

Anna Kalisz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-9855-0067

anna.kalisz@umcs.pl

Prawo do sądu w sprawach dotyczących ochrony klimatu w świetle Konwencji z Aarhus a orzecznictwo sądowoadministracyjne

ABSTRAKT

Prawo klimatu stanowi bardzo dynamiczną gałąź prawa. Jest regulowane multicentrycznie, gdyż jako problem globalny potrzebuje szerszych niż państwowe rozwiązań systemowych. Ochrona klimatu może się odbywać również poprzez realizację praw człowieka, w tym prawa do sądu. Do wielopoziomowej regulacji jako *lex generalis* dochodzi więc regulacja *lex specialis*, w myśl której prawo do sądu uregulowano w ujęciu kolektywnym i powiązano *stricte* z prawem klimatu w art. 9 Konwencji z Aarhus. Celem teoretycznym i pośrednim artykułu jest zaakcentowanie związku prawa ochrony środowiska w ogólności, a prawa klimatu w szczególności, z prawami człowieka na przykładzie prawa do sądu. Celem bezpośrednim i praktycznym jest ukazanie w sposób przekrojowy roli Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Istotą problemu stanowi uznanie braku bezpośredniej skuteczności Konwencji, co osłabia wspomnianą ochronę. Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a analiza dotychczasowego orzecznictwa może mieć wartość poznawczą dla praktyki. Pierwsza część zawiera rys teoretycznoprawny i dotyczy zagadnień wprowadzających, ukazując połączenia praw człowieka z prawem klimatu oraz zakres obowiązywania Konwencji z Aarhus. Druga część dotyczy materiałów i metod badawczych oraz zawiera analizę przepisów art. 9 Konwencji dokonaną przy użyciu metody logiczno-językowej i celowościowej wykładni. W części trzeciej ukazano – niekiedy niebudzące kontrowersji, niekiedy dyskusyjne – rezultaty poszukiwań interpretacyjnych dokonywanych przez NSA. Orzekając w sprawach środowiskowych wynikających z polskiego prawa administracyjnego, NSA współstosuje z prawem krajowym akty normatywne należące do prawa europejskiego, w tym także Konwencję. Jednak sposób sformułowania jej przepisów wyklucza, w myśl linii orzecniczej, możliwość ich bezpośredniego zastosowania, podnosząc tym samym ważkość działań legislacyjnych, a sądy administracyjne nie mogą zastąpić w tym zakresie ustawodawcy. W ramach konkluzji podkreślono, że implementacja Konwencji jest „zasadniczo prawidłowa”, co nie oznacza jednak implementacji w pełni realizującej *Aarhus-type principles*.

Słowa kluczowe: Konwencja z Aarhus; ochrona klimatu; prawo ochrony środowiska; prawo klimatu; prawa człowieka; sądy administracyjne; orzecznictwo

Ochrona prawna w sprawach z zakresu ochrony środowiska nie służy [...] z reguły indywidualnym interesom [...], lecz także lub nawet wyłącznie interesowi ogólnemu¹.

WPROWADZENIE

Prawo ochrony środowiska jest obecnie jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się (choć zarazem najmłodszych) gałęzi prawa. Stanowi też przykład interdyscyplinarności i multicentryczności, co czyni go zagadnieniem skomplikowanym z punktu widzenia polityki prawa, w tym polityki jego stosowania. Interdyscyplinarność² widoczna jest zarówno w ramach wewnętrznej, jak i zewnętrznej integracji nauk prawnych³. W aspekcie wewnętr-

¹ Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie C-260/11, *Edwards*.

² Szerzej zob. *Klimatyczne ABC. Interdyscyplinarne podstawy współczesnej wiedzy o zmianie klimatu*, red. M. Budziszewska, A. Kardaś, Z. Bohdanowicz, Warszawa 2021, passim.

³ Więcej na temat integracji nauk prawnych zob. *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, cz. 1, Łódź 2014, s. 7–8.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nym oznacza wkraczanie w inne gałęzie prawa (w tym w analizowane tu w szczególności prawo praw człowieka), natomiast zewnętrzna integracja przejawia się w kształtowaniu regulacji prawnych w oparciu o nauki pozaprawne, głównie przyrodnicze, co koresponduje też z postulatami o wzajemnym korzystaniu z dorobku różnych dyscyplin⁴. Multicentryczność z kolei polega na regulowaniu kwestii środowiskowych na wszystkich poziomach prawa: międzynarodowym, regionalnym i krajowym, oraz – co najważniejsze – na dostrzeganiu, że jako problem globalny potrzebuje szerszych niż państwowe rozwiązań systemowych.

Prawne pojęcie środowiska⁵ ma szeroki zakres przedmiotowy⁶, obejmuje bowiem m.in. takie jego elementy odnawialne jak przyroda, a także elementy nieodnawialne, jak klimat, który również jest przedmiotem ochrony prawnej. Jego zmiany są problemem dostrzeganym na poziomie globalnym, europejskim i krajowym, a prawo ich dotyczące charakteryzuje się dużą dynamiką, która wydaje się wciąż rosnąć – zarówno w obszarze tworzenia, jak i stosowania prawa⁷. Stąd tzw. prawo klimatu (zwane też prawem zmian klimatu), stanowiące jeszcze młodszą i potrzebującą efektywnych działań z zakresu polityki prawa subgałąź prawa ochrony środowiska. Znajduje się ono wciąż *in statu nascendi*, jednak związek z multicentryczną ochroną praw człowieka jest wyraźnie widoczny, ochrona klimatu może odbywać się bowiem również poprzez realizację praw człowieka, w tym prawa do sądu.

Obecnie w polskim porządku prawnym prawo do sądu (nazywane także prawem do wymiaru sprawiedliwości lub prawem do rzetelnego procesu sądowego) regulowane jest na poziomie konstytucyjnym (art. 45 ust. 2 Konstytucji RP⁸), poziomie wspólnotowym Unii Europejskiej (art. 47 Karty Praw Podstawowych, będącej częścią Traktatu z Lizbony⁹), poziomie międzynarodowym regionalnym (art. 6 i 13 EKPC¹⁰) oraz poziomie międzynarodowym globalnym (art. 14 MPOiP¹¹). Takie ujęcie jest przykładem praw i wolności o charakterze osobistym, tzw. I generacji praw człowieka. Do tak rozumianej regulacji typu wielopoziomowego *lex generalis* dochodzi regulacja *lex specialis*, w myśl której prawo do sądu uregulowano w ujęciu kolektywnym i powiązano *stricte* z prawem klimatu, co czyni w art. 9 Konwencja

⁴ Por. E. Wilson, *Konsiliencja. Jedność wiedzy*, Poznań 2002, s. 275–317.

⁵ Definicja legalna z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219): „[...] ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

⁶ Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z szerokim ujęciem człowiek, jego życie i zdrowie również są przedmiotem regulacji Prawa ochrony środowiska, a nie leżą poza Prawem ochrony środowiska, dlatego właśnie gałąź tę można połączyć z prawami człowieka. Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 21 i n.

⁷ Jako przykład można podać tzw. skargę klimatyczną, o której Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował publicznie 30 listopada 2020 r. Chodzi o skargę nr 39371/20 w sprawie *Duarte Agostinho i inni przeciwko Portugalii i innym państwom*, złożoną przez sześciu (w większości małoletnich) Portugalczyków w dniu 7 września 2020 r. przeciwko 33 państwom członkowskim Rady Europy, spośród których 27 państw należy jednocześnie do Unii Europejskiej, w tym przeciwko Polsce. Jest to pierwsza taka skarga w historii i jest procedowana w trybie priorytetowym.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).

¹⁰ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61 poz. 284 ze zm.).

¹¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

z Aarhus¹², sporządzona w dniu 25 czerwca 1998 r. W takim ujęciu zazębia się ono z prawem człowieka do czystego środowiska, czyli stanowi przykład tzw. praw kolektywnych (III generacja praw człowieka).

Warto zauważyć, że prawami akcesoryjnymi wobec ochrony klimatu są m.in. prawa człowieka, w tym prawo do sądu. Prawo to ma wśród praw człowieka (praw podstawowych) znaczenie szczególne, jako że jest nie tylko „prawem samym w sobie, lecz także umożliwia jednostkom egzekwowanie innych praw”¹³.

Celem teoretycznym i pośrednim niniejszego artykułu jest zaakcentowanie związku prawa ochrony środowiska w ogólności, a prawa klimatu w szczególności, z prawami człowieka na przykładzie prawa do sądu. Celem bezpośrednim i praktycznym jest ukazanie w sposób przekrojowy roli Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który poprzez kontrolę legalności stoi na straży praw jednostki. Istotę problemu stanowi przy tym uznanie przez sądy administracyjne braku bezpośredniej skuteczności Konwencji, co osłabia wspomnianą ochronę praw człowieka.

Analizowana Konwencja weszła w życie 30 października 2001 r. w stosunku do państw, które ją zdążyły ratyfikować. Polska ratyfikowała tę umowę 31 grudnia 2001 r. (w ślad za ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r.¹⁴, w której parlament wyraził zgodę na ratyfikację) i w stosunku do Polski weszła ona w życie 16 maja 2002 r.

Konwencja stanowi rzadkie *exemplum* w pełni multicytrycznej ochrony, gdzie wiele ośrodków tworzenia i stosowania prawa funkcjonuje w tej samej przestrzeni prawnej. Stronami Konwencji są obecnie: wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (w tym Zjednoczone Królestwo jako były członek Unii), Unia Europejska (jako następcą prawny Wspólnoty Europejskiej, która podpisała i zatwierdziła¹⁵ Konwencję) oraz państwa trzecie. Obecnie ogółem sygnatariuszami jest 46 państw oraz Unia Europejska. Z uwagi na to Konwencja z Aarhus stanowi doniosły akt prawa międzynarodowego z punktu widzenia zarówno prawa ochrony środowiska (w tym prawa klimatu), jak i ochrony praw jednostki.

PRAWO DO SĄDU W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ZMIAN KLIMATU W ŚWIETLE KONWENCJI Z AARHUS – ANALIZA PRZEPISÓW

Warto w tym miejscu, zanim opracowanie wkroczy w orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, dokonać analizy charakteru i przepisów Konwencji oraz jej wybranych przepisów przy użyciu logiczno-językowej i celowościowej wykładni prawa. W zakresie wątpliwości interpretacyjnych pomocne są zarówno decyzje Komitetu ds. Przestrzegania Kon-

¹² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).

¹³ *Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*, 2016, www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_POL.pdf [dostęp: 10.10.2021], s. 11.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2001, nr 89, poz. 970).

¹⁵ Decyzja Rady 2005/370/WE 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 (Dz.Ur. UE L 124/1, 17.05.2005) – po zatwierdzeniu Konwencja stała się zatem częścią prawa wspólnotowego, a obecnie – prawa unijnego.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wencji z Aarhus¹⁶, jak i Trybunału unijnego, ale z uwagi na objętość opracowania nie poświęcono im odrębnej analizy i powołano jedynie wybiórczo i pomocniczo.

W przeciwieństwie do większości umów międzynarodowych Konwencja z Aarhus (podobnie jak EKPC¹⁷) dotyczy przede wszystkim zobowiązań nie wobec innych państw, lecz wobec obywateli (tzw. skutek wertykalny), stanowi bowiem źródło pozytywnych obowiązków państwa, przy czym w tym przypadku nie tyle wobec jednostki jako takiej, co wobec jednostki jako części społeczeństwa i wobec społeczeństwa w ogóle.

