

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – legitymacja procesowa w prawie unijnym i międzynarodowym

Projekt jest współfinansowany przez rządy Czech, Polski, Słowacji i Węgier z grantu Wyszehradzkiego w ramach Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego. Celem funduszu jest rozwój idei zrównoważonej współpracy regionalnej w Europie Środkowej.

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Wstęp

Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (dalej: „Obwieszczenie Komisji”) definiuje legitymację procesową jako „*uprawnienie do wniesienia sprawy do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu, aby chronić prawo lub interes skarżącego*”¹, kwestionując decyzje, działania i zaniechania organów publicznych.

Niniejsze opracowanie wskazuje krąg osób i organizacji, które posiadają takie uprawnienie w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych, zgodnie z Konwencją z Aarhus oraz prawem unijnym.

1. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do wniosków o informacje dotyczące środowiska

Konwencja z Aarhus (dalej: „Konwencja”) oraz dyrektywa w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska **nie określa wymogów, które należy spełnić by posiadać legitymację procesową** w celu zakwestionowania decyzji, działania lub zaniechania organu odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o informację dotyczącą środowiska. Art. 6 dyrektywy stwierdza, że „*każdy wnioskodawca*”, aby uzyskać dostęp do informacji dotyczących środowiska musi mieć dostęp do procedury odwoławczej. Termin „*wnioskodawca*” jest zdefiniowany bardzo prosto w art. 2 ust. 5 dyrektywy jako „*każda osoba fizyczna lub prawna zwracająca się o udostępnienie informacji o środowisku*”. Nie ma żadnych wymogów dotyczących obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy miejsca prowadzenia działalności.

2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawie przedsięwzięć podlegających wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Ani Konwencja, ani prawo unijne nie ograniczają uprawnień państw członkowskich do umożliwienia każdej osobie zakwestionowania decyzji.² Niektóre państwa członkowskie UE, jak Portugalia³ i Łotwa⁴, przybliżają się do tego przez udzielenie legitymacji każdemu

¹ Obwieszczenie Komisji, par. 58.

² Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 194.

³ Patrz: Aragão, A. "Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal" („Opracowanie na temat stosowania art. 9.3 i 9.4 Konwencji z Aarhus w Portugalii”), dostępne na: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

⁴ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 195.

członkowi społeczeństwa (*actio popularis*). Jednak większość państw członkowskich posiada przepisy ograniczające legitymację procesową do określonych grup osób. W związku z tym ważne jest, aby zrozumieć kiedy ograniczenia legitymacji procesowej są zgodne z Konwencją i prawem UE, a kiedy wykraczają one poza to co jest dozwolone.

Jako minimum art. 9 ust. 2 Konwencji wymaga przyznania legitymacji osobom i organizacjom pozarządowym spełniającym następujące kryteria: muszą być one członkami „zainteresowanej społeczności”, która jest zdefiniowana w art. 2 ust. 5 Konwencji i muszą „mieć wystarczający interes” lub „ich prawa muszą być naruszone”. Należy zauważyć, że kryteria te są dosłownie powtórzone w dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOS), dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (EP), jak również są wymienione w dyrektywie w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi (Seveso III).

1.1. Zainteresowana społeczność

Konwencja definiuje „zainteresowaną społeczność” jako „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”⁵.

Zgodnie z Wytycznymi na temat stosowania Konwencji z Aarhus (dalej: „Wytyczne”) pojęcie „zainteresowana społeczność” „odnosi się do podgrupy ogółu społeczeństwa, która ma szczególny związek z daną procedurą podejmowania decyzji” z uwagi na to, że jest ona dotknięta lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji.⁶

Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (dalej: „Komitet”) potwierdził, że kwestia czy dana osoba została dotknięta czy może być dotknięta skutkami zależy od charakteru i rozmiaru przedmiotowej działalności. Na przykład „budowa i eksploatacja elektrowni jądrowej może dotyczyć większej liczby ludzi w kraju i w krajach sąsiednich niż budowa garbarni lub rzeźni”.⁷ Wytyczne wskazują, że w przypadku budowy elektrowni jądrowych zainteresowana społeczność może obejmować kilkaset tysięcy ludzi w kilku krajach. Było to przedmiotem ustaleń Komitetu w sprawie przeciwko Wielkiej Brytanii dotyczącej budowy elektrowni jądrowej Hinkley Point C. Komitet najpierw wyjaśnił, że „społeczeństwo może być

⁵ art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus

⁶ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 57.

⁷ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 66.

zaniepokojone z powodu ewentualnych skutków normalnego czy rutynowego prowadzenia takiej działalności albo z powodu ewentualnych skutków w razie zaistnienia wypadku lub innego nadzwyczajnego zdarzenia lub też może być zaniepokojone z powodu obu tych sytuacji”.⁸ Zwrócił również uwagę, że dzieje się tak nawet wtedy, gdy ryzyko wypadku jest bardzo małe.⁹ Ponadto, przedmiotowa działalność „może nie tylko wpływać na mierzalne czynniki takie jak majątek czy zdrowie zainteresowanej społeczności, ale także na mniej mierzalne aspekty np. jakość jej życia”.¹⁰ W związku z tym przy ustalaniu zainteresowanej społeczności należy uwzględnić rozmiar skutków wypadku, w tym ewentualny zakres negatywnych skutków oraz punkt widzenia i obawy osób żyjących w danym obszarze.¹¹ Komitet zalecił, aby przy określaniu społeczności zainteresowanej podejmowaniem decyzji w sprawie działalności wyjątkowo niebezpiecznych, Wielka Brytania wzięła pod uwagę zasadę ostrożności i potencjalne skutki, jeśli wypadek rzeczywiście mógłby mieć miejsce, nawet jeśli jego ryzyko jest niewielkie.¹²

Jeżeli chodzi o kwestię czy dana osoba może zostać uznana za „zainteresowaną społeczność”, Komitet stwierdził, że „fakt czy obywatele mają interes w podejmowanej decyzji zależy od tego czy ich mienie i inne prawa pokrewne (prawa rzeczowe), prawa socjalne lub inne prawa lub interesy związane ze środowiskiem mogą zostać naruszone przez proponowaną działalność”.¹³ Na przykład lokatorzy, których prawa społeczne i środowiskowe są zagrożone przez określoną działalność, powinni być uznani za mieszczących się w tej definicji pomimo, że nie narusza to ich praw własności.

