

GLOSATOR WARMIŃSKI
OLSZTYŃSKIE MINIATURY
Z ZAGADNIEŃ STOSOWANIA PRAWA

GLOSATOR WARMIŃSKI

OLSZTYŃSKIE MINIATURY

Z ZAGADNIEŃ STOSOWANIA PRAWA

redakcja naukowa

Kamil Frąckowiak

Michał Hejbudzki

3

Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Kolegium Wydawnicze UWM
Przewodnicząca
dr hab. Wiesława Lizińska, prof. UWM
Przedstawiciel Dyscypliny
dr hab. Joanna Juchniewicz

Redaktor prowadzący serii wydawniczej Wydziału Prawa i Administracji UWM
prof. dr hab. Wojciech Cieślak

Recenzenci
dr hab. Dariusz Jagiełło, prof. SWPS
dr hab. Rafał Wrzeczonek

Redakcja wydawnicza
mgr Aneta Maciejewska

Projekt okładki
mgr Urszula Marta Patalas
Przygotowanie do druku
lic. Dariusz Walasek

Skład i łamanie
mgr Aleksandra Snitsaruk

ISBN 978-83-8100-408-4

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2024

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Ark. wyd. 14,30; ark. druk 12,25
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. 578

Spis treści

Wprowadzenie	7
O autorach	9
§ 1 dr Anna Ewa Chodorowska: Odpowiedzialność za prezentowanie treści antyaborcyjnych w miejscu publicznym a wolność wypowiedzi. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2021 r., IV KA 756/21 (glosa częściowo krytyczna)	13
§ 2 dr Hanna Frąckowiak: Ustalenie treści umowy o pracę, zawartej pomiędzy stronami (pielęgniarką i pozwanym szpitalem), poprzez zwiększenie wynagrodzenia zasadniczego powódki oraz zasądzenie odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Glosa aprobusująca do wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 r., VIII PA 59/22	31
§ 3 dr hab. Kamil Frąckowiak: Błąd co do karalności z art. 10 § 4 k.k.s. na kanwie urządzania przez sprawcę gier na automatach w kontekście przestępstwa skarbowego z art. 107 § 1 k.k.s. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2023 r., V KK 137/22 (glosa aprobusująca)	49
§ 4 dr Michał Gornowicz: Reprezentacja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zarząd jednoosobowy a zarząd kadłubowy. Skutek rezygnacji członków zarządu z pełnienia funkcji. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., V CZ 22/20 (glosa krytyczna)	59
§ 5 dr Michał Hejbudski: Pominięcie tzw. metody kosztorysowej przy obliczaniu odszkodowania za uszkodzony samochód. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2020 r., V CNP 43/19 (glosa częściowo krytyczna)	67
§ 6 dr Karolina Karpus: Dostęp do sprawiedliwości w ochronie środowiska: zaskarżenie wadliwego planu urządzenia lasu przez organizację ekologiczną. Glosa częściowo aprobusująca do wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej	81
§ 7 dr Aleksandra Kudrzycka-Szypillo: Sankcja nieważności z art. 6 ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców a prawomocne postanowienie sądu o podziale majątku wspólnego. Glosa aprobusująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2022 r., III CZP 48/22.	101
§ 8 dr Michał Kurzyński: Istotna rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie prawidłowego ustalania wysokości stawki dziennej orzekanej za przestępstwa skarbowe. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2023 r., IV KK 209/23 (glosa aprobusująca)	113

§ 9	dr Maciej Lubiszewski: Wykluczenie z postępowania grupy wykonawców z przyczyn leżących po stronie jednego z jej członków, lecz nieznanymi pozostałym wykonawcom. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 września 2021 r. w sprawie C-927/19 (glosa aprobuująca)	121
§ 10	Kacper Łaskarzewski: Możliwość zawarcia menedżerskich umów o pracę per facta concludentia. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie II CSKP 1295/22 (glosa aprobuująca)	129
§ 11	mgr Milena Murawska: Zakres terenu objęty roszczeniem o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości powinien obejmować taki sam teren jak w przypadku roszczenia o wynagrodzenie za ustanowienie służebności. Glosa aprobuująca do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 636/16.	141
§ 12	Aleksander Piotr Olszewski: Dezaktualizacja klauzuli wykonawczej w trakcie wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku połączenia spółek a zasada sukcesji generalnej. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2020 r., V ACA 663/19 (glosa częściowo krytyczna)	153
§ 13	mgr Katarzyna Ołdak-Bułańska: Zamówienia zastrzeżone w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Glosa do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-598/19 Conacee (glosa aprobuująca)	163
§ 14	mgr Daria Zarzycka: Przesłanki do względniejszego potraktowania sprawcy czynu wynikające ze starszego wieku sprawcy czynu zabronionego podczas orzekania przez sądy powszechne w Polsce. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2022 r., II AKA 104/22 (glosa częściowo aprobuująca)	175
§ 15	dr hab. Jakub Jan Zięty: Podmioty uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego z powodów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu systemu rolnego. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2020 r., II CSK 489/19, LEX nr 3159614 (glosa częściowo aprobuująca)	187

dr Karolina Karpus

Katedra Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

kkarpus@umk.pl

ORCID: 0000-0002-3575-7949

**DOSTĘP DO SPRAWIEDLIWOŚCI W OCHRONIE
ŚRODOWISKA: ZASKARŻENIE WADLIWEGO PLANU
URZĄDZENIA LASU PRZEZ ORGANIZACJĘ EKOLOGICZNĄ.
GŁOSA CZĘŚCIOWO APROBUJĄCA DO WYROKU TRYBUNAŁU
SPRAWIEDLIWOŚCI UE Z DNIA 2 MARCA 2023 R. W SPRAWIE C-432/21
KOMISJA EUROPEJSKA PRZECIWKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ¹**

Teza

Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej² w związku z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus³ przewiduje obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach⁴, o ile plany te są objęte zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej⁵.

¹ Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2023:139 (dalej jako: sprawa C-432/21).

² Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50 ze zm. (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

³ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706 ze zm.; zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., Dz. Urz. UE L 124 z 17 maja 2005 r., s. 1–3 (dalej jako: konwencja z Aarhus).

⁴ Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r., t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm. (dalej jako: UOL).

⁵ Sprawa C-432/21, par. 176.

Glosa

1. Wprowadzenie

W ujęciu szerokim glosowany wyrok TSUE zapadł na tle problematyki gospodarowania wybranym rodzajem ekosystemu, jakim są lasy. W istocie jednak dyskusja koncentrująca się na tak ukierunkowanej prawnej ochronie przyrody w Polsce objęła dwa samodzielne tematy. W obu przypadkach TSUE uznał, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej w świetle prawa unijnego. Były to odpowiednio:

- 1) kwestia nieprawidłowej transpozycji dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej⁶ w polskim systemie prawnym w kontekście tzw. gospodarki leśnej prowadzonej w oparciu o wymogi dobrej praktyki leśnej; oraz
- 2) partycypacja społeczna w ochronie środowiska (dostęp do sprawiedliwości przysługujący członkom społeczeństwa domagającym się sądowej kontroli legalności czynności podejmowanych przez władzę publiczną w relacji do dobra wspólnego, jakim jest środowisko).