Treść normatywna dotyczy praw proceduralnych, ale wyraźnym *ratio legis* jest wyrażony w preambule zamiar połączenia tych praw z materialnoprawną kategorią prawa do życia w czystym środowisku, którego częścią jest klimat¹⁸. Konwencja opiera się na trzech, zapowiadanych już w jej tytule, filarach. Pierwszy z nich to dostęp do informacji o środowisku (niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania), drugi to udział obywateli w podejmowaniu decyzji w tym obszarze, natomiast trzeci to dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, w tym w sprawach klimatycznych. W niniejszym opracowaniu skupiono się na ostatnim z nich, czyli na dostępie do procedur odwoławczych i sądowych, w szczególności zaś sądownoadministracyjnych.

Trzeci filar Konwencji, uregulowany w art. 9, jest w istocie „gwarancją nad gwarancjami”, jak bowiem zaznaczono, prawo do sądu (zarówno w ujęciu *lex generalis*, jak i w ujęciu konwencyjnym typu *lex specialis*) jest nie tylko prawem samym w sobie, lecz także umożliwia jednostkom egzekwowanie innych praw. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest elementem prawa do sądu, sam jednak stanowi kilkuelementowy zbiór uprawnień, który częściowo wzmacnia poprzednie dwa filary, a częściowo stanowi samodzielne uprawnienie¹⁹.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, o którym mowa w art. 9 EKPC, obejmuje swoim zakresem postępowania w sprawach wynikających z naruszenia praw z zakresu I i II filara, tj. prawa do informacji i prawa do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska²⁰. Ma zatem – w przypadku ust. 1 i 2 – charakter przede wszystkim komplementarny.

W myśl ust. 1 „każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami art. 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio [...], będzie miała dostęp do procedury odwoław-

¹⁶ Compliance Committee – powołany decyzją podjętą na pierwszym Spotkaniu Stron, czyli konferencji państw-stron Konwencji z Aarhus w 2002 r. specjalny Komitet, zwany też Komitetem Zgodności, składający się obecnie z dziewięciu niezależnych ekspertów powoływanych przez Konferencję Stron na 6-letnią kadencję. Rolą Komitetu jest doradzanie Spotkaniu Stron m.in. poprzez wydawanie opinii o przestrzeganiu Konwencji.

¹⁷ Z zastrzeżeniem istotnych różnic pomiędzy tymi umowami, przede wszystkim istnienia organu sądowego przy EKPC.

¹⁸ „[...] każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz obowiązek, tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń, [...] aby być zdolnym do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości”.

¹⁹ I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 23.

²⁰ Por. M. Kenig-Witkowska, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 30; A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – transpozycja trzeciego filaru Konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 222.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

czej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy. W sytuacji gdy Strona zapewni takie odwołanie do sądu, umożliwi też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy”. Oznacza to, że każda osoba fizyczna i prawna, która zwraca się z takim wnioskiem, ma uprawnienie (nawet bez wykazywania jakiegokolwiek interesu w sprawie²¹) do uzyskania żądanych informacji, a od odmowy dostępu do nich – której przyczyny należy interpretować zawężająco – przysługuje odwołanie. Komplementarność przepisu polega na tym, że zabezpiecza on filar I – powszechne prawo dostępu do informacji o środowisku/klimacie.

Natomiast ust. 2 analizowanego artykułu, odnoszący się do II filara, czyli do udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym w kwestiach środowiska, nie ma charakteru powszechnego, ponieważ zawęża krąg podmiotów uprawnionych do „członków zainteresowanej społeczności”, którzy w dodatku mają „wystarczający interes”²² lub powołują się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego konkretnego państwa-sygnatariusza wymagają tego jako przesłanki. Uprawnienie stanowi natomiast „dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6”, dotyczącego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Przepis ten, w przeciwieństwie do ust. 1, budzi wątpliwości interpretacyjne w aspekcie zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym w zakresie swobody – chciałoby się wręcz rzec „marginesu oceny” – państw-sygnatariuszy co do doprecyzowania wymogów, jakie powinny spełniać organizacje pozarządowe (do nich bowiem przede wszystkim znajduje zastosowanie). Definicję „zainteresowanej społeczności” zawiera art. 2 ust. 5 samej Konwencji, a określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego, swoboda ta nie może jednak prowadzić w rezultacie do rzeczywistego ograniczenia praw wynikających z Konwencji. Według standardów Compliance Committee przesłanka „wystarczającego interesu” nie może bowiem podlegać *interpretatio restrictiva*, gdyż utrudniałoby to realizację celów Konwencji²³. Zakres przedmiotowy uprawnienia wynikającego z ust. 2 również należy rozumieć szeroko, nie zawężając kategorii decyzji wyłącznie do takich, które *stricto* odnoszą się do środowiska naturalnego, za czym opowiada się zarówno Komitet²⁴, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁵. Chodzi więc nie tyle o prawo ochrony środowiska, co o wszelkie prawo powiązane, także pośrednio, z ochroną środowiska. W tym obszarze członkowie zainteresowanej społeczności mogą kwestionować decyzje co do działania lub zaniechania zarówno z przyczyn merytorycznych, jak i formalnych.

²¹ Zob. B. Filipcova, *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 36.

²² Warto zauważyć znaczenie pojęcia „interes” dla prawa administracyjnego. Szerzej zob. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, passim.

²³ Ze stanowiskiem Komitetu koresponduje tezowane orzeczenie NSA z dnia 3 marca 2016 r., II OSK 1674/14.

²⁴ I. Przybojewska, *op. cit.*, s. 23–24.

²⁵ Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, ECLI:EU:C:2011:289. Trybunał sprecyzował też dopuszczalne kryteria, które państwa członkowskie mogą ustanawiać w ustawodawstwie krajowym dla pozarządowych organizacji ekologicznych. Zob. wyrok TSUE z dnia 15 października 2009 r., C-263/08, *Djurgården-Lilla*, ECLI:EU:C:2009:631.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Z kolei ust. 3 art. 9 stanowi, że „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania [...] określone w prawie krajowym będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”. Postanowienie to „odrywa się” zatem od innych filarów Konwencji i kreuje samodzielne uprawnienie o charakterze indywidualnego prawa procesowego. Przepis ten dostarcza legitymacji procesowej do zaskarżania wszelkich, również niezwiązanych z I ani II filarem, czynności bądź bezczynności (działań lub zaniechań) zarówno władz publicznych, jak i podmiotów prywatnych z przyczyn merytorycznych lub formalnych. Ma zatem skutek wertykalny i horyzontalny, co koresponduje z takim właśnie charakterem prawa do sądu w jego „klasycznym” ujęciu jako wspomniane *lex generalis*. Istotne zastrzeżenie stanowi tu jednak spełnienie wymagań określonych prawem krajowym, co może budzić wątpliwości interpretacyjne. Podobnie jak w przypadku ust. 2, podczas tworzenia prawa krajowego i przy formułowaniu wspomnianych kryteriów warto mieć na uwadze cel Konwencji, którym jest szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości i efektywne egzekwowanie praw. Bezsporne jest natomiast, że obowiązki państwa wynikające z ust 3. Konwencji odnoszą się do procedur zarówno administracyjnych, jak i sądowych²⁶. Ust. 3 art. 9 jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności i do wywołania skutków wymaga wydania kolejnego aktu normatywnego na poziomie krajowym, który określi wymagania warunkujące korzystanie z praw wymienionych w tym przepisie²⁷. Ust. 4 i 5 art. 9 Konwencji określają standardy w zakresie procedur, o których mowa w ust. 1–3.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych jest zatem zróżnicowany przez sam art. 9 Konwencji, w którym odmiennie uregulowano elementy prawa do sądu w sprawach dotyczących dostępu do informacji, procesów decyzyjnych oraz pozostałych spraw.

Postanowienia art. 9 Konwencji, jako przepisy ratyfikowanej umowy międzynarodowej, na poziomie stosowania prawa wiążą się z obowiązkiem stosowania *ex lege*, dokonywania wykładni zgodnej oraz stosowania w razie potrzeby zasady pierwszeństwa, a na poziomie jego tworzenia – z obowiązkiem usuwania prowadzących do kolizji sprzeczności w drodze legislacji.

KONWENCJA Z AARHUS – STOSOWANIE PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Konwencja z Aarhus jest umową międzynarodową (powstała pierwotnie jako konwencja ONZ), której stroną jest Rzeczpospolita Polska, a także należy do prawa Unii Europejskiej (która wydała dodatkowo akty prawa pochodnego w celu jej wykonywania). Z racji pozycji w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (którą dodatkowo

²⁶ Zob. załącznik do decyzji nr 2005/370 zawierający deklarację Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej), złożoną zgodnie z art. 19 ust. 5 Konwencji, co do określania zakresu kompetencji odnośnie do spraw regulowanych Konwencją.

²⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 8 marca 2011 r., C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2011:125. Obszerną analizę tej problematyki zawarto w: B. Iwańska, M. Baran, *Access of An Environmental Organisation to Court in Light of the EU Standard Set by the Principle of Effective Legal (Judicial) Protection*, “European Energy and Environmental Law Review” 2019, vol. 28(2), s. 47 i n.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wzmacnia jej podwójny status) Konwencja jest stosowana przez polskie sądy, w tym przez sądy administracyjne²⁸. To one dokonują jej operacjonalizacji na poziomie jednostki, co koresponduje ze standardem Komitetu, według którego organy kontrolujące decyzje w sprawach środowiskowych powinny mieć kompetencje do dokonywania kontroli legalności zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym²⁹. Niemniej linia orzecznicza może podlegać dynamice w zależności od działań legislacyjnych oraz linii Komitetu, a przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości.

Zgodnie z ogólnym modelem kontroli legalności sądy administracyjne dokonują jej w odniesieniu do prawa krajowego, umów międzynarodowych oraz prawa unijnego. Obowiązuje je w tym zakresie (a więc i w przypadku Konwencji z Aarhus) obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w zgodzie z Konwencją oraz stosowania zasady pierwszeństwa w razie kolizji z normami krajowymi. Najczęściej sprawy, gdzie element ustaleń walidacyjnych i interpretacyjnych stanowi Konwencja z Aarhus, rozpatruje Izba Ogólnoadministracyjna (czasem jednak zdarza się to także Izbie Gospodarczej). Poniższy przegląd orzecznictwa dotyczy pełnego okresu obowiązywania Konwencji w Polsce.

Pierwsze orzeczenia sądownoadministracyjne powołujące Konwencję dotyczyły przede wszystkim materii pomocy prawnej w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych. Szereg postanowień wydanych w pierwszej dekadzie obowiązywania Konwencji oparto na tezie postanowienia NSA z dnia 2 czerwca 2005 r. (II OZ 503/05), które stanowiło, że „Konwencja sporządzona w Aarhus [...] nie wprowadziła obowiązku zwolnienia od kosztów sądowych, a wyłącznie rozważenia stworzenia odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Nie wynika stąd więc obowiązek dla państwa co do całkowitego zwolnienia z kosztów sądowych organizacji pozarządowych w sprawach z zakresu objętego Konwencją (a przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują dodatkowo możliwość indywidualnego zwrócenia się z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy na zasadach ogólnych). W zakresie kosztów postępowania art. 9 Konwencji odsyła zatem do regulacji zawartych w prawie krajowym, które nie jest z nią niezgodne.

W związku z utrwaleniem się tej linii orzeczniczej z czasem (około 2010 r.) akcenty zostały przesunięte z kwestii automatycznego zwalniania z kosztów na sam dostęp do sądu i udział w postępowaniu. Jednak również w zakresie oceny legitymacji procesowej strony – podobnie jak w przypadku kosztów postępowania – Konwencja odsyła do regulacji krajowych³⁰. W wyroku z dnia 18 grudnia 2009 r. (II OSK 1539/09) NSA podkreślił, że „Konwencja gwarantuje dostęp do procedury przed sądami członkom zainteresowanej społeczności,

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r. (II OSK 540/09), w którym wskazano, że „sąd I instancji poza przepisami dyrektywy nr 85/337/WE był również zobowiązany, w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla organizacji ekologicznych reprezentujących społeczność, wziąć pod uwagę postanowienia art. 9 Konwencji z Aarhus, która jako umowa międzynarodowa może być bezpośrednio stosowana”. Z kontekstu wynika, że chodziło jednak o dokonanie wykładni w świetle Konwencji, a nie o jej bezpośrednie, samodzielne zastosowanie.

²⁹ Por. decyzja Compliance Committee z dnia 24 września 2010 r. w sprawie Zjednoczonego Królestwa, ACCC/C/2008/33/UK.

³⁰ W tej materii zob. postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10 (podobne stanowisko – gdzie NSA odrzucał zarzuty naruszenia Konwencji poprzez odmowę udziału organizacji społecznych w postępowaniu sądownoadministracyjnym – zaprezentowano też w sprawach: OSK 1151/04, II OZ 1146/05, II OSK 129/06, II OSK 163/07, II OSK 763/07, II OSK 1393/07, II OSK 464/09).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

lecz w zakresie oceny legitymacji procesowej strony odsyła do regulacji zawartych w prawie krajowym”. Postanowienia tej Konwencji nie rozszerzają zatem kręgu podmiotowego uprawnień w stosunku do prawa polskiego³¹.

Warto zauważyć, że sprawy te rozpatrywane są *ad casum*, np. wyrokiem z dnia 16 marca 2010 r. (II OSK 540/09), ze skargi w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania z powodu braku legitymacji procesowej, NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Zarzuty oparto m.in. na art. 9 Konwencji (sąd współstosował ją zatem z prawem krajowym). Istota sporu sprowadzała się do oceny, czy za żądaniem stowarzyszenia przemawiał interes społeczny, stąd też NSA uznał za zasadne łączne rozważenie zasadności wszystkich sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów. Wskazał również sądowi I instancji, iż postanowienia Konwencji z Aarhus, mimo że zawierają ogólne sformułowania, powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu istnienia uogólnionego interesu społecznego³². Niemniej argument oparty na Konwencji miał w tym przypadku charakter ornamentacyjny. Zdaniem NSA przepisy prawa polskiego zapewniają odpowiednią i jednocześnie zgodną ze standardami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi ochronę organizacji społecznych działających na rzecz ochrony środowiska, więc argumenty *ad Aarhus* stanowią elementy dodatkowe.

Jak wspomniano, możliwości orzecznicze sądów administracyjnych są powiązane z działaniem legislacyjnym na poziomie krajowym. Ustawą z dnia 9 października 2015 r.³³, stanowiącą główny instrument implementujący I i II filar Konwencji, zmieniono, dodano lub uchylono przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴, a celem nowelizacji było pełniejsze wdrożenie do polskiego systemu prawa postanowień Konwencji. Przedmiotową zmianą m.in. rozszerzono katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, wprowadzając definicję „władz publicznych”, obejmującą obok organów administracji także organy pełniące funkcje ustawodawcze i sędownicze. Naczelny Sąd Administracyjny pozytywnie ocenił te zmiany w swoim orzecznictwie³⁵.

³¹ Podobnie wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1071/13. Z najnowszego orzecznictwa – w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r. (II OSK 1479/17) NSA podkreślił, iż „[u]regulowania Konwencji z Aarhus przewidują, że organizacja działająca na rzecz ochrony środowiska winna spełniać wymagania przewidziane w prawie krajowym. Zatem prawo krajowe może nakładać na organizację wymagania, które muszą być spełnione, aby dana organizacja miała prawo udziału w postępowaniu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego polskie ustawodawstwo realizuje dyrektywy wypływające z tego aktu”. Natomiast w sprawie II GSK 985/15 NSA zauważył, że „[d]opuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie nie można wywodzić ze wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów Konwencji z Aarhus, są to bowiem przepisy skierowane do stron Konwencji, zobowiązujące strony Konwencji (państwa i Wspólnotę Europejską) do podjęcia określonych działań dla realizacji celów Konwencji”.

³² Podobna argumentacja w wyroku NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., II OSK 851/11, wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II OSK 1706/11 oraz wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 3303/19.

³³ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1936). Przepis art. 9 ust. 3 został implementowany przepisami regulującymi poszczególne procedury.

³⁴ Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II OSK 2415/14 oraz powołujący się na niego wyrok z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 1721/16, gdzie NSA stwierdził, iż „niesporne jest [...], że art. 9 ust. 1–5 Konwencji z Aarhus oraz [...] dyrektywy [...] zostały implementowane do polskiego porządku prawnego [...]. W ocenie

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Najbardziej dyskusyjnym (z punktu widzenia stron postępowania i podmiotów uprawnionych na mocy art. 9 Konwencji) stanowiskiem prezentowanym w ramach orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego jest uznanie braku przymiotu bezpośredniego stosowania (samowykonalności) art. 9 Konwencji z Aarhus, co NSA podkreślił wielokrotnie. W orzeczeniu w sprawie II GSK 1307/12 NSA zauważył, że są to „przepisy skierowane do stron Konwencji, zobowiązujące strony Konwencji (państwa i Wspólnotę Europejską) do podjęcia określonych działań dla realizacji celów Konwencji”. Wyrokiem z 1 października 2015 r. (II OSK 896/15) NSA podkreślił, że „postanowienia tej Konwencji wyznaczają ogólne kierunki zmian w prawodawstwie państw ją ratyfikujących”, a wcześniej podnoszono też, że „są to normy sformułowane bardzo ogólnie, które wymagają konkretyzacji w systemach prawnych państw, które podpisały Konwencję z Aarhus. Wynika to w sposób oczywisty z przepisów art. 9 ust. 1–5 tej umowy międzynarodowej, które przewidywały wprowadzenie do systemów prawnych państw członkowskich szczegółowych procedur odwoławczych umożliwiających rozpoznanie sprawy przez sąd lub inny niezależny i bezstronny organ powołany z mocy ustawy”³⁶ oraz że „[p]odkreślić należy, że [...] Konwencja z Aarhus [...] nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które Konwencję tę podpisało i ratyfikowało. Powołując treść i dokonując analizy [...] art. 9 Konwencji, wskazać trzeba, że powyższe przepisy świadczą o tym, że przepisy Konwencji z Aarhus nie mogą być stosowane bezpośrednio. Są one zobowiązaniem dla władz państwa, które ratyfikowało tę Konwencję, do podjęcia działań legislacyjnych i ustanowienia przepisów, które będą realizowały przepisy tej Konwencji”³⁷. Tym samym art. 9 Konwencji „nie spełnia kryterium bezpośredniego stosowania, o którym mowa w art. 91 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”³⁸.

Orzecznictwo NSA podkreśla przy tym, że „Polska wykonała stosowne działania i wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego normy pozwalające na udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do informacji w sprawach z zakresu ochrony śro-

Naczelnego Sądu Administracyjnego polskie ustawodawstwo realizuje dyrektywy wypływające z tych aktów prawa międzynarodowego i unijnego”. Podobnie wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 13 października 2013 r., II OSK 1274/12; wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1282/12; wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., II OSK 2489/12; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., II OSK 2808/13; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2016 r., II OSK 1920/14; wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II OSK 2244/14.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., II OSK 645/09. Zob. powołujący się na niego wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r. II OSK 2516/10, a także: wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 2103/10; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 2022/10; wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 548/11. Podobnie wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2013 r., II OSK 54/12; wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2017 r., II OSK 2970/15; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., II OSK 2192/16 („Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Konwencja z Aarhus [...] nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które Konwencję tę podpisało i ratyfikowało. Świadczy o tym sposób sformułowania przepisów tej Konwencji. [...] Są one zobowiązaniem dla władz państwa, które ratyfikowało tę Konwencję do podjęcia działań legislacyjnych i ustanowienia przepisów, które będą realizowały przepisy tej Konwencji. [...] Zobowiązania zawarte w Konwencji zostały należycie implementowane do krajowego porządku prawnego”).

³⁸ Zob. szerzej bardzo obszerny w tej kwestii wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2743/17, z rozwinięciem argumentacji co do braku przymiotu bezpośredniego stosowania art. 9 Konwencji.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dowiska³⁹, w związku z czym – co podkreślono w najnowszym, jak dotąd, wyroku powołującym Konwencję, z dnia 18 maja 2020 r. (II OSK 2710/19), którym NSA oddalił skargi kasacyjne (w tym skargę Rzecznika Praw Obywatelskich) w sprawie, w której organ odwoławczy odmówił skarżącej przymiotu strony i umorzył postępowanie – „przepisy prawa międzynarodowego i unijnego zostały prawidłowo recypowane na grunt polskiego prawa, za niezasadny uznać należało zarzut [...] i wywodzony w związku z tym brak jakichkolwiek rozważań w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku o możliwości zastosowania art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus”.

Niemniej brak bezpośredniej skuteczności nie oznacza braku normatywnego charakteru przepisów Konwencji ani pomijania jej podczas procesów decyzyjnych w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne.

Naczelnny Sąd Administracyjny jednocześnie akcentuje rolę Konwencji w stosowaniu prawa polskiego poprzez zgodną z nią wykładnię tego prawa („wykładnię proaarhusową”). Zgodnie z linią orzecniczą zaprezentowaną w sprawach II OSK 1131/14 i II OSK 2189/14 „ogólny charakter regulacji zawartych w art. 9 Konwencji z Aarhus pozbawia ten przepis bezpośredniej skuteczności [...]. Zadaniem sądu krajowego jest natomiast 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”. W tezowanym wyroku z dnia 3 marca 2016 r. (II OSK 1674/14) NSA podkreślił, że „Konwencja ta jest ratyfikowaną umową międzynarodową, która jest aktem prawnym mającym pierwszeństwo przed ustawą”, a przepisów prawa polskiego „nie można [...] interpretować w oderwaniu od tej Konwencji”⁴⁰.

W sprawie II OSK 2415/14 NSA podkreślił, że „sposób sformułowania przepisów zarówno Konwencji z Aarhus, jak i cytowanej dyrektywy [nr 2011/92/UE] wyklucza możliwość ich bezpośredniego zastosowania. W sytuacji natomiast, gdy przepisy te zostały implementowane do polskiego porządku prawnego, ich wykładnia nie może prowadzić do wniosków oczywiście sprzecznych z jednoznacznie sformułowanymi przepisami ustawy implementującej”⁴¹. Niemniej „Konwencja ta, jako wiążąca Polskę umowa międzynarodowa, stała się, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, częścią krajowego porządku prawnego i musi być stosowana w polskim porządku prawnym”⁴². Wyrokiem z dnia 8 maja 2019 r. (II OSK 652/19) NSA uwzględnił skargę kasacyjną z uwagi na to, że „[z]arzuty naruszenia przepisów prawa krajowego poprzez brak ich wykładni w zgodzie z przepisami Konwencji z Aarhus, a także wywiedzione przez skarżącą konsekwencje prawne w sferze prawa krajowego, zawierają [...] usprawiedliwione podstawy”.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II OSK 920/09 i powołujący się nań wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 1076/15.

⁴⁰ Obowiązek wykładni prawa krajowego „w świetle konwencji z Aarhus oraz przepisów Unii Europejskiej” wynika też – pośrednio – z wyroku NSA z dnia 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13 oraz z wyroku 1 NSA z dnia 16 lipca 2015 r., II OSK 1044/15.

⁴¹ Podobnie: wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., II OSK 2859/16; wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., II OSK 2335/177.

⁴² Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 1523/16.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Podsumowując, sądy administracyjne orzekając w sprawach środowiskowych wynikających z polskiego prawa administracyjnego, współstosują z prawem krajowym akty normatywne należące do prawa europejskiego, w tym także Konwencję z Aarhus. Kontrola legalności ma w tym przypadku charakter multicentryczny. Konwencja stanowi zatem część krajowego porządku prawnego (jako umowa międzynarodowa i prawo unijne razem) i obowiązuje bezpośrednio, w praktyce jednak sposób sformułowania przepisów Konwencji wyklucza możliwość ich bezpośredniego zastosowania, podnosząc tym samym ważkość aktów i przepisów krajowych⁴³. Sądy krajowe są natomiast zobowiązane do „realizowania, między innymi, funkcji prounijnej wykładni prawa”, a w jej ramach również wykładni „proaarhusowej” i właśnie na dokonywaniu wykładni zgodnej polega stosowanie Konwencji.

W orzecznictwie zauważa się też, że art. 9 Konwencji w ust. 1 stanowi, że każda ze stron ratyfikujących Konwencję zapewni wykonanie jej postanowień „w ramach krajowego porządku prawnego”, a zatem sądy administracyjne, posiadające kompetencje do orzekania w zakresie swojej właściwości, nie mogą zastąpić w tym zakresie działań ustawodawczych,

PODSUMOWANIE

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych zakresem zastosowania Konwencji z Aarhus ma z jednej strony charakter pomocniczy (wspomaga prawo dostępu do informacji i prawo do udziału w podejmowaniu decyzji), z drugiej zaś samodzielny jako prawo do kwestionowania działań lub zaniechań władz publicznych albo podmiotów prywatnych naruszających środowisko. W obszarze tym „międzynarodowe, unijne i krajowe systemy prawne zostały połączone w oparciu o zbiór wspólnych wartości”⁴⁴. Można zatem mówić o tożsamości standardów ochrony, ale należy przy tym pamiętać, że standardy te dopiero się kształtują zarówno w skali unijnej, jak i w skali krajowej.

Normy wynikające z przepisów Konwencji znajdują odzwierciedlenie w przepisach krajowych, przede wszystkim Prawa ochrony środowiska, zapewniających udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska, ale i innych ustaw, Konwencja jest bowiem co do zasady implementowana prawidłowo, a jej postanowienia korespondują z przepisami prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Implementacja „zasadniczo prawidłowa” nie oznacza jednak w tym przypadku implementacji w pełni realizującej *Aarhus-type principles*.

Sama Konwencja nie zawiera postanowień dotyczących tego, jakie skutki ma wywierać art. 9 ust. 3 w systemach prawnych państw-sygnatariuszy oraz w prawie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich⁴⁵. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że ochrona środowiska należy do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej, ale – zgodnie z teorią „zajętego pola” – nieobjętych jeszcze regulacjami unijnymi.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 2022/10; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., II OSK 3276/17.

⁴⁴ B. Iwańska, *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 7.

⁴⁵ A. Knade-Plaskacz, *op. cit.*, s. 227.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wobec braku działań legislacyjnych na szczeblu unijnym, które doprecyzowałyby przepis art. 9 ust. 3 Konwencji (choć, jak wspomniano, Unia przyjęła już przepisy służące realizacji celów Konwencji), operacjonalizacja uprawnień wynikających z Konwencji z Aarhus (oraz generalnie z prawa unijnego) odbywa się w ramach autonomii instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich⁴⁶. Oznacza to, że dostęp do sądu w sprawach środowiskowych jest realizowany w ramach wymogów wynikających z procedur krajowych, a ochrona prawa należy do (i zależy od) sądów państw członkowskich, w tym do sądów administracyjnych. Również orzecznictwo unijne podkreśla, że „zobowiązania wynikające z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus w związku z krajowymi procedurami administracyjnymi i sądowymi [...] na obecnym etapie [rozwoju] prawa Unii są objęte zasadniczo prawem państw członkowskich”⁴⁷, co nie zmieni się do czasu aż Unia, „wykonując swoje uprawnienia na mocy traktatu [...], przyjmie przepisy [...] obejmujące wykonywanie tych obowiązków”⁴⁸.

Analizowany przepis nie należy do przepisów stosowalnych bezpośrednio, jego brzmienie jest bowiem zbyt ogólne, co zauważają zarówno sądy krajowe, jak i praktyka i nauka prawa unijnego⁴⁹. Jego stosowanie jest zatem uzależnione od wydania i w konsekwencji treści ustawy krajowej. Także NSA podkreśla w swym orzecznictwie, że postanowienia Konwencji z Aarhus nie mają charakteru normatywnego, „wiążąca Rzeczpospolitą Polskę Konwencja z Aarhus [...] nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które Konwencję tę podpisało i ratyfikowało”⁵⁰. Niezbędne jest więc przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa w tym obszarze.

Choć przyjęte w celu realizacji Konwencji akty prawa polskiego (i unijnego) co do zasady nie są niezgodne z Konwencją, to ani Unia, ani państwo polskie nie wdrożyły w pełni postanowień Konwencji w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że aktywność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – mimo że niewątpliwie istotna w zakresie unifikacji standardów – jest niewystarczająca i nie zastąpi legislacji ani na szczeblu unijnym, ani tym bardziej na szczeblu krajowym⁵¹.

Konwencja z Aarhus oznacza dla systemu prawa unijnego konieczność działania w ramach kompetencji dzielonych dla organów Unii, a dla państw-sygnatariuszy i Unii stosowania standardów z tej Konwencji oraz tzw. *Aarhus-type principles* w swojej legislacji oraz podczas stosowania prawa i rozpoznawania spraw przez organy i sądy, w tym przede wszystkim sądy administracyjne. Fakt, że Unia jako osoba prawna i następcą Wspólnot Europejskich jest stroną Konwencji umożliwia poddawanie jej postanowień wykładni w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co nieco kompensuje brak bezpośredniej sku-

⁴⁶ M. Baran, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 16.

⁴⁷ Wyrok w sprawach połączonych C-401/12 P do C-403/12 P, *Vereniging*.

⁴⁸ Wyrok w sprawie C-240/09, *VLK*.

⁴⁹ B. Iwańska, *op. cit.*, s. 11.

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., II OSK 2516/10.

⁵¹ Także Komitet podkreśla, że przedmiot bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych nie powinien służyć jako wymówka dla braku wprowadzenia jasnych, przejrzystych i spójnych reguacji krajowych w celu realizacji postanowień Konwencji. Zob. decyzja Compliance Committee z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie Niemiec, ACCC/C/2008/31/DE.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

teczności przyjęty przez sądy administracyjne oraz może ułatwić dokonywanie wykładni „proaarhusowej”.

Niemniej postanowienia Konwencji są w dużej mierze zobowiązaniem dla władz państwowych do podjęcia określonych działań legislacyjnych i ustanowienia przepisów w pełniejszy sposób ją wdrażających. Działania te państwo polskie musi podjąć nie tylko jako sygnatariusz Konwencji i państwo członkowskie Unii, lecz także jako państwo, w którego Konstytucji (art. 5) uregulowana jest zasada zrównoważonego rozwoju. Również raporty z wykonywania Konwencji akcentują niedostateczny zakres jej transpozycji. W ocenie Komisji Europejskiej Polska ma ustawodawstwo niedostatecznie dostosowane do Konwencji z Aarhus. Strona polska zgodziła się z tą oceną, co oznacza konieczność podjęcia działań w tym zakresie.

Skuteczna ochrona praw wynikających z Konwencji z Aarhus stanowi zatem jedno z kluczowych wyzwań najbliższej przyszłości dla sądów Unii Europejskiej⁵² i dla krajowego prawodawcy. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w ujęciu Konwencji z Aarhus odgrywa bowiem istotną, jeśli nie kluczową, rolę w zapewnieniu efektywności prawa ochrony środowiska, w tym ochrony klimatu.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Baran M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Filipцова B., *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11.
- Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, cz. 1, Łódź 2014.
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Iwańska B., Baran M., *Access of An Environmental Organisation to Court in Light of the EU Standard Set by the Principle of Effective Legal (Judicial) Protection*, “European Energy and Environmental Law Review” 2019, vol. 28(2).
- Kenig-Witkowska M., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Klimatyczne ABC. Interdyscyplinarne podstawy współczesnej wiedzy o zmianie klimatu*, red. M. Budziszewska, A. Kardaś, Z. Bohdanowicz, Warszawa 2021.
- Knade-Plaskacz A., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – transpozycja trzeciego filaru Konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.12775/PPOS.2014.009>.
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Sikora A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.
- Wilson E., *Konsiliencja. Jedność wiedzy*, Poznań 2002.

⁵² A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020, s. 202–312.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

NETOGRAFIA

Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, 2016, www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_POL.pdf [dostęp: 10.10.2021].

AKTY PRAWNE

Decyzja Rady 2005/370/WE 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 (Dz.Urz. UE L 124/1, 17.05.2005).

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 nr 90/313/EWG (Dz.Urz. WE L 41/26, 14.02.2003).

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 (Dz.Urz. UE L 156/17, 25.06.2003).

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 (Dz.Urz. WE L 143/56, 30.04.2004).

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26/1, 28.01.2012).

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61 poz. 284 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 264/13, 25.09.2006).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2001, nr 89, poz. 970).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1936).

ORZECZNICTWO

Decyzja Compliance Committee z dnia 24 września 2010 r. w sprawie Zjednoczonego Królestwa, ACCC/C/2008/33/UK.

Decyzja Compliance Committee z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie Niemiec, ACCC/C/2008/31/DE.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2005 r., II OZ 503/05.

Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., II OZ 1146/05.

Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10.

Skarga nr 39371/20 w sprawie *C. Duarte Agostinho i inni przeciwko Portugalii i innym państwom*, zakomunikowana 13 listopada 2020 r. (postępowanie w toku).

Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2004 r., OSK 1151/04.

Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 129/06.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2007 r., II OSK 163/07.

Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2007 r., II OSK 763/07.

Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2007 r., II OSK 1393/07.

Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09.

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., II OSK 645/09.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r., II OSK 464/09.

Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 540/09.

Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II OSK 920/09.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., II OSK 2516/10.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 2103/10.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 2022/10.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 548/11.

Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., II OSK 851/11.

Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II OSK 1706/11.

Wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1282/12.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2013 r., II OSK 1274/12.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2013 r., II OSK 1307/12.

Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2013 r., II OSK 54/12.

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., II OSK 2489/12.

Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1071/13.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13.

Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., II OSK 2808/13.

Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2015 r., II OSK 1044/15.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 896/15.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 1131/14.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2016 r., II OSK 1674/14.

Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2016 r., II OSK 1920/14.

Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II OSK 2189/14.

Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II OSK 2244/14.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II OSK 2415/14.

Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 1076/15.

Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., II OSK 2859/16.

Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2017 r., II OSK 2970/15.

Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 1523/16.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 1721/16.

Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2743/17.

Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., II OSK 2192/16.

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1479/17.

Wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r., II OSK 652/19.

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., II OSK 2335/17.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., II OSK 3276/17.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 3303/19.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2710/19.

Wyrok TSUE z dnia 15 października 2009 r., C-263/08, *Djurgården-Lilla*, ECLI:EU:C:2009:631.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wyrok TSUE z dnia 8 marca 2011 r., C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2011:125.

Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, ECLI:EU:C:2011:289.

UMCS