Ponadto, Wytyczne określają, że art. 2 ust. 5 Konwencji nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interesem faktycznym a prawnym oraz przyznaje im taki sam status.¹⁴ Zostało to potwierdzone przez Komitet w jego decyzji przeciwko Wielkiej Brytanii „Pojęcie posiadania interesu w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska powinno obejmować nie tylko obywateli, których interes prawny lub prawa zagwarantowane na mocy obowiązującego prawa mogą zostać naruszone przez proponowaną działalność, ale także tych, którzy mają wyłącznie rzeczywiste zainteresowanie (na przykład w przypadku proponowanej działalności, która może mieć wpływ na drogę wodną – obserwatorów ptaków zainteresowanych utrzymaniem gniazd w stanie nienaruszonym lub wędkarzy zainteresowanych utrzymaniem wód w stanie zdolnym do połowu ryb). Może ono również obejmować, tak jak w wielu jurysdykcjach, osoby,

⁸ ACCC/C/2013/91 (Wielka Brytania), ECE/MP.PP/C.1/2017/14, par. 73.

⁹ Tamże, par. 75.

¹⁰ Tamże, par. 73.

¹¹ Tamże, par. 75.

¹² Decyzja VI/8k z posiedzenia stron, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, par. 8(b).

¹³ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 66.

¹⁴ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 57.

które wyraziły zainteresowanie konkretną sprawą, nie podając żadnego konkretnego powodu swojego zainteresowania“.¹⁵

Wytyczne stwierdzają dalej, że „ponieważ art. 9 ust. 2 Konwencji jest mechanizmem egzekwowania praw na mocy art. 6, [...] można argumentować, że każda osoba, która jako członek społeczeństwa uczestniczy w przesłuchaniu lub innej publicznej procedurze uczestnictwa, o której mowa w art. 6 ust. 7, powinna mieć możliwość skorzystania z przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, o których mowa w art. 9 ust. 2“.¹⁶ Jest to logiczne, gdyż osoba, która uczestniczy w procedurze udziału społeczeństwa na mocy art. 6 Konwencji wyraźnie wykazała „zainteresowanie“, a zatem powinna być również uznana za część „zainteresowanej społeczności“ i powinna mieć dostęp do sądów na mocy art. 9 ust. 2 Konwencji.

1.2. Wystarczający interes lub naruszenie uprawnień

Nawet jeżeli wykaże się status zainteresowanej społeczności, to na mocy prawa krajowego może nadal istnieć wymóg, aby strona, która chce zakwestionować decyzję, działanie lub zaniechanie dotyczące określonej działalności wykazała wystarczający interes lub naruszenie prawa. „Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie praw następuje zgodnie z wymogami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą Konwencją”¹⁷. W związku z tym swoboda Państw-Stron Konwencji w określaniu kryteriów legitymacji procesowej jest ograniczona wymogiem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie stosowania Konwencji.¹⁸ Według Komitetu „oznacza to, że Strony w wykonywaniu swojej decyzji nie mogą interpretować tych kryteriów w sposób, który znacznie zawęży legitymację procesową i jest sprzeczny z ogólnymi zobowiązaniami wynikającymi z artykułu 1, 3 i 9 Konwencji“.¹⁹

¹⁵ ACCC/C/2013/91 (Wielka Brytania), par. 74.

¹⁶ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 58.

¹⁷ Art. 9 ust. 2 Konwencji

¹⁸ ACCC/C/2005/11 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 33.

¹⁹ ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, par. 61 oraz ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 75.

1.2.1. Wystarczający interes

Zgodnie z podejściem opartym na posiadaniu „wystarczającego interesu”, państwa członkowskie mogą narzucić ogólne wymogi dotyczące interesu skarżącego.²⁰ Wymogi te nie mogą jednak skutecznie ograniczać dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Aby to zilustrować, Komitet stwierdził, że ogólny wymóg iż „decyzja wpływa na niego niekorzystnie i można się od niej odwołać” jest dopuszczalny, o ile nie jest interpretowany w sposób wykluczający osoby, „które mogą zostać skrzywdzone lub narażone na inne rodzaje niedogodności spowodowanych działalnością szkodliwą dla środowiska, na którą zezwala decyzja o pozwoleniu na tę działalność”.²¹ Ponadto Komitet stwierdził, że obowiązujące kryteria nie mogą zależeć od jednego wyizolowanego czynnika, w tym przypadku od odległości dozwolonej aktywności.²² Wynika z tego, że państwa członkowskie muszą uwzględnić wszystkie istotne aspekty konkretnego działania lub zaniechania, które mogłyby wpłynąć na interes skarżącego a nie ograniczać go wyłącznie do pojedynczych czynników, niezależnie od tego czy chodzi o odległość od miejsca wykonywania działalności czy inny aspekt.

1.2.2. Naruszenie prawa

Obwieszczenie Komisji słusznie stwierdza, że „stosowanie doktryny naruszenia prawa (tj. realizowanej przez niektóre państwa członkowskie doktryny, zgodnie z którą dana osoba musi wykazać przed sądem, że przysługuje jej prawo, które zostało naruszone) niesie ze sobą wyzwania, bowiem ochrona środowiska służy zwykle ogólnemu interesowi publicznemu i z reguły jej celem nie jest przyznawanie bezpośrednich praw jednostce”.²³ Komisja zauważa, że kryteria dotyczące wystarczającego interesu są mniej problematyczne.

W rzeczywistości zastosowanie kryteriów wynikających z podejścia opartego na naruszeniu prawa dało podstawy do szeregu ustaleń poczynionych przez Komitet i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „Trybunał”).

Organizacja pozarządowa Ökobüro złożyła powiadomienie do Komitetu²⁴ dotyczące austriackich zasad legitymacji procesowej, które mają zastosowanie do osób, które chcą kwestionować pozwolenia podlegające dyrektywie OOS i (obecnej) dyrektywie IED. Podstawą systemu austriackiego jest podejście oparte na naruszeniu praw, a Ökobüro sprzeciwiła się

²⁰ ACCC/C/2005/11 (Belgia), par. 40, ACCC/C/2006/18 (Dania), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 31, ACCC/C/2013/81 (Szwecja), ECE/MP.PP/C.1/2017/4, par. 85.

²¹ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), par. 86-87. Chociaż decyzję w sprawie tego komunikatu podjęto na podstawie art. 9 ust. 3 KA, ma on równoważne zastosowanie w kontekście art. 9 ust. 2 KA.

²² Tamże, par. 101.

²³ Obwieszczenie Komisji, par. 102.

²⁴ Sprawa ACCC/C/2010/48

temu, że wyłącznie „sąsiedzi“ mogą zakwestionować procedury wydawania zezwoleń w zakresie, w jakim działania te wpływają na ich dobrobyt prywatny lub ich mienie. Komitet rozważał czy definicja „sąsiadów“ w odpowiedniej austriackiej ustawie była zgodna z celem zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Stwierdzono, że definicja nie powinna ograniczać osób, które przebywają tymczasowo w rejonie proponowanego projektu, takich jak najemcy czy pracownicy. Pomimo, że Komitet nie dysponował niezbędnymi dowodami, aby przyjąć ustalenia w tej kwestii, stwierdził on, że powiadomienie to budzi poważne obawy co do tego, w jaki sposób można interpretować i stosować austriackie prawo dotyczące legitymacji procesowej i wezwał sądy do interpretacji przepisu zgodnie z celami Konwencji.²⁵ Natomiast w sprawie ACCC/C/2010/50 Komitet zauważył, że *„jeśli sądy czeskie regularnie interpretują pkt. 65 Kodeksu Postępowania Administracyjnego w taki sposób, że „prawa“, które zostały „stworzone, unieważnione lub naruszone“ przez postępowanie administracyjne odnoszą się wyłącznie do praw własności i nie obejmują żadnych innych ewentualnych praw lub interesów społeczeństwa związanych z ochroną środowiska (w tym praw lokatorów), może to utrudniać szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości i być sprzeczne z celami art. 9 ust. 2 Konwencji“*.²⁶

Natomiast w kontekście dyrektywy OOS, Trybunał uznał, że *„państwa członkowskie mają znaczną swobodę w zakresie określania, co stanowi 'wystarczający interes' lub 'naruszenie prawa“*.²⁷ Niemniej jednak ta swoboda jest uwarunkowana potrzebą zapewnienia poszanowania celu, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla zainteresowanej społeczności.²⁸ Ponadto przepisy dotyczące legitymacji procesowej nie powinny być interpretowane w sposób zawężający.²⁹

Podejście oparte na naruszeniu praw jest tradycyjnie stosowane również w Niemczech. W wyroku w sprawie *Trianel*³⁰ Trybunał stwierdził, że podejście to jest zgodne z (obecnym) art. 11 dyrektywy OOS, w aspekcie tym, iż legitymacja procesowa osób indywidualnych jest ograniczona do praw publicznych, które zostały naruszone, ale nie dotyczy to organizacji pozarządowych.

Jednakże Trybunał w niektórych przypadkach postawił granicę, w ramach której uznaje, że krajowe zasady w zakresie legitymacji procesowej są nadmiernie restrykcyjne. W wyroku w sprawie *Altrip*³¹ Trybunał rozpatrywał niemiecki wymóg, zgodnie z którym, aby właściwy sąd

²⁵ ACCC/C/2010/48 (Austria), par. 63.

²⁶ ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 76.

²⁷ C-115/09 Trianel, par. 55; C-72/12, Gemeinde Altrip, par. 50; oraz C-570/13 Gruber, par. 18.

²⁸ C-570/13 Gruber, par. 39

²⁹ Tamże, par. 40.

³⁰ C-115/09, Trianel

³¹ C-72/12, Gemeinde Altrip

uznał naruszenie prawa w celu zakwestionowania decyzji na podstawie uchybienia proceduralnego, skarżący musiał udowodnić, że zaskarżona decyzja byłaby inna, gdyby nie wskazana wada proceduralna. Trybunał uznał, że państwa członkowskie mogłyby utrzymać taki system tylko wtedy, gdyby sąd krajowy mógł ustalić *„bez przeniesienia ciężaru dowodu w celu zastosowania kryterium przyczynowości na wnoszącego środek prawny [...] , że zaskarżona decyzja miałaby odmienną treść ze względu na podniesione uchybienie proceduralne“*.³² Nie miało to miejsca w Niemczech, gdzie ciężar dowodu spoczywał na skarżącym. Zostało to potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Komisja Europejska przeciwko Niemcom.³³

Szkoda, że ani Trybunał ani Komitet nie posunęły się dalej w ograniczaniu swobody państw członkowskich w zakresie przyznawania osobom fizycznym legitymacji procesowej na podstawie naruszenia prawa. Ryzyko polega na tym, że legitymacja procesowa nie jest zapewniana osobom, których prawa mogą zostać naruszone. W związku z tym państwa członkowskie powinny przyjąć szersze podejście do praw, które mogą zostać naruszone przez decyzje, działania i zaniechania w odniesieniu do konkretnych spraw.

Komisja odwołuje się do takiego podejścia w swoim Obwieszczeniu , które stanowi, że: *„unijne prawo ochrony środowiska nie ustanawia ogólnego prawa do życia w zdrowym i nienaruszonym środowisku przysługującego każdemu człowiekowi. Jednak osoba fizyczna lub prawna może uzyskać prawo do korzystania ze środowiska do konkretnych przedsięwzięć komercyjnych lub nienastawionych na zysk. Przykładem może być tutaj przyznane i nabyte prawo do łowienia ryb w konkretnym zbiorniku wodnym. Może to prowadzić do konieczności zakwestionowania jakichkolwiek decyzji, działań lub zaniechań, które mają wpływ na to przyznane konkretne prawo do korzystania ze środowiska.“*³⁴

W rzeczywistości, jak potwierdza Obwieszczenie Komisji, dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa w szczególności *„odnoszą się do szerokiego zakresu możliwych form korzystania ze środowiska, w tym w celach rekreacyjnych (takich jak polowanie), naukowych i edukacyjnych. Można założyć, że w przypadku tych różnych form korzystania ze środowiska oprócz interesów w grę mogą wchodzić również prawa“*.³⁵

³² C-72/12 Gemeinde Altrip, par. 52.

³³ C-137/14 Komisja Europejska przeciwko Niemcom, par. 60.

³⁴ Obwieszczenie Komisji, par. 55.

³⁵ Tamże, par. 56.

Rzecznik generalny Bobek wydaje się popierać takie podejście w swojej opinii w sprawie *Gerta Folka*³⁶, gdzie rozważając kryteria legitymacji procesowej zawarte w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD) podkreślił, że posiadacz praw połowowych powinien być uznany za posiadającego prawo, które może zostać naruszone.

1.3. Wcześniejszy udział w procesie decyzyjnym

Jak wspomniano powyżej, zgodnie z Wytycznymi, wcześniejszy udział w procesie decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia decyzji w sprawie konkretnego działania wskazuje, że dana osoba jest członkiem zainteresowanej społeczności. Jednak sytuacja odwrotna, w której w celu posiadania legitymacji procesowej do zakwestionowania decyzji, należy uczestniczyć w procesie decyzyjnym jest zbyt ograniczające, aby było zgodne z art. 9 ust. 2 Konwencji.

Zgodnie z prawem UE państwa członkowskie nie mogą ograniczać legitymacji procesowej tylko do tych członków zainteresowanej społeczności, którzy uczestniczyli w procesie decyzyjnym prowadzącym do wydania zaskarżonej decyzji. W sprawie *Djurgarden* w kontekście przepisów dyrektywy OOS dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości Trybunał orzekł, że „*udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska naturalnego różni się od odwołania do sądu i ma inny cel niż to odwołanie, które w razie potrzeby może zostać wniesione od decyzji podjętej w wyniku tego procesu. Udział ten pozostaje zatem bez wpływu na warunki wniesienia odwołania.*”³⁷ Komitet zgodził się z tym stwierdzając, że: „*Konwencja nie stwierdza, że uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym jest warunkiem koniecznym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zakwestionowania decyzji podjętej w wyniku tej procedury, a wprowadzenie takiego ogólnego wymogu legitymacji nie byłoby zgodne z Konwencją*”.³⁸

1.4. Legitymacja procesowa organizacji pozarządowych – organizacje pozarządowe jako zainteresowana społeczność

Jak wskazano powyżej, definicja „*zainteresowanej społeczności*” obejmuje organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska pod warunkiem, że spełniają one wszelkie wymogi określone w prawie krajowym. Zdaniem Komitetu „*bez względu na to czy organizacja pozarządowa promuje ochronę środowiska czy nie, można to ustalić na różne sposoby*

³⁶Opinia rzecznika generalnego Bobka w sprawie C-529/15, Folk, ECLI:EU:C:2017:419, par. 77. Dalsza dyskusja na ten temat, patrz „Uwagi dotyczące Obwieszczenia Komisji w sprawie dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”, Justice & Environment, marzec 2018.

³⁷ C-263/08 Djurgården, par. 38.

³⁸ ACCC/C/2012/76 (Bułgaria), ECE/MP.PP/C.1/2016/3, par. 68. Zobacz także Raport Komitetu ds. Przestrzegania na szóstym Spotkaniu Stron w sprawie zgodności Armenii, ECE/MP.PP/2017/33, par. 58-59.

obejmujące między innymi postanowienia jej statutu i na podstawie jej działalności³⁹. Przez ochronę środowiska rozumie się każdy cel zgodny z „definicją środowiska, o której mowa w art. 2 ust. 3 Konwencji⁴⁰”. W tym zakresie Komitet stwierdził, że niemiecki wymóg dla organizacji pozarządowych dotyczący wykazania, że zakwestionowana decyzja wpływa na cele organizacji pozarządowej określone w jej statucie jest zgodny z Konwencją.⁴¹

Państwa-Strony Konwencji mogą następnie określić dalsze wymagania, które organizacje pozarządowe muszą spełnić, aby uzyskać legitymację procesową. Na przykład w Niemczech istnieje wymóg mówiący o tym, że aby organizacje pozarządowe zostały uznane za członków zainteresowanej społeczności muszą być utworzone w formie prawnej stowarzyszenia.⁴² Obwieszczenie Komisji przytacza inne przykłady, w tym wymogi odnoszące się do niezależności lub działalności nienastawionej na zys danej organizacji pozarządowej lub minimalnego okresu istnienia.⁴³

By określić jaki zakres uznaniowości przysługuje rządów w ustalaniu takich wymogów, Komitet stwierdził, że wszelkie wymogi nie mogą być niezgodne z zasadami Konwencji, co oznacza, że powinny być „jasno określone, nie powinny powodować nadmiernych obciążeń dla organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska i nie powinny być stosowane w sposób znacznie ograniczający dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla takich organizacji pozarządowych⁴⁴”. Wytyczne rozwijają tę zasadę stwierdzając, że taką uznaniowość decyzji należy rozpatrywać w kontekście ważnej roli, jaką Konwencja nadaje organizacjom pozarządowym w odniesieniu do jej wdrażania⁴⁵ oraz wyraźnego wymogu art. 3 ust. 4 Konwencji, aby zapewnić „odpowiednie uznanie” dla organizacji pozarządowych.⁴⁶ Oznacza to, że „Strony powinny zapewnić, aby wymogi te nie były nadmiernie uciążliwe ani umotywowane politycznie, a ramy prawne każdej ze Stron zachęcały do zakładania organizacji pozarządowych i ich konstruktywnego udziału w sprawach publicznych. Ponadto wszelkie wymogi powinny być zgodne z zasadami Konwencji takimi jak zakaz dyskryminacji i unikanie barier technicznych i finansowych⁴⁷”. Wytyczne wskazują kilka przykładów

³⁹ ACCC/C/2009/43 (Armenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 81.

⁴⁰ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 57.

⁴¹ ACCC/C/2008/31 (Niemcy), par. 72.

⁴² Wymóg ten jest obecnie przedmiotem zawiadomienia ACCC wystosowanego przez WWF – środowiskową organizację pozarządową, która nie spełnia tego wymogu i dlatego odmawia się jej legitymacji procesowej zgodnie z art. 9(2) - ACCC/C/2016/137 (Niemcy)

⁴³ Obwieszczenie Komisji, par. 81.

⁴⁴ ACCC/C/2009/43 (Armenia), par. 81.

⁴⁵ Rola ta została jednoznacznie uznana przez ACCC w jej ustaleniach dotyczących komunikatu ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, gdzie stwierdzono, że „organizacje pozarządowe, łącząc wiedzę fachową i zasoby, mają na ogół większą zdolność skutecznego wykonywania swoich praw wynikających z Konwencji niż poszczególni obywatele”.

⁴⁶ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 58.

⁴⁷ Tamże.

wymogów, które nie byłyby zgodne z Konwencją, jak na przykład wymóg, aby organizacje pozarządowe działały w danym kraju przez określoną liczbę lat ze względu na to, że mogą dyskryminować zagraniczne organizacje pozarządowe naruszając art. 3 ust. 9 Konwencji.⁴⁸

W sprawie *Djurgarden* Trybunał stwierdził, że szwedzki wymóg posiadania przez organizacje pozarządowe co najmniej 2000 członków wykracza poza granice swobodnego uznania przysługującego państwu, ponieważ skutecznie wyklucza wszystkie organizacje pozarządowe (poza dwoma) w Szwecji z dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Sąd uznał, że: *„wprawdzie art. 10a dyrektywy 85/337, poprzez odesłanie do art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, pozostawia ustawodawcom krajowym określenie przesłanek, jakie mogą być wymagane, aby organizacja pozarządowa działająca na rzecz ochrony środowiska, jak na przykład stowarzyszenie, mogła skorzystać z prawa odwołania się w wyżej przywołanych okolicznościach, jednak przepisy krajowe wydane na tej podstawie muszą, po pierwsze, gwarantować „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, a po drugie, zapewnić skuteczność przepisów dyrektywy 85/337 dotyczących prawa odwołania się do sądu. W konsekwencji te przepisy krajowe nie mogą grozić pozbawieniem wszelkiego znaczenia przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi osoby mające wystarczający interes, aby sprzeciwić się danemu przedsięwzięciu lub osoby, których prawa przedsięwzięcie to może naruszać, a wśród nich stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny mieć legitymację procesową do występowania przed właściwymi sądami.”*⁴⁹ *„Wymagana liczba członków nie może wszakże być określona przez prawo krajowe na poziomie utrudniającym realizację celów dyrektywy 85/337, w szczególności celu polegającego na ułatwieniu kontroli sądowej przedsięwzięć objętych tą dyrektywą.”*⁵⁰

W obwieszczeniu Komisji stwierdza się, że powyższe uwagi odnoszą się do wszystkich wymogów, które organizacje pozarządowe muszą spełnić, aby można było je uznać za członków zainteresowanej społeczności.⁵¹

1.4.1. Wystarczający interes lub naruszenie prawa – legitymacja procesowa *de lege* organizacji pozarządowych

Art. 9 ust. 2 Konwencji stanowi, że *„... interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5 uważa się za wystarczający w rozumieniu*

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹C-263/08, *Djurgarden*, par. 45.

⁵⁰ Tamże, par. 47.

⁵¹ Obwieszczenie Komisji, par. 77.

powyższej litery (a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu powyższej litery (b).”

Organizacje pozarządowe spełniające kryteria określone w art. 2 ust. 5 Konwencji oraz wszelkie omówione wyżej wymogi krajowe, automatycznie posiadają legitymację procesową w rozumieniu art. 9 ust. 2 Konwencji i prawa unijnego, które je transponuje. Dzieje się tak, ponieważ uważa się, że mają one wystarczający interes lub posiadają prawa, które mogą zostać naruszone, po to, aby nie musiały spełniać żadnych dalszych wymagań. Określa się to często jako legitymacja procesowa *de lege* organizacji pozarządowych.

Komitet uznał, że belgijskie przepisy dotyczące legitymacji procesowej mające zastosowanie do organizacji pozarządowych ubiegających się o zakwestionowanie decyzji wchodzą w zakres art. 9 ust. 2 Konwencji.⁵² Wcześniej organizacjom pozarządowym odmawiano legitymacji procesowej, ponieważ sądy belgijskie stosowały ogólne kryteria w zakresie legitymacji procesowej, co oznacza, że organizacje te musiały wykazać bezpośredni, osobisty i uzasadniony interes, a także „wymaganą jakość“. Dlatego też Komitet stwierdził, że kryteria stosowane przez sądy belgijskie były zbyt restrykcyjne, aby spełnić wymogi Konwencji. Ponieważ jednak orzecznictwo cytowane przez podmiot składający powiadomienie poprzedzało datę ratyfikacji Konwencji przez Belgię, Komitet stwierdził, że do naruszenia doszłoby tylko wtedy, gdyby to samo rozumowanie było kontynuowane w przyszłym orzecznictwie.

W sprawie *Trianel* Trybunał wyjaśnił, że chociaż dyrektywa OOŚ zezwala państwom członkowskim na wymaganie od osób fizycznych wykazania naruszenia indywidualnego prawa, nie można tego wymagać od organizacji pozarządowych uznanych za zainteresowaną społeczność.⁵³ Potwierdził również, że kwestionując decyzję zgodnie z dyrektywą OOŚ, organizacje pozarządowe mogą opierać się na naruszeniach prawa UE, które chroni interes ogólny.

Trybunał uznał również legitymację procesową organizacji pozarządowych w kontekście unijnego prawa ochrony środowiska, które nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W sprawie *Niedźwiedzi słowackich II*⁵⁴ Trybunał stwierdził, że organizacje ekologiczne spełniające wymogi art. 2 ust. 5 Konwencji, które mają być uznane za członka zainteresowanej społeczności, muszą mieć możliwość zakwestionowania decyzji podjętej na podstawie dyrektywy siedliskowej dotyczącej

⁵² ACCC/C/2005/11 (Belgia)

⁵³ C-115/09 *Trianel*, par. 45. Patrz również pkt. 3.1 powyżej.

⁵⁴ C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín (Niedźwiedzie słowackie II)*.

nieprzeprowadzania stosownej oceny skutków dla obszaru Natura 2000 określonego planu lub projektu, a także takiej oceny w zakresie, w jakim jest ona obciążona błędami. Trybunał orzekł, że prawo to wynika z art. 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 9 ust. 2 Konwencji. Jak zauważono w Obwieszczeniu Komisji rozumowanie to może być stosowane do decyzji wchodzących w zakres innych unijnych dyrektyw środowiskowych bez dostępu do przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości⁵⁵ – odnosi się to na przykład decyzji z zakresu gospodarki wodnej i gospodarki odpadami.

1.4.2. Zakaz dyskryminacji w stosunku do zagranicznych organizacji pozarządowych

Konwencji wskazuje, iż: „społeczeństwu przysługuje dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej, bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności.”⁵⁶

W konsekwencji, wymogi mające zastosowanie do organizacji pozarządowych w celu uzyskania przez nie legitymacji procesowej *de lege* nie mogą uniemożliwiać lub powodować, że uzyskanie będzie nadmiernie utrudnione dla zagranicznych organizacji pozarządowych.⁵⁷ Jest to szczególnie ważne, gdy konkretna działalność ma charakter transgraniczny. Na razie nie ma konkretnego orzecznictwa Trybunału w tej sprawie. Komitet przyjął do tej pory jedno stwierdzenie o niezgodności z art. 3 ust. 9 Konwencji. Dotyczyło ono prawa Turkmenistanu, który zakazał cudzoziemcom bycia założycielami i członkami zarejestrowanego stowarzyszenia, jednocześnie uniemożliwiając niezarejestrowanym stowarzyszeniom działanie w Turkmenistanie.⁵⁸ Łączny efekt tych przepisów był taki, że zagraniczne organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska nie mogły działać aktywnie w Turkmenistanie.

Dodatkowo, Wytyczne wskazują, że wymóg, aby organizacje pozarządowe zajmujące się środowiskiem działały w danym kraju przez określoną liczbę lat może nie być zgodny z Konwencją⁵⁹. Tak samo jak wymóg „prowadzenia aktywnej działalności” może nie być

⁵⁵ Obwieszczenie Komisji dotyczące Dostępu do wymiaru sprawiedliwości, par. 70.

⁵⁶ Art. 3 ust. 9

⁵⁷ Obwieszczenie Komisji dotyczące Dostępu do wymiaru sprawiedliwości, par. 82 i 83.