Biorąc pod uwagę ten fakt, odzwierciedlony w obszernym tekście uzasadnienia wyroku TSUE, przedmiotem niniejszego komentarza uczyniona została wyłącznie teza sformułowana w odniesieniu do partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Analizie i ocenie poddane zostało więc zagadnienie, jakim jest zaskarżenie do sądu przez członków społeczeństwa (w szczególności organizację ekologiczną) w Polsce planu urządzenia lasu (PUL), celem sprawdzenia jego zgodności z prawem (czyli legalności materialnej i/lub proceduralnej).

2. Stan prawny

Przedmiotem oceny TSUE było to, czy Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom traktatowym poprzez niezapewnienie organizacjom ekologicznym skutecznej ochrony sądowej uprawnień wywodzonych z prawa Unii Europejskiej, w tym przypadku z unijnego prawa ochrony środowiska (art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej). Jako forma kolektywnej współpracy członków społeczeństwa, chcących zaangażować się w ochronę środowiska, organizacja taka uzyskała szczególne uprawnienia procesowe w świetle konwencji z Aarhus⁷. Ta regionalna umowa

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r., s. 7–25 ze zm.

⁷ Zob. np.: H. Lisicka, *Rola organizacji ekologicznych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010, s. 37–42; D. Sześciło, *Komentarz do wyroku TSUE z 8.03.2011 r. C-240/09 [dot. skuteczności konwencji z Aarhus na gruncie prawa unijnego; ogólnych zasad uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych]*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 82–84;

międzynarodowa przyjęta pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ stanowi „integralną część porządku prawnego Unii”⁸. W ramach tzw. II filaru Aarhus (art. 6–8 konwencji), dotyczącego postępowań wymagających udziału społeczeństwa z uwagi na to, że ich przedmiotem są przedsięwzięcia lub akty (np. plany) mogące oddziaływać na środowisko, organizacja ekologiczna posiada wzmocniony status jako uczestnik. Strony konwencji są zobowiązane, by w postępowaniach objętych II filarem Aarhus zapewnić udział „zainteresowanej społeczności”, definiowanej jako „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska” (art. 2 pkt 5 konwencji z Aarhus). W tym zatem zakresie obowiązuje domniemanie, zgodnie z którym „organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym”, w Polsce – „organizacje ekologiczne”⁹, co do zasady kwalifikować należy jako „zainteresowaną społeczność”. Status uzyskany w ramach II filaru Aarhus znajduje swoją kontynuację w przypadku konieczności uruchomienia ochrony prawnej celem zabezpieczenia środowiska jako dobra wspólnego¹⁰. Należy zwrócić uwagę, że III filar Aarhus (dostęp do sprawiedliwości – art. 9 konwencji) odnosi się do poszerzonej formuły kontroli społecznej, mającej umożliwiać doprowadzenie do zbadania skuteczności chronienia środowiska przez stronę tej umowy międzynarodowej na terenie objętym jej jurysdykcją. Stąd też, w myśl art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, oznacza to obowiązek zapewnienia „dostępu

B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1, s. 12–18; A. Haładyj, *Organizacje społeczne i ekologiczne w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska w latach 1980–2000*, [w:] *Administracja a środowisko: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018, s. 379–392.

⁸ Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838 (dalej jako: sprawa C-243/15 *LZII*), par. 45.

⁹ W Polsce jest to „organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska” – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm. (dalej jako: UOOŚ).

¹⁰ Zob. np.: E. Dołęgowska, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska na tle konwencji z Aarhus*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 400–409; 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. 219–231; 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, nr 2, s. 47–66; I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 22–29; P. Korzeniowski, *Zasada dostępu do sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022, s. 121–138.

do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeżeli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej¹¹, innych postanowień niniejszej konwencji¹²”.

Podstawę prawną do wywiedzenia legitymacji procesowej przez organizację ekologiczną warunkuje przedmiot postępowania objętego II filarem Aarhus:

- 1) w sprawie indywidualnego przedsięwzięcia:
 - a) jest to art. 2 pkt 5 i art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus;
 - b) jednakże, jeśli dane przedsięwzięcie zostało uznane za niemające znaczącego oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus – wówczas będzie to art. 2 pkt 5 w zw. z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus¹³;
- 2) w sprawie przyjęcia aktu generalnego (np. planu):
 - a) jeśli strona konwencji rozszerzyła zakres zastosowania art. 9 ust. 2 w odniesieniu do aktów generalnych z art. 7–8 – jest to art. 2 pkt 5 i art. 7–8 w zw. z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus;
 - b) jeśli strona konwencji nie przyjęła takiego rozwiązania – wówczas podstawę należy wywodzić z art. 2 pkt 5 i art. 7–8 w zw. z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

Z uwagi na to, że Unia Europejska jest również stroną tej umowy międzynarodowej, prawo unijne rozpoznaje uprawnienia podmiotów indywidualnych z niej wynikające, modyfikując jednakże tę materię zgodnie z logiką systemu prawnego UE (m.in. przez pryzmat zobowiązań traktatowych państwa członkowskiego UE, zasad systemowych prawa UE, czy wreszcie – odrębności wynikających z przebiegu ewolucji unijnego prawa ochrony środowiska, w tym prawa ochrony przyrody). Charakterystycznym przykładem w tym zakresie jest ocena oddziaływania na obszary Natura 2000, wymagana w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej¹⁴. Dyrektywa

¹¹ Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus: „Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, 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”.

¹² Stąd też art. 7–8 konwencji podlega art. 9 ust. 2 tylko gdy „przewiduje tak prawo krajowe” (opt-in) – zob. UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, UN 2014, s. 193.

¹³ Zob. np.: wyrok TSUE z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie C664/15 *Protect Natur*, ECLI: EU:C:2017:987 (dalej jako: sprawa C-664/15 *Protect Natur*), par. 41–43.

¹⁴ Por.: J. Szuma, K. Szuma, *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000 w świetle przepisów dyrektywy siedliskowej i ptasiej*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, Lublin 2011, s. 119–133.

przyjęta została przed podpisaniem i wejściem w życie konwencji z Aarhus, a w okresie późniejszym prawodawca unijny nie zdecydował się na nowelizację tego aktu prawa pochodnego UE w sposób nawiązujący bardziej jednoznacznie m.in. do kwestii dostępu do sprawiedliwości członków społeczeństwa (III filar Aarhus). Równocześnie, art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej dotyczy oceny oddziaływania na środowisko (OOS) w obu jej wariantach – dla „planów” („strategiczna OOS”, której przedmiotem są akty generalne) i dla „przedsięwzięć” (OOS w sprawie indywidualnej inwestycji lub konkretnej aktywności mogącej oddziaływać na środowisko). Jest to rozwiązanie szczególne, gdyż co do zasady każdy rodzaj OOS podlega odrębnej regulacji. W przypadku SOOS jest to obecnie dyrektywa 2001/42/WE PE i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹⁵. Z kolei indywidualna (zwykła) OOS jest przedmiotem dyrektywy PE i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁶. Udział społeczeństwa (II filar Aarhus) stanowi element konieczny w obu rodzajach OOS, z tym że ma tu miejsce zbieg dwóch reżimów prawnych:

- 1) szczególnego, regulującego OOS jako jeden z instrumentów unijnego prawa ochrony środowiska, oraz
- 2) ogólnego, regulującego partycypację społeczną w ochronie środowiska (odzwierciedlającą istotę zasady zrównoważonego rozwoju w relacji między władzą publiczną a społeczeństwem), zgodnie z konwencją z Aarhus, wdrażającym ją unijnym prawem pochodnym i orzecznictwem TSUE.

W sprawie C-432/21 problem przenikania się tych reżimów stanowił główne tło dyskusji dotyczącej braku możliwości doprowadzenia do sądowej kontroli legalności polskich PUL przez organizacje ekologiczne w ramach III filaru Aarhus, czyli dostępu do sprawiedliwości przysługującego członkom społeczeństwa w kontekście postępowania ocenowego, prowadzonego na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Próbę bardziej szczegółowej charakterystyki zbiegu tych dwóch reżimów prawnych należy przeprowadzić w nawiązaniu do dyrektywy siedliskowej. Po pierwsze więc, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wywodzone są materialne uprawnienia organizacji ekologicznych¹⁷. W myśl tak ukształtowanej interpretacji przepis ten statuuje SOOS/OOS jako niezbędną

¹⁵ Dz. Urz. UE L 197 z 21 lipca 2001 r., s. 30–37.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 26 z 28 stycznia 2012 r., s. 1–21 ze zm.

¹⁷ Sprawa C-243/15 *LZII*, par. 60–61: „[P]ośród przepisów prawa, na które taka organizacja pozarządowa powinna móc się powołać w ramach środka prawnego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, figurują przepisy prawa krajowego wynikające z art. 6 dyrektywy 92/43 (...). Organizacja taka powinna zatem móc zakwestionować w ramach tegoż środka prawnego nie tylko decyzję o odstąpieniu od dokonania stosownej oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko konkretnego obszaru, ale również stosownie do okoliczności – ocenę sporządzoną w sposób wadliwy (...)”.

instrument prawnej ochrony obszarów Natura 2000 w państwie członkowskim UE. Ocenie tej poddać należy „każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu¹⁸, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami”. W sytuacji więc, gdy dany polski PUL może mieć znaczący wpływ na obszary Natura 2000 znajdujące się na terenach ekosystemu leśnego¹⁹, którego dotyczy, podlega art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Biorąc pod uwagę, że w Polsce „leśne” obszary Natura 2000 zajmują blisko 40% terenu podlegającego Lasom Państwowym²⁰, prawdopodobieństwo powstania obowiązku poddania PUL takiej ocenie jest znaczne.

Po drugie, proceduralne uprawnienie organizacji ekologicznych – doprowadzenie do skutecznej kontroli legalności takiej aktywności („planu” lub „przedsięwzięcia”) mogącej oddziaływać na obszary Natura 2000 – wywodzone jest w oparciu o konwencję z Aarhus (filar II i III) oraz prawo unijne. Obowiązek poddania przez władzę publiczną ocenie oddziaływania „planu lub przedsięwzięcia” skorelowany jest bowiem z uprawnieniem członków społeczeństwa do:

- 1) uczestniczenia w postępowaniu ocenowym (II filar Aarhus);
- 2) dostępu do sprawiedliwości w ramach III filaru Aarhus (obejmującego zbadanie takich kwestii jak np. zasadność odstąpienia od oceny, prawidłowość jej przeprowadzenia, czy też nieuwzględnienie wyniku oceny przy podejmowaniu końcowego rozstrzygnięcia w sprawie).

W tym zakresie polski PUL oceniany był w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej TSUE w nawiązaniu do art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus. Zgodnie z tym przepisem każda ze stron zobowiązana jest stosować postanowienia art. 6 konwencji (*Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć*) „również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I [do konwencji], które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”. Strony powinny określić, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega art. 6 konwencji z Aarhus. W rezultacie ochrona prawna członków społeczeństwa mających prawo udziału w ramach II filaru w tak wyselekcjonowanych

¹⁸ *A contrario*, plan lub przedsięwzięcie „bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu” mogą być zwolnione z obowiązku poddania SOOŚ, zob. np. – wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2019 r. w sprawie C-43/18 *Compagnie d'entreprises CFE SA*, ECLI:EU:C:2019:483, par. 71: „zarządzenie (...), którym państwo członkowskie wyznacza Specjalny Obszar Ochrony i określa cele ochrony oraz pewne środki zapobiegawcze, nie zalicza się do »planów i programów«, w przypadku których ocena wpływu na środowisko jest obowiązkowa”.

¹⁹ Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:255, par. 125 – obowiązek poddania planu lub przedsięwzięcia ocenie oddziaływania „zależy głównie od charakteru danej interwencji, a nie od samego jej rozmiaru” (dalej jako: sprawa C-441/17 *Puszcza Białowieska*).

²⁰ Zob. np.: <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-w-lesnictwie> [dostęp 1 lipca 2023 r.].

postępowaniach w sprawie indywidualnych „przedsięwzięć” (np. w przedmiocie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000) wynika z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

Zestawiając II filar Aarhus z art. 6 ust. 3 dyrektywy, dostrzec jednak można dwie odmienne optyki problemu zbiegu wskazanych reżimów prawnych. Z perspektywy konwencyjnej, „przedsięwzięcia” podlegające indywidualnej OOS objęte są art. 6 konwencji z Aarhus, podczas gdy do „planów” podlegających SOOS zastosowanie znajdować powinny art. 7–8 tej umowy międzynarodowej. Rozróżnienie ma przy tym charakter istotny dla oceny wykonania obowiązku implementacji tych przepisów przez strony oraz dla ochrony podmiotów indywidualnych w ramach III filaru Aarhus. Z kolei z perspektywy unijnej, zauważyć można skutki wynikające z uregulowania oceny oddziaływania na środowisko przez prawodawcę unijnego w sposób rozproszony, czyli w ramach kilku dyrektyw. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej odnosi się łącznie do „planów” i „przedsięwzięć” mogących oddziaływać na obszary Natura 2000. TSUE w swoim orzecznictwie stoi na stanowisku, iż zakres terminu „przedsięwzięcie” w ramach tego przepisu dyrektywy siedliskowej jest szerszy aniżeli pojęcia „przedsięwzięcie” z art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy 2011/92/UE („zwykła” OOS)²¹. W przypadku strategicznej OOS pojęcie „planów lub programów” ujęte zostało w art. 2 lit. a dyrektywy 2001/42/WE. Związek między mieszczącymi się w jego zakresie aktami i „planami” z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej określa art. 3 ust. 2 lit. b dyrektywy 2001/42/WE. Zgodnie z tym przepisem SOOS co do zasady „przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów (...) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny [Natura 2000], zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG”. Prawodawca unijny w ten sposób zasygnalizował więc, że „plany” objęte SOOS na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mają charakter „planów lub programów” w rozumieniu dyrektywy 2001/42/WE.

Jak na razie TSUE pokonuje te zawiłości, stosując podejście, w ramach którego przy ocenie danego źródła możliwego oddziaływania na obszary Natura 2000 posługuje się łącznym pojęciem: „plan lub przedsięwzięcie”. Na tym tle TSUE operuje następnie określeniem „decyzja”, jeśli chodzi o formę działania krajowej władzy publicznej, niezależnie od etapu jej podjęcia w danej sprawie, nadając mu sens wykraczający poza znaczenia klasycznie przypisywane w systemach prawnych państw członkowskich. W rezultacie za pomocą tego zabiegu interpretacyjnego TSUE wywodzi szczególną kategorię „decyzji wydawanych przez właściwe organy krajowe w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43”, stojąc jednocześnie na stanowisku, że wszystkie takie akty „wchodzą w zakres zastosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus”²². Opierając się na tej interpretacji, TSUE twierdzi więc konsekwentnie,

²¹ Zob. np.: wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-293/17 i C-294/17 *Coöperatie Mobilisatie*, ECLI:EU:C:2018:882, par. 66.

²² Sprawa C-243/15 *LZII*, par. 56 – akty te (bez względu na to, czy przyjmowane odrębnie, czy będące częścią pozwolenia) mogą m.in. dotyczyć: udziału w postępowaniu w przedmiocie

że organizacje ekologiczne muszą mieć możliwość doprowadzenia do kontroli legalności wskazanej kategorii „decyzji” przed sądem państwa członkowskiego. Wynika to z okoliczności, że przyjmując te akty, „właściwe organy krajowe przed wydaniem jakiegokolwiek pozwolenia na realizację przedsięwzięcia oceniają, czy w danych okolicznościach sprawa może mieć ono znaczące oddziaływanie na środowisko”²³, przez co wadliwość danej „decyzji” może skutkować zwiększeniem ryzyka dla dobra chronionego, czyli środowiska.

Dostęp do sprawiedliwości oparty na art. 9 konwencji z Aarhus w kontekście wewnątrzunijnym łączony jest jednocześnie przez TSUE z doktryną skutku bezpośredniego²⁴ oraz zasadą efektywnej ochrony materialnych uprawnień członków społeczeństwa „chronionych prawem Unii” przed sądami państwa członkowskiego²⁵. Podstawę prawną stanowi tu więc art. 47 Karty Prawa Podstawowych UE²⁶ (zdanie pierwsze), w myśl którego „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”. Równolegle obowiązki danego państwa członkowskiego oceniane są w świetle art. 19 ust. 1 TUE²⁷ (zdanie drugie), zgodnie z którym „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

W odniesieniu do prawa polskiego wskazana powyżej analiza prowadzona była przede wszystkim w świetle trzech aktów normatywnych: ustawy o lasach, ustawy z 2008 r. regulującej partycypację społeczną i SOOŚ/OOŚ oraz ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁸. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 UOL plan urządzenia lasu definiowany jest jako „podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”²⁹. Procedura jego zatwierdzenia ujęta jest w art. 22

wydania pozwolenia; konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko obszaru Natura 2000; stosowności wniosków wyciągniętych z takiej oceny co do ryzyka, jakie dany plan lub przedsięwzięcie stwarza dla integralności danego obszaru.

²³ Sprawa C-243/15 LZII, par. 57.

²⁴ Zob. np.: wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, ECLI:EU:C:2011:289, par. 57–59.

²⁵ Zob. np.: wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie C-723/17 *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533, par. 54.

²⁶ Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 391–407 (dalej jako: KPP).

²⁷ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 (dalej jako: TUE).

²⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm. (dalej jako: UPOŚ).

²⁹ Na temat natury prawnej polskiego PUL zob. np.: M. Geszprych, *Problemy administracyjnoprawne w planowaniu urządzenia lasu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1/2 s. 191–205; K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 51–78; J. Chmielewski, *Z problematyki*

UOL, zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza PUL dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone PUL dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ust. 1), zaś dla lasów pozostałych – starosta (ust. 2). Natomiast obowiązek zapewnienia przez państwo polskie dostępu do sprawiedliwości organizacjom ekologicznym w sposób wymagany przez konwencję z Aarhus i prawo UE oceniany był pierwszoplanowo na tle dwóch podstaw prawnych:

- 1) art. 44 UOOŚ, zapewniającego tym organizacjom status podmiotu na prawach strony w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych w sprawach indywidualnych objętych filarem II Aarhus;
- 2) art. 323 ust. 2 UPOŚ, ujmującego tzw. roszczenie prewencyjne³⁰, służące ochronie środowiska jako dobra wspólnego.

3. Stan faktyczny wraz ze stanowiskiem stron

Argumentacja stron koncentrowała się wokół zagadnienia charakteru polskiego PUL i trybu jego przyjęcia, a następnie – konsekwencji tego stanu rzeczy, rozpatrywanych z perspektywy partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Na tym tle Rzeczpospolita Polska forsowała tezę, w myśl której PUL jest „planem”, o którym mowa w art. 7 konwencji z Aarhus, a nie „przedsięwzięciem” podlegającym art. 6 ust. 1 lit. b tej umowy międzynarodowej (oraz prawu unijnemu wdrażającemu w tym zakresie konwencję w państwach członkowskich, m.in. w kontekście oceny oddziaływania na obszary Natura 2000). Polski PUL obejmuje bowiem zabiegi „planowane w okresach 10-letnich, zaś okresy te stanowią w rzeczywistości elementy ciągłego, nieprzerwanego procesu trwałego utrzymywania lasów”. Polska podnosiła przy tym, że zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus to jej strony określają w każdym przypadku, czy proponowane przedsięwzięcie podlega art. 6 tej umowy międzynarodowej. Zdaniem tego państwa członkowskiego obecnie ani z prawa unijnego, ani z prawa polskiego nie wynika, by przepis ten miał zastosowanie do planów urządzenia lasu.

Po drugie, strona ta podnosiła, że postępowanie w sprawie przyjęcia PUL ma charakter „wewnętrzny”, co miałoby wyłączać konieczność zapewnienia w prawie polskim dostępu do sprawiedliwości członkom społeczeństwa, nawet organizacjom

aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urządzenia lasów, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 51–63; Ł. Dubiński, *Prawne instrumenty ochrony lasu*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 267–277; M. Raczkowski, E. Zębek, *Plan urządzenia lasu jako instrument prawnej ochrony zasobów leśnych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017, s. 265–287.

³⁰ Zob. np.: M. Robakowska, *Funkcja roszczenia prewencyjnego uregulowanego w art. 323 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w systemie cywilnoprawnych środków ochrony środowiska*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 1, s. 97–124.

ekologicznym. Z tego względu Rzeczpospolita Polska uważała, że była uprawniona do ograniczenia udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie przyjęcia PUL wyłącznie do prawa składania uwag i wniosków (bez względu na formę partycypacji – indywidualną czy kolektywną) (art. 39–41 UOOŚ). W rezultacie nieprzyznanie przez ustawodawcę polskiego organizacjom ekologicznym innych praw proceduralnych w ramach takiego „wewnętrznego” postępowania, w tym prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia zatwierdzającego ostateczną wersję PUL, nie powinno być więc interpretowane jako naruszające międzynarodowe zobowiązania Polski.

Po trzecie, odpierając zarzuty Komisji co do braku dostępu do sprawiedliwości, Rzeczpospolita Polska z jednej strony próbowała wykazać, że w obowiązującym stanie prawnym PUL mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej, zarówno w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jak i cywilnym. Z drugiej zaś strony wysunęła argument, że istnienie niejednoznacznych przepisów krajowych regulujących możliwość zaskarżenia PUL lub ich brak – nie powinno być interpretowane jako zablokowanie dostępu do sprawiedliwości. Sądy polskie mogą bowiem także i w takiej sytuacji zapewnić go uprawnionym podmiotom – poprzez wykładnię pronunijną, czyli przyjęcie, że akt zatwierdzający PUL przybiera formę decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu przez organizacje ekologiczne na podstawie art. 44 UOOŚ.

Forsując omawiany zarzut skargi przeciwko Polsce, Komisja opierała swoje stanowisko na twierdzeniu, że to art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej stanowi podstawę prawną objęcia polskich PUL mogących oddziaływać na obszary Natura 2000 III filarem konwencji z Aarhus na mocy art. 9 ust. 2. W tym zakresie Komisja odwoływała się do utrwalonej linii orzecniczej TSUE. W przedmiocie charakteru polskiego PUL Komisja nie odniosła się jednak w sposób jasny i wyczerpujący do trudności interpretacyjnych pojęć „plan” i „przedsięwzięcie”, występujących na tle dyrektywy siedliskowej oraz dyrektyw 2011/92/UE i 2001/42/WE. Ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że „między zatwierdzeniem planu urządzenia lasu a interwencją w środowisko w postaci działań gospodarki leśnej nie ma już żadnego dodatkowego etapu zatwierdzenia takich działań, które kończyłoby się decyzją administracyjną i mogło zostać zaskarżone na drodze administracyjnej lub sądowej”. Tak motywowana Komisja wywodziła, że polski PUL należy zakwalifikować jako „plan lub przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, a w rezultacie uznać za „decyzję” w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus.

Brak dostępu do sprawiedliwości, umożliwiającego skuteczne poddanie PUL kontroli sądowej przez organizacje ekologiczne w Polsce, Komisja zilustrowała poprzez:

- 1) przywołanie linii orzecniczej NSA, zgodnie z którą PUL nie podlega właściwości sądów administracyjnych³¹;

³¹ Gdyż jest „aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej”, a nie „decyzją, czy też innym aktem lub czynnością dotyczącą uprawnień i obowiązków

- 2) przypomnienie, że możliwość dokonania wykładni prounijnej przez polskie sądy nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku usunięcia niezgodności prawa polskiego z prawem unijnym w przedmiotowym aspekcie;
- 3) podkreślenie, że ani prawo do składania skarg i wniosków z art. 221 polskiego KPA³², ani skarga na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie stanowią środków prawnych mogących służyć doprowadzeniu do kontroli legalności polskiego PUL w modelu odpowiadającym standardowi wymaganemu przez art. 9 konwencji z Aarhus;
- 4) wskazanie, w nawiązaniu do art. 322–324 UPOŚ, że powództwa cywilne nie umożliwiają organizacjom ekologicznym bezpośredniego zaskarżenia PUL przed sądem – gdyż, rozpatrując tego rodzaju powództwo dotyczące odpowiedzialności cywilnej za pogorszenie stanu środowiska, sąd powszechny nie może usunąć z polskiego obrotu prawnego PUL, który jest obciążony wadami.

4. Rozstrzygnięcie wraz z argumentacją

Przedstawiając swoje stanowisko co do drugiego zarzutu ujętego w skardze Komisji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, TSUE uznał, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom spoczywającym na nim na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus³³. Jednocześnie Trybunał wyłączył z zakresu oceny art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP, ponieważ Komisja nie wykazała w sposób odpowiednio szczegółowy znaczenia tych przepisów prawa unijnego dla rozstrzygnięcia w przedmiocie drugiego zarzutu swojej skargi³⁴.

Analizując polski PUL mogący oddziaływać na obszary Natura 2000, TSUE zakwalifikował go jako „decyzję wydawaną przez właściwe organy krajowe w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43”, przypominając przy tym, że już wcześniej wyraził taki pogląd, badając ten instrument prawny w sprawie C-441/17 *Puszcza Białowieska*³⁵. Zdaniem Trybunału okoliczność ta, obok samej definicji PUL z art. 6 UOL, przemawiała za podtrzymaniem poglądu, iż plan ten stanowi „plan lub przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej.

Przyjęcie przez TSUE tego podejścia w odniesieniu do polskich PUL skutkowało ograniczeniem argumentacji uzasadniającej wydane rozstrzygnięcie do modelu,

wynikającą z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu” – postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, CBOSA.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

³³ Sprawa C-432/21, par. 188.

³⁴ Sprawa C-432/21, par. 160.

³⁵ Sprawa C-432/21, par. 170–171; zob. też: sprawa C-441/17 *Puszcza Białowieska*, par. 106–193.

który Trybunał konsekwentnie stosuje, interpretując art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W jego ramach TSUE oparł się na następujących założeniach³⁶:

- a) jeśli PUL jako „plan lub przedsięwzięcie” potencjalnie oddziałuje na obszary Natura 2000, to winien być objęty obowiązkiem poddania ocenie oddziaływania (SOOŚ lub OOŚ) na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej;
- b) status PUL jako „planu lub przedsięwzięcia” w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest wystarczający dla uruchomienia kontroli prawidłowości wdrożenia przez państwo członkowskie UE tego aktu unijnego prawa ochrony środowiska, jak i konwencji z Aarhus – jej II i III filaru;
- c) gdy więc dany PUL podlega SOOŚ/OOŚ w świetle dyrektywy siedliskowej, to tym samym wchodzi w zakres zastosowania art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus – jako „przedsięwzięcie” nieobjęte załącznikiem I do konwencji, ale mogące mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, gdyż zdaniem TSUE „dyrektywa siedliskowa konkretyzuje wymogi, które należy sformułować w odniesieniu do znaczenia oddziaływania na środowisko w dziedzinie europejskiej ochrony przyrody. [N]egatywne skutki dla celów ochrony europejskich obszarów ochrony powinny co do zasady zostać uznane za znaczące w rozumieniu tego postanowienia konwencji z Aarhus”;
- d) zatem, skoro mogący oddziaływać na obszary Natura 2000 PUL podlega art. 6 konwencji z Aarhus, to ma do niego zastosowanie art. 9 ust. 2 tej umowy międzynarodowej, który w ocenie TSUE „ogranicza zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu środków odwoławczych, o których mowa w tym artykule, ponieważ jego celem jest przyznanie zainteresowanej społeczności »szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości« obejmującego organizacje ekologiczne spełniające wymogi określone w art. 2 ust. 5 tej konwencji”³⁷.

Na bazie powyższych ustaleń, wynikających z zastosowania przez TSUE modelowego podejścia dotyczącego interpretacji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, Trybunał przeprowadził dalszą część analizy III filaru Aarhus na tle polskiego PUL. Przypomniął więc, że zobowiązanie ciążyące na państwie członkowskim co do zasady obejmuje zapewnienie członkom społeczeństwa dostępu do sprawiedliwości w formule, która musi być zgodna z następującymi wymaganiami. Po pierwsze, poddanie PUL kontroli sądowej pod względem merytorycznym i formalnym przez organizacje ekologiczne powinno być „skuteczne”. Zdaniem Trybunału oznacza to ustanowienie środków ochrony prawnej, pozwalających na wszczęcie sporu co do istoty (legalność formalna i materialna PUL) przed sądem krajowym³⁸, a w razie stwierdzenia wadliwości tego aktu – doprowadzenie do jego eliminacji z obrotu

³⁶ Sprawa C-432/21, par. 171–173.

³⁷ Sprawa C-432/21, par. 174.

³⁸ Sprawa C-432/21, par. 175.

prawnego. Natomiast po drugie, w ocenie TSUE „dostęp do sądu musi spełniać wymogi jasności i precyzji stawiane w dziedzinie prawa ochrony środowiska zgodnie z orzecznictwem Trybunału”³⁹, a więc odpowiadać standardowi opartemu na zasadzie pewności prawa. Tego kryterium nie spełnia niespójna wykładnia sądów krajowych co do stosowania przepisów prawa materialnego i procesowego zgodnie z prawem Unii⁴⁰ ani „praktyka władz krajowych”⁴¹, czy też powództwo do sądu powszechnego zmierzające zasadniczo do zakwestionowania działań prowadzonych w ramach realizacji PUL⁴². W tym ostatnim aspekcie TSUE zauważył, że konstrukcja ujęta w art. 323 UPOŚ nie mieści się w formule III filaru Aarhus. W świetle bowiem art. 9 ust. 2 konwencji dostęp członków społeczeństwa do sprawiedliwości nie może być ograniczany przesłanką wystąpienia „bezpośredniego zagrożenia szkodą z powodu bezprawnego oddziaływania na środowisko”⁴³.

5. Ocena rozstrzygnięcia

Wyrok TSUE w sprawie C-432/21, stwierdzający zasadność również i drugiego zarzutu ze skargi Komisji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, zasługuje na aprobatę co do meritum, wymaga jednak krytycznej oceny w kwestii doboru i sformułowania argumentów uzasadniających. W pierwszej więc kolejności należy zauważyć, że w sprawie tej TSUE nie skorzystał z możliwości dokonania ważnego uporządkowania swojej linii orzeczniczej dotyczącej art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w kontekście konwencji z Aarhus. Przypomnieć jeszcze raz należy, że dyrektywa przyjęta została w 1992 r., a więc sześć lat przed podpisaniem konwencji, do której Wspólnota Europejska formalnie przystąpiła dopiero w 2005 r. Uporządkowanie takie jest tym bardziej pożądane, gdyż prawodawca unijny jak dotąd nie zdecydował się na nowelizację dyrektywy siedliskowej, która pozwoliłaby na osiągnięcie większej spójności między dyrektywą i konwencją z Aarhus na tle instrumentu prawnego, jakim jest ocena oddziaływania danego „planu lub przedsięwzięcia” na obszary Natura 2000. Potrzeba taka obiektywnie istnieje, biorąc pod uwagę, że związek między tymi aktami interpretować aktualnie trzeba w świetle nader lakonicznego zdania drugiego art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym: „[w] świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

³⁹ Sprawa C-432/21, par. 177.

⁴⁰ Sprawa C-432/21, par. 182.

⁴¹ Sprawa C-432/21, par. 183.

⁴² Sprawa C-432/21, par. 184.

⁴³ Sprawa C-432/21, par. 185.

W sytuacji braku prawa pozytywnego istniejąca niepewność co do skutków wzajemnego przenikania dwóch reżimów prawnych: SOOS/OOS „planu lub przedsięwzięcia” na obszary Natura 2000 i partycypacji społecznej w ochronie środowiska – eliminowana jest poprzez prawotwórczą aktywność TSUE. W jej ramach Trybunał wychodzi w sposób jednoznaczny poza literalną wykładnię powyższego przepisu dyrektywy. Na tej skromnej kanwie Trybunał rozwinął już bowiem nie tylko minimalny standard prawidłowego przeprowadzenia SOOS/OOS i uwzględnienia jej wyników przez władzę publiczną państwa członkowskiego w danej sprawie, lecz także – minimalny standard partycypacji społecznej w ochronie środowiska⁴⁴ w tychże postępowaniach ocenowych. Zgodnie z zasadami systemowymi prawa UE prawodawcy państw członkowskich są nim związani przy kształtowaniu prawa krajowego, odnoszącego się do formy ochrony przyrody, jaką są obszary Natura 2000. Stanowi on również punkt odniesienia dla sądów krajowych, które powinny w obszarze kompetencji dzielonej, jaką jest ochrona środowiska, stać na straży przestrzegania prawa unijnego⁴⁵. Z tego względu argumenty Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiane w sprawie C-432/21, kwestionujące niezbędny w ocenie TSUE katalog rozwiązań wdrażających oba filary konwencji z Aarhus w związku z ochroną obszarów Natura 2000, nie mogły spotkać się ze zrozumieniem ze strony Trybunału.

Na obecnym etapie rozwoju unijnego prawa ochrony środowiska udział społeczeństwa (II filar Aarhus) i dostęp do sprawiedliwości (III filar Aarhus) są postrzegane przez TSUE na tle dyrektywy siedliskowej jako oczywiste. Stąd też w sprawie C-432/21 Trybunał ograniczył swoje wywody do przypomnienia własnego stanowiska, ugruntowanego w dotychczasowym orzecznictwie. Dodał przy tym kilka uwag, poprzez które zilustrował główny skutek tego stanu rzeczy. Jest nim postępujące ograniczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich w tym zakresie, jaki jest konieczny do skutecznej ochrony praw członków społeczeństwa „gwarantowanych prawem Unii” w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Z tej też perspektywy TSUE oceniał argumenty Rzeczypospolitej Polskiej próbujące wykazać, że ogólnosystemowe rozwiązania procesowe oraz realizacja przez sądy polskie ich roli w egzekwowaniu prawa unijnego są wystarczające dla przyjęcia, iż dostęp do sprawiedliwości w formule wynikającej z III filaru Aarhus został odpowiednio zapewniony.

⁴⁴ W kontekście minimalnego standardu w relacji do konwencji z Aarhus zob. m.in.: A.D. Nagy, *The Aarhus-Acquis in the EU. Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure*, [w:] *The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention. At the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, red. R. Caranta, A. Gerbrandy, B. Müller, Europa Law Publishing 2018, s. 19–69; Á. Ryall, *The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters*, [w:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. S.J. Turner i in., Cambridge 2022, s. 116–146; M. Zakrzewska, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.

⁴⁵ Zob. np.: A. Sikora, *Rola sądów krajowych w egzekwowaniu unijnych norm prawa ochrony środowiska*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, s. 144–164.

Jednym z najważniejszych powodów sprawiających, że racje tego państwa członkowskiego nie przekonały Trybunału, był aspekt podmiotowy II i III filaru Aarhus. Członkowie społeczeństwa strony konwencji z Aarhus mogą realizować prawa wynikające z tej umowy międzynarodowej w dwóch formach: indywidualnej (rozproszonej) i kolektywnej. Wydaje się, że Rzeczpospolita Polska miałaby pewne szanse na częściową obronę swojej interpretacji przysługującego jej marginesu autonomii proceduralnej, gdyby w systemie prawa polskiego rozróżnienie to zostało odpowiednio uwzględnione nie tylko w przypadku „przedsięwzięć” (art. 44 UOOŚ), ale i „planów”. Innymi słowy, byłoby to łatwiejsze, gdyby przepisy polskie umożliwiały „skuteczny” dostęp do sprawiedliwości w kontekście PUL przynajmniej posiadającym wzmocniony status prawny podmiotom kolektywnym – czyli organizacjom ekologicznym (art. 2 pkt 5 konwencji z Aarhus). Ten minimalny wymóg podmiotowy nie został do tej pory spełniony przez ustawodawcę polskiego, nie tylko w przypadku PUL, ale i innych „planów” regulowanych prawem unijnym (jak np. programy ochrony powietrza). W konsekwencji TSUE uznał więc, że Rzeczpospolita Polska naruszyła zobowiązania traktatowe z powodu zaniechania przyjęcia przepisów niezbędnych do zapewnienia organizacjom ekologicznym dostępu do sprawiedliwości w ramach kontroli legalności PUL mogącego oddziaływać na obszary Natura 2000. Zgodzić należy się bowiem z TSUE, że istniejące *de lege lata* w prawie polskim środki ochrony prawnej⁴⁶ nie korespondują w celem III filaru Aarhus, jakim jest w okolicznościach sprawy C-432/21 zapewnienie członkom społeczeństwa możliwości:

- 1) doprowadzenia do kontroli sądowej „planu lub przedsięwzięcia” w odniesieniu do jego merytorycznej i/lub proceduralnej legalności,
- 2) w sprawie, której przedmiotem była ocena „planu lub przedsięwzięcia” – następczej eliminacji z obrotu prawnego przyjętego wadliwego rozstrzygnięcia, będącego:
 - a) aktem mieszczącym się w kategorii „decyzji wydawanych przez właściwe organy krajowe w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43”, oraz
 - b) aktem mieszczącym się w kategorii „decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I [konwencji], które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus).

Powyższe wątki, szeroko eksponowane w sprawie C-432/21, przesłoniły ten z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez który sygnalizowała ona rzeczywistą

⁴⁶ Na temat identyfikacji wyzwań w tym zakresie zob. np.: B. Filipcová, *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 34–47; 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. 5–21.

potrzebę zmierzenia się przez TSUE z rozbieżnością istniejącą między art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i konwencją z Aarhus w odniesieniu do „planów”. Słusznie bowiem to państwo członkowskie podnosiło, że obecna interpretacja pojęcia „przedsięwzięcie” przyjęta przez TSUE nie w pełni współgra z logiką tej umowy międzynarodowej, w ramach której nieprzypadkowo dokonano rozdziału źródeł oddziaływania na środowisko na „plany” (art. 7–8) i „przedsięwzięcia” (art. 6). Podejście, poprzez które TSUE aktualnie próbuje z jednej strony stawić czoła bezczynności prawodawcy unijnego (brak nowelizacji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w ramach wdrażania konwencji z Aarhus w UE), zaś z drugiej – skutkom rozproszenia materii SOOŚ/OOŚ na kilka dyrektyw unijnych, pozostaje nieprzekonujące. Dobrych intencji, sprowadzających się do dążenia przez TSUE w jego prawotwórczej aktywności orzeczniczej do utrzymania wysokiego poziomu ochrony obszarów Natura 2000 ustanowionych w państwach członkowskich, nie można uznać za wystarczające uzasadnienie w świetle zasad praworządności i legalności oraz pewności prawa. Sprawa polskiego PUL dawała asumpt do uporządkowania modelu argumentacyjnego TSUE w tym zakresie, co sprzyjałoby wzmocnieniu ochrony przyrody w UE bardziej niż unikanie odpowiedzi na zasadnicze wątpliwości prawne. Nadal bowiem niejasne pozostaje to, czy sam art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w jego obecnym brzmieniu można uznać za dopuszczalną i wystarczającą formę zadeklarowania przez prawodawcę unijnego w związku z potrzebą wdrożenia konwencji Aarhus w kontekście wewnątrzunijnym, że każdy „plan lub przedsięwzięcie” podlegające ocenie oddziaływania na obszary Natura 2000 stanowi z definicji:

- 1) w przypadku „przedsięwzięcia” – aktywność, którą Unia Europejska wytytowała i zgłosiła (uznała) – wyłącznie na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej – jako podlegającą art. 6 ust. 1 lit. b tej konwencji z Aarhus, zgodnie z którym to przepisem „strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom”;
- 2) w przypadku „planu” – aktywność, co do której Unia Europejska jako strona konwencji z Aarhus celowo rozszerzyła zastosowanie art. 9 ust. 2 tej umowy międzynarodowej – również wyłącznie na mocy samego art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej – a więc skorzystała z opcji, zgodnie z którą członkom społeczeństwa dążącym do uruchomienia kontroli legalności „planu” (podlegającego art. 7–8 konwencji z Aarhus) przyznany zostaje dostęp do sprawiedliwości w pierwszej kolejności na podstawie art. 9 ust. 2 konwencji, a nie ust. 3 tego artykułu.

Analiza wyroku w sprawie C-432/21 i wcześniejszego orzecznictwa sugerują, że w przypadku „przedsięwzięć” mogących oddziaływać na obszary Natura 2000 TSUE zajmuje na tle art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus stanowisko rozwiewające pierwszą z powyższych wątpliwości. Wyraźnie traktuje on bowiem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jako wystarczającą deklarację Unii Europejskiej wymaganą w świetle art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus, a w konsekwencji – skutkującą

uzyskaniem przez członków społeczeństwa dostępu do sprawiedliwości na podstawie art. 9 ust. 2 konwencji⁴⁷. Innymi słowy, taka forma zadeklarowania woli przez stronę tej umowy międzynarodowej (UE) jest już więc uznana za dopuszczalną przez TSUE w przypadku „przedsięwzięć”. Skoro tak, to art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mógłby zostać równoległe zinterpretowany jako dający wyraz woli skorzystania przez UE z opcji rozszerzającej zastosowanie art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w przypadku „planów” mogących oddziaływać na obszary Natura 2000. Oznaczałoby to zakwalifikowanie „planów” z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, przyjmowanych w państwach członkowskich w procedurach legislacyjnych lub specjalnych (jak np. polski PUL) jako „planów” w rozumieniu art. 7–8 konwencji z Aarhus, a nie jako indywidualnych „przedsięwzięć” podlegających jej art. 6. Stosując takie podejście, TSUE mógłby więc osiągnąć podobny rezultat, jaki został odzwierciedlony w głosowanym wyroku w sprawie C-432/21, bez jednoczesnego konfliktowania materii ujętej w dyrektywie siedliskowej z logiką konwencji z Aarhus.

Biorąc pod uwagę prawotwórczy dorobek orzecniczy TSUE na kanwie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, niełatwo ustalić, dlaczego w przypadku „planów” Trybunał nie podjął nawet próby oceny tej grupy aktywności w świetle art. 9 ust. 2 konwencji (dostęp do sprawiedliwości) w związku z jej art. 7 (*Udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska*) i art. 8 (*Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych*). Wydaje się, że główną przeszkodę stanowi w tym przypadku charakter prawny „planów”. Przyjmowanie tych aktów w państwach członkowskich w procedurach legislacyjnych lub specjalnych (jak np. polski PUL) sprawia, że dyskusja zmierza w tym zakresie w stronę wrażliwego tematu w relacji między Unią i jej państwami członkowskimi, jakim jest stanowienie prawa. W widoczny więc sposób Trybunał Sprawiedliwości UE stara się utrzymać kierunek tej debaty w granicach mniej ryzykownych, czyli procesu stosowania prawa (sprawy indywidualne, a nie legislacja) i niezbędnego ograniczenia autonomii proceduralnej państw członkowskich⁴⁸ („skuteczne” środki prawne służące ochronie uprawnień gwarantowanych prawem UE). W wyroku w sprawie C-432/21 TSUE zdołał po raz kolejny przeforsować to podejście. Jak wskazano jednakże powyżej, ten model argumentacyjny będzie coraz trudniejszy do stosowania

⁴⁷ Zob. zwłaszcza: sprawa C-432/21, par. 175.

⁴⁸ Zagadnienie europeizacji polskiego prawa stanowi przedmiot intensywnej dyskusji w kontekście ogólnym, w świetle którego umiejscawiać należy również problematykę wdrażania III filaru konwencji z Aarhus – zob. m.in.: *Contemporary concepts of administrative procedure: between legalism and pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023; Z. Kmiecik, *Czy nowy kierunek rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym?*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 5, s. 3–21; M. Kisielowska, *Administrative Law and the EU Law*, [w:] *Integrity of „administrative law”. Polish perspective*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 258–276.

w najbliższej przyszłości, gdyż TSUE nie będzie mógł dłużej unikać w ten sposób istotnych z punktu widzenia zasady pewności prawa pytań. Na tle ochrony obszarów Natura 2000, dotyczą one przenikania się dwóch reżimów – oceny oddziaływania na środowisko i partycypacji społecznej w ochronie środowiska (zwłaszcza dostępu do sprawiedliwości członków społeczeństwa działających kolektywnie). Pytania te nadal wymagają odpowiedzi ze strony TSUE, uzasadnionej w sposób bardziej przekonujący, aniżeli miało to miejsce w sprawie C-432/21.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Chmielewski J., *Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urządzenia lasów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10.
- Contemporary concepts of administrative procedure: between legalism and pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023.
- Dołęgowska E., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska na tle konwencji z Aarhus*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Draniewicz B., *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1.
- Dubiński Ł., *Prawne instrumenty ochrony lasu*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Filipcová B., *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11.
- Geszprych M., *Problemy administracyjnoprawne w planowaniu urządzenia lasu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1/2.
- Haładyj A., *Organizacje społeczne i ekologiczne w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska w latach 1980–2000*, [w:] *Administracja a środowisko: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018.
- 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, nr 2.
- 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.

- Karpus K., *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.
- Kisielowska M., *Administrative Law and the EU Law*, [w:] *Integrity of “administrative law”. Polish perspective*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.
- Kmiecik Z., Czy nowy kierunek rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym?, „Państwo i Prawo” 2023, nr 5.
- 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.
- Korzeniowski P., *Zasada dostępu do sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022.
- Lisicka H., *Rola organizacji ekologicznych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010.
- Nagy A.D., *The Aarhus-Acquis in the EU. Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure*, [w:] *The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention. At the Crossroad of Comparative Law and EU law*, red. R. Caranta, A. Gerbrandy, B. Müller, Europa Law Publishing 2018.
- Przybojewska I., Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Rackowski M., Zębek E., *Plan urządzenia lasu jako instrument prawnej ochrony zasobów leśnych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017.
- Robakowska M., *Funkcja roszczenia prewencyjnego uregulowanego w art. 323 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w systemie cywilnoprawnych środków ochrony środowiska*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 1.
- Ryall Á., *The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters*, [w:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. S.J. Turner i in., Cambridge 2022.
- Sikora A., *Rola sądów krajowych w egzekwowaniu unijnych norm prawa ochrony środowiska*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021.
- Sześciło D., *Komentarz do wyroku TSUE z 8.03.2011 r. C-240/09 [dot. skuteczności konwencji z Aarhus na gruncie prawa unijnego; ogólnych zasad uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych]*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.
- Szuma J., Szuma K., *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000 w świetle przepisów dyrektywy siedliskowej i ptasiej*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, Lublin 2011.

UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, UN 2014.

Zakrzewska M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.

Wykaz orzecznictwa

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

Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15 *Leso-ochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838.

Wyrok TSUE z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-664/15 *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:987.

Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:255.

Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-293/17 i C-294/17 *Coöperatie Mobilisation*, ECLI:EU:C:2018:882.

Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2019 r. w sprawie C-43/18 *Compagnie d'entreprises CFE SA*, ECLI:EU:C:2019:483.

Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie C-723/17 *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533.

Postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, CBOSA.

STRESZCZENIE

Głosowane orzeczenie TSUE dotyczy dwóch zagadnień, to jest implementacji dyrektyw siedliskowej i ptasiej w prawie polskim w związku z gospodarką leśną oraz partycypacji społecznej w ochronie środowiska, analizowanej na tle planu urządzenia lasu i oceny jego oddziaływania na obszary Natura 2000. W tym drugim przypadku TSUE oceniał skutki przenikania się dwóch reżimów prawnych, to jest art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i art. 6 ust. 1 lit. b w zw. z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. W kontekście obowiązków państwa członkowskiego Trybunał podtrzymał dotychczasową interpretację dotyczącą standardu ochrony prawnej (III filar Aarhus), koniecznego do zapewnienia przez prawodawcę krajowego podmiotom indywidualnym, zwłaszcza organizacjom ekologicznym, mogącym uczestniczyć w postępowaniu ocenowym tego rodzaju. Brak możliwości poddania PUL skutecznej kontroli sądowej pod kątem legalności materialnej i/lub proceduralnej przez organizacje ekologiczne zakwalifikowany został przez TSUE jako naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską jej zobowiązań traktatowych. Nie można jednak w pełni podzielić stanowiska TSUE co do podstawy prawnej, gdyż w świetle konwencji z Aarhus dostęp do sprawiedliwości w przypadku polskiego PUL, będącego „planem”, a nie „przedsięwzięciem”, winien być wywodzony w oparciu o art. 7–8 w zw. z art. 9 ust. 2 tej umowy międzynarodowej.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna w ochronie środowiska, konwencja z Aarhus, dyrektywa siedliskowa, obszary Natura 2000, dostęp do sprawiedliwości