, jak i spraw nieobjętych jego zakresem. Dlatego mamy do dyspozycji duży i wartościowy zbiór orzecznictwa TSUE, który obejmuje wszystkie aspekty tego zagadnienia.

⁽¹⁾ C(2016) 8600.

⁽²⁾ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁽³⁾ Zob. w szczególności art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus.

⁽⁴⁾ Decyzja 2005/370/WE.

⁽⁵⁾ Jako przykłady mogą tutaj służyć dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

8. W kontekście powyżej podanych informacji stwierdzono, że istnieje szereg problemów:
- Bariery uniemożliwiające dostęp do sądów krajowych mają negatywny wpływ na sytuację osób prywatnych i organizacji pozarządowych. To częściowo tłumaczy, dlaczego różne sądy krajowe przedłożyły do TSUE szereg odesłań prejudycjalnych z prośbą o wyjaśnienie, czy należy udzielić dostępu do sądów i na jakich warunkach. Pośrednio społeczeństwo odczuwa negatywne skutki braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości, kiedy tenże brak jest częściowo przyczyną niewykonania przepisów; skutkiem tego może być sytuacja, w której zaniechania administracji mogą doprowadzić na przykład do zagrażającego zdrowiu poziomowi zanieczyszczenia powietrza.
 - Urzędy państwowe i sądy krajowe zmagają się z dodatkowymi obciążeniami z powodu dużej liczby spraw sądowych skoncentrowanych na kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zwiększenie poziomu precyzji przepisów w oparciu o istniejące orzecznictwo TSUE może zwiększyć skuteczność administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości.
 - Na sytuację firm negatywnie wpływają opóźnienia decyzji administracyjnych związane z przedłużającymi się postępowaniami spowodowanymi brakiem jasności przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na przykład w odniesieniu do legitymacji procesowej i zakresu kontroli sądowej. Sądy krajowe w coraz większym stopniu zajmują się wypełnianiem luk w krajowym prawie proceduralnym, szczególnie w dziedzinie legitymacji procesowej, jednak ponieważ ich decyzje odnoszą się do konkretnych przypadków, nie są one w stanie zapewnić w pełni precyzji i przewidywalności potrzebnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych.
- Dla małych i średnich przedsiębiorstw („MŚP”), które nie mogą sobie pozwolić na zbyt długie procedury udzielania zezwoleń oraz niepewność związaną z ryzykiem i zakresem postępowania sądowego, szczególne znaczenie mają kwestie czasowe i jasne ramy prawne. Firmy odczuwają też negatywne skutki braku faktycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jeżeli z jego powodu nie mają dostępu do czystego środowiska, które dla wielu z nich jest warunkiem prowadzenia działalności, lub jeżeli rządy nie realizują inwestycji sprzyjających zielonej gospodarce.
9. Po rozważeniu różnych wariantów działań Komisja postanowiła, że najlepszą i najskuteczniejszą metodą rozwiązania tych problemów będzie opracowanie komunikatu wyjaśniającego w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (czyli niniejszego obwieszczenia). Podsumowanie w jednym dokumencie całego istotnego dla sprawy orzecznictwa TSUE oraz wyciągnięcie z niego wyważonych wniosków mogłoby znacząco zwiększyć poziom przejrzystości przepisów oraz zapewnić ważne źródło informacji dla: organów krajowych odpowiedzialnych za zapewnienie właściwego stosowania prawa UE w dziedzinie środowiska; sądów krajowych, które zapewniają poszanowanie prawa UE i są uprawnione do przedkładania TSUE zapytań na temat ważności i wykładni prawa UE; ogółu społeczeństwa, a przede wszystkim dla osób prywatnych i organizacji pozarządowych, które zajmują się rzecznictwem interesów publicznych; podmiotów gospodarczych, które mają wspólny interes w przewidywalnym stosowaniu prawa. Uproszczona procedura przyjęcia mogłaby pomóc Komisji w skutecznej realizacji inicjatywy w perspektywie krótkoterminowej.
10. Wariant polegający na postępowaniu w dotychczasowy sposób i opieraniu się wyłącznie na rozwoju orzecznictwa TSUE nie został uznany za właściwy dla zaspokojenia istniejących potrzeb. Wariant działań prawnych, które miałyby przybrać kształt instrumentu prawnego poświęconego dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, również nie był kontynuowany w świetle doświadczeń z wnioskiem legislacyjnym Komisji z 2003 r. ⁽⁷⁾, który przez ponad dziesięć lat pozostawał w Radzie i w odniesieniu do którego nie udało się osiągnąć porozumienia ani nawet znaleźć perspektywy na porozumienie ⁽⁸⁾. Z kolei wariant prawny skoncentrowany na konkretnych sektorach i polegający na dodaniu przepisów w dziedzinie dostępu do sprawiedliwości w dziedzinach, w których zidentyfikowano określone problemy (przyroda, woda, odpady i powietrze), nie przyniósłby wyników w krótkim terminie, a poza tym unijny prawodawca nie wydaje się otwarty na to rozwiązanie ⁽⁹⁾.
11. Niniejszy komunikat jest oparty na przepisach prawa UE, w tym na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz orzecznictwie TSUE. Jego tematem jest to, w jaki sposób obywatele mogą kwestionować decyzje, działania lub zaniechania władz publicznych przed sądem lub innym podobnym organem; komunikat zawiera informacje na temat legitymacji procesowej, intensywności kontroli oraz skutecznych środków odwoławczych, jakie musi zapewnić sędzia krajowy, oraz innych zabezpieczeń. Tym samym komunikat wyraźnie wskazuje, co należy zrobić na poziomie krajowym, aby zapewnić zgodność z opisanymi wymogami.

⁽⁷⁾ COM(2003) 624 final.

⁽⁸⁾ Dlatego w 2014 r. Komisja wycofała ten wniosek, zob. wycofanie zdezaktualizowanych wniosków Komisji, Dz.U. C 153 z 21.5.2014, s. 3.

⁽⁹⁾ W negocjacjach dotyczących dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji Rada i Parlament rozważały wprowadzenie przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jednak postanowiły ograniczyć się do wspomnienia o tej kwestii w jednym z motywów.

12. Jeżeli państwa członkowskie muszą podjąć działania w celu zapewnienia zgodności z przepisami, mogą uzyskać pomoc przy wprowadzeniu niezbędnych zmian, również w ramach wymiany na podstawie niedawno przyjętego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska⁽¹⁰⁾. W dniu 6 lutego 2017 r. Komisja opublikowała pierwszy w historii kompleksowy przegląd sytuacji opisujący stosowanie unijnej polityki i unijnych przepisów ochrony środowiska w praktyce. Wynika z niego, że polityka i przepisy ochrony środowiska działają sprawnie, ale pod względem ich stosowania w praktyce w różnych krajach istnieją ogromne rozbieżności. Największe luki we wdrażaniu przepisów w poszczególnych państwach członkowskich UE występują w dziedzinie gospodarki odpadami, przyrody i różnorodności biologicznej, jakości powietrza oraz jakości wody i gospodarki wodnej. Komunikat w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska oraz 28 sprawozdań dotyczących sytuacji w poszczególnych krajach są podstawą pozytywnego i konstruktywnego podejścia służącego poprawie wdrażania unijnych przepisów. Niniejszy komunikat jest ich ważnym uzupełnieniem.
13. W przypadku nieprzebrzegania wymogów obowiązujących na mocy unijnego *acquis* Komisja będzie również kontynuować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić spełnienie wymogów.
14. Głównym tematem komunikatu jest środowisko, lecz wpisuje się on również w szerszej zakrojone prace Komisji dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości, takie jak tabela wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz dotyczące stosowania Karty praw podstawowych, oraz w unijne ramy na rzecz umacniania praworządności⁽¹¹⁾. Skuteczność systemów prawnych odgrywa pierwszorzędą rolę w umacnianiu praworządności i podstawowych wartości Unii Europejskiej, jak również w zapewnieniu skutecznego stosowania prawa UE i wzajemnego zaufania. Dlatego też poprawa efektywności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości jest jednym z priorytetów europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE. Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości pomaga państwom członkowskim w zwiększaniu skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, bowiem zapewnia porównywalne dane na temat jakości, skuteczności i niezależności krajowych systemów sprawiedliwości⁽¹²⁾. W swoim komunikacie z 2014 r.⁽¹³⁾ Komisja Europejska przyjęła nowe ramy prawne w celu zaradzenia systemowym zagrożeniom dla praworządności w którymkolwiek z państw członkowskich UE. Poszanowanie praworządności jest niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w traktatach, w tym praw podstawowych.
15. Zakres komunikatu ogranicza się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań organów administracji publicznej w państwach członkowskich. Nie obejmuje on dotyczących środowiska sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi⁽¹⁴⁾. Komunikat nie dotyczy także kontroli sądowej aktów przyjętych przez instytucje UE za pośrednictwem Sądu, która jest tematem rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w sprawie konwencji z Aarhus. Poza tym, mimo że komunikat jest ściśle powiązany z orzecznictwem TSUE, jedynie TSUE jest w stanie przedstawić definitywne interpretacje.
16. Komunikat przyczyni się w tym zakresie do lepszego wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich, wyjaśni bowiem, w jaki sposób obywatele mogą wnosić sprawy do sądów krajowych, które są w stanie znaleźć skuteczniejsze rozwiązania, ponieważ lepiej znają okoliczności i kontekst sprawy. Komunikat przyczyni się tym samym także do przestrzegania praworządności, która jest podstawową wartością porządku prawnego w UE.

B. UWARUNKOWANIA PRAWNE: SĄDY KRAJOWE A UNIJNE PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

17. Sądy krajowe są sądami „powszechnymi” w odniesieniu do wdrażania prawa UE do systemów prawnych państw członkowskich⁽¹⁵⁾. Są one uprawnione do dokonywania przeglądu decyzji niezgodnych z prawem UE i podejmowania decyzji o odszkodowaniach za wyrządzone szkody⁽¹⁶⁾.
18. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest nieodłączną częścią unijnego prawa ochrony środowiska i opiera się na podstawowych zasadach prawa UE zawartych w unijnych traktatach, konwencji z Aarhus i prawodawstwie wtórnym w formie zinterpretowanej przez TSUE.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ W 2008 r. Komisja zainicjowała również program szkoleń dla sędziów w dziedzinie unijnego prawa ochrony środowiska. Za pomocą dostępnych przez internet modułów szkoleniowych sędziowie krajowi oraz pracownicy instytucji szkoleniowych mają dostęp do aktualnych i dokładnych informacji na temat różnych dziedzin unijnego prawa ochrony środowiska, takich jak dostęp do wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzialność za środowisko, woda lub odpady.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ Ta kwestia jest tematem zalecenia Komisji 2013/396/UE w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń.

⁽¹⁵⁾ Opinia 1/09, *Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych*, EU:C:2011:123, uzasadnienie 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, s. 4.

19. Prawo UE w dziedzinie środowiska obejmuje też akty prawne, które przyczyniają się do realizacji celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska ⁽¹⁷⁾ zapisanych w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE):
- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; ochrony zdrowia ludzkiego,
 - ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, oraz
 - promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska naturalnego, w szczególności przeciwdziałania zmianie klimatu.
20. Przepisy te przewidują szeroki wachlarz zobowiązań, jakie muszą wypełniać właściwe władze publiczne w państwach członkowskich, i odnoszą się do ważnych kategorii decyzji, działań i zaniechań, wchodzących w zakres obowiązków spoczywających na tych władzach.
21. Podkreślając, że prawo UE stanowi odrębny i autonomiczny porządek prawny, TSUE zatwierdza i opracowuje ogólne zasady przewodnie – takie jak zasada równoważności i skuteczności ⁽¹⁸⁾ – w celu definiowania i wspierania tego porządku prawnego, przy jednoczesnym uznaniu autonomii proceduralnej państw członkowskich ⁽¹⁹⁾, czyli ich uprawnień do ustalania swoich własnych szczegółowych wymogów proceduralnych.
22. Praworządność obejmuje skuteczną ochronę sądową praw przyznanych przez prawo Unii. Mówi o tym prawo pierwotne UE. Zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) państwa członkowskie *ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii*. Poza tym przy wdrażaniu unijnych przepisów państwa członkowskie są związane art. 47 Karty praw podstawowych, w którego pierwszym ustępie ustanowiono prawo do skutecznego środka odwoławczego: *Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule*. Należy pamiętać o tym, że art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mają zastosowanie tylko w dziedzinie prawa UE. Art. 47 karty odpowiada art. 6 i art. 13 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), które zawierają, odpowiednio, przepisy gwarantujące prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do skutecznego środka odwoławczego.
23. Skuteczna ochrona sądowa jest ściśle powiązana z jednolitą wykładnią przepisów prawa UE przez TSUE oraz możliwością – a czasami obowiązkiem – zwracania się przez sądy krajowe do TSUE z zapytaniami dotyczącymi ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje i organy UE w drodze odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE. Jeżeli dostęp do sądów krajowych jest niemożliwy lub zbyt trudny, znaczenie art. 267 może być podane w wątpliwość.
24. Konwencja z Aarhus stanowi integralną część porządku prawnego UE od chwili jej ratyfikacji przez UE oraz jej wejścia w życie i jest wiążąca dla państw członkowskich zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE ⁽²⁰⁾. W ramach tego porządku prawnego TSUE sprawuje co do zasady jurysdykcję w zakresie wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczących interpretacji tego rodzaju umowy ⁽²¹⁾.
25. Celem konwencji jest *przyczynienie się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności* ⁽²²⁾. W tym celu konwencja zobowiązuje umawiające się strony do zapewnienia obywatelom i ich zrzeszeniom trzech szeroko zakrojonych kategorii praw, czyli prawa do dostępu do informacji, prawa do udziału w podejmowaniu decyzji oraz prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.
26. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest przedmiotem art. 9 konwencji. W swojej strukturze przepis ten odzwierciedla trzy wyżej wymienione „filary” konwencji i podkreśla, że prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości mają charakter pomocniczy i wspomagający wobec innych praw ⁽²³⁾. W wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus ⁽²⁴⁾, opublikowanych przez sekretariat konwencji, znajdziemy dalsze wskazówki dla umawiających się stron dotyczące interpretacji i wdrażania zobowiązań wynikających z konwencji. Należy jednak pamiętać, że *nie mają one żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom rzeszonej konwencji* ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 37 Karty praw podstawowych.

⁽¹⁸⁾ Zob. np. sprawa C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, pkt 43 i sprawa C-570/13 Gruber, pkt 37.

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-416/10 Križan, pkt 106.

⁽²⁰⁾ Sprawa C-243/15 Lesoochránárske zoskupenie VLK II (LZ II), pkt 45.

⁽²¹⁾ Zob. C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK I (LZ I), pkt 30, w sprawie interpretacji art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

⁽²²⁾ Art. 1 konwencji z Aarhus.

⁽²³⁾ Art. 9 ust. 1 odnosi się do odrębnego prawa dostępu do informacji; art. 9 ust. 2 dotyczy prawa do udziału w procedurach podejmowania decyzji w sprawie konkretnych działań; art. 9 ust. 3 obejmuje działania i zaniechania stanowiące naruszenie ogólnego prawa ochrony środowiska. Art. 9 ust. 4 odnosi się do środków odwoławczych, terminów i kosztów procedur określonych we wcześniejszych ustępach.

⁽²⁴⁾ Konwencja z Aarhus: Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, 2. wydanie, 2014 r.
http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

⁽²⁵⁾ Zob. sprawa C-182/10 Solvay i in., pkt 27.

27. TSUE orzekł, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska sąd krajowy odpowiada za interpretację przepisów krajowych w sposób w jak najszerszym zakresie zgodny z celami określonymi w konwencji z Aarhus ⁽²⁶⁾.
28. UE przyjmuje akty prawne dotyczące środowiska, które zawierają wyraźne wymogi dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości ⁽²⁷⁾.
29. Tak duża liczba orzeczeń TSUE dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska jest przede wszystkim wynikiem odesłań prejudycjalnych złożonych przez sądy krajowe zgodnie z art. 267 TFUE. Wiele z nich dotyczy przepisów w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawartych w prawodawstwie wtórnym. Istnieją również sprawy, w których podkreślono znaczenie ogólnych zasad prawa UE – w szczególności zasady skuteczności ⁽²⁸⁾.
30. Powyżej przedstawiono szeroko zakrojone unijne ramy prawne dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem w państwach członkowskich. Choć te ramy prawne są ustalone na szczeblu UE, to w praktyce realizowane są i nabierają znaczenia na poziomie państw członkowskich – a w szczególności na poziomie sądów.

C. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH ZWIĄZANYCH ZE ŚRODOWISKIEM

1. INTERESY PUBLICZNE. OBOWIĄZKI I PRAWA WAŻNE Z PUNKTU WIDZENIA OCHRONY SĄDOWEJ

1.1. Wprowadzenie

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem ma umożliwić obywatelom i ich stowarzyszeniom korzystanie z praw, jakie przysługują im na mocy unijnych przepisów ochrony środowiska. Ma on również zagwarantować, że cele i zobowiązania zawarte w unijnych przepisach zostaną zrealizowane.

31. W systemie prawnym UE na prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska składa się zbiór praw wspomagających, który ma dwa cele. Z jednej strony uprawnia osoby prywatne i ich stowarzyszenia do korzystania z praw, które przysługują im zgodnie z przepisami UE, a z drugiej zapewnia realizację celów i zobowiązań unijnego prawa ochrony środowiska ⁽²⁹⁾.

1.2. Interesy publiczne, prawa i obowiązki

Unijne prawo ochrony środowiska ma na celu ochronę interesu publicznego w zakresie dostępu do czystego powietrza, bezpiecznych i wystarczających zasobów wodnych oraz ochronę różnorodności biologicznej. Ochronę tych interesów wspiera aktywny udział obywateli w podejmowaniu decyzji, leżący w interesie publicznym.

32. Tworząc akty prawne w celu ochrony i poprawy jakości środowiska, unijny prawodawca stanowi prawo sprzyjające ogólnym interesom publicznym, jakimi są dostęp do czystego powietrza, bezpiecznych i wystarczających zasobów wodnych, ochrona różnorodności biologicznej i zapobieganie marnotrawstwupowstawaniu odpadów. Są to ogólne interesy publiczne, ponieważ od nich zależy stan zdrowia i dobrobyt społeczeństwa.

⁽²⁶⁾ Zob. sprawa C-240/09 LZ I, pkt 50. To orzeczenie zostało wydane w związku z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

⁽²⁷⁾ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska; art. 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko; art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; i art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III). Zob. też motyw 27 dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji, który zawiera bezpośrednie odwołanie do orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

⁽²⁸⁾ Częściowe wyjaśnienie kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem wynika również z bezpośrednich działań podjętych przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE w celu rozwiązania problemów z transpozycją dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych. Zob. na przykład sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii i C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

⁽²⁹⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 52 i sprawa C-72/95 Kraaijeveld, pkt 56.

33. Lista środków wprowadzonych przez prawodawcę UE w ogólnym interesie publicznym obejmuje:

- wiążące cele i zobowiązania w zakresie jakości środowiska, których muszą przestrzegać państwa członkowskie ⁽³⁰⁾,
- wymogi, zgodnie z którymi państwa członkowskie mają monitorować stan środowiska naturalnego ⁽³¹⁾,
- wymogi, zgodnie z którymi organy publiczne mają sporządzać plany i programy ograniczania ilości zanieczyszczeń i odpadów ⁽³²⁾,
- wymogi, zgodnie z którymi przed rozpoczęciem niektórych rodzajów działalności należy uzyskać na nią zezwolenie od organu publicznego ⁽³³⁾, oraz
- wymogi, zgodnie z którymi przed uzyskaniem zgody na niektóre rodzaje planów i przedsięwzięć należy przygotować oceny ich oddziaływania na środowisko ⁽³⁴⁾.

Środki te należy uzupełnić na poziomie krajowym krajowymi aktami wykonawczymi i ogólnymi aktami regulacyjnymi oraz indywidualnymi decyzjami i aktami prawnymi wydawanymi przez organy publiczne.

34. Od lat 80. XX wieku UE wprowadza szereg środków mających na celu uznanie zaangażowania obywateli na rzecz środowiska za kwestię służącą ochronie interesu publicznego ⁽³⁵⁾. TSUE widzi związek między dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem a *istniejącą po stronie unijnego ustawodawcy wolą zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i przypisania społeczeństwu aktywnej roli w tym zakresie* ⁽³⁶⁾.

1.3. Aktywny udział społeczeństwa, ochrona praw i wypełnianie obowiązków

Interes publiczny i inne interesy, które uwzględnia unijne prawo ochrony środowiska, oraz powiązane z nimi wymogi spoczywające na władzach publicznych sprawiają, że obywatele i ich stowarzyszenia zyskują prawa procesowe i materialne. Sądy krajowe muszą bronić tych praw.

35. TSUE uznaje, że wyżej wymienione interesy publiczne oraz wymogi spoczywające na władzach publicznych sprawiają, że obywatele i ich stowarzyszenia zyskują prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe. Te prawa mają charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Jeżeli decyzja, działanie lub zaniechanie władz publicznych dotyczy kwestii udziału społeczeństwa oraz wypełnienia znaczących zobowiązań w dziedzinie ochrony środowiska, mogą równocześnie wchodzić w grę różne prawa procesowe i materialne.

36. W sprawie LZ II TSUE orzekł w kontekście dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, że *wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązek nałożony przez dyrektywę byłoby sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 288 TFUE* ⁽³⁷⁾.

⁽³⁰⁾ Obejmują one limity dopuszczalnych ważnych zanieczyszczeń powietrza, takich jak dwutlenek siarki, cząstki stałe i dwutlenek azotu zgodnie z art. 13 dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza; cele w zakresie jakości wód powierzchniowych i gruntowych zgodnie z art. 4 ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE; oraz właściwy stan ochrony szeregu gatunków i rodzajów siedlisk przyrodniczych zgodnie z art. 2 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG.

⁽³¹⁾ Na przykład obowiązek monitorowania jakości wody w kąpieliskach na mocy art. 3 dyrektywy 2006/7/WE w sprawie wody w kąpieliskach i ocena jakości powietrza na mocy art. 5–11 dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza.

⁽³²⁾ Na przykład wymóg opracowywania planów zarządzania dorzecziami zgodnie z art. 13 ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE, planów jakości powietrza zgodnie z art. 23 i 24 dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i planów gospodarowania odpadami zgodnie z art. 28 dyrektywy ramowej 2008/98/WE w sprawie odpadów.

⁽³³⁾ Na przykład wymóg posiadania zezwolenia na składowanie odpadów zgodnie z art. 23 dyrektywy ramowej 2008/98/WE w sprawie odpadów, posiadania zezwolenia zgodnie z art. 4 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych i uzyskania zezwolenia zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG.

⁽³⁴⁾ Na przykład art. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i art. 2 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

⁽³⁵⁾ Pierwotna wersja dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zawierała wymóg, zgodnie z którym obywatele mają możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dotyczących środowiska przedłożonych przez podmioty realizujące przedsięwzięcia w celu uzupełnienia tych informacji. W motywach pierwotnej wersji dyrektywy 90/313/EWG w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska znajduje się zapis mówiący, że *dostęp do informacji o środowisku będących w posiadaniu władz publicznych wpłynę na poprawę ochrony środowiska*. Przyjęcie konwencji z Aarhus i innych aktów unijnego prawa wtórne umocniło te przepisy.

⁽³⁶⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 32.

⁽³⁷⁾ Sprawa C-243/15 LZ II, pkt 44.

37. Podkreśla to, że uzasadnienie dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach środowiska obejmuje potrzebę zapewnienia, by spełnione zostały zobowiązania utworzone na mocy unijnego prawa ochrony środowiska. Jednak warunki wniesienia sprawy do sądu krajowego mogą się różnić w zależności od tego, kogo uważa się za zainteresowanego. W tym kontekście należy wprowadzić rozróżnienie między osobami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz ochrony środowiska.

Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska odgrywają ważną rolę w zapewnianiu zgodności z obowiązkami wynikającymi z prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska i posiadają szerokie uprawnienia w zakresie ochrony środowiska, które muszą być chronione przez sądy krajowe.

38. Zaangażowanie społeczeństwa to nie tylko zaangażowanie osób fizycznych, lecz również ich stowarzyszeń⁽³⁸⁾. W orzeczeniach TSUE uznaje się, że stowarzyszenia zajmujące się środowiskiem – organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska – odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu przestrzegania zobowiązań wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska.
39. W sprawie LZ I (znanej również pod nazwą „Słowackie niedźwiedzie brunatne”) TSUE orzekł, że zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska, takiej jak Lesoochranarske zoskupenie, zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska⁽³⁹⁾.
40. Wyrok w sprawie LZ I jest wart odnotowania również dlatego, że dotyczy decyzji wydanej przez organ władzy zezwalającej na polowanie na niedźwiedzie brunatne w drodze odstępstwa od przepisów w sprawie ochrony gatunków określonych w dyrektywie siedliskowej 92/43/EWG. Przepisy dotyczące ochrony gatunków zawarte w tej dyrektywie nie mają na celu ochrony indywidualnych osób, lecz ochronę środowiska, a to leży w ogólnym interesie społecznym. Dlatego TSUE uznał, że skarżąca organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska ma prawo do ochrony sądowej w konkretnej sprawie, takiej jak zapewnienie wykonalności przepisów dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG.
41. Jest to szczególnie ważne w przypadku ochrony środowiska naturalnego, ponieważ w tej dziedzinie trudne może być argumentowanie, że decyzje, działania lub zaniechania organów publicznych mogą mieć wpływ na konkretne prawa jednostek, takie jak prawa związane ze zdrowiem ludzi.
42. Stanowisko TSUE w sprawie LZ I jest również spójne z siódmym, 13. i 18. motywem preambuły do konwencji z Aarhus, w których podkreśla się istotną rolę, jaką organizacje zajmujące się ochroną środowiska odgrywają w jego ochronie. Decyzja TSUE w sprawie LZ I nie jest poza tym odosobniona. Jest ona spójna z wcześniejszą decyzją w sprawie Janecek, w której trybunał orzekł, że na unijne prawo ochrony środowiska mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego mogą się powoływać zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne⁽⁴⁰⁾.
43. Oprócz decyzji w sprawach LZ I oraz Janecek⁽⁴¹⁾, uznających prawa organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, ich rolę podkreśla się w wielu innych aktach prawnych UE poprzez zapewnienie im legitymacji procesowej *de lege* w odniesieniu do konkretnych działań wymagających udziału społeczeństwa oraz sytuacjach, w których dochodzi do szkód w środowisku. Te sytuacje bardziej szczegółowo opisano w części C.2.

Unijne prawo w zakresie ochrony środowiska przyznaje obywatelom prawa procesowe i materialne. Są one w szczególności związane ze spoczywającymi na władzach publicznych wymogami prawidłowego przeprowadzenia procedury mającej na celu włączenie społeczeństwa do procesu decyzyjnego, jak również z przepisami dotyczącymi zdrowia i mienia.

⁽³⁸⁾ Na przykład w konwencji z Aarhus „społeczeństwo” zostało zdefiniowane jako jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.

⁽³⁹⁾ Sprawa C-240/09 LZ I, pkt 51.

⁽⁴⁰⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 39.

⁽⁴¹⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 39.

a) *Prawa procesowe*

44. Zgodnie z art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus termin *społeczeństwo* obejmuje również osoby fizyczne i uznaje się, że również one mają wpływ na zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego. Jednak prawo do powoływania się przed sądem krajowym na obowiązki nałożone na władze krajowe zgodnie z przepisami unijnego prawa ochrony środowiska może być ograniczone na mocy prawa krajowego do sytuacji, w których można wykazać, że istnieje wystarczający interes lub że doszło do naruszenia prawa ⁽⁴²⁾. Dostęp do sądu krajowego może zatem zostać ograniczony do egzekwowania tych przepisów, które nie tylko nakładają obowiązki na władze publiczne, lecz także przyznają prawa osobom fizycznym.
45. Prawa procesowe odnoszą się zazwyczaj do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Z reguły są związane z praktycznymi uregulowaniami, w oparciu o które władze publiczne informują obywateli o proponowanej decyzji, przyjmują od nich informacje zwrotne, uwzględniają je, a następnie informują o swojej decyzji. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przewidziany w konwencji z Aarhus dotyczy:
- decyzji w sprawie konkretnych przedsięwzięć ⁽⁴³⁾,
 - planów, programów i wytycznych polityki odnoszących się do środowiska ⁽⁴⁴⁾ oraz
 - przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych ⁽⁴⁵⁾.
46. Przepisy dotyczące bezpośrednio udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji można znaleźć – choć nie tylko – w następujących dyrektywach dotyczących środowiska: dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, dyrektywa 2003/35/WE w sprawie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dyrektywa 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Z drugiej strony w sprawie LZ II TSUE potraktował w szerokim znaczeniu wymogi obowiązkowego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji zawarte w art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus i odczytał je w powiązaniu z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG.
47. Z kolei w sprawie Kraaijeveld trybunał stwierdził, że prawa procesowe mają na celu zapewnienie skutecznego wdrażania unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska: *W szczególności w przypadkach, w których władze wspólnotowe zobowiązują państwa członkowskie poprzez dyrektywę do określonego zachowania, praktyczna skuteczność takiego aktu byłaby osłabiona, gdyby jednostki nie mogły się powołać na ten akt przed sądem* ⁽⁴⁶⁾. Określone zachowanie, o którym mowa w tej sprawie, to przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko obejmującej konsultacje społeczne. To samo uzasadnienie odnosi się do innych przepisów unijnego prawa ochrony środowiska wymagających konsultacji społecznych, takich jak te zawarte w dyrektywie 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ⁽⁴⁷⁾.

b) *Prawa materialne*

48. TSUE uznaje, że oprócz praw procesowych prawodawstwo wtórne UE w dziedzinie ochrony środowiska przyznaje osobom fizycznym i ich stowarzyszeniom prawa materialne.
49. W sprawie Janecek Trybunał orzekł, że *we wszystkich przypadkach, w których nieprzestrzeganie środków wymaganych przez dyrektywę dotyczących jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego, mogło stanowić zagrożenie dla zdrowia osób, osoby te powinny mieć możliwość powołania się na zawarte w tych dyrektywach przepisy imperatywne* ⁽⁴⁸⁾.
50. Istnieją dwa powody, dla których uznanie w sprawie Janecek prawa materialnego – czyli prawa do ochrony swojego zdrowia za pośrednictwem prawa UE – ma duże znaczenie.

⁽⁴²⁾ Zob. na przykład art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

⁽⁴³⁾ Art. 6.

⁽⁴⁴⁾ Art. 7.

⁽⁴⁵⁾ Art. 8.

⁽⁴⁶⁾ Sprawa C-72/95 Kraaijeveld, pkt 56.

⁽⁴⁷⁾ Sprawa C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, pkt 42.

⁽⁴⁸⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 38. Przed wydaniem decyzji w sprawie Janecek Trybunał wydał szereg innych wyroków, w których podkreślił potrzebę prawidłowej transpozycji dyrektyw w sprawie powietrza i wody pitnej, aby zapewnić zainteresowanym możliwość pełnego wyegzekwowania przysługujących im praw, zob. sprawy C- 361/88 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 24 i C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 13.

51. Po pierwsze, TSUE w kolejnej sprawie, Stichting Natuur en Milieu ⁽⁴⁹⁾, zastosował to samo uzasadnienie do przepisów dotyczących jakości powietrza obowiązujących na wyższym poziomie niż poziom lokalny istotny w sprawie Janecek. Oznacza to, że ochrona ludzkiego zdrowia nie powinna być postrzegana jako ograniczona do bezpośrednich zagrożeń o charakterze lokalnym ⁽⁵⁰⁾.
52. Po drugie, unijne prawo ochrony środowiska wymienia ochronę zdrowia ludzkiego jako jeden ze swoich głównych celów zgodnie z art. 35 Karty praw podstawowych ⁽⁵¹⁾. Wyraźne odesłania do tematyki zdrowia ludzkiego są zawarte w niektórych spośród najważniejszych aktów prawnych UE dotyczących środowiska, takich jak dyrektywa ramowa 2008/98/WE w sprawie odpadów ⁽⁵²⁾, ramowa dyrektywa wodna 2008/60/WE ⁽⁵³⁾ i dyrektywa (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych poziomów emisji ⁽⁵⁴⁾. Uzasadnienie sprawy Janecek może zatem mieć znaczenie w dużo szerszym zakresie niż tylko w odniesieniu do aktów prawnych dotyczących jakości powietrza i wody pitnej.
53. Możliwe naruszenie praw własności i związane z nim szkody majątkowe wynikające z decyzji, działania lub zaniechania władz publicznych naruszających przepisy ochrony środowiska mogą również upoważniać osobę fizyczną do powoływania się przed sądem na przepisy UE w dziedzinie ochrony środowiska.
54. W sprawie Leth TSUE orzekł, że *zapobieganie powstaniu szkód majątkowych w zakresie, w jakim szkody te stanowią bezpośrednią konsekwencję gospodarczą oddziaływania wywieranego na środowisko przez dane przedsięwzięcie publiczne lub prywatne, jest objęte celem ochrony, któremu służy dyrektywa 85/337 [obecnie dyrektywa 2011/92/UE] ⁽⁵⁵⁾*. Uzasadnienie w sprawie Leth ma zastosowanie również do innych unijnych aktów prawnych dotyczących środowiska, takich jak dyrektywa 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
55. Unijne prawo ochrony środowiska nie ustanawia ogólnego prawa do życia w zdrowym i nienaruszonym środowisku przysługującego każdemu człowiekowi. Jednak osoba fizyczna lub prawna może uzyskać prawo do korzystania ze środowiska do konkretnych przedsięwzięć komercyjnych lub nienastawionych na zysk. Przykładem może być tutaj przyznane i nabyte prawo do łowienia ryb w konkretnym zbiorniku wodnym ⁽⁵⁶⁾. Może to prowadzić do konieczności zakwestionowania jakichkolwiek decyzji, działań lub zaniechań, które mają wpływ na to przyznane konkretne prawo do korzystania ze środowiska.
56. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia unijnych przepisów dotyczących wody i przyrody. Ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE, która jest ogólnym instrumentem prawnym w tej dziedzinie, definiuje pojęcie *zanieczyszczenia środowiska jako wprowadzenie do niego substancji lub energii cieplnej, czego rezultatem są szkody materialne, lub które ogranicza lub zakłóca udogodnienia lub prawnie uzasadnione użytkowanie środowiska*. Zarówno dyrektywa 2009/147/WE w sprawie dzikiego ptactwa, jak i dyrektywa siedliskowa 92/43/WE odnoszą się do szerokiego zakresu możliwych form korzystania ze środowiska, w tym w celach rekreacyjnych (takich jak polowanie), naukowych i edukacyjnych. Można założyć, że w przypadku tych różnych form korzystania ze środowiska oprócz interesów w grę mogą wchodzić również prawa.
57. W związku z powyższym pozostałe części niniejszego komunikatu dotyczą dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem z kilku różnych punktów widzenia:
- na jakiej konkretnej podstawie i na jakich warunkach osoby fizyczne i organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mogą uzyskać legitymację procesową,
 - jaki zakres kontroli sądowej, czyli jakie uzasadnienie i intensywność kontroli, powinno się stosować do kwestionowanych decyzji, działań i zaniechań,
 - jakie są skuteczne środki odwoławcze od decyzji, działań i zaniechań uznanych za nieprawidłowe z prawnego punktu widzenia,
 - jakie są koszty postępowania sądowego oraz jakie czynniki należy wziąć pod uwagę, aby uniknąć sytuacji, w której koszty te uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają zakwestionowanie decyzji, oraz
 - czy procedury są przeprowadzane terminowo i czy społeczeństwu zapewniono dostęp do praktycznych informacji.

⁽⁴⁹⁾ Połączone sprawy C-165/09 do C-167/09 Stichting Natuur en Milieu, pkt 94.

⁽⁵⁰⁾ Sprawa Janecek dotyczyła lokalnych działań w dziedzinie jakości powietrza podjętych w Monachium, a Stichting Natuur en Milieu – krajowych pułapów emisji w Niderlandach.

⁽⁵¹⁾ Która stanowi, że „przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”.

⁽⁵²⁾ Zob. art. 13.

⁽⁵³⁾ Zob. definicję *zanieczyszczeń* w art. 2 pkt 33.

⁽⁵⁴⁾ Zob. art. 1.

⁽⁵⁵⁾ Sprawa C-420/11 Leth, pkt 36.

⁽⁵⁶⁾ Zob. sprawa w toku C-529/15 Folk.

2. LEGITYMACJA PROCESOWA

2.1. Wprowadzenie

Legitymacja procesowa jest uprawnieniem do wniesienia sprawy do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu, aby chronić prawo lub interes skarżącego w odniesieniu do zgodności z prawem decyzji, działania lub zaniechania organu władzy publicznej. Legitymacja procesowa może być różna w zależności od przedmiotu spornej decyzji, działania lub zaniechania. Może być również różna w zależności od tego, czy skarżący jest osobą fizyczną, czy zarejestrowaną organizacją pozarządową zajmującą się ochroną środowiska.

58. Legitymacja procesowa – czasami nazywana po łacinie *locus standi* – jest uprawnieniem do wniesienia sprawy do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu, aby chronić prawo lub interes skarżącego. To prawo dotyczy kwestionowania decyzji, działań i zaniechań organów publicznych, które mogą naruszać te prawa lub interesy. Decyzje, działania i zaniechania są wyrazem tego, w jaki sposób organy władzy publicznej wypełniają spoczywające na nich obowiązki wynikające z unijnych przepisów ochrony środowiska lub jakie stanowisko wobec nich przyjmują; może tu chodzić na przykład o zagwarantowanie, że zakłady gospodarki odpadami i zakłady przemysłowe muszą mieć zezwolenie na prowadzenie działalności⁽⁵⁷⁾. Legitymacja procesowa, oprócz tego, że jest metodą gwarantującą ochronę praw i interesów, jest też sposobem na zapewnienie rozliczalności władz za decyzje, działania i zaniechania.
59. W kilku unijnych dyrektywach dotyczących ochrony środowiska znajdują się przepisy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, które wyraźnie wymagają od państw członkowskich zapewnienia legitymacji procesowej⁽⁵⁸⁾. Przepisy dotyczące bezpośrednio dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym legitymacji procesowej, nie występują jednak w większości wtórnego prawodawstwa UE. Jednak pomimo braku wyraźnych przepisów prawnych wymogi dotyczące legitymacji procesowej należy interpretować w świetle zasad wypracowanych w orzecznictwie TSUE.
60. Podstawa legitymacji procesowej zależy od tematyki decyzji, działania lub zaniechania, które mają zostać zakwestionowane. W kolejnych częściach dokumentu znajdziemy rozróżnienie między decyzjami, działaniami i zaniechaniami ze względu na to, czego dotyczą.
- Wnioski o informacje dotyczące środowiska i prawo do otrzymania informacji (część C.2.2).
 - Konkretnie przedsięwzięcia podlegające wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (część C.2.3).
 - Wnioski o podjęcie działań w ramach odpowiedzialności za środowisko (część C.2.4).
 - Inne zagadnienia, takie jak krajowe przepisy wykonawcze, ogólne akty regulacyjne, plany i programy oraz odstępowania (część C.2.5).
61. W przypadku pierwszych trzech kategorii wyraźne przepisy dotyczące legitymacji procesowej zawarte są w dużej mierze w unijnych aktach prawa wtórnego⁽⁵⁹⁾. W przypadku ostatniej kategorii legitymacja procesowa zależy od zasad ogólnych regulujących kwestię legitymacji procesowej zgodnie z interpretacją TSUE.
62. Zakres legitymacji procesowej różni się także w zależności od tego, czy decyzję kwestionuje osoba fizyczna, organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, czy inny podmiot. Tę kwestię opisano w różnych częściach dokumentu poniżej.

2.2. Wnioski o informacje dotyczące środowiska i prawo do otrzymania informacji

Wszelkie osoby fizyczne lub prawne składające wniosek o udzielenie informacji posiadają legitymację procesową uprawniającą je do zakwestionowania decyzji, działania lub zaniechania organu publicznego odpowiedzialnego za rozpatrzenie tego wniosku. Prawo do uzyskania informacji w drodze aktywnego rozpowszechniania może również uprawniać osoby fizyczne i stowarzyszenia do wniesienia sprawy do sądu.

⁽⁵⁷⁾ Te obowiązki opisano w dyrektywie ramowej 2008/98/WE w sprawie odpadów i dyrektywie 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych.

⁽⁵⁸⁾ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska; art. 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko; art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; i art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III). Zob. też motyw 27 dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji, który zawiera bezpośrednie odwołanie do orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

⁽⁵⁹⁾ Zob. również sprawa C-243/15 LZ II. TSUE ustanawia wymogi dotyczące legitymacji procesowej w sprawach wychodzących poza zakres prawa wtórnego UE na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań, do których zastosowanie mają postanowienia art. 6 konwencji z Aarhus dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

63. Unijne prawo ochrony środowiska przyznaje osobom fizycznym i prawnym prawo zwrócenia się o informacje dotyczące środowiska⁽⁶⁰⁾. W art. 6 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska wyraźnie ustanowiono procedurę kontroli sądowej mającą na celu badanie działań lub zaniechań władz publicznych w odniesieniu do wniosków o informacje na temat środowiska wchodzące w zakres dyrektywy. Prawo do procedury odwoławczej jest oparte na wymogach zawartych w art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus i ma na celu ochronę prawa do zwrócenia się o informacje⁽⁶¹⁾. Wszelkie osoby fizyczne lub prawne składające wniosek o udzielenie informacji posiadają legitymację procesową⁽⁶²⁾.
64. Unijne prawo ochrony środowiska przyznaje osobom fizycznym i prawnym nie tylko prawo do zwrócenia się o informacje dotyczące środowiska, lecz również do ich uzyskania⁽⁶³⁾. Z orzeczenia TSUE w sprawie East Sussex wyraźnie wynika, że prawa składających wnioski o informacje o środowisku obejmują prawo do tego, by właściwy organ publiczny prawidłowo wypełnił wymogi związane z udzieleniem informacji⁽⁶⁴⁾. Sprawa ta dotyczyła prawa do uzyskania informacji na wniosek, lecz obywatele mają również prawo do uzyskania informacji w drodze aktywnego rozpowszechniania informacji przez właściwe organy⁽⁶⁵⁾. Spoczywający na władzach publicznych obowiązek aktywnego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska może być ważny między innymi dla zagwarantowania prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia⁽⁶⁶⁾.

2.3. Konkretnie przedsięwzięcia wymagające udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Wymogi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji mające zastosowanie do konkretnych przedsięwzięć przyznają prawa tym, których dotyczą te przedsięwzięcia, i uprawniają ich do wystąpienia o kontrolę sądową decyzji, działania lub zaniechania.

65. Prawo ochrony środowiska UE przewiduje szereg wymogów, zgodnie z którymi władze publiczne podejmują decyzje w sprawie konkretnych działań mogących mieć wpływ na środowisko. Na przykład przed przystąpieniem do budowy autostrady trzeba uzyskać na nią zezwolenie od organu władzy publicznej. Podobnie będzie w przypadku rozpoczęcia działalności przemysłowej, która będzie wymagała decyzji władz publicznych o wydaniu zezwolenia na emisje przemysłowe. Wiele aktów unijnego prawa wtórnego wymaga też, by proces podejmowania decyzji obejmował konsultacje społeczne⁽⁶⁷⁾. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji sprawia, że mogą wziąć w nich udział członkowie społeczeństwa uprawnieni do udziału w podjęciu danej decyzji.
66. Legitymacja procesowa do zaskarżenia decyzji, działań i zaniechań dotyczących określonych przedsięwzięć podlegających wymogom udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji opiera się zarówno na wyraźnych przepisach dotyczących legitymacji procesowej zawartych w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus oraz powiązanim z nią prawodawstwie wtórnym UE⁽⁶⁸⁾, jak również na orzecznictwie TSUE. Trybunał potwierdził, w szczególności w sprawie Kraaijeveld⁽⁶⁹⁾, że decyzja, działanie lub zaniechanie władz publicznych naruszające prawo do udziału w podejmowaniu decyzji powodują powstanie prawa do wniesienia o przeprowadzenie kontroli sądowej.
67. Po wydaniu wyroku w sprawie Kraaijeveld do konwencji z Aarhus włączono wyraźny zapis dotyczący legitymacji procesowej opartej na prawie do udziału w podejmowaniu decyzji. W szczególności art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus wymaga przeprowadzenia procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy⁽⁷⁰⁾ w celu zakwestionowania pod kątem ich proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem wszelkich decyzji, działań lub zaniechań, podlegających przepisom art. 6 konwencji z Aarhus dotyczącym udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

⁽⁶⁰⁾ Jest ono zawarte w dyrektywie 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

⁽⁶¹⁾ Prawo do złożenia wniosku o informacje jest przedmiotem art. 4 konwencji z Aarhus.

⁽⁶²⁾ Zob. wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 191.

⁽⁶³⁾ Jest ono zawarte w dyrektywie 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, jak również w szeregu aktów dotyczących sektorowych informacji środowiskowych.

⁽⁶⁴⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 56.

⁽⁶⁵⁾ Zob. na przykład art. 7 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i art. 11 dyrektywy 2007/2/WE (INSPIRE).

⁽⁶⁶⁾ Ważnymi przykładami są tutaj art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2006/7/WE dotyczącej jakości wody w kąpieliskach, zgodnie z którą społeczeństwo musi być zawsze informowane o tym, że kąpiel jest zabroniona lub niewskazana, oraz art. 8 ust. 3 dyrektywy 98/83/WE w sprawie wody pitnej, która wymaga, aby konsumenci byli bezzwłocznie informowani o zanieczyszczeniu wody pitnej, które może zagrozić ich zdrowiu.

⁽⁶⁷⁾ Godnymi uwagi przykładami są art. 24 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, art. 6 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz art. 15 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III). W art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG istnieje bardziej ogólny wymóg konsultacji społecznych, który należy jednak odczytywać w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus, zob. sprawa C-243/15 LZ II, pkt 45.

⁽⁶⁸⁾ art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; i art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III).

⁽⁶⁹⁾ Sprawa C-72/95 Kraaijeveld, pkt 56.

⁽⁷⁰⁾ W niniejszym komunikacie odniesienia do sądów krajowych należy również rozumieć jako stosowane odpowiednio do innych niezależnych i bezstronnych organów powołanych z mocy ustawy.

68. Powiązane akty unijnego prawa wtórnego dotyczącego środowiska ⁽⁷¹⁾ zawierają przepisy oparte na brzmieniu art. 9 ust. 2. Jednak te akty prawa wtórnego nie obejmują wszystkich procesów decyzyjnych objętych art. 6, a co za tym idzie – art. 9 ust. 2 konwencji. Ponieważ art. 9 ust. 2 dotyczy sytuacji, w których zastosowanie mają przepisy art. 6 konwencji z Aarhus poświęcone udziałowi społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia systemu kontroli sądowej we wszystkich sytuacjach, w których art. 6 konwencji przewiduje obowiązek dotyczący udziału społeczeństwa.
69. W sprawie LZ II ⁽⁷²⁾ TSUE orzekł, że wymogi dotyczące udziału społeczeństwa ustanowione w art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus mają również zastosowanie w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, w sytuacjach gdy organ władzy publicznej jest zobowiązany przez prawo krajowe do stwierdzenia, czy należy dokonać odpowiedniej oceny przedsięwzięcia, które może mieć znaczący wpływ na ochronę integralności obszarów objętych programem „Natura 2000”. Trybunał orzekł również, że ponieważ wymogi zawarte w art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji mają zastosowanie do tych sytuacji, zastosowanie mają również wymogi zawarte w art. 9 ust. 2.
70. Tym wyrokiem Trybunał potwierdził, że wymogi zawarte w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 Karty praw podstawowych mogłyby również mieć zastosowanie do tych obszarów prawa ochrony środowiska, w których nie występują szczególne wymogi w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Choć sprawa LZ II dotyczyła dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, uzasadnienie interpretacji Trybunału można analogicznie zastosować do procesu podejmowania decyzji w innych obszarach unijnego prawa ochrony środowiska, jak na przykład woda lub odpady.
71. Przepisy dotyczące udziału społeczeństwa zawarte w art. 6 ust. 2 konwencji z Aarhus i, co za tym idzie, przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 9 ust. 2 oraz w odpowiednich aktach prawa wtórnego UE odnoszą się do *zainteresowanej społeczności*. Zgodnie z definicją zawartą w konwencji jest to *część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska* ⁽⁷³⁾. *Spółeczeństwo oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy* ⁽⁷⁴⁾.
72. Jednak ani art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, ani przepisy prawa wtórnego UE nie przyznają członkom społeczeństwa bezwarunkowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Konwencja oraz przepisy pozwalają umawiającym się stronom i państwom członkowskim na ustanawianie określonych warunków, tak aby uniknąć przyznania legitymacji procesowej w sprawach dotyczących środowiska szerokiego ogółowi (*actio popularis*) ⁽⁷⁵⁾. Poza tym zarówno konwencja z Aarhus, jak i wynikające z niej prawo wtórne UE, wprowadzają rozróżnienie praw w zakresie legitymacji procesowej. Jest to rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, osobami fizycznymi, stowarzyszeniami i organizacjami a, z drugiej strony, uznanymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną środowiska.

2.3.1. Osoby fizyczne

W przypadku osób fizycznych warunek wstępny dla wykazania, że dochodzi do „naruszenia uprawnień” lub że istnieje wystarczający interes, aby uzyskać legitymację procesową do zakwestionowania konkretnego przedsięwzięcia, należy interpretować i stosować w świetle obowiązku udzielania ogólnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Prawa, które mogą zostać naruszone, to między innymi prawa procesowe jednostki wynikające z unijnego prawa środowiska (np. prawa społeczeństwa do udziału w podejmowaniu decyzji), jak również prawa materialne przysługujące jednostce (np. ochrona zdrowia ludzkiego, prawa własności).

73. Zgodnie z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, jak również art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych umawiające się strony i państwa członkowskie mogą ograniczyć dostęp do wymiaru sprawiedliwości tylko do tych osób fizycznych, które są w stanie wykazać, że istnieje wystarczający interes albo że dochodzi do naruszenia prawa. Doktryna *naruszenia praw* została szczegółowo opisana w części C.2.5.3.

⁽⁷¹⁾ Zob. art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; i art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III).

⁽⁷²⁾ Sprawa C-243/15 LZ II.

⁽⁷³⁾ Zob. art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus oraz art. 1 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

⁽⁷⁴⁾ Zob. art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus.

⁽⁷⁵⁾ Zob. również wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 199.

2.3.2. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska – legitymacja procesowa *de lege*

2.3.2.1. Zasada ogólna

Zarejestrowane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mają legitymację procesową *de lege* do kwestionowania decyzji, działań lub zaniechań władz publicznych w zakresie konkretnych przedsięwzięć podlegających zgodnie z unijnymi przepisami wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

74. Art. 2 ust. 5 i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus oraz powiązane przepisy prawa UE wprowadzające ją w życie podkreślają znaczenie działalności takich podmiotów jak organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska poprzez udzielenie im formy legitymacji procesowej *de lege*, opierając się na założeniu, że organizacje te spełniają odpowiednie wymogi określone w prawie krajowym. W przypadku tych organizacji pozarządowych warunki wstępne uzyskania legitymacji procesowej, oparte na wystarczającym interesie lub naruszeniu praw, uważa się za spełnione ⁽⁷⁶⁾. Legitymacja procesowa *de lege* ma wpływ nie tylko na kwestię dopuszczalności skargi, lecz również na zakres kontroli sądowej prowadzonej przez sędziów krajowych (zob. część C.3.2.2.2).
75. TSUE wyjaśnił zakres wymogów prawa krajowego, które muszą wypełnić organizacje pozarządowe, aby uzyskać legitymację procesową. Orzekł on, że choć do państw członkowskich należy ustanowienie przepisów dotyczących tego rodzaju wymogów, przepisy te nie mogą być formułowane w sposób uniemożliwiający organizacjom pozarządowym wykonywanie swojego prawa do zwracania się do sądów w celu ochrony interesu ogólnego. Przepisy krajowe muszą gwarantować szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości ⁽⁷⁷⁾.
76. Trybunał orzekł, że przepisy krajowe są sprzeczne z art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli nie umożliwiają organizacjom pozarządowym w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy powoływania się przed sądem, w sprawach związanych z kwestionowaniem decyzji dotyczących udzielania zezwoleń na przedsięwzięcia *mogące powodować znaczące skutki w środowisku* do celów art. 1 ust. 1 tej dyrektywy, na naruszenie przepisu wynikającego z prawa UE w zakresie środowiska i w celu ochrony środowiska, z powodu faktu, że przepisy te chronią tylko interesy ogółu, a nie interes jednostki ⁽⁷⁸⁾.
77. To uzasadnienie ma zastosowanie do wszystkich spraw dotyczących legitymacji procesowej *de lege*, czyli wchodzących w zakres art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

2.3.2.2. Szczegółowe kryteria uzyskania legitymacji procesowej *de lege*

Kryteria uzyskania legitymacji procesowej *de lege* dla organizacji pozarządowych działających na rzecz środowiska nie mogą być zbyt trudne do spełnienia i powinny uwzględniać interesy małych i lokalnych organizacji pozarządowych.

78. Przepisy krajowe mogą zawierać wymogi, jakie organizacje pozarządowe mają spełnić, aby móc uzyskać legitymację procesową *de lege*. Orzecznictwo TSUE zawiera informacje na temat tego, jak surowe mogą być to kryteria.

a) Aktywność w dziedzinie środowiska

79. Aktywność w dziedzinie środowiska gwarantuje, że organizacja pozarządowa dysponuje wiedzą specjalistyczną. W sprawie Djurgården Trybunał potwierdził, że prawo krajowe może wymagać, aby przedmiot działalności stowarzyszenia, które zamierza sprzeciwić się na drodze sądowej przedsięwzięciu podlegającemu przepisom dyrektywy 85/337 [aktualnie dyrektywy 2011/92/UE], był związany z, ochroną przyrody i środowiska naturalnego ⁽⁷⁹⁾. Z tego sformułowania nie można wnioskować, że Trybunał zatwierdził wymóg, by ochrona środowiska była jedynym celem takiej organizacji. Jednak dozwolone wydaje się, aby państwa członkowskie wprowadzały wymóg, zgodnie z którym działalność w tej dziedzinie powinna być dominującym lub znaczącym celem organizacji pozarządowej.

⁽⁷⁶⁾ Zob. art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

⁽⁷⁷⁾ Sprawa C-263/08 Djurgården, pkt 45.

⁽⁷⁸⁾ Sprawa C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, pkt 59.

⁽⁷⁹⁾ Sprawa C-263/08 Djurgården, pkt 46.

b) Wymóg dotyczący liczby członków

80. Liczba członków organizacji pozarządowej może być ważnym wskaźnikiem świadczącym o jej aktywności. W sprawie Djurgården TSUE zbadał zawarty w prawie krajowym wymóg, by organizacja pozarządowa posiadała określoną liczbę członków. Trybunał orzekł, że wymaganej liczby członków nie można ustalić na takim poziomie, który byłby sprzeczny z celem polegającym na ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości (⁸⁰). Trybunał podkreślił również, jak ważne jest ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości organizacjom pozarządowym działającym w skali lokalnej, ponieważ to w ich przypadku najwyższe jest prawdopodobieństwo kwestionowania przedsięwzięć na mniejszą skalę, które nie mają znaczenia na poziomie krajowym ani regionalnym, lecz mimo to mają znaczny wpływ na środowisko (⁸¹). Należy zauważyć, że nie wszystkie organizacje pozarządowe posiadające legitymację procesową *de lege* w państwach członkowskich są organizacjami członkowskimi. Niektóre z nich to fundacje charytatywne. Skargi złożone przez fundacje charytatywne były źródłem wielu orzeczeń TSUE.

c) Inne kryteria

81. W praktyce niektóre państwa członkowskie wymagają od organizacji pozarządowych spełnienia innych warunków w celu uzyskania legitymacji procesowej *de lege*. Mogą się one odnosić do niezależności lub działalności nienastawionej na zysk danej organizacji pozarządowej lub posiadania osobowości prawnej na mocy prawa krajowego. Państwa mogą też wymagać, by organizacja udowodniła, że posiada solidne podstawy finansowe do tego, by realizować swój cel ochrony środowiska. Może również obowiązywać wymóg minimalnego okresu prowadzenia działalności przed uzyskaniem legitymacji procesowej *de lege*. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę uzasadnienie TSUE w sprawie Djurgården dotyczące wymaganej liczby członków i wspomniane w poprzednim akapicie (⁸²).

2.3.3. Zakaz dyskryminowania organizacji pozarządowych z zagranicy

Warunki, jakie organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska muszą spełnić w celu uzyskania legitymacji procesowej *de lege*, nie mogą być surowsze wobec organizacji z zagranicy niż wobec organizacji z kraju.

82. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska prowadzące działalność w krajach sąsiadujących mogą być zainteresowane uczestnictwem w procesie podejmowania decyzji lub innymi działaniami w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia. Ma to rację bytu szczególnie w sytuacji gdy konkretne przedsięwzięcie może mieć wpływ na środowisko w skali międzynarodowej. Zgodnie z art. 3 ust. 9 konwencji z Aarhus społeczeństwu przysługuje dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej, bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności. Dlatego warunki, jakie organizacje pozarządowe muszą spełnić w celu uzyskania legitymacji procesowej *de lege*, nie mogą faworyzować organizacji krajowych.

83. Art. 3 ust. 9 zawiera tylko zakaz dyskryminacji, więc państwa członkowskie mogą wymagać od zagranicznych organizacji spełnienia takich samych warunków jak od organizacji krajowych. Jednak te warunki, a w szczególności procedura uzyskiwania statusu organizacji pozarządowej posiadającej legitymację procesową *de lege*, nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać organizacji z zagranicy uzyskania tego statusu (⁸³).

2.3.4. Inne stowarzyszenia, organizacje i grupy

Inne stowarzyszenia, organizacje i grupy nieposiadające legitymacji procesowej *de lege* mogą – z zastrzeżeniem przepisów prawa krajowego – korzystać z legitymacji procesowej na takiej samej podstawie jak osoby fizyczne.

84. Jak wspomniano wyżej, zgodnie z konwencją z Aarhus społeczeństwo oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy. Dlatego stowarzyszenia, organizacje i grupy nieposiadające legitymacji *de lege* mogą być uprawnione do legitymacji procesowej na takiej samej podstawie jak osoby fizyczne. Może to ułatwić łączenie skarg, które w przeciwnym razie musiałyby być wnoszone oddzielnie przez poszczególnych skarżących. Łączenie skarg niesie ze sobą korzyści zarówno dla zainteresowanej społeczności (dzięki podziałowi obciążeń wynikających z postępowania sądowego), jak i dla organów władzy (dzięki zmniejszeniu prawdopodobieństwa rozpatrywania wielu oddzielnych, powielających się spraw).

⁽⁸⁰⁾ Sprawa C-263/08 Djurgården, pkt 47.

⁽⁸¹⁾ W tej konkretnej sprawie TSUE uznał, że wymóg posiadania 2 tys. członków jest niezgodny z celami dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

⁽⁸²⁾ Sprawa C-263/08 Djurgården, pkt 47.

⁽⁸³⁾ Zob. również pkt 18 zalecenia Komisji 2013/396/UE w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń, w którym przedstawiono inny mechanizm przyznawania legitymacji procesowej organizacjom pozarządowym z innych państw członkowskich. Mechanizm ten opiera się na uznawaniu legitymacji udzielonej w państwie członkowskim, w którym zarejestrowana jest ta organizacja. Jest on korzystniejszy niż zasada niedyskryminacji w szczególności z punktu widzenia organizacji pozarządowych z państw członkowskich, w których warunki udzielania legitymacji procesowej są surowsze niż w innych krajach. Dlatego w przypadku spraw objętych zarówno zakresem stosowania konwencji z Aarhus, jak i wspomnianego zalecenia, dodatkowe zastosowanie mechanizmu wzajemnego uznawania opisanego w zaleceniu mogłoby jeszcze bardziej ułatwić organizacjom pozarządowym prowadzenie działalności.

2.3.5. **Udział we wcześniejszym postępowaniu**

Państwa członkowskie nie mogą ograniczać zakresu legitymacji procesowej do zaskarżenia decyzji władz publicznych do tych członków społeczeństwa, którzy uczestniczyli we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym związanym z podjęciem tej decyzji.

85. Nieuczestniczenie we wcześniejszej procedurze administracyjnej związanej z podjęciem określonej decyzji, może mieć znaczenie dla dopuszczalności późniejszego zaskarżenia tej decyzji ⁽⁸⁴⁾. W orzecznictwie TSUE podkreśla się znaczenie działalności sądów krajowych dla ochrony praw materialnych przysługujących osobom oraz stowarzyszeniom na mocy prawa UE i równocześnie fakt, że procedury administracyjne i sądowe służą różnym celom. Na przykład decyzja organu władzy publicznej może skutkować potencjalnym naruszeniem prawa skarżącego do ochrony jego zdrowia niezależnie od jakichkolwiek przysługujących mu praw procesowych.
86. W sprawie Djurgården TSUE orzekł, że w kontekście decyzji dotyczącej dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko *proces decyzyjny w sprawach dotyczących środowiska naturalnego [...] różni się od odwołania do sądu i ma inny cel niż to odwołanie, które w razie potrzeby może zostać wniesione od decyzji podjętej w wyniku tego procesu* ⁽⁸⁵⁾. Dlatego członkowie zainteresowanej społeczności [...] powinni mieć prawo odwołania się od rozstrzygnięcia, w którym organ należący do systemu sądowiczego państwa członkowskiego orzekł w przedmiocie wniosku o wydanie zezwolenia na przedsięwzięcie, i to niezależnie od roli, jaką mogli oni odegrać w procesie rozpatrywania rzeczzonego wniosku, uczestnicząc w postępowaniu przed tymże organem i przedstawiając przy tej okazji swoje stanowisko.

2.4. **Wnioski o podjęcie działań w ramach odpowiedzialności za środowisko**

87. Celem dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko jest między innymi zachęcanie osób fizycznych i prawnych do pomagania właściwym organom w sytuacji, gdy dochodzi do szkód w środowisku objętych zakresem przepisów dotyczących odpowiedzialności za środowisko ⁽⁸⁶⁾. Dyrektywa umożliwia osobom fizycznym lub prawnym, które zostały dotknięte tymi szkodami, posiadają wystarczający interes w przedmiocie tych szkód albo twierdzą, że szkody spowodowały naruszenie prawa, zwrócić się do właściwych organów krajowych o podjęcie niezbędnych działań. Dyrektywa przewiduje, że niektóre organizacje pozarządowe zostaną uznane za posiadające wystarczający interes lub prawa, które mogą zostać naruszone, co uprawnia je do zażądania podjęcia działań. Właściwy organ jest zobowiązany do podjęcia decyzji w sprawie wniosku o podjęcie działań ⁽⁸⁷⁾.
88. Uprawnienie do zwracania się do organów władzy o podjęcie działań jest sformułowane w sposób zbliżony do brzmienia art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus oraz związanych z nią przepisów dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Ci, którzy są uprawnieni do zwracania się do organów władzy o podjęcie działań, są uprawnieni również do kwestionowania na drodze sądowej proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem decyzji, działania lub zaniechania właściwego organu na podstawie wniosku o podjęcie działań ⁽⁸⁸⁾.
89. To podobieństwo brzmienia, w tym również w odniesieniu do uprzywilejowanej sytuacji organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, oznacza, że orzecznictwo TSUE w sprawie legitymacji procesowej opisane w części C.2.3 można uwzględnić również do celów interpretacji dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

2.5. **Inne zagadnienia, takie jak krajowe przepisy wykonawcze, ogólne akty regulacyjne, plany i programy oraz odstępstwa**

2.5.1. **Podstawy ogólne legitymacji procesowej**

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

⁽⁸⁴⁾ Zob. również wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 195.

⁽⁸⁵⁾ Sprawa C-263/08 Djurgården, pkt 38.

⁽⁸⁶⁾ Obejmują one szczegółowe przepisy dotyczące *środków naprawczych* stosowanych w sytuacji szkód w środowisku wchodzących w zakres dyrektywy, zob. art. 7 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

⁽⁸⁷⁾ Art. 12 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

⁽⁸⁸⁾ Art. 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

90. Art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym ujednoczono ustaloną zasadę skutecznej ochrony sądowej⁽⁸⁹⁾, zawiera następujący wymóg: państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Równocześnie art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych, którą państwa członkowskie są związane przy wdrażaniu unijnych przepisów, stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.
91. Konkretnie w dziedzinie środowiska art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi, że każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Jak wspomniano wyżej, definicja społeczeństwa obejmuje również organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska.
92. Zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest szerszy niż zakres jej art. 9 ust. 2, ponieważ zamierzonym beneficjentem legitymacji procesowej jest społeczeństwo, które według zawartej w konwencji definicji jest pojęciem szerszym niż pojęcie zainteresowanej społeczności. Art. 9 ust. 3 odnosi się również do działań i zaniechań osób prywatnych, a art. 9 ust. 2 ogranicza się do decyzji, działań i zaniechań władz publicznych⁽⁹⁰⁾. Z drugiej strony, art. 9 ust. 3 pozostawia umawiającym się stronom wybór między administracyjną procedurą odwoławczą a sądową procedurą odwoławczą. Nie odnosi się on do kryteriów dostępu, takich jak naruszenie prawa lub wystarczający interes, ani nie przewiduje legitymacji procesowej *de lege* dla organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska.
93. W konsekwencji TSUE wyjaśnił w sprawie LZ I, że art. 9 ust. 3 nie mówi o żadnym wyraźnym i precyzyjnym obowiązku, który mógłby bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek, ponieważ podlega wprowadzeniu dalszych środków przez umawiające się strony⁽⁹¹⁾. TSUE orzekł jednak również, że postanowienia art. 9 ust. 3, choć zostały sformułowane w sposób ogólny, mają na celu zapewnienie skutecznej ochrony środowiska⁽⁹²⁾ i że nie można [...] dokonać wykładni postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, która powodowałaby w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione⁽⁹³⁾.
94. Na mocy art. 216 ust. 2 TFUE konwencja z Aarhus jest częścią porządku prawnego UE⁽⁹⁴⁾. Wymogi zawarte w porządku prawnym UE, które są wiążące dla państw członkowskich przy wdrażaniu art. 9 ust. 3 konwencji, obejmują jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie prawa UE. Kluczowym mechanizmem służącym realizacji tego celu jest możliwość – a czasami obowiązek – zwracania się przez sądy krajowe o orzeczenie TSUE zgodnie z art. 267 TFUE w sprawie ważności lub wykładni konkretnych wymogów zawartych w przepisach UE. Wymaga to dostępu do sądów krajowych.
95. W świetle tych rozważań państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia legitymacji procesowej w celu zapewnienia dostępu do skutecznego środka odwoławczego służącego ochronie praw procesowych i materialnych przyznanych zgodnie z przepisami unijnego prawa ochrony środowiska, nawet jeśli wchodzące w grę prawodawstwo UE nie zawiera konkretnych przepisów w tej sprawie.

2.5.2. Legitymacja procesowa do ochrony praw procesowych zgodnie z prawem ochrony środowiska UE

Prawo do legitymacji procesowej muszą otrzymać osoby fizyczne i organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska w celu zapewnienia zgodności z unijnymi przepisami proceduralnymi w dziedzinie ochrony środowiska, takimi jak te ustanawiające procedury podejmowania decyzji z udziałem społeczeństwa, na przykład w przypadku procedur dotyczących planów i programów.

96. Prawa procesowe są szczególnie ważne w przypadku planów i programów. Wiele unijnych aktów prawnych dotyczących środowiska wymaga przyjmowania planów i programów w celu zapewnienia realizacji celów w zakresie środowiska. Takie dokumenty mogą służyć jako instrumenty do zarządzania przedsięwzięciami

⁽⁸⁹⁾ Zob. na przykład sprawa C-432/05 Unibet, pkt 37.

⁽⁹⁰⁾ Zakres niniejszego komunikatu opisano w części A.

⁽⁹¹⁾ Sprawa C-240/09 LZ I, pkt 45.

⁽⁹²⁾ Sprawa C-240/09 LZ I, pkt 46.

⁽⁹³⁾ Sprawa C-240/09 LZ I, pkt 49.

⁽⁹⁴⁾ Sprawa C-243/15 LZ II, pkt 45.

w czasie (np. interwencje w ramach planów gospodarowania wodami w dorzeczeniach) ⁽⁹⁵⁾ lub do opracowywania działań mających na celu reagowanie na konkretne problemy (np. plany w zakresie jakości powietrza mające na celu obniżenie zbyt dużego zanieczyszczenia powietrza) ⁽⁹⁶⁾. Oprócz wymogu sporządzania niektórych planów i programów, które mają zostać przyjęte, prawo UE w dziedzinie ochrony środowiska określa także wymogi dotyczące oceny oddziaływania na środowisko planów i programów (np. plany zagospodarowania przestrzennego), które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko naturalne ⁽⁹⁷⁾.

97. Duża część aktów prawnych przewiduje, że proces decyzyjny będzie obejmował obowiązkowe konsultacje społeczne. W związku z tym art. 7 konwencji z Aarhus wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do planów i programów wchodzących w jej ogólny zakres. Na tej podstawie plany i programy związane ze środowiskiem, które są obowiązkowe na mocy prawa UE, lecz w odniesieniu do których nie ustanowiono wyraźnych przepisów dotyczących konsultacji społecznych, mogą jednak wymagać ich przeprowadzenia.
98. Legitymacja procesowa do zaskarżania decyzji, działań i zaniechań władz publicznych w odniesieniu do planów i programów objętych art. 7 konwencji z Aarhus może zostać zdefiniowana w świetle orzecznictwa TSUE dotyczącego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Stosując uzasadnienie wyroku w sprawie Kraaijeveld ⁽⁹⁸⁾ (która dotyczyła przedsięwzięcia, a nie planu czy programu), beneficjenci praw do udziału procesie podejmowania decyzji są uprawnieni do zwrócenia się o skontrolowanie przez sąd, czy w procesie podejmowania decyzji odnośnie do planu lub programu zastosowano prawidłowe zasady postępowania.
99. Orzecznictwo TSUE wskazuje, że legitymacja procesowa jest istotna nie tylko w odniesieniu do decyzji, działań lub zaniechań dotyczących poszczególnych planów i programów, lecz ma również znaczenie dla prawodawstwa krajowego i ogólnych aktów prawnych ustanawiających wymagania proceduralne dla przyjęcia takich planów i programów. W sprawie Terre Wallonne i Inter-Environnement Wallonie ⁽⁹⁹⁾ TSUE orzekł, że program działań wymaganych na mocy dyrektywy azotanowej 91/676/EWG wymaga również zasadniczo przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (obejmującej konsultacje społeczne) zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tym sąd krajowy stwierdził nieważność części krajowego zarządzenia ustanawiającego program działania dotyczący azotanów na tej podstawie, że nie przewidziano w nim strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W kolejnej sprawie Inter-Environnement Wallonie TSUE potwierdził zasadność stwierdzenia nieważności w tych okolicznościach ⁽¹⁰⁰⁾.
100. Jest oczywiste, że zarówno poszczególne osoby fizyczne, jak i organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mogą korzystać z legitymacji procesowej w celu ochrony praw procesowych. Wynika to z faktu, że obydwie kategorie podmiotów są uprawnione do korzystania z takich praw.

2.5.3. Legitymacja procesowa do ochrony praw materialnych

Państwa członkowskie muszą zapewnić legitymację procesową do wniesienia odwołania od bardzo szerokiej kategorii decyzji, działań i zaniechań w celu zagwarantowania, że można korzystać z szerokiego zakresu praw materialnych.

101. Z orzecznictwa TSUE jasno wynika, że należy przyznać legitymację procesową osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska, aby chronić zdrowie ludzkie za pośrednictwem unijnych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, chronić prawa własności objęte zakresem przepisów UE w dziedzinie środowiska oraz – w przypadku organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska – chronić środowisko naturalne za pośrednictwem wymogów unijnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska.
102. Stosowanie doktryny *naruszenia prawa* (tj. realizowanej przez niektóre państwa członkowskie doktryny, zgodnie z którą dana osoba musi wykazać przed sądem, że przysługuje jej prawo, które zostało naruszone) niesie ze sobą wyzwania, bowiem ochrona środowiska służy zwykle ogólnemu interesowi publicznemu i z reguły jej celem nie jest przyznawanie bezpośrednich praw jednostce. Wydaje się, że alternatywne rozwiązanie, jakim jest wymóg wykazania wystarczającego interesu, powoduje mniej problemów, lecz rozważania podobne do tych opisanych w przypadku doktryny naruszenia prawa powinny mieć odpowiednie zastosowanie.
103. TSUE potwierdził, że to do państw członkowskich należy zdefiniowanie, co należy rozumieć przez naruszenie prawa ⁽¹⁰¹⁾. Należy jednak także doprecyzować, że brzmienie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus wskazuje, że ta swoboda definiowania naruszenia prawa podlega celowi polegającemu na zapewnieniu zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu

⁽⁹⁵⁾ Zob. art. 13 ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE.

⁽⁹⁶⁾ Zob. art. 23 dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza.

⁽⁹⁷⁾ Zob. art. 4 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

⁽⁹⁸⁾ Sprawa C-72/95 Kraaijeveld, pkt 56.

⁽⁹⁹⁾ Połączone sprawy C-105/09 i C-110/09 Terre Wallonne i Inter-Environnement Wallonie.

⁽¹⁰⁰⁾ Sprawa C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, pkt 46.

⁽¹⁰¹⁾ Sprawa C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, pkt 44.

do wymiaru sprawiedliwości⁽¹⁰²⁾. Swoboda uznania państw członkowskich co do tego, co stanowi naruszenie prawa, nie może też nadmiernie utrudniać ochrony praw przyznanych na mocy przepisów UE. W związku z tym legitymacja procesowa członków zainteresowanej społeczności, której dotyczą decyzje, działania lub zaniechania wchodzące w zakres dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko – i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus – nie może być interpretowana w sposób zawężający⁽¹⁰³⁾.

104. TSUE utrzymał te prawa w kontekście następujących decyzji, działań i zaniechań władz publicznych: zaniechania organu władzy publicznej polegającego na nieprzygotowaniu wymaganego prawem planu jakości powietrza⁽¹⁰⁴⁾, przyjęcia krajowych programów redukcji emisji⁽¹⁰⁵⁾ i przyznania odstępcstwa na mocy przepisów w zakresie ochrony środowiska⁽¹⁰⁶⁾. W związku z tym w orzecznictwie podkreśla się potrzebę zapewnienia przez państwa członkowskie i sądy krajowe legitymacji procesowej umożliwiającej kwestionowanie bardzo szerokiej kategorii decyzji, działań i zaniechań w oparciu o obszerny zbiór praw materialnych.

2.5.4. Kryteria uzyskania legitymacji procesowej przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe

Państwa członkowskie mogą przyjmować kryteria, które muszą spełniać osoby fizyczne i organizacje pozarządowe, aby uzyskać legitymację procesową; kryteria te nie mogą jednak uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystania z praw proceduralnych i materialnych wynikających z przepisów prawa UE.

105. Art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus (w brzmieniu członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym) daje umawiającym się stronom pewien stopień swobody przy ustalaniu kryteriów uzyskiwania legitymacji procesowej.
106. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do udzielenia legitymacji każdemu członkowi społeczeństwa (*actio popularis*) ani każdej organizacji pozarządowej. Jednak zgodnie z wytycznymi na temat stosowania konwencji z Aarhus wszelkie tego rodzaju kryteria powinny być spójne z celami konwencji w odniesieniu do zapewnienia społeczeństwu dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽¹⁰⁷⁾. Strony nie mogą traktować zapisu *spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym* jako wymówki, by wprowadzać lub utrzymywać kryteria tak surowe, że praktycznie uniemożliwiający wszystkim lub prawie wszystkim organizacjom działającym na rzecz środowiska kwestionowanie działań lub zaniechań naruszających krajowe przepisy ochrony środowiska⁽¹⁰⁸⁾. Poza tym, zgodnie z zasadą skuteczności, państwa członkowskie nie mogą przyjmować kryteriów, które uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają osobom fizycznym lub prawnym korzystanie z praw przysługujących na mocy unijnych przepisów.
107. Odpowiednie kryteria ustanowione przez państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus będą również właściwe w kontekście przepisów zawartych w art. 9 ust. 3. Jednak art. 9 ust. 3, w przeciwieństwie do art. 9 ust. 2, nie przewiduje wyraźnie legitymacji procesowej *de lege* dla organizacji pozarządowych zajmujących się środowiskiem. Powstaje pytanie, czy państwa członkowskie są uprawnione do stosowania doktryny naruszenia praw bez uwzględnienia faktu, że organizacje pozarządowe nie będą w stanie wykazać, że doszło do naruszenia, w taki sam sposób jak osoby fizyczne. W związku z tym i z uwagi na rolę, jaką organizacje pozarządowe zajmujące się środowiskiem odgrywają w dziedzinie ochrony ogólnych interesów ochrony środowiska (takich jak jakość powietrza i różnorodność biologiczna) państwa członkowskie stosujące doktrynę naruszenia praw muszą to robić w taki sposób, by zapewnić organizacjom pozarządowym legitymację procesową do kwestionowania decyzji, działań i zaniechań, które dotyczą tej roli.

3. ZAKRES SĄDOWEJ PROCEDURY ODWOŁAWCZEJ

3.1. Wprowadzenie

Zakres sądowej procedury odwoławczej określa sposób, w jaki sędziowie krajowi oceniają zgodność z prawem zaskarżonych decyzji, działań i zaniechań. Ta sprawa ma dwa aspekty. Pierwszy dotyczy ewentualnego uzasadnienia kontroli sądowej, czyli dziedziny prawa i argumentów prawnych, jakich można użyć. Drugi odnosi się do intensywności kontroli (lub norm dotyczących kontroli).

⁽¹⁰²⁾ Sprawa C-570/13 Gruber, pkt 39 i sprawa C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, pkt 44.

⁽¹⁰³⁾ Sprawa C-570/13 Gruber, pkt 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Sprawa C-237/07 Janecek.

⁽¹⁰⁵⁾ Połączone sprawy C-165 i C-167/09 Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹⁰⁶⁾ Sprawa C-240/09 LZ I.

⁽¹⁰⁷⁾ Zob. wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Zob. wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 198.

108. Zakres sądowej procedury odwoławczej jest kluczowym elementem skutecznego systemu kontroli sądowej, ponieważ określa, jak sędziowie krajowi oceniają zgodność z prawem zaskarżonych decyzji, działań i zaniechań. Ta sprawa ma dwa podstawowe wymiary. Pierwszy dotyczy obszarów prawa i argumentów prawnych, jakich można użyć w postępowaniu sądowym, zwłaszcza w odniesieniu do tego, czy skarżący jest uprawniony do powoływania się na wszystkie odnośne przepisy unijnego prawa ochrony środowiska w celu uzasadnienia zarzutów. Tę kwestię omówiono w części C.3.2. Drugi aspekt odnosi się do intensywności, z jaką sędziowie przeprowadzają kontrolę legalności przedsięwzięcia, i został omówiony w części C.3.3.
109. Wiele unijnych dyrektyw, które bezpośrednio przewidują dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zawiera przepisy odnoszące się do zakresu sądowej procedury odwoławczej⁽¹⁰⁹⁾. Jednak większość aktów prawa wtórnego dotyczących środowiska naturalnego nie zawiera takich przepisów i aby zrozumieć ich właściwy zakres, niezbędne jest, podobnie jak w przypadku legitymacji procesowej, odwołanie się do orzecznictwa TSUE.

3.2. Możliwe uzasadnienia sądowej procedury odwoławczej

110. Aspekt ten ma szczególne znaczenie w tych jurysdykcjach, które udzielają legitymacji procesowej jedynie na tej podstawie, że prawo skarżącego zostało naruszone. W tych jurysdykcjach możliwe uzasadnienie kontroli sądowej często tradycyjnie ogranicza się do tych przepisów prawnych przyznających jednostce prawa będące podstawą uzyskania legitymacji procesowej, na które się powołała. Ten aspekt jest również ważny w przypadku restrykcji, których celem jest ograniczenie argumentów skarżących do argumentów przedstawionych w ramach wcześniejszego postępowania administracyjnego (prekluzja) lub uniemożliwienie skarżącym nadużywania procedur sądowych poprzez przedstawianie argumentów niezwiązanych ze sprawą.

3.2.1. Konkretnie przedsięwzięcia podlegające wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

111. Kategoria ta jest objęta zakresem stosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Jak zauważono powyżej, art. 9 ust. 2 ma na celu zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do decyzji, działań lub zaniechań dotyczących konkretnych przedsięwzięć objętych wymogiem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji zawartym w art. 6 konwencji.
112. Jak już również odnotowano, art. 9 ust. 2 zezwala państwom członkowskim na ograniczenie legitymacji procesowej w taki sposób, że skarżący, którzy są osobami fizycznymi, muszą wykazać, że zostało naruszone prawo lub że mają w danej sprawie wystarczający interes. Pod względem możliwych podstaw kontroli sądowej prowadzi to do powstania potencjalnych różnic w traktowaniu skarg osób fizycznych i skarg organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do decyzji, działań i zaniechań, które dotyczą dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, czyli najważniejszych aktów prawa wtórnego UE, które nadają skuteczność art. 9 ust. 2. Jednak w sprawie LZ II⁽¹¹⁰⁾ TSUE potwierdził, że zakres art. 6 konwencji z Aarhus, a co za tym idzie – art. 9 ust. 2 – jest szerszy niż zakres wspomnianych dyrektyw UE.

3.2.1.1. Osoby fizyczne

Jeśli państwo członkowskie uzależnia dopuszczalność skargi wniesionej przez osoby fizyczne od warunku naruszenia prawa indywidualnego, może ono również przewidzieć, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przez sąd krajowy wymaga naruszenia prawa indywidualnego skarżącego.

113. W sprawie Komisja przeciwko Niemcom TSUE orzekł, że w sytuacji gdy zgodnie przepisami dotyczącymi dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawartymi w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz dyrektywie 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych państwo członkowskie ogranicza legitymację procesową osób fizycznych do sytuacji naruszenia prawa, to może także przewidzieć, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przez właściwy sąd wymaga naruszenia prawa podmiotowego po stronie skarżącego⁽¹¹¹⁾. Tę interpretację można również zastosować do innych spornych decyzji, działań i zaniechań, objętych zakresem zastosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.
114. Oznacza to, że w ramach systemu naruszenia praw, w przypadku skarg złożonych przez osoby fizyczne sąd krajowy może ograniczyć swoją analizę do przepisów, które uprawniają skarżących do wniesienia indywidualnej skargi.

⁽¹⁰⁹⁾ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska; art. 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko; art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; i art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III). Zob. też motywy 27 dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji, który zawiera bezpośrednie odwołanie do orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

⁽¹¹⁰⁾ Sprawa C-243/15 LZ II.

⁽¹¹¹⁾ Sprawa C-137/14 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 32.

3.2.1.2. Zarejestrowane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska

W przypadku problemów prawnych wchodzących w zakres art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus zarejestrowane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska nie podlegają ograniczeniom co do podstaw prawnych, jakie przywołują, i mogą się powoływać na jakiegokolwiek przepisy prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska.

115. Ograniczenie zarzutów opisane w części C.3.2.1.1 nie ma zastosowania do organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska i spełniających kryteria określone w prawie krajowym w celu uzyskania legitymacji procesowej *de lege*.
116. W sprawie Trianel TSUE wyjaśnił, że organizacje te są uprawnione do powoływania się na jakiegokolwiek przepisy unijnego prawa ochrony środowiska, które wywołują skutek bezpośredni, oraz na przepisy krajowe wdrażające przepisy UE. Orzekł on, że jeżeli dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu [...], tylko do praw podmiotowych [...] 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⁽¹¹²⁾.
117. Oznacza to, że organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, która wszczęła postępowanie na podstawie legitymacji procesowej *de lege*, jest uprawniona do powoływania się na jakikolwiek przepis prawa unijnego w dziedzinie ochrony środowiska, który jej zdaniem został naruszony.

3.2.2. Tematy objęte zakresem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

Uzasadnienie, które ma zostać zbadane w ramach kontroli sądowej wchodzącej w zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, powinno objąć co najmniej przepisy prawne, na których oparte są prawa skarżącego do uzyskania legitymacji procesowej.

118. Art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przewiduje legitymację procesową do kwestionowania działań i zaniechań, które nie są objęte przepisami art. 9 ust. 1 lub 2 konwencji z Aarhus.

3.2.2.1. Osoby fizyczne

119. Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus obywatele mają dostęp do postępowania sądowego, jeżeli spełniają kryteria określone w prawie krajowym. Dlatego na podstawie podejścia opartego na naruszeniu prawa państwa członkowskie mogłyby ograniczyć zakres kontroli do zarzutów prawnych odnoszących się do praw, które według skarżących zostały naruszone.

3.2.2.2. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska

120. W przypadku braku legitymacji procesowej *de lege* organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mają prawo co najmniej do kontroli sądowej w odniesieniu do tych spośród przepisów prawa, które mogą prowadzić do powstania wykonalnych praw i interesów. Jak wynika jasno z części C.1 i 2, a zwłaszcza z wyroku TSUE w sprawie LZ II, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska posiadają szerokie uprawnienia do działania na rzecz ochrony środowiska i do powoływania się na zobowiązania w zakresie ochrony środowiska przed sądami krajowymi.

3.2.3. Prekluzja i inne ograniczenia

Zakres kontroli dokonywanej przez sąd krajowy nie może zostać ograniczony do zarzutów, które zostały już podniesione w terminie wyznaczonym w toku postępowania administracyjnego. Sąd może jednak potraktować jako niedopuszczalne argumenty przedstawione w sposób nieuczciwy lub w złej wierze.

121. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom TSUE orzekł, że nie jest możliwe ograniczenie zakresu kontroli sądowej do zarzutów, które zostały podniesione w terminie przewidzianym na zgłaszanie zarzutów w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania decyzji. Trybunał uzasadnił swoje stanowisko, wskazując na obowiązek skontrolowania zaskarżonej decyzji w całości pod względem zgodności zarówno z prawem materialnym, jak i formalnym⁽¹¹³⁾. Ten wyrok jest istotny dla decyzji, działań lub zaniechań objętych art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych oraz dla decyzji, działań i zaniechań wchodzących w zakres art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Ma on również zastosowanie do działań i zaniechań wchodzących w zakres art. 9 ust. 3 konwencji, ponieważ związane z nimi skargi obejmują również zgodność z prawem materialnym i procesowym (zob. część C.3.3.3).

⁽¹¹²⁾ Sprawa C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, pkt 45.

⁽¹¹³⁾ Sprawa C-137/14 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 80.

122. Choć prekluzja jest zabroniona, TSUE stwierdził, że ustawodawca krajowy może ustanowić szczególne przepisy proceduralne, takie jak niedopuszczalność argumentu przedstawionego w sposób nieuczciwy lub w złej wierze, które stanowią właściwe mechanizmy w celu zagwarantowania skuteczności postępowania sądowego ⁽¹¹⁴⁾. W związku z tym to do państw członkowskich należy ustanowienie zasad, które są zgodne z ogólnym wymogiem zapewnienia sądowej kontroli zgodności decyzji, działań i zaniechań z prawem materialnym i procesowym.

3.3. Intensywność kontroli/standardy kontroli

Art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowią, że państwa członkowskie mają zapewnić skuteczną kontrolę sądową zgodności z prawem materialnym i formalnym decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania tych przepisów, nawet jeżeli przepisy prawa wtórnego UE nie zawierają żadnego wyraźnego odniesienia do standardów kontroli, które obejmują te obydwa aspekty legalności.

Kontrola powinna w razie potrzeby obejmować również legalność aktów prawnych i regulacyjnych, w przypadku gdyby mogły one ograniczać lub naruszać prawa procesowe i materialne.

123. Intensywność kontroli, inaczej jej standardy, określają, na ile szczegółowo sąd krajowy jest obowiązany badać zgodność z prawem odnośnej decyzji, działania lub zaniechania. Podejścia w tej sprawie znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W jednych krajach kontrola może być skoncentrowana na kwestiach proceduralnych, a w innych może polegać na pełnej kontroli spornej decyzji, działania lub zaniechania, włącznie z możliwością, że sędziowie mogą zastąpić wnioski organu władzy publicznej swoją własną oceną.
124. Intensywność kontroli lub jej standardy nie są szczegółowo określone w konwencji z Aarhus ani przepisach prawa wtórnego Unii. Jednak orzecznictwo TSUE rzuca pewne światło na minimalne wymogi, które musi spełniać kontrola sądowa, aby mogła być uznana za skuteczną.

3.3.1. Wnioski o informacje dotyczące środowiska

Państwa członkowskie muszą zapewnić skuteczną kontrolę sądową prawa do zwracania się z wnioskiem o informacje o środowisku, która obejmuje odpowiednie zasady i normy prawa UE. Te ostatnie przewidują konkretne warunki, jakie organ publiczny musi spełnić na mocy wiążących przepisów UE dotyczących dostępu do informacji o środowisku.

125. Prawo do zaskarżenia decyzji w sprawie wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska wchodzi w zakres stosowania art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus. Dyrektywa 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska zawiera przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości ⁽¹¹⁵⁾, które odzwierciedlają wymogi art. 9 ust. 1. Stanowią one, że państwa członkowskie muszą zapewnić każdemu, kto zwraca się o informacje zgodnie z tą dyrektywą, prawo do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa, przed którym mogą zostać rozpatrzone działania lub zaniechania organu władzy publicznej oraz którego decyzje mogą stać się ostateczne. Przepisy te nie określają jednak zakresu kontroli sądowej wymaganej zgodnie z tą dyrektywą.
126. W sprawie East Sussex TSUE został poproszony o interpretację zakresu kontroli wymaganej na mocy dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska. Orzekł on, że w braku szczególnych uregulowań w prawie Unii w tej dziedzinie określenie tego zakresu należy do porządków prawnych państw członkowskich, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności ⁽¹¹⁶⁾. W szczególnym kontekście przepisów dyrektywy dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości TSUE wyjaśnił, że skuteczna kontrola musi spełniać cel polegający na stworzeniu ogólnego systemu zapewniającego każdej osobie fizycznej lub prawnej w danym państwie członkowskim prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska – jakimi dysponują władze publiczne lub jakie są udzielane w imieniu władz publicznych – bez konieczności wykazywania przez tę osobę interesu ⁽¹¹⁷⁾. W odniesieniu do zaskarżonej decyzji administracyjnej nakładającej na wnioskodawcę określone koszty za udzielenie odpowiedzi na wniosek o informacje TSUE w sprawie East Sussex uznał, że sąd krajowy jest zobowiązany przynajmniej do zbadania, czy zostały spełnione odpowiednie warunki określone w dyrektywie ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Sprawa C-137/14 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 81.

⁽¹¹⁵⁾ Art. 6 ust. 2.

⁽¹¹⁶⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 53.

⁽¹¹⁷⁾ Sprawa C-279/12 Fish Legal i Shirley, pkt 36.

⁽¹¹⁸⁾ Określone w art. 5 ust. 2.

3.3.2. **Inne tematy, takie jak konkretne przedsięwzięcia wymagające udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji; odpowiedzialność za środowisko; plany i programy; odstępowstwa; krajowe przepisy wykonawcze i akty regulacyjne**

Orzecznictwo TSUE zawiera wskazówki na temat tego, w jaki sposób należy przeprowadzać kontrole decyzji, działań i zaniechań zgodnie z prawodawstwem UE w dziedzinie ochrony środowiska.

3.3.2.1. *Potrzeba kontroli zgodności z prawem materialnym i formalnym*

127. Kontrola sądowa przewidziana w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus – oraz w unijnych przepisach prawa wtórnego dokonujących jej transpozycji – ma obejmować zbadanie zgodności z prawem materialnym i procesowym zaskarżonych decyzji, działań i zaniechań. Jednak ani w konwencji z Aarhus, ani w unijnym prawodawstwie wtórnym nie określono zakresu kontroli zgodności z prawem materialnym i formalnym, która musi zostać podjęta.
128. W podobnym duchu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zawiera wyraźnego zobowiązania do ustanowienia systemu kontroli służącego do oceny zgodności działania lub zaniechania z prawem materialnym i procesowym. Obecnie w unijnym prawodawstwie wtórnym wyraźnie przewiduje to jedynie dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Jednak z orzecznictwa TSUE, a w szczególności z wyroków w sprawach East Sussex i Janecek, wynika, że unijna zasada skutecznej kontroli sądowej dotyczącej zgodności z prawem materialnym i procesowym ma zastosowanie do działań i zaniechań wchodzących w zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. W przeciwnym razie nie można by było zapewnić wystarczającej ochrony przez sądy krajowe celów unijnego prawa ochrony środowiska ani praw przyznanych na jego mocy. Zgodnie z wytycznymi na temat stosowania konwencji z Aarhus standardy kontroli, które mają być stosowane w kontekście art. 9 ust. 3, są takie same jak te, które mają być stosowane w kontekście art. 9 ust. 2 konwencji, co oznacza, że sąd krajowy powinien zbadać zarówno zgodność z prawem materialnym, jak i formalnym ⁽¹¹⁹⁾.
129. Z orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że kontrola ograniczona do sprawdzenia zgodności z prawem formalnym nie byłaby zgodna ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 9 ust. 2, a także z powiązaniem prawem wtórnym UE. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom TSUE orzekł, że *sam cel realizowany przez art. 11 dyrektywy 2011/92 i przez art. 25 dyrektywy 2010/75 polega nie tylko na zapewnieniu podmiotowi prawa możliwość szerokiego dostępu do kontroli sądowej, ale także na pozwoleniu, by kontrola ta dotyczyła zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, pod względem materialnym lub formalnym, w całości* ⁽¹²⁰⁾.
130. Ujmując rzecz ogólniej, w sprawie East Sussex ⁽¹²¹⁾ TSUE orzekł, że system kontroli sądowej jest zgodny z zasadą skuteczności, o ile umożliwia on sądowi lub trybunałowi rozpatrującemu wniosek o stwierdzenie nieważności takiej decyzji skuteczne zastosowanie odpowiednich zasad i norm prawa Unii, w ramach kontroli zgodności z prawem decyzji.
131. Z decyzji w sprawie East Sussex należy wyciągnąć wniosek, że nawet jeśli standardy kontroli nie są określone w prawie UE, sposób przeprowadzenia kontroli musi być skuteczny pod względem poszanowania praw i zapewnienia realizacji celów wyznaczonych w odpowiednich przepisach UE.

3.3.2.2. *Zgodność z prawem formalnym*

132. W wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus formalną niezgodność z prawem zdefiniowano jako sytuację, w której organ publiczny naruszył procedury określone w przepisach prawa ⁽¹²²⁾.
133. Błędy proceduralne, które mogą prowadzić do niezgodności z prawem danej decyzji, działania lub zaniechania, mogą być związane z 1) kompetencjami danego organu w zakresie podejmowania odnośnych decyzji lub działań; 2) obowiązkową procedurą przewidzianą w procesie podejmowania decyzji (np. konsultacje społeczne lub ocena oddziaływania na środowisko); lub 3) formą, jaką przybiera dana decyzja, działanie lub zaniechanie.
134. Podczas gdy o punktach 1 i 3 decydują zazwyczaj państwa członkowskie zgodnie ze swoją autonomią proceduralną, w przypadku punktu 2 jest bardziej prawdopodobne, że prawo UE określa obowiązkowe wymogi dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ustanowione w konwencji z Aarhus oraz przepisach powiązanego prawodawstwa wtórnego UE. Na przykład w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określone zostały wymogi formalne dotyczące konsultacji społecznych, które organ władzy publicznej musi spełnić podczas przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Spełnienie tych wymogów jest niezbędne do zapewnienia skutecznego udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. W związku

⁽¹¹⁹⁾ Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, s. 199.

⁽¹²⁰⁾ Sprawa C-137/14 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 80.

⁽¹²¹⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 58.

⁽¹²²⁾ Zob. s. 196.

z tym, stosując wyżej wspomniane podejście, sąd krajowy powinien być uprawniony do zbadania zgodności z tymi wymogami formalnymi i podjęcia decyzji w sprawie odpowiednich środków naprawczych w przypadku uchybień w procedurze. Obowiązkowe wymogi formalne nie zależą od uznania organu władzy publicznej.

135. Kontrola zgodności z prawem formalnym może dotyczyć zakresu zalegalizowania niezgodnego z prawem działania strony prywatnej lub organu publicznego. TSUE przewiduje możliwość zalegalizowania takiego działania, ale na określonych warunkach ⁽¹²³⁾. W sprawie Križan, w kontekście procedury udzielenia zezwolenia w odniesieniu do składowisk, TSUE został poproszony o ocenę możliwości skorygowania pomyłki popełnionej przez organ publiczny (a konkretnie nieudostępnienia określonych informacji w ramach procedury zatwierdzania składowiska) na etapie odwołania administracyjnego od decyzji tego organu. TSUE potwierdził, że skorygowanie pomyłki jest możliwe, pod warunkiem że na etapie postępowania odwoławczego dostępne są nadal wszystkie możliwości i rozwiązania ⁽¹²⁴⁾. Stwierdzono, że jest to kwestia, którą powinien rozstrzygnąć sąd krajowy ⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3. Zgodność z prawem materialnym

136. Niezgodność z prawem materialnym zdefiniowano w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus jako sytuację, w której doszło do naruszenia istoty prawa ⁽¹²⁶⁾.

a) Okoliczności sprawy

137. Pierwszy aspekt kontroli zgodności z prawem materialnym dotyczy okoliczności sprawy. Informacje na ich temat, zgromadzone przez administrację, a następnie zaktualizowane w drodze konsultacji społecznych, stanowią podstawę, w oparciu o którą właściwy organ podejmuje decyzję o tym, czy podjąć jakiegokolwiek decyzje lub działania, a jeśli tak – na czym mają one polegać i czym są uzasadnione. Gdy informacje o okolicznościach sprawy są niekompletne lub błędne albo zostały nieprawidłowo zinterpretowane, błąd ma bezpośredni wpływ na jakość podejmowanych decyzji administracyjnych i może zagrażać realizacji celów unijnego prawa w dziedzinie ochrony środowiska.

138. W sprawie East Sussex TSUE potwierdził, że jeżeli nie istnieją odpowiednie przepisy UE, do każdego państwa członkowskiego należy określenie w swoim porządku prawnym szczegółowych przepisów proceduralnych dotyczących działań mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa UE. W związku z tym przepisy te nie mogą w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw przyznanych przez prawo UE (zasada skuteczności) ⁽¹²⁷⁾.

139. Sądy krajowe nie są co do zasady zobowiązane do przeprowadzenia dochodzeń w sprawie okoliczności faktycznych lub do gromadzenia jakichkolwiek informacji z własnej inicjatywy. Jednak w celu zapewnienia skutecznej kontroli decyzji, działań lub zaniechań, w odniesieniu do badania okoliczności faktycznych należy stosować minimalne standardy w celu zapewnienia skarżącemu możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa do zwrócenia się o przeprowadzenie kontroli w skuteczny sposób, również w zakresie, w jakim dotyczy ona analizy faktów. Gdyby sąd krajowy nie mógł w żadnym razie skontrolować stanu faktycznego, na którym organ władzy publicznej oparł swoją decyzję, mogłoby to od samego początku uniemożliwić skarżącemu skuteczne przedstawianie potencjalnie uzasadnionej skargi.

b) Ocena zasadności decyzji, działania lub zaniechania

140. Przy wyciąganiu wniosków z okoliczności sprawy oraz mających zastosowanie przepisów organy administracji wydające decyzje mają z reguły dużą swobodę. TSUE uznaje, że ograniczona kontrola decyzji, działania lub zaniechania pod względem merytorycznym może być zgodna z prawem UE. Jak wskazano powyżej, w sprawie East Sussex TSUE orzekł, że choć ograniczona kontrola sądowna jako taka nie utrudnia nadmiernie wykonywania praw przyznanych przez prawo UE, musi ona przynajmniej umożliwić sądowi rozpatrującemu wniosek skuteczne stosowanie odpowiednich zasad i norm prawa Unii ⁽¹²⁸⁾.

141. Oznacza to, że standardy kontroli muszą zapewniać ochronę celów i zakresu odnośnego prawa UE. Kontrola musi także uwzględniać stopień swobody uznania, jaki przysługuje organowi decyzyjnemu przy ocenie faktów, wyciąganiu z nich wniosków i opracowywaniu ustaleń na ich podstawie.

142. Orzecznictwo TSUE wyjaśnia, w jaki sposób sędziowie krajowi powinni kontrolować swobodę instytucji publicznych w kilku konkretnych sytuacjach.

⁽¹²³⁾ W sprawie C-215/06 Komisja przeciwko Irlandii TSUE orzekł w pkt 57, że o ile prawo wspólnotowe nie może stanąć na przeszkodzie temu, aby obowiązujące normy krajowe pozwoliły w pewnych wypadkach na legalizację operacji lub działań nieprawidłowych w jego świetle, o tyle możliwość taka powinna być uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm wspólnotowych lub uchylenia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem.

⁽¹²⁴⁾ Sprawa C-416/10 Križan, pkt 87–91.

⁽¹²⁵⁾ Sprawa C-416/10 Križan, pkt 91.

⁽¹²⁶⁾ Zob. s. 196.

⁽¹²⁷⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 52.

⁽¹²⁸⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 58.

143. W kontekście dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko TSUE orzekł w wyrokach Mellor i Gruber ⁽¹²⁹⁾, że członkowie zainteresowanej społeczności mogą zakwestionować przed sądem krajowym decyzję o nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, podjętą przez administrację. Skuteczna kontrola sądowa musi przede wszystkim obejmować sprawdzenie zgodności z prawem uzasadnienia zaskarżonej decyzji w sprawie weryfikacji ⁽¹³⁰⁾. Chodzi tutaj również o stwierdzenie, czy przedsięwzięcie ma potencjalnie znaczący wpływ na środowisko. Także w odniesieniu do tej samej dyrektywy w sprawie Komisja przeciwko Niemcom TSUE orzekł, że państwo członkowskie nie może ograniczać zakresu kontroli sądowej do kwestii, czy decyzja o nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko była ważna. Trybunał zauważył, że wykluczenie możliwości przeprowadzenia kontroli sądowej w przypadkach, w których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko została uznana za wadliwą z uwagi na uchybienia – nawet poważne – pozbawiałoby w zasadniczym stopniu skuteczności przepisy dyrektywy dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ⁽¹³¹⁾.
144. W kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, w sprawie Waddenzee ⁽¹³²⁾, TSUE orzekł, że właściwe władze publiczne mogą zezwolić na działalność na obszarze chronionym w ramach programu „Natura 2000” tylko wówczas, jeżeli po uwzględnieniu wniosków wynikających z odpowiedniej oceny, z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do tego, że w świetle celów związanych z ochroną danego obszaru działalność ta nie będzie miała negatywnego wpływu na integralność tego obszaru. Oznacza to, że kiedy sędzia krajowy otrzyma wniosek o kontrolę decyzji zezwalającej na tego rodzaju działalność, musi on stwierdzić, czy dowody naukowe, na których oparł się organ władzy publicznej, nie pozostawiają żadnych racjonalnych wątpliwości.
145. Sędzia krajowy może więc zostać wezwany do uwzględnienia istotnych dowodów naukowych, na których oparte są z reguły środki ochrony środowiska. Sformułowanie z wyroku w sprawie Waddenzee wskazuje, że badanie, czy nie występują racjonalne wątpliwości, ma charakter obiektywny i nie może być traktowane przez sąd krajowy jako badanie o charakterze subiektywnym, uzależnione wyłącznie od uznania organu władzy publicznej.
146. W kontekście wymogu dotyczącego sporządzania planów ochrony jakości powietrza na mocy przepisów dotyczących jakości powietrza atmosferycznego w sprawie Janecek TSUE orzekł, że *o ile państwom członkowskim przysługuje swobodne uznanie, to jednak art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 określa granice jego wykonania, na które można powoływać się przed sądami krajowymi (wyrok z 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I 5403, pkt 59) dotyczące adekwatności środków, które powinien zawierać plan działania w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa przekroczenia oraz skrócenia czasu jego trwania, z uwagi na równowagę, jaką należy zapewnić pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi* ⁽¹³³⁾. Oznacza to, że w tym wyroku TSUE przewiduje, że kontrola sądu krajowego powinna obejmować również adekwatność środków w świetle odnośnych interesów wchodzących w grę w sprawie. Podobnie w kontekście spoczywającego na państwach członkowskich wymogu sporządzania programów redukcji emisji określonych zanieczyszczeń, aby zapewnić przestrzeganie pułapów emisji określonych w dyrektywie (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji ⁽¹³⁴⁾, w sprawie Stichting Natuur en Milieu TSUE orzekł, że przedmiotem badania w ramach kontroli sądowej powinno być również to, czy programy krajowe przewidują odpowiednio i spójne polityki i środki umożliwiające zmniejszenie emisji do wymaganych poziomów ⁽¹³⁵⁾.
147. W tym samym duchu intensywność kontroli sądowej, jakiej TSUE wymagał w sprawach Janecek i Stichting Natuur en Milieu, ma znaczenie z punktu widzenia unijnych przepisów prawnych dotyczących wody i odpadów, w których spoczywające na właściwych organach publicznych wymogi w zakresie opracowywania planów i programów spełniają również kluczową rolę w realizacji celów w zakresie ochrony środowiska.
148. W sprawie Stichting Natuur en Milieu TSUE zwrócił uwagę na ogólny wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wprowadzania wszelkich środków ogólnych lub szczegółowych, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu wymaganego na mocy dyrektywy ⁽¹³⁶⁾. Jest to istotne w przypadkach gdy sędzia krajowy musi zmierzyć się z argumentem, że decyzja mająca na celu wdrożenie jednych unijnych przepisów ochrony środowiska zaszkodzi wdrożeniu innych.
149. Wspólne wątki pojawiające się w powyższych sprawach i w sprawie East Sussex mają znaczenie dla specyfiki poszczególnych aktów prawnych UE oraz poprawnej interpretacji prawa UE w procesie decyzyjnym. Duża część wymienionego orzecznictwa wynika z odesłań prejudycjalnych złożonych przez sądy krajowe, które mają im

⁽¹²⁹⁾ Sprawa C-570/13 Gruber, pkt 42–50.

⁽¹³⁰⁾ Sprawa C-75/08 Mellor, pkt 59.

⁽¹³¹⁾ Sprawa C-137/14 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 48 i sprawa C-72/12 Altrip, pkt 37.

⁽¹³²⁾ Sprawa C-127/02 Waddenzee, pkt 59.

⁽¹³³⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 46.

⁽¹³⁴⁾ Wcześniej 2001/81/WE.

⁽¹³⁵⁾ Sprawy C-165 do C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹³⁶⁾ Sprawy C-165 do C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, pkt 78 i 79.

pomóc w zweryfikowaniu, czy organ podejmujący decyzję zastosował prawidłową wykładnię prawa UE. W tym kontekście warto również przypomnieć, że sądy krajowe są zobowiązane do stosowania z urzędu właściwych przepisów UE, niezależnie od tego, na jakie przepisy powołują się strony biorące udział w postępowaniu, jeżeli na mocy prawa krajowego muszą one podnosić kwestie prawne w oparciu o wiążące przepisy krajowe, które nie zostały podniesione przez strony ⁽¹³⁷⁾.

150. Czynnikiem o dużym znaczeniu dla specyfiki unijnego prawa ochrony środowiska jest również zasada proporcjonalności ⁽¹³⁸⁾.

c) *Ocena krajowych aktów prawnych i regulacyjnych*

151. Jak zaznaczono w części C.1.2, unijne przepisy ochrony środowiska mające na celu ochronę interesu publicznego – w tym prawa społeczeństwa do udziału w podejmowaniu decyzji – będą częściowo zależały od krajowych przepisów wykonawczych oraz aktów regulacyjnych. Nie można wykluczyć, że akty ustawodawcze i regulacyjne czasami same w sobie będą wadliwe, a także bardziej restrykcyjne w kwestii uznawania praw wymienionych w części C.1 powyżej niż by to uzasadniały odnośne przepisy UE w dziedzinie ochrony środowiska. Wadliwe krajowe przepisy wykonawcze i akty regulacyjne mogą prowadzić do niejednolitego stosowania unijnego prawa ochrony środowiska i w związku z tym TSUE uznał, że w pewnych okolicznościach konieczne jest ich kontrolowanie.

152. Konwencja z Aarhus wyklucza ze swego zakresu zastosowania akty ustawodawcze ⁽¹³⁹⁾, a dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie ma zastosowania do *przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w drodze szczególnego aktu ustawodawstwa krajowego*. Jednak w sprawach Boxus i Solvay TSUE potwierdził, że sądy krajowe muszą być gotowe do analizowania krajowych aktów prawnych w celu zagwarantowania, że spełniają one wszelkie warunki uzasadniające ich wyłączenie z wymogu dokonania oceny oddziaływania na środowisko. Sprawy te dotyczyły przepisów krajowych mających określać wymogi dotyczące konkretnych elementów infrastruktury lotniczej i kolejowej, niezależnie od zwykłych procedur administracyjnych. TSUE uznał, że wyjątek dotyczący aktów ustawodawczych ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy spełnione są określone warunki. Zauważył też, że odpowiednie postanowienia konwencji z Aarhus dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz przepisy dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dotyczące tejże kwestii byłyby pozbawione wszelkiej skuteczności, gdyby sama okoliczność, że przedsięwzięcie przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, miała zagwarantować, że będzie ono automatycznie wyłączone z wszelkich procedur odwoławczych dotyczących jego zgodności z prawem materialnym i procesowym ⁽¹⁴⁰⁾. Sądy krajowe są zatem zobowiązane do zbadania, czy spełnione są warunki uzasadniające wykluczenie ⁽¹⁴¹⁾.

153. W sprawie Inter-Environnement Wallonie TSUE podkreślił, jak ważne jest przeprowadzanie przez sądy krajowe kontroli aktów ustawodawczych dla zapewnienia, że spełnione zostały wymogi unijnego prawa w zakresie ochrony środowiska dotyczące planów i programów ⁽¹⁴²⁾. W sprawie Stadt Wiener Neustadt TSUE odniósł się do roli sądu krajowego w dokonaniu oceny, czy prawo krajowe jest zgodne z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w związku z legalizowaniem środków niezgodnych z prawem ⁽¹⁴³⁾. W tej sprawie Trybunał orzekł, że prawo UE stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, zgodnie z którymi w przypadku niektórych przedsięwzięć należy uznać, że została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, która jednak nie została przeprowadzona. TSUE zwrócił uwagę na to, że tego rodzaju przepisy mogłyby uniemożliwić uzyskanie skutecznego środka odwoławczego na rozsądnych warunkach ⁽¹⁴⁴⁾.

d) *Badanie ważności aktów przyjętych przez instytucje i organy UE*

154. Art. 267 TFUE przewiduje środek, zgodnie z którym sądy krajowe mogą kierować do TSUE pytania dotyczące ważności aktów prawodawstwa unijnego. Przykładem skorzystania z tej możliwości jest sprawa Standley, w której w odpowiedzi na pytania zadane przez sąd krajowy TSUE zbadał między innymi ważność dyrektywy azotanowej

⁽¹³⁷⁾ Zob. sprawa C-72/95 Kraaijeveld, pkt 57.

⁽¹³⁸⁾ W połączonych sprawach C-293/12 Digital Rights Ireland Ltd i C-594/12 w sprawie przepisów dotyczących przechowywania metadanych komunikacyjnych TSUE wspominał w pkt 47, że *Co się tyczy sądowej kontroli przestrzegania tych wymogów w przypadku, gdy dotyczy ona ingerencji w prawa podstawowe, zakres uprawnień dyskrejonalnych prawodawcy Unii może okazać się ograniczony w zależności od kilku czynników, w tym między innymi obszaru, którego kontrola ta dotyczy, natury prawa gwarantowanego przez kartę, charakteru i wagi tej ingerencji oraz jej celu*.

⁽¹³⁹⁾ Wynika to z tego, że definicja „władzy publicznej” w art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus wyklucza organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym.

⁽¹⁴⁰⁾ Połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus, pkt 53.

⁽¹⁴¹⁾ Połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus.

⁽¹⁴²⁾ Sprawa C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, pkt 42–47.

⁽¹⁴³⁾ Sprawa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt, pkt 38.

⁽¹⁴⁴⁾ Sprawa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt, pkt 38 i 48.

91/676/EWG w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” określonej w art. 191 TFUE⁽¹⁴⁵⁾. Podobnie w sprawie Safety Hi Tech TSUE dokonał przeglądu ważności rozporządzenia (WE) nr 3093/94 w sprawie ozonu [aktualnie (WE) nr 2037/2000] w kontekście zapisu w art. 191 TFUE, który mówi, że unijna polityka ochrony środowiska powinna mieć na celu wysoki poziom ochrony środowiska⁽¹⁴⁶⁾. Sprawa Eco-Emballages SA, w której pojawiło się między innymi pytanie o ważność dyrektywy Komisji przyjętej na podstawie dyrektywy 94/62/WE w sprawie odpadów opakowaniowych, pokazuje, w jaki sposób art. 267 TFUE może być stosowany w odniesieniu do aktu pomocniczego przyjętego na szczelbu UE⁽¹⁴⁷⁾.

4. SKUTECZNE ŚRODKI ODWOŁAWCZE

4.1. Wprowadzenie

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

155. Z reguły kontrola sądowa nie powinna się ograniczać do stwierdzenia, czy konkretna decyzja, działanie lub zaniechanie są zgodne z prawem. Konieczne jest również rozważenie przez sąd krajowy skutecznych środków ochrony prawnej – czasami polegających na wstrzymaniu wykonania kwestionowanego działania – w przypadku gdy postępowanie organu publicznego jest uznane za sprzeczne z prawem UE. Z zasady współpracy w dobrej wierze zawartej obecnie w art. 4 ust. 3 TUE Trybunał wywodzi wymóg unieważnienia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa UE, spoczywający na każdym organie w państwie członkowskim⁽¹⁴⁸⁾. Obowiązek współpracy wymaga również tego, aby zapobiegać naruszeniom, zanim do nich dojdzie, przy czym państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od wprowadzenia wszelkich środków, które mogą w poważnym stopniu zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego na mocy prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska⁽¹⁴⁹⁾. Systemy prawne państw członkowskich muszą zatem zapewnić skuteczne środki odwoławcze zgodne z tymi wymogami.

156. Szczegółowe przepisy proceduralne mające zastosowanie do skutecznych środków odwoławczych należą do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich. Przewiduje się, że przepisy te nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące analogiczne sytuacje krajowe (zasada równowagi) oraz nie mogą uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystania z praw przysługujących na mocy wspólnotowego prawa (zasada skuteczności)⁽¹⁵⁰⁾. Jeśli chodzi o tę ostatnią zasadę, Trybunał powołał się także na normy wynikające z art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym ustanowiono prawo do skutecznego środka odwoławczego⁽¹⁵¹⁾.

157. O skutecznych środkach odwoławczych mówi również konwencja z Aarhus. Art. 9 ust. 4 wymaga, aby sądowe procedury odwoławcze służące do zaskarżania decyzji, działań i zaniechań przewidywały odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania. Jest to wymóg dodatkowy, obowiązujący obok wymogów, o których mowa w art. 9 ust. 1, 2 i 3 konwencji z Aarhus.

4.2. Środki odwoławcze w przypadku niewielkich uchybień wymogom proceduralnym

Drobne uchybienia wymogom proceduralnym nie wymagają środków odwoławczych, o ile można stwierdzić – bez nakładania żadnych obciążeń na wnioskodawcę kontroli sądowej – że nie miały one wpływu na zaskarżoną decyzję.

158. W sprawie Altrip dotyczącej interpretacji rzekomych nieprawidłowości w ocenie oddziaływania na środowisko dotyczącej systemu zapobiegania powodziom TSUE zauważył, że nie można zaprzeczyć, że nie każde uchybienie

⁽¹⁴⁵⁾ C-293/97 Standley, pkt 51 i 52.

⁽¹⁴⁶⁾ C-284/95 Safety Hi Tech, pkt 33–61.

⁽¹⁴⁷⁾ Sprawy połączone C-313/15 i C-530/15 Eco-Emballages SA.

⁽¹⁴⁸⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 64–65.

⁽¹⁴⁹⁾ Sprawa C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, pkt 45.

⁽¹⁵⁰⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 67 i sprawa C-420/11 Leth, pkt 38.

⁽¹⁵¹⁾ Sprawa C-71/14 East Sussex, pkt 52.

proceduralne nieuchronnie prowadzi do skutków mogących mieć wpływ na brzmienie takiej decyzji ⁽¹⁵²⁾. Trybunał orzekł, że skuteczne środki odwoławcze, takie jak cofnięcie decyzji, nie muszą zostać zastosowane, jeżeli uchybienie proceduralne, na które się powołano, nie spowodowało żadnych zmian w tej decyzji ⁽¹⁵³⁾. Jednak orzekł on również, że od wnioskującego o przeprowadzenie kontroli sądowej nie można wymagać wykazania istnienia związku przyczynowego między uchybieniem proceduralnym a wydaniem zaskarżonej decyzji ⁽¹⁵⁴⁾. To inne strony mają za zadanie wykazać, że uchybienie proceduralne nie miało wpływu na brzmienie decyzji ⁽¹⁵⁵⁾.

4.3. Zawieszenie, cofnięcie lub unieważnienie decyzji lub aktów prawnych niezgodnych z prawem, w tym zaprzestanie stosowania aktów prawnych i regulacyjnych

Sądy krajowe muszą rozważyć wprowadzenie ogólnych lub szczegółowych środków w celu rozwiązania problemu braku zgodności z prawem UE w zakresie ochrony środowiska. Środki te mogą obejmować zawieszenie, cofnięcie lub unieważnienie niezgodnych z prawem decyzji lub aktów prawnych, w tym również zaprzestanie stosowania aktów prawnych i regulacyjnych.

159. W sprawie Wells dotyczącej przyznania zezwolenia na działalność wydobywczą bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko TSUE dokonał analizy zakresu obowiązku usunięcia skutków nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Orzekł on, że właściwe władze zobowiązane są wprowadzić, w ramach swoich kompetencji, wszelkie ogólne lub szczegółowe środki mające na celu usunięcie skutków nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ⁽¹⁵⁶⁾. Zauważył on też, że to sąd krajowy decyduje o tym, czy zgodnie z prawem krajowym możliwe jest cofnięcie lub zawieszenie już udzielonego zezwolenia w celu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do danego przedsięwzięcia ⁽¹⁵⁷⁾. TSUE uznał tego rodzaju zawieszenie lub cofnięcie kwestionowanego zezwolenia za krok w kierunku wypełnienia wymogu, który został pominięty, czyli przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ⁽¹⁵⁸⁾.

160. W sprawach Boxus i Solvay Trybunał rozpatrywał kwestię, w jaki sposób sąd krajowy powinien rozwiązać sytuację, w której ustawodawstwo krajowe nie spełnia kryteriów uzasadniających niestosowanie wymogów oceny oddziaływania na środowisko. Orzekł on, że sąd krajowy powinien być gotowy do uchylenia wadliwych przepisów ⁽¹⁵⁹⁾. W sprawie Stadt Wiener Neustadt Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe, które mogłyby udaremnić możliwość uzyskania skutecznego środka odwoławczego, takiego jak ten, o którym mowa w sprawie Wells, są niezgodne z wymogami dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ⁽¹⁶⁰⁾. Zapewnienie zgodności z tym wymogiem jest zadaniem sądów krajowych ⁽¹⁶¹⁾.

Niektóre sądy krajowe są uprawnione do ograniczenia skutków stwierdzenia nieważności aktów prawnych uznanych za sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska. Uprawnienie to jednak może być wykonywane jedynie w przypadku, gdy spełnione są surowe warunki.

161. W przypadku gdy naruszenie unijnego prawa ochrony środowiska wymaga stwierdzenia nieważności aktów prawnych (zgodnie z uprawnieniami przyznanymi sądom na mocy prawa krajowego), sąd krajowy może stanąć w obliczu następującego dylematu: w jaki sposób ograniczyć jakiegokolwiek niepożądane skutki dla środowiska spowodowane przez stwierdzenie nieważności samo w sobie, zwłaszcza jeżeli wprowadzenie przepisów zastępczych będzie wymagało czasu? Kryteria dotyczące tej kwestii Trybunał określił w sprawie Inter-Environnement Wallonie ⁽¹⁶²⁾ dotyczącej wadliwego z prawnego punktu widzenia programu działania w dziedzinie azotanów oraz w sprawie Association France Nature Environnement ⁽¹⁶³⁾ dotyczącej wadliwego pod względem prawnym dekretu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Trybunał potwierdził, że sąd krajowy jest uprawniony do ograniczenia skutków prawnych stwierdzenia nieważności, pod warunkiem że tego rodzaju ograniczenie jest podyktowane nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska.

⁽¹⁵²⁾ C-72/12 Altrip, pkt 49.

⁽¹⁵³⁾ C-72/12 Altrip, pkt 51.

⁽¹⁵⁴⁾ C-72/12 Altrip, pkt 52–54.

⁽¹⁵⁵⁾ Jednak możliwość zignorowania drobnych uchybień proceduralnych dla celów skutecznych środków ochrony prawnej nie stoi na przeszkodzie temu, by sędzia stwierdził, że uchybienie proceduralne miało miejsce.

⁽¹⁵⁶⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 65.

⁽¹⁵⁷⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 69.

⁽¹⁵⁸⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 60.

⁽¹⁵⁹⁾ Połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus, pkt 57; i sprawa C-182/10 Solvay i in., pkt 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Sprawa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt, pkt 45–48.

⁽¹⁶¹⁾ Sprawa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt, pkt 31.

⁽¹⁶²⁾ Sprawa C-41/11 Inter-Environnement Wallonie.

⁽¹⁶³⁾ Sprawa C-379/15 Association France Nature Environnement.

162. Jednak sąd krajowy jest uprawniony do ograniczenia skutków stwierdzenia nieważności wyłącznie wówczas, jeżeli zostaną spełnione określone warunki ⁽¹⁶⁴⁾:
- sporny przepis prawa krajowego jest środkiem prawidłowo transponującym unijne przepisy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego,
 - przyjęcie i wejście w życie nowego przepisu prawa krajowego nie pozwalają na uniknięcie szkodliwych dla środowiska skutków wynikających ze stwierdzenia nieważności spornego przepisu prawa krajowego,
 - stwierdzenie nieważności skutkowałoby powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji, co byłoby bardziej szkodliwe dla środowiska, w tym sensie, że stwierdzenie nieważności skutkowałoby obniżeniem poziomu ochrony,
 - skutki spornego przepisu, w drodze wyjątku utrzymanego w mocy, obowiązują jedynie przez okres niezbędny do przyjęcia środków mających na celu usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.

4.4. Instrukcje, zgodnie z którymi brakujące środki mają zostać przyjęte

Właściwe organy administracyjne muszą rozważyć wprowadzenie ogólnych lub szczegółowych środków w celu rozwiązania problemu braku zgodności z prawem UE w zakresie ochrony środowiska. Jeżeli tego nie zrobią, zadaniem właściwego sądu krajowego jest wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków.

163. W wyroku w sprawie Janecek ⁽¹⁶⁵⁾ TSUE uznał, że organ władzy publicznej nie przyjął wymaganego zgodnie z prawem planu działania w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza w celu rozwiązania problemu wysokich poziomów cząstek stałych, jak również potwierdził, że sąd krajowy może zażądać od organu publicznego przyjęcia takiego planu. Ta sprawa wskazuje, że sądy krajowe są uprawnione do tego, by zażądać wprowadzenia pominiętych środków.
164. W sprawach Janecek ⁽¹⁶⁶⁾ i Client Earth ⁽¹⁶⁷⁾ oraz Altrip ⁽¹⁶⁸⁾ TSUE poszedł dalej i stwierdził, że uprawnienia sądów krajowych mogą obejmować analizę treści decyzji i aktów prawnych w celu sprawdzenia, czy są one zgodne z prawem UE. W związku z tym skuteczne środki odwoławcze powinny obejmować działania korygujące niedociągnięcia merytoryczne, na przykład wydanie instrukcji wymagających dokonania przeglądu treści planu działania na rzecz jakości powietrza, który już został przyjęty ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Naprawienie szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem decyzje, działania lub zaniechania

Środki odwoławcze powinny obejmować środki zaradcze mające na celu naprawienie szkody wynikającej z niezgodnej z prawem decyzji, działania lub zaniechania. Tego rodzaju środki muszą obejmować zarówno odszkodowania za szkody majątkowe, jak i zadośćuczynienie za niezgodne z prawem działanie na szkodę środowiska naturalnego.

165. Możliwe, że do czasu zaskarżenia przed sądem decyzji, działania lub zaniechania, dojdzie do wystąpienia szkód w środowisku. W sprawie Wells TSUE orzekł, że państwo członkowskie zobowiązane jest do naprawienia wszelkich szkód powstałych wskutek naruszenia prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska ⁽¹⁷⁰⁾. W tej sprawie TSUE wspomniał o rekompensacie finansowej dla wnoszącego skargę dotyczącą ochrony środowiska. Jednak jak wynika z późniejszych wyroków, na przykład w sprawie Grüne Liga Sachsen ⁽¹⁷¹⁾, możliwość odwołania dotyczy również środowiska – w szczególności jeżeli przestrzeganie naruszonego przepisu pozwoliłoby uniknąć szkód w środowisku lub płacenia za nie zadośćuczynienia.

4.5.1. Odszkodowanie za szkody majątkowe

Zgodnie z doktryną odpowiedzialności państwa naruszenie wymogów zawartych w unijnych przepisach ochrony środowiska może dać zainteresowanej społeczności prawo do odszkodowania za szkodę majątkową. Do sądów krajowych należy ustalenie, czy spełnione są trzy przesłanki powstania odpowiedzialności w prawie UE, od których uzależnione jest prawo do odszkodowania.

⁽¹⁶⁴⁾ Sprawa C-379/15 Association France Nature Environnement, pkt 38.

⁽¹⁶⁵⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 39–42.

⁽¹⁶⁶⁾ Sprawa C-237/07 Janecek, pkt 46.

⁽¹⁶⁷⁾ Sprawa 404/13 Client Earth, pkt 58. W tym przypadku, w kontekście wiążących wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza zgodnie z dyrektywą 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza, TSUE orzekł, że w przypadku gdy państwo członkowskie nie spełniło wymogów wynikających z art. 13 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, przy czym nie wystąpiło ono o odroczenie terminu na warunkach przewidzianych w art. 22 tej dyrektywy, na właściwym sądzie krajowym, do którego ewentualnie zostanie skierowane powództwo, spoczywa obowiązek wprowadzenia względem organu krajowego wszelkich koniecznych środków, takich jak nakaz, aby organ ten sporządził plan wymagany przez tę dyrektywę na warunkach w niej przewidzianych.

⁽¹⁶⁸⁾ Sprawa C-72/12 Altrip.

⁽¹⁶⁹⁾ Zob. przypis 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 66.

⁽¹⁷¹⁾ Sprawa C-399/14 Grüne Liga Sachsen.

166. W sprawie Leth dotyczącej roszczenia o odszkodowanie za domniemany spadek wartości nieruchomości wynikający z rozbudowy lotniska bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko TSUE rzucił światło na możliwość uzyskania odszkodowania w przypadku niespełnienia wymogu prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska. Trybunał potwierdził, że cel sformułowany w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko obejmuje zapobieganie szkodom majątkowym i że zadaniem krajowego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest to, aby zapewnić szczegółowe przepisy proceduralne dotyczące roszczeń odszkodowawczych, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności⁽¹⁷²⁾. Trybunał przypomniał tu utrwalone orzecznictwo ustanawiające doktrynę odpowiedzialności państwa, zgodnie z którą osoby, które zostały poszkodowane, mają prawo do odszkodowania, jeśli spełnione są trzy warunki:

- przepis prawa UE, który został naruszony, musi mieć na celu przyznanie tym osobom praw,
- naruszenie przepisu musi być wystarczająco poważne, oraz
- musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy naruszeniem a stratą lub szkodą poniesioną przez jednostki⁽¹⁷³⁾.

Trybunał podkreślił, że należy wziąć pod uwagę charakter naruszonego przepisu, wyrażając wątpliwości co do tego, że niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko naturalne może samo w sobie stanowić przyczynę spadku wartości nieruchomości⁽¹⁷⁴⁾. TSUE potwierdził również, że decyzja o tym, czy zostały spełnione warunki odszkodowania, należy do sądu krajowego.

167. Uzasadnienie wyroku w sprawie Leth ma zastosowanie do innych naruszeń prawa ochrony środowiska UE, gdzie przepisy, o których mowa, mają na celu ochronę lub przyznanie praw indywidualnych, w tym prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

4.5.2. Rozwiązywanie problemów związanych z działaniem na szkodę środowiska naturalnego

168. W sprawie Grüne Liga Sachsen TSUE otrzymał zapytania co do interpretacji dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG w sytuacji, w której na terenie chronionym na mocy dyrektywy został już zbudowany most, a nie zostały uprzednio przyjęte niezbędne środki ochronne. TSUE zastosował w praktyce wymóg, by rozwiązać problem z mocą wsteczną w sposób jak najbardziej odpowiadający temu, w jaki zostałyby on rozwiązany przed realizacją tego przedsięwzięcia. Podobne warunki muszą zostać odpowiednio spełnione. W związku z powyższym należało we właściwy sposób ocenić skutki powstania mostu, a nawet rozważyć wariant jego wyburzenia w celu zapobiegania szkodom⁽¹⁷⁵⁾. Z wyroku można poza tym wywnioskować, że należy przewidzieć rekompensatę za jakiegokolwiek niezgodne z prawem szkody, do jakich doszło już dotychczas na chronionym terenie⁽¹⁷⁶⁾.

169. Wszelkie problemy szkód w środowisku należy skutecznie rozwiązywać w sposób zgodny z celami odnośnych unijnych przepisów ochrony środowiska⁽¹⁷⁷⁾.

4.6. Środki tymczasowe

Sąd krajowy rozpatrujący spór regulowany przez unijne prawo ochrony środowiska musi mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych.

170. Środki tymczasowe – w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus zwane wstrzymaniem wykonania kwestionowanego działania – umożliwiają sądowi zadecydowanie, że sporna decyzja lub akt prawny nie zostaną wykonane lub że zanim sąd wyda ostateczny wyrok w tej sprawie, zostaną wprowadzone określone pozytywne środki. Chodzi o to, by uniknąć szkód powstałych w wyniku decyzji lub działania, które mogą ostatecznie okazać się niezgodne z prawem.

171. W sprawie Križan, która dotyczyła zezwoleń dla składowisk odpadów, do TSUE zwrócono się z pytaniem, czy przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości obecnie zawarte w dyrektywie 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych dopuszczają zastosowanie środków tymczasowych (mimo że konkretnie o nich nie wspominają). Trybunał orzekł, że wniesienie środka zaskarżenia przewidzianego w art. 15a [ówczesnej] 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 zezwolenia. Znaczy to, że zagwarantowanie skuteczności prawa do wniesienia środka zaskarżenia

⁽¹⁷²⁾ Sprawa C-420/11 Leth, pkt 36 i 38.

⁽¹⁷³⁾ Sprawa C-420/11 Leth, pkt 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Sprawa C-420/11 Leth, pkt 46.

⁽¹⁷⁵⁾ Sprawa C-399/14 Grüne Liga Sachsen, pkt 75.

⁽¹⁷⁶⁾ Dlatego, że TSUE przedstawił wymóg, zgodnie z którym przyszłość mostu należy rozpatrzyć w kontekście art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG. Wymaga ona zastosowania środków wyrównawczych, jeżeli przedsięwzięcie powodujące szkodę zostanie dopuszczone z uwagi na brak rozwiązań alternatywnych oraz nadrzędny interes publiczny.

⁽¹⁷⁷⁾ Zob. również sprawa C-104/15 Komisja przeciwko Rumunii, pkt 95, w odniesieniu do znaczenia, jakie ma uwzględnianie wymogów dotyczących wyników przy rozwiązywaniu kwestii niezgodności z wymogami. Sprawa dotyczyła art. 4 i 13 ust. 2 dyrektywy 2006/21/WE w sprawie odpadów górniczych.

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 pozwolenia ⁽¹⁷⁸⁾.

172. W sprawie Križan TSUE przypomniał również, że możliwość zastosowania środków tymczasowych jest ogólnym wymogiem porządku prawnego UE. W przypadku braku przepisów UE, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, ustanowienie szczegółowych warunków przyznawania środków tymczasowych jest zadaniem państw członkowskich.
173. TSUE określił kryteria dotyczące decyzji w sprawie wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, w zakresie, w jakim sam posiada jurysdykcję. Wydane przez niego postanowienia, w tym w dziedzinie prawa ochrony środowiska UE, odnoszą się do konieczności przedstawienia Trybunałowi sprawy *prima facie* oraz informacji na temat jej pilnego charakteru i wagi poszczególnych wchodzących w grę interesów ⁽¹⁷⁹⁾.

5. KOSZTY

5.1. Wprowadzenie

Państwa członkowskie muszą zapewnić, by sądowe procedury odwoławcze służące do zaskarżenia decyzji, działań i zaniechań, odnoszących się do unijnego prawa ochrony środowiska, nie były zbyt kosztowne.

174. Koszty sądowej procedury odwoławczej są ważnym czynnikiem zniechęcającym potencjalnych skarżących do wnoszenia spraw przed sądem krajowym. Jest to prawdą szczególnie w sprawach związanych z ochroną środowiska, które są często wszczynane w celu ochrony ogólnego interesu publicznego oraz bez perspektywy korzyści finansowych. Po porównaniu potencjalnych korzyści wynikających z wniesienia sprawy przed sądem z ryzykiem poniesienia wysokich kosztów postępowania sądowego zainteresowana społeczność może nie zdecydować się na wniesienie o kontrolę sądową, nawet w uzasadnionych przypadkach.
175. Aby ograniczyć odstraszący charakter kosztów, konwencja z Aarhus w art. 9 ust. 4 stanowi, że procedury kontroli, o których mowa w art. 9 ust. 1, 2 i 3 będą niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Ponieważ jest to wymóg pomocniczy wobec postanowień art. 9 ust. 1, 2 i 3 konwencji z Aarhus, postanowienie art. 9 ust. 4 dotyczące kosztów ma znaczenie z punktu widzenia różnych rodzajów skarg związanych z prawem ochrony środowiska w UE, jakie obejmują te postanowienia ⁽¹⁸⁰⁾.
176. Niektóre dyrektywy unijne zawierają wyraźny wymóg dotyczący kosztów określony na podstawie brzmienia art. 9 ust. 4 ⁽¹⁸¹⁾. Istnieje już orzecznictwo TSUE, które interpretuje poświęcone kosztom przepisy dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych ⁽¹⁸²⁾, które to przepisy są oparte na postanowieniu zawartym w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus.
177. Następnie, w sprawie Edwards i Pallikaropoulos, TSUE orzekł, że wymóg, aby koszty procedury nie były dyskryminacyjne wiąże się w dziedzinie środowiska z wymogiem przestrzegania prawa do skutecznej skargi, któremu poświęcony został art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także z zasadą skuteczności, zgodnie z którą zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione ⁽¹⁸³⁾. Uregulowania dotyczące kosztów muszą być zatem ukształtowane w taki sposób, aby gwarantować skuteczne wykonywanie praw przyznanych przez UE.
178. W związku z tym TSUE opracował szereg kryteriów mających na celu uniknięcie sytuacji, w której koszty postępowania sądowego są dyskryminacyjne.

⁽¹⁷⁸⁾ Sprawa C-416/10 Križan, pkt 109.

⁽¹⁷⁹⁾ Zob. na przykład sprawa Komisja przeciwko Malcie, C-76/08 R. Pkt 21 stanowi, że: Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki tymczasowe mogą zostać zarządzone przez sędziego rozpatrującego wniosek jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, iż ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione oraz że są one pilne w tym sensie, iż ich zarządzenie i wykonanie przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Sędzia rozpatrujący wniosek o zastosowanie środków tymczasowych dokonuje także, w odpowiednim przypadku, wyważenia wchodzących w grę interesów (zob. m.in. postanowienie w sprawie C-404/04 P-R Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji, Rec. [2005], s. I-3539, pkt 10 oraz cytowany w nim wyrok). Punkt 22 stanowi, że przesłanki te mają charakter kumulatywny w takim znaczeniu, że brak spełnienia jednej z nich uzasadnia odmowę zastosowania środków tymczasowych (zob. m.in. postanowienie w sprawie Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji, pkt 11 oraz cytowany w nim wyrok).

⁽¹⁸⁰⁾ Zob. również sprawa C-268/06 Impact, pkt 51.

⁽¹⁸¹⁾ Art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; art. 25 ust. 4 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 23 dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III).

⁽¹⁸²⁾ Sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii; C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos; sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

⁽¹⁸³⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 33.

5.2. Kryteria służące do oceny wysokości kosztów

Wymóg, zgodnie z którym kontrola sądowa nie może być dyskryminacyjna ze względu na koszty, jest przedmiotem interpretacji na poziomie UE. Odnosi się on do wszystkich kosztów związanych z uczestnictwem w procedurze, w tym kosztów gwarancji finansowych, jakie musi przedstawić skarżący, i do wszystkich etapów procedury. Jeśli chodzi o ewentualne koszty, skarżący mają prawo do racjonalnej przewidywalności. W sytuacji gdy sąd krajowy jest upoważniony do określenia, jakie koszty powinien ponieść skarżący, jeśli przegra sprawę, może on wziąć pod uwagę względy subiektywne związane ze skarżącym, gwarantując jednocześnie, że koszty nie będą obiektywnie nieracjonalne.

a) Sądy krajowe i przepisy dotyczące kosztów

179. Art. 3 ust. 8 konwencji z Aarhus stanowi, że kompetencja sądów krajowych do orzekania o uzasadnionych kosztach w postępowaniu sądowym pozostaje nienaruszona. Orzecznictwo TSUE potwierdza także, że przepis dotyczący kosztów nie stoi na przeszkodzie, by sądy krajowe podejmowały decyzje w sprawie kosztów ⁽¹⁸⁴⁾.
180. Jednak na mocy art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus koszty nie mogą być dyskryminacyjne. W związku z tym TSUE potwierdził, że interpretacja pojęcia niedyskryminacyjne koszty nie należy wyłącznie do ustawodawstwa krajowego, a także, że w interesie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, jak i zasady równości, pojęcie to musi być interpretowane w sposób autonomiczny i jednolity w całej Unii Europejskiej ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Trybunał odnotował, że zgodnie z wymogami dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, zgodnie z którymi procedury nie mogą być dyskryminujące ze względu na koszty, nie można uniemożliwić objętem tym wymogiem osobom wszczynania lub kontynuowania postępowania z wchodzącej w zakres stosowania tych przepisów skargi ze względu na mogące wynikać z tego faktu obciążenie ⁽¹⁸⁶⁾.
182. TSUE rozważył to, w jaki sposób zastrzeżenie dotyczące kosztów jest zapisane w prawie krajowym. TSUE orzekł, że transpozycja ⁽¹⁸⁷⁾ powinna zapewnić wystarczającą przewidywalność dla skarżącego, zarówno co do tego, czy to on ponosi koszty postępowania sądowego, jak i co do ich wysokości ⁽¹⁸⁸⁾.
183. TSUE orzekł, że zastrzeżenie dotyczące kosztów należy interpretować w kontekście wszystkich kosztów wynikających z udziału w postępowaniu sądowym ⁽¹⁸⁹⁾. W związku z tym należy wziąć pod uwagę wszystkie koszty poniesione przez daną stronę postępowania, takie jak koszty reprezentacji prawnej, opłat sądowych, dowodów i opinii biegłych.
184. Ponadto w kontekście środków tymczasowych TSUE wyjaśnił, że przepis dotyczący kosztów ma zastosowanie również do kosztów finansowych wynikających z zastosowania środków, od których sąd krajowy może uzależnić wprowadzenie środków zabezpieczających w ramach sporów powstałych w związku z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz dyrektywą 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych ⁽¹⁹⁰⁾. Zbadał on również dokładniej koszty związane z gwarancjami finansowymi (takie jak obligacje lub zabezpieczenia wzajemne dotyczące odszkodowania), jakie skarżący musi zapewnić jako rekompensatę za opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia, które wynikają z przegranego postępowania sądowego. Z jednej strony Trybunał stwierdził, że wymogu, zgodnie z którym koszty postępowania nie mogą być zbyt wysokie, nie można interpretować w ten sposób, że wyklucza on natychmiastowe ustanowienie gwarancji finansowej, jeżeli prawo krajowe przewiduje jej ustanowienie ⁽¹⁹¹⁾. Z drugiej strony Trybunał wykażał, że zadaniem sądu orzekającego w tym przedmiocie jest upewnienie się, że wynikające stąd ryzyko finansowe dla strony powodowej również zawiera się w rozmaitych kosztach związanych z postępowaniem, gdy sąd ten dokonuje oceny kwestii braku dyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowania ⁽¹⁹²⁾.
185. Kolejne kryterium odnosi się do instancji sądowych, do których ma zastosowanie przepis dotyczący kosztów. TSUE wyjaśnił, że ma ono zastosowanie na wszystkich etapach postępowania, tzn. nie tylko na etapie postępowania w pierwszej instancji, lecz również na etapie postępowania odwoławczego lub drugiego odwołania ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 92.

⁽¹⁸⁵⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 29–30.

⁽¹⁸⁶⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 35.

⁽¹⁸⁷⁾ Orzecznictwo dotyczy przepisów w sprawie kosztów zawartych w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, które są objęte obowiązkiem transpozycji odnoszącym się do dyrektyw.

⁽¹⁸⁸⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 58.

⁽¹⁸⁹⁾ Sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 66. Analogicznie odnosi się to także do dyrektywy 2012/18/UE (Seveso III).

⁽¹⁹¹⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 67.

⁽¹⁹²⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 68.

⁽¹⁹³⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 45 i 48.

b) *Stosowanie zasady „przegrywający płaci” i innych metod podziału kosztów przy podejmowaniu decyzji w sprawie kosztów*

186. TSUE odniósł się do tego, w jaki sposób sądy krajowe powinny stosować zasadę „przegrywający płaci” przy podejmowaniu decyzji w sprawie kosztów, jakie ma ponieść skarżący, który przegrał sprawę. Zgodnie z tą zasadą sąd krajowy może nakazać, aby przegrana strona pokryła całość kosztów postępowania, w tym koszty poniesione przez stronę przeciwną. W orzecznictwie ustalono, że dla decyzji sądu krajowego w sprawie kosztów ważne są zarówno względy subiektywne, jak i obiektywne. W orzecznictwie odrzucono tezę, zgodnie z którą koszty nałożone na skarżącego nie mogą być dyskryminacyjne tylko dlatego, że jest on stroną, która wnosi sprawę do sądu ⁽¹⁹⁴⁾.
187. Elementy subiektywne to między innymi:
- sytuacja finansowa danej osoby,
 - to, czy skarżący ma uzasadnione szanse na wygranie sprawy,
 - znaczenie sprawy dla skarżącego, jak i dla ochrony środowiska,
 - złożoność odnośnych przepisów i procedur, oraz
 - potencjalnie niepoważny charakter sprawy na poszczególnych etapach ⁽¹⁹⁵⁾.
188. Biorąc pod uwagę indywidualną sytuację skarżącego (kryterium subiektywne) oraz indywidualne okoliczności sprawy, sąd krajowy powinien zastosować kryterium obiektywne, mające na celu zapewnienie, że koszty nie są obiektywnie nieracjonalne. Trybunał podkreślił tę kwestię w kontekście znaczenia, jakie ma zaangażowanie obywateli i ich stowarzyszeń w działania na rzecz ochrony środowiska ⁽¹⁹⁶⁾. Koszty postępowania sądowego nie powinny zatem przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani w żadnym wypadku nie wydawać się obiektywnie nieracjonalne ⁽¹⁹⁷⁾.
189. Jeżeli stosuje się zasadę „przegrywający płaci”, przydatne może być zastosowanie górnego limitu kosztów. Zapewnia to większą przewidywalność ryzyka związanego z kosztami i lepszą kontrolę nad nim. Obejmuje to mechanizm ochronny – decyzję w sprawie kosztów – zgodnie z którą na początku postępowania ustanawia się górny limit kosztów, jakie będą musieli zapłacić skarżący w razie przegranej, i analogiczny limit dotyczący kwoty, jaką będą mogli otrzymać w razie wygranej. W przypadku jednostronnego ograniczenia kosztów, które musi ponieść skarżący w razie przegranej, koszty te są ograniczone do określonej kwoty w celu zwiększenia przewidywalności ryzyka finansowego. W dwustronnym mechanizmie ograniczania kosztów kwota, jaką organ publiczny musi wypłacić skarżącemu w razie jego wygranej, jest również ograniczona, a wszelkie nadwyżki musi zapłacić sam skarżący.
190. TSUE zbadał system ograniczania kosztów w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i stwierdził, że co do zasady możliwość, aby sąd rozpatrujący sprawę wydał ochronną decyzję w sprawie kosztów, zwiększa przewidywalność kosztów postępowania i przyczynia się do poszanowania wymogu, by koszty nie były dyskryminujące ⁽¹⁹⁸⁾. Trybunał uznał jednak, że kilka konkretnych cech systemu ograniczania kosztów stosowanego w państwach członkowskich – takich jak brak obowiązku przyznania ochrony w sytuacji, gdy koszty postępowania są obiektywnie nieracjonalne, oraz wyłączenie ochrony w sytuacji, gdy w sprawie chodzi wyłącznie o indywidualny interes skarżącego – oznacza, że system ten nie stanowi metody gwarantującej spełnienie wymogu ograniczania dyskryminujących kosztów.
191. Rozumowanie, jakie Trybunał zastosował do systemu ograniczania kosztów w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przez analogię można stosować do innych metod podziału kosztów. W związku z tym, jeżeli sąd krajowy ma swobodę uznania, by orzec, że każda ze stron, w tym skarżący, który wygrał sprawę, ma zapłacić swoje własne koszty (równoległy podział kosztów), należy wziąć pod uwagę kryterium wskazane przez TSUE, zgodnie z którym koszty postępowania nie mogą być obiektywnie nieracjonalne. Nałożenie na skarżącego obowiązku poniesienia swoich własnych kosztów, nawet jeżeli wygra on sprawę, może być uważane za nieuzasadnione i może zostać uznane za z natury niezgodne z wymogami art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, który mówi o tym, że procedury muszą być bezstronne i oparte na zasadzie równości.
192. Jednostronne przesunięcie kosztów to sytuacja, w której wygrywający sprawę skarżący może odzyskać swoje własne koszty (tak jak zgodnie z zasadą „przegrywający płaci”), ale przegrywający skarżący jest częściowo lub

⁽¹⁹⁴⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 43.

⁽¹⁹⁵⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 42.

⁽¹⁹⁶⁾ Sprawa C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 40.

⁽¹⁹⁷⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 47.

⁽¹⁹⁸⁾ C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 54.

w całości zwalniany z obowiązku zapłacenia kosztów drugiej strony. Przeniesienie kosztów może na przykład polegać na pokryciu przez państwo części kosztów ponoszonych przez skarżącego – jak w przypadku gdy uznaje się, że przedmiotem sporu jest ważny interes publiczny. W związku z tym jednostronne przesunięcie kosztów posiada cechy, które mogą uzupełniać ewentualne niedociągnięcia innych metod podziału kosztów (w tym sensie, że lepiej spełnia wymóg, zgodnie z którym koszty nie mogą być obiektywnie nieracjonalne, a procedury muszą być bezstronne i oparte na zasadzie równości).

193. Niektóre systemy przesuwania kosztów podlegają różnym warunkom, co ma na celu ograniczenie ich stosowania, a sądy krajowe, których zadaniem jest podział kosztów, stosują przy podziale kosztów kryteria takie jak waga sprawy, oddziaływanie na środowisko, waga naruszenia prawa lub zachowanie stron. Jednak zbyt duża swoboda uznania może sprawić, że koszty będą mniej przewidywalne, a jest to aspekt w orzecznictwie TSUE uznany za ważny, zwłaszcza w sytuacji gdy postępowanie sądowe pociąga za sobą wysokie koszty adwokackie. Może to również doprowadzić do tego, że system nie spełni kryterium, zgodnie z którym koszty nie mogą być obiektywnie nieracjonalne ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3. Pomoc prawna

194. Zgodnie z art. 9 ust. 5 konwencji z Aarhus umawiające się strony powinny rozważyć stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości lub bariery o innym charakterze. Przepis ten nie wymaga stworzenia systemu pomocy prawnej, a przepisy unijnego prawa wtórne nie poruszają tej kwestii. Państwa członkowskie mogą zatem zdecydować, czy utworzyć system pomocy prawnej, który mógłby przyczynić się do zmniejszenia ryzyka związanego z kosztami spraw sądowych w dziedzinie ochrony środowiska. Jednak to, że istnieje system pomocy prawnej, nie oznacza samo w sobie, że koszty nie są zbyt wysokie, jeżeli przyznanie pomocy prawnej jest uzależnione od wysokości dochodów i dostępne wyłącznie dla osób fizycznych. Wynika to z faktu, że wymóg, zgodnie z którym koszty nie mogą być dyskryminujące, stosuje się do osób zdolnych do zapłaty, jak również do stowarzyszeń.
195. Równocześnie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 47 akapit trzeci Karty praw podstawowych *pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*. Postanowienie to pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru środków, jakie mogą zastosować, by zagwarantować stronom pomoc prawną w celu zapewnienia im skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Tym samym państwa członkowskie mają możliwość ustanowienia systemów pomocy prawnej w sposób, który same uznają za stosowny. Przykłady obejmują dostęp do porady przedprocesowej, pomoc prawną i reprezentowanie przed sądem oraz zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych lub pomoc związaną z tymi kosztami. Prawo do pomocy prawnej nie ma charakteru bezwzględne i może podlegać ograniczeniom, podobnie jak prawo dostępu do sądu. Państwa członkowskie mają zatem swobodę formułowania warunków dotyczących przyznawania pomocy prawnej w oparciu, na przykład, o szanse skarżącego na wygranie sprawy. Warunki te nie mogą jednak pozbawiać jednostek prawa do „praktycznego i skutecznego” dostępu do wymiaru sprawiedliwości ⁽²⁰⁰⁾.

6. TERMINY, TERMINOWOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ PROCEDUR

Państwa członkowskie mają prawo wymagać, aby składający wnioski o kontrolę sądową w sprawach dotyczących środowiska robili to w wyznaczonym, rozsądnym terminie. Zgodnie z art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus państwa członkowskie muszą dopilnować, by sądowe procedury odwoławcze były przeprowadzane w sposób terminowy.

196. Do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych ma zastosowanie szereg czynników: skarżący muszą wnieść sprawę w określonym terminie, a procedury kontroli sądowej powinny być prowadzone w sposób terminowy.
197. W sprawie Stadt Wiener Neustadt TSUE potwierdził, że wyznaczanie rozsądnych terminów wniesienia skargi w interesie pewności prawa jest zgodne z przepisami UE. Chroni to zarówno jednostkę, jak i organ władzy publicznej ⁽²⁰¹⁾.
198. Terminowość postępowań sądowych ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania skuteczności kontroli sądowej. W związku z tym zgodnie z art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus procedury, o których mowa w art. 9 ust. 1, 2 i 3, muszą się odbywać terminowo.
199. Terminowość procedur służy kilku celom. Zapewnia ona jasność prawa i umożliwia rozpatrywanie skarg bez zbędnej zwłoki. Długotrwałe procedury powodują wzrost kosztów postępowania sądowego, bardziej obciążając finansowo strony sporu sądowego; mogą one również powodować opóźnienia w realizacji przedsięwzięć i prowadzeniu innych rodzajów działalności gospodarczej, które zostaną ostatecznie uznane za zgodne z prawem. Terminowość procedur jest zatem w interesie nie tylko skarżących w związku z kwestiami środowiskowymi, ale wszystkich stron sporu sądowego, w tym podmiotów gospodarczych.

⁽¹⁹⁹⁾ Sprawa C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 47.

⁽²⁰⁰⁾ Zob. „Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych”, art. 47 ust. 3.

⁽²⁰¹⁾ Sprawa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt, pkt 41.

200. Wymóg określony w art. 9 ust. 4 konwencji, zgodnie z którym procedury te muszą być terminowe, nie jest na tyle jednoznaczny i bezwarunkowy, aby mógł być stosowany bezpośrednio i w związku z tym, aby wywołać skutki prawne, musi zostać przetransponowany do prawa krajowego.
201. Ogólny obowiązek zapewnienia rozsądnego czasu trwania postępowania jest również zapisany w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych, który odpowiada art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka dotyczącej prawa do rzetelnego procesu sądowego.

7. INFORMACJE PRAKTYCZNE

Należy zapewnić społeczeństwu praktyczne informacje dotyczące sądowych procedur odwoławczych.

202. Zgodnie z art. 9 ust. 5 konwencji z Aarhus każda ze stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do [...] sądowych środków odwoławczych. Obowiązek informowania społeczeństwa o przysługujących mu prawach do dostępu do wymiaru sprawiedliwości został także uwzględniony w niektórych unijnych przepisach prawa wtórnego, które transponują wymogi konwencji z Aarhus ⁽²⁰²⁾. Obowiązek informowania opinii publicznej ma zastosowanie do procedur przewidzianych w art. 9 ust. 1, 2 oraz 3 konwencji.
203. W odniesieniu do wymogu aktualnie zapisanego w art. 11 ust. 5 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ⁽²⁰³⁾ w swoim wyroku w sprawie Komisja przeciwko Irlandii TSUE podkreślił, że obowiązek podania do publicznej wiadomości praktycznych informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych [...] należy interpretować jako obowiązek osiągnięcia konkretnego celu, którego realizację powinny zagwarantować państwa członkowskie ⁽²⁰⁴⁾. Trybunał orzekł również, że w braku szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego dotyczącego informacji o prawach przyznanych społeczeństwu, samo udostępnienie w drodze publikacji lub drogą elektroniczną przepisów o administracyjnych i sądowych procedurach odwoławczych, jak również ewentualny dostęp do orzeczeń sądowych nie mogą być uznane za zagwarantowanie w sposób wystarczająco jasny i ścisły, że zainteresowana społeczność będzie w stanie poznać swe prawa dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska ⁽²⁰⁵⁾.
204. Państwa członkowskie mają dużą swobodę uznania co do tego, w jaki sposób spełnią ten wymóg. Jednak sprawa Komisja przeciwko Irlandii potwierdza, że nie wystarczy, aby państwa członkowskie tylko publikowały krajowe przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz udostępniały odpowiednie krajowe orzeczenia sądowe. Odwołanie się TSUE do wymogu zapewnienia, że zainteresowana społeczność zostanie poinformowana o swoich prawach dostępu do wymiaru sprawiedliwości w wystarczająco jasny i precyzyjny sposób, wskazuje na to, że istnieje potrzeba, by państwa członkowskie rozważyły, po pierwsze, kto powinien być adresatem informacji, po drugie, jaka powinna być treść tych informacji oraz, po trzecie, w jakiej formie należy te informacje zaprezentować.
205. Jeśli chodzi o adresatów, należy zagwarantować, że informacje będą mogły dotrzeć do szerokiej i reprezentacyjnej części społeczeństwa. Samo publikowanie praktycznych informacji na stronie internetowej może być niewystarczające, biorąc pod uwagę, że znaczna część społeczeństwa może nie mieć dostępu do zasobów internetowych. Choć jest to skuteczne i wydajne narzędzie, należy uzupełnić je za pomocą innych kanałów komunikacyjnych.
206. Jeśli zaś chodzi o treść, informacje na temat procedury odwoławczej powinny obejmować wszystkie aspekty istotne z punktu widzenia członków społeczności, które pozwolą im zdecydować, czy wnieść sprawę do sądu, czy nie.
207. Informacje powinny być kompletne, dokładne i aktualne ⁽²⁰⁶⁾ oraz podkreślać istotne zmiany, jakie zachodzą w procedurach odwoławczych. Wykorzystanie nieaktualnych lub wprowadzających w błąd informacji może mieć poważne konsekwencje i należy wprowadzić uregulowania, które pomogą temu przeciwdziałać. Należy podać informacje o wszystkich źródłach prawa stosowanych w celu określenia warunków dostępu, łącznie z orzecznictwem krajowym, w przypadku gdy to odgrywa ważną rolę.
208. Jeśli chodzi o sposób przedstawiania informacji, to powinny być one sformułowane klarownie i zrozumiale dla osób niebędących prawnikami.
209. W tym kontekście ma również znaczenie art. 3 ust. 3 konwencji z Aarhus, który przewiduje, że *każda ze Stron będzie wspierać edukację ekologiczną i wiedzę społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza o tym, jak w sprawach dotyczących środowiska uzyskiwać dostęp do informacji, uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i uzyskiwać dostęp do wymiaru sprawiedliwości*.

⁽²⁰²⁾ Na przykład art. 11 ust. 5 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

⁽²⁰³⁾ Wcześniej art. 10 ust. 6 dyrektywy 85/337/EWG.

⁽²⁰⁴⁾ Sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 97 (podkreślenie dodane).

⁽²⁰⁵⁾ Sprawa C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 98.

⁽²⁰⁶⁾ Zob. także informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości dostępne w portalu „e-Sprawiedliwość”, który musi być regularnie aktualizowany przez państwa członkowskie: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-en.do

D. WNIOSKI

210. Z przeprowadzonej analizy wynika, że zgodnie z interpretacją TSUE aktualnie obowiązujące wymogi zawarte w dorobku prawnym UE, w szczególności te wynikające z przepisów wtórnego prawa ochrony środowiska UE oraz ze zobowiązań międzynarodowych, już teraz zapewniają spójne ramy w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Istniejące wymogi odnoszą się do wszystkich kluczowych aspektów tego zagadnienia i zapewniają społeczeństwu, w tym organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska, prawo do wnoszenia spraw do sądów krajowych, prawo do wyegzekwowania prawidłowego zbadania tych spraw i prawo do skutecznej ochrony prawnej. Kolejne wyroki wydane przez TSUE w ciągu ostatnich dziesięciu lat pokazują, jak bardzo Trybunał ceni dostęp do sądów krajowych jako metodę zapewniania skuteczności prawa UE. Wnoszenie spraw do sądów krajowych jest nie tylko metodą podważania decyzji, działań lub zaniechań organów publicznych państw członkowskich w oparciu o unijne prawo ochrony środowiska. W ramach odesłań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE umożliwia ono również TSUE orzekanie o wykładni i ważności aktów prawnych UE.
211. Niniejszy komunikat ma na celu ułatwienie społeczeństwu dostępu do sądów krajowych poprzez wyjaśnienie wykładni obowiązujących wymogów prawnych. W ten sposób przyczynia się on do lepszego stosowania prawa UE. Jego celem jest zapewnienie pomocy państwom członkowskim, sądom krajowym, przedstawicielom zawodów prawniczych i społeczeństwu. Z kolei Komisja będzie z zainteresowaniem śledzić, w jaki sposób beneficjenci wykorzystają tę pomoc oraz w jakim kierunku będą się rozwijały praktyki związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w całej UE.
212. Rola TSUE pozostaje nadrzędna w zakresie wykładni prawa UE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem, w tym w odniesieniu do interpretacji wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 TUE w sprawie skutecznej ochrony sądowej. W tej kwestii istniejące orzecznictwo jest wynikiem owocnej współpracy TSUE i sądów krajowych w kontekście art. 267 TFUE. Można oczekiwać, że ta współpraca ta będzie kontynuowana. Komisja będzie uważnie śledzić i oceniać nowe orzecznictwo TSUE w tej dziedzinie i rozważy aktualizację niniejszego komunikatu w przyszłości, gdyby okazało się to niezbędne.
-

ZAŁĄCZNIK I

Wykaz odnośnego orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska:

- Wyrok z dnia 30 maja 1991 r., Komisja przeciwko Niemcom C- 361/88, EU:C:1991:224
- Wyrok z dnia 17 października 1991 r., Komisja przeciwko Niemcom C-58/89, EU:C:1991:391
- Wyrok z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld C-72/95, EU:C:1996:404
- Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech C-284/95, EU:C:1998:352
- Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., Standley C-293/97, EU:C:1999:215
- Wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r., Komisja przeciwko Francji C-374/98, EU:C:2000:670
- Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells C-201/02, EU:C:2004:12
- Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenzee C-127/02, EU:C:2004:482
- Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet C-432/05, EU:C:2007:163
- Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek C-237/07, EU:C:2008:447
- Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact C-268/06, EU:C:2008:223
- Wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja przeciwko Irlandii C-215/06, EU:C:2008:380
- Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja przeciwko Irlandii C-427/07, EU:C:2009:457
- Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor C-75/08, EU:C:2009:279
- Wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården C-263/08, EU:C:2009:631
- Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz C-115/09, EU:C:2011:289
- Wyrok z dnia 18 października 2011 r., Boxus połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667
- Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., LZ I C-240/09, EU:C:2011:125
- Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348
- Wyrok z dnia 16 lutego 2012 r., Solvay i in. C-182/10, EU:C:2012:82
- Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie C-41/11, EU:C:2012:103
- Wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan C-416/10, EU:C:2013:8
- Wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Leth C-420/11, EU:C:2013:166
- Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos C-260/11, EU:C:2013:221
- Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit C-583/11P, EU:C:2013:625
- Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Altrip C-72/12, EU:C:2013:712
- Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal and Shirley C-279/12, EU:C:2013:853
- Wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu C-530/11, EU:C:2014:67
- Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., Client Earth C-404/13, EU:C:2014:2382
- Wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex C-71/14, EU:C:2015:656
- Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja przeciwko Niemcom C-137/14, EU:C:2015:683
- Wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen C-399/14, EU:C:2016:10
- Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Komisja przeciwko Rumunii C-104/15, EU:C:2016:581
- Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Gruber C-570/13, EU:C:2015:683
- Wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r., Association France Nature Environnement C-379/15, EU:C:2016:603
- Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., LZ II C-243/15, EU:C:2016:838
- Wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Eco-Emballages C-313/i C-530/15, EU:C:2016:859
- Wyrok z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt C-348/15, EU:C:2016:882
- Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Malcie C-76/08 R, EU:C:2008:252
- Opinia 1/09, *Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych*, EU:C:2011:123

ZAŁĄCZNIK II

Cytowane akty prawne UE

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1).

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dyrektywa w sprawie odpadów opakowaniowych) (Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10).

Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (dyrektywa w sprawie wody pitnej) (Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 32). Zastępuje ona dyrektywę 80/778/EWG.

Rozporządzenie (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (rozporządzenie w sprawie ozonu), (Dz.U. L 244, 29.9.2000, s. 1). Zastępuje ono rozporządzenie (WE) nr 3093/94.

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ramowa dyrektywa wodna) (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) (Dz.U. L 197, 21.7.2001 s. 30).

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

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 dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (dyrektywa przewidująca udział społeczeństwa) (Dz.U. L 156 z 25.6.2003, s. 17).

Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko) (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).

Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (2005/370/WE) (Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1).

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

Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (dyrektywa w sprawie jakości wody w kąpieliskach) (Dz.U. L 64 z 4.3.2006, s. 37).

Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (dyrektywa w sprawie odpadów kopalnianych) (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15).

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (dyrektywa INSPIRE) (Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1).

Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz.U. C 303 z 14.12.2007, s. 17).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dyrektywa w sprawie jakości powietrza) (Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów) (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia) (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych) (Dz.U. L 334 z 22.11.2008, s. 17).

Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko) (Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1). Zastępuje ona dyrektywę 85/337/EWG.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (dyrektywa Seveso III lub dyrektywa dotycząca zagrożeń poważnymi awariami) (Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1).

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE (dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji lub dyrektywa NEC) (Dz.U. L 344 z 17.12.2016, s. 1).