⁵⁸ ACCC/C/2005/5 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, par. 16 i 21. Podczas, gdy kwestia podniesiona w tym komunikacie została poruszona w międzyczasie, z uwzględnieniem obaw, że Turkmenistan przywrócił równoważne ograniczenia poprzez inne akty prawne, kontrola wdrażania tego wymogu trwa nadal na podstawie wniosku z posiedzenia stron pod sygn. ACCC/M/2017/2 (Turkmenistan).

⁵⁹ Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus), str. 58.

zgodny z Konwencją, na przykład w krajach, w których legitymacja procesowa przysługuje też niedawno założonym organizacjom pozarządowym. Przepis ten powinien ponadto uniemożliwiać państwom członkowskim wymaganie od organizacji pozarządowych, aby ich centrum działalności znajdowało się w określonym miejscu geograficznym lub też aby organizacje pozarządowe były zakładane zgodnie ze konkretnymi przepisami krajowymi.

3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w zakresie działań lub zaniechań w dziedzinie środowiska

Zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji dostęp do procedur odwoławczych przyznawany jest „członkom społeczeństwa [...], jeżeli spełniają oni wymagania, o ile takie istnieją, określone w [...] prawie krajowym”.

3.1. Kryteria wynikające w Konwencji z Aarhus

3.1.1. Członkowie społeczeństwa

Konwencja definiuje „społeczeństwo“ jako „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy”.⁶⁰ Definicja ta obejmuje zarówno osoby fizyczne jak i organizacje takie, jak organizacje pozarządowe. Wytyczne wyjaśniają w tym względzie: „[...] stowarzyszenia, organizacje lub grupy bez osobowości prawnej również mogą być uznane za członków społeczeństwa zgodnie z Konwencją. Uzupelnienie to kwalifikuje się jednak poprzez odniesienie do ustawodawstwa lub praktyki krajowej. W związku z tym grupy tworzone ad hoc mogą być uważane za członków społeczeństwa tylko wtedy, gdy spełnione są ewentualne wymogi ustanowione przez ustawodawstwo lub praktykę krajową. Wymogi takie, jeśli istnieją, muszą być zgodne z celem Konwencji, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do jej praw.”⁶¹

Wspólnym aspektem art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 Konwencji jest zakaz dyskryminacji. W związku z tym osobie fizycznej lub stowarzyszeniu, organizacji lub grupie przyznaje się legitymację procesową bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania (lub zarejestrowaną siedzibę lub faktyczne centrum działalności w odniesieniu do osób

⁶⁰ Artykuł 2 ust. 4

⁶¹ Wytyczne na temat stosowania, str. 55.

prawnych). Niemniej jednak osoby i podmioty mające siedzibę w innym państwie muszą nadal spełniać kryteria legitymacji procesowej określone w prawie krajowym.

3.1.2. Wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym

Chociaż sformułowanie „wymagania, o ile takie istnieją” daje Stronom pewną swobodę co do tego, kto posiada legitymację, nie może ono w żadnym wypadku zezwalać Stronie na definiowanie kryteriów w taki sposób, aby skutecznie wykluczyć wszystkich lub prawie wszystkich członków społeczeństwa.

W tym celu Komitet opracował test zgodności z art. 9 ust. 3 Konwencji, który najlepiej został opisany w jego ustaleniach dotyczących powiadomienia ACCC/C/2008/31 (Niemcy): *„W przeciwieństwie do ustępów 1 i 2 artykułu 9, ustęp 3 artykułu 9 Konwencji ma zastosowanie do szerokiego zakresu działań lub zaniechań, a także przyznaje Stronom większą uznaniowość przy jego wdrażaniu. Jednak wymagania legitymacji procesowej, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym zgodnie z tym przepisem, powinny zawsze być zgodne z celem Konwencji, aby zapewnić szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Strony nie są zobowiązane do ustanowienia systemu skargi obywatelskiej (actio popularis) w swoich przepisach krajowych po to, aby każdy mógł zakwestionować każdą decyzję, działanie lub zaniechanie dotyczące środowiska. Z drugiej strony, Strony nie mogą traktować klauzuli „jeśli spełniają wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” jako pretekstu do wprowadzenia lub utrzymania tak rygorystycznych kryteriów, które skutecznie zakazują wszystkim lub prawie wszystkim członkom społeczeństwa, w tym organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska, kwestionowania działań lub zaniechań, które są sprzeczne z prawem krajowym dotyczącym środowiska. Dostęp do takich procedur powinien stanowić założenie, a nie wyjątek, ponieważ ustęp 3 artykułu 9 należy interpretować w związku z artykułem 1 i 3 Konwencji oraz w świetle celu wskazanego w preambule, a mianowicie, że „skuteczne mechanizmy sądowe powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym organizacji, tak aby jego uzasadnione interesy były chronione, a prawo egzekwowane” (podkreślenie dodane).⁶²*

⁶² ACCC/C/2008/31 (Niemcy), par. 92. Patrz także: ACCC/C/2005/11 (Belgia), par. 34–36; ACCC/C/2006/18 (Dania), par. 29–30; ACCC/C/2008/32 (Wspólnota Europejska) (Część I), par. 77–80; ACCC/C/2010/48 (Austria), par. 51 i 68–70; ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 85 i ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), par. 65.

To ogólne stwierdzenie Komitetu stosuje się do każdego rodzaju wymagań, które musi spełnić osoba fizyczna lub organizacja, która chce zakwestionować określone działanie lub zaniechanie.

Jakie są więc wymagania, które można narzucić? W tym względzie art. 9 ust. 2 Konwencji stanowi z pewnością instrukcję. Po pierwsze państwa mogą narzucać wymagania oparte na posiadaniu wystarczającego interesu lub naruszeniu prawa. Ponadto, Państwa mogą narzucać pewne „formalne“ wymagania, które muszą spełnić organizacje pozarządowe (np. związane z ich doświadczeniem).

- **Wystarczający interes (podejście oparte interesie)**

Jak omówiono powyżej, w podejściu, którego podstawą jest interes, legitymacja procesowa jest przyznawana każdemu, kto może wykazać, że działanie lub zaniechanie (wystarczająco) wpływa na jego interesy. Państwa członkowskie mogą nałożyć ogólne wymogi w celu uzasadnienia interesu wnioskodawcy w kwestionowanym środku.⁶³ Jednak takie kryteria muszą uwzględniać wszystkie istotne aspekty danego działania/zaniechania, które mogłyby wpłynąć na interes wnioskodawcy i nie mogą ograniczać się do pewnych pojedynczych czynników, czy to wymogu zamieszkania w pewnej odległości od danej działalności czy jakiegokolwiek podobnego czynnika.⁶⁴

- **Naruszenie prawa (podejście oparte na prawach)**

Jak omówiono powyżej, zgodnie z podejściem opartym na naruszeniu prawa, dostęp do sądu jest przyznawany, jeżeli dane działanie lub zaniechanie może potencjalnie naruszać prawa podmiotowe wnioskodawcy. Jak podkreślił Komitet w swoich ustaleniach dotyczących powiadomienia ACCC/C/2008/31 (Niemcy), ścisłe stosowanie podejścia opartego na naruszeniu praw oznaczałoby niezgodność z ustępem 3 artykułu 9, „*ponieważ wiele naruszeń ze strony władz publicznych i osób prywatnych nie podlegałoby zakwestionowaniu, jeśli nie zostałyby udowodnione, że naruszenie dotyczy prawa podmiotowego*“.⁶⁵ Komitet podkreślił, że takie podejście prawie zawsze zakazuje organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska dostępu do procedur odwoławczych, ponieważ ich prawa podmiotowe pozostają zasadniczo nienaruszone zważywszy, że angażują się one w spory sądowe w celu ochrony interesu publicznego w zakresie ochrony środowiska.⁶⁶ Systemy oparte na prawach będą zatem zazwyczaj wymagały przyjęcia konkretnych przepisów w zakresie legitymacji

⁶³ ACCC/C/2005/11 (Belgia), par. 40; ACCC/C/2006/18 (Dania), par. 31; ACCC/C/2013/81 (Szwecja), par. 85.

⁶⁴ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), par. 86-87.

⁶⁵ Tamże, par. 94.

⁶⁶ Tamże, par. 94

procesowej lub uznania przez sądy, że organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska posiadają specjalne prawa w dziedzinie prawa ochrony środowiska, a zatem muszą posiadać legitymację procesową w przypadku naruszenia tych praw. W Niemczech rozważania te doprowadziły do wprowadzenia (i późniejszej zmiany) ustawy o odwołaniach w sprawach ochrony środowiska.⁶⁷ Niezależnie od tego, czy ustawa w swoim obecnym brzmieniu obejmuje wszystkie działania/zaniechania, które mogą być sprzeczne z prawem krajowym dotyczącym środowiska czy też nie, podejście polegające na przyjęciu określonego aktu, które nadaje organizacjom pozarządowym odrębną podstawę do legitymacji procesowej jest z pewnością jednym z pozytywnych podejść do wdrażania art. 9 ust. 3 Konwencji. Decydującym wyzwaniem będzie ujęcie wszystkich działań/zaniechań, które mogą być sprzeczne z prawem krajowym dotyczącym środowiska.

▪ Kryteria formalne dla organizacji pozarządowych

Państwo może również narzucić organizacjom pozarządowym wyraźne kryteria porównywalne z kryteriami określonymi w art. 9 ust. 2 Konwencji.⁶⁸ Komitet na przykład nie sprzeciwił się wymogom, na podstawie których członkowie stowarzyszenia muszą wykazać, że ich celem jest promowanie ochrony przyrody lub środowiska, że prowadzą aktywną działalność przez trzy lata w danym państwie członkowskim i że mają co najmniej 100 członków lub posiadają innego rodzaju „poparcie ze strony społeczeństwa”.⁶⁹ Jednakże Komitet będzie również kontrolował wszelkie takie warunki indywidualnie w każdym przypadku, jeśli problem pojawi się we wniesionym do niego powiadomieniu.⁷⁰

3.2. Implementacja dostępu do procedur odwoławczych w prawie UE

Na poziomie unijnym prawo dostępu do procedur odwoławczych wynika z dwóch źródeł. Po pierwsze, z konkretnego przepisu w dyrektywie, który określa dostęp do wymiaru

⁶⁷ Patrz: sprawozdanie ACCC na posiedzenie Stron w sprawie przestrzegania przez Niemcy ich zobowiązań wynikających z Konwencji (ECE/MP.PP/2017/40) w celu omówienia wdrażania art. 9.3 KA przez ustawę o odwołaniach w sprawach ochrony środowiska i ostatnich jej zmian, dostępnego online na: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_40_E.pdf>, par. 31-65.

⁶⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 2 KA Strony będące „organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz ochrony środowiska i spełniającymi wszelkie wymogi wynikające z prawa krajowego uważa się za posiadające interes” we wniesieniu zażalenia (na podstawie art. 2 ust. 5 KA). Jest to porównywalne z art. 9 ust. 3 KA, który nadaje legitymacją procesową stowarzyszeniom, organizacjom i grupom, które spełniają wymogi, o ile takie istnieją, ustanowione w prawie krajowym. Różnica wynika jedynie z faktu, że ustęp 2 art. 9 KA dotyczy organizacji pozarządowych natomiast ustęp 3 art. 9 KA obejmuje również stowarzyszenia i grupy, więc także w przypadku tych ostatnich wszelkie ograniczenia ich prawa do wniesienia skargi (np. kryteria) muszą być uzasadnione.

⁶⁹ ACCC/C/2013/81 (Szwecja), par. 85.

⁷⁰ W tym zakresie patrz: dokumentacja dotycząca obecnie toczącego się zawiadomienia ACCC/C/2016/137 (Niemcy), które zostało uznane za dopuszczalne na 61. posiedzeniu Komitetu: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2016137-germany.html> .

sprawiedliwości. Obecnie jest tylko jeden taki przykład, a mianowicie dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD). Drugie to sytuacja, w której prawo unijne w zakresie ochrony środowiska przyznaje osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym prawa proceduralne i materialne, które mogą być egzekwowane w sądach. W tym obszarze Trybunał opracował wytyczne w swoim orzecznictwie.

3.2.1. Legitymacja procesowa w przypadku (bezpośredniego zagrożenia) szkód dla chronionych gatunków, gruntów i wody – dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD)

Art. 12 ust. 1 tej dyrektywy nadaje osobom fizycznym lub prawnym spełniającym jedno z trzech alternatywnych kryteriów prawo do zwrócenia się do władz publicznych o podjęcie działań w przypadku szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód. Artykuł 13 dyrektywy zapewnia tym osobom dostęp do sądów w celu kwestionowania „decyzji, działań lub zaniechań właściwych władz” na podstawie dyrektywy ELD. Osoby, o których mowa w ust. 1 art. 12 są osobami fizycznymi lub prawnymi, które:

„(a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub

(b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,

(c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe Państwa Członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny”.⁷¹

Kryteria (b) i (c) są w swoim brzmieniu niemal identyczne z kryteriami dotyczącymi legitymacji procesowej określonymi w dyrektywie OOŚ i art. 9 ust. 2 Konwencji. Obwieszczenie Komisji sugeruje, że orzecznictwo dotyczące legitymacji procesowej na podstawie tych przepisów powinno zatem być brane pod uwagę przy interpretacji kryteriów określonych w art. 12 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy ELD.⁷² Kryterium (a) stanowi, że „prawo do procedury odwoławczej dla osób, które zostały dotknięte lub które mogą być dotknięte szkodą dla środowiska”⁷³ nie pozwala państwom członkowskim na taki sam margines swobody jak kryteria (b) i (c). Zostało to wyjaśnione w wyroku w sprawie *Gerta Folka*, w którym Trybunał uznał, że: „o ile państwa

⁷¹ Artykuł 12(1)(a)-(c) ELD.

⁷² Obwieszczenie Komisji, par. 89. Patrz także: Jan Darpö, „Obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska” (2017) *Journal of European Environmental and Planning Law* 373 na 382, dostępne online na: <<http://jandarpö.se/articles-reports/>>.

⁷³ C-529/15 *Folk*, par. 47.

członkowskie dysponują zakresem uznania przy ustalaniu, co stanowi „wystarczający interes” – pojęcie przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/35, lub „naruszenie prawa” – pojęcie przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy, o tyle nie dysponują one zakresem uznania w odniesieniu do prawa do zaskarżenia przysługującego osobom, na które szkody wyrządzone środowisku naturalnemu miały lub mogły mieć niekorzystny wpływ, jak wynika to z art. 12 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy.”⁷⁴ Trybunał w związku z tym uznał, że: „wykładnia prawa krajowego, która pozbawiałaby wszystkich uprawnionych do rybactwa prawa do wszczęcia procedury odwoławczej w następstwie wyrządzonych środowisku naturalnemu szkód prowadzących do zwiększenia śmiertelności ryb, chociaż szkody te dotyczą ich bezpośrednio, nie przestrzega zakresu wspomnianych art. 12 i 13 i jest tym samym niezgodna z tą dyrektywą”.⁷⁵

Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy ELD jedynym czynnikiem jest wpływ lub prawdopodobny wpływ szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu na wnioskodawcę. Państwa członkowskie nie mogą nakładać żadnych dodatkowych wymagań. W związku z tym należy to odróżnić od sytuacji wynikającej z art. 11 dyrektywy OOS i art. 9 ust. 2 Konwencji, ponieważ w ramach dyrektywy ELD państwa członkowskie nie mogą od nich uzależniać legitymacji procesowej osób, które mają interes prawny lub prawo, które może zostać naruszone.

3.2.2. Legitymacja procesowa oparta na bezpośrednio skutecznych przepisach prawa środowiskowego UE

Trybunał określił szereg bezpośrednio skutecznych przepisów unijnego prawa ochrony środowiska, które są egzekwowane przez sądy krajowe. Jednak wobec braku szczegółowych przepisów unijnych regulujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do tych przepisów, ustalenie szczegółowych zasad dotyczących legitymacji procesowej pozostawia się krajowym systemom prawnym państw członkowskich.⁷⁶ Niemniej jednak istnieją wyraźne ograniczenia autonomii proceduralnej państw członkowskich przy określaniu kryteriów legitymacji procesowej w oparciu o zasadę skutecznej ochrony sądowej i art. 9 ust. 3 Konwencji.

Zgodnie z obwieszczeniem Komisji: „państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia legitymacji procesowej w celu zapewnienia dostępu do skutecznego środka odwoławczego służącego ochronie praw procesowych i materialnych przyznanych zgodnie z przepisami

⁷⁴ *Tamże*, par. 47.

⁷⁵ *Tamże*, par. 49.

⁷⁶ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie*, (*Niedźwiedzie słowackie I*), par. 47. Jest to oparte na długoletnim orzecznictwie TSUE. Patrz: np., C-268/06 *Impact* [2008] ECR I-2483, par. 44 i 45.

unijnego prawa ochrony środowiska, nawet jeśli wchodzące w grę prawodawstwo UE nie zawiera konkretnych przepisów w tej sprawie”.⁷⁷ W związku z tym osoby fizyczne lub prawne, którym przysługują prawa przyznane na mocy unijnego prawa ochrony środowiska muszą posiadać legitymację procesową, by się na nich opierać przed sądami krajowymi. W tym względzie Trybunał orzekł, że „byłoby sprzeczne z wiążącym skutkiem, jaki przypisuje się dyrektywie w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyłączenie co do zasady możliwości, że osoby zainteresowane mogą powoływać się na obowiązki, które ona nakłada”.⁷⁸ W połączeniu z zasadą skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Trybunał orzekł, że osoby fizyczne lub w stosownych przypadkach należycie powołana organizacja zajmująca się ochroną środowiska muszą mieć możliwość powołania się na dyrektywy mające na celu ochronę środowiska w postępowaniach sądowych.

W serii orzeczeń Trybunał orzekł, że organizacje pozarządowe i osoby fizyczne muszą mieć legitymację procesową do kwestionowania:

- planów jakości powietrza lub ich braku, z naruszeniem dyrektywy w sprawie jakości powietrza (C-237/07 *Janecek* i C-404/13 *ClientEarth*),
- zezwoleń na podstawie dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji (sprawy połączone od C-165 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*),
- derogacji na mocy dyrektywy siedliskowej (C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie, Niedźwiedzie słowackie*),
- zezwoleń przyjętych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej (C-664/15 *Protect*).

Na przykład w sprawie *ClientEarth* TSUE orzekł, że: „[...] osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych po dniu 1 stycznia 2010 r. powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza, który spełnia wymogi [Dyrektywy w sprawie jakości powietrza] [...]”⁷⁹. Na podstawie tego oświadczenia brukselski sąd pierwszej instancji wydał wyrok tymczasowy w dniu 17 grudnia 2017 r. stwierdzając,

⁷⁷ Obwieszczenie, par. 95. To stwierdzenie opiera się na Wytocznych na temat stosowania KA, str. 197 i ACCC/C/2006/18 (Dania).

⁷⁸ C-243/15 *Niedźwiedzie słowackie II*, par. 44 ; i C-664/15 *Protect*, par. 34.

⁷⁹ C-404/13 *ClientEarth*, par. 56.

że każdego mieszkańca obszaru lub strefy, w których wartości jakości powietrza są przekroczone, należy uważać za „bezpośrednio zainteresowanego”.⁸⁰

Taki sposób rozumowania może mieć zastosowanie do innych przepisów prawa środowiskowego UE wywierających bezpośrednie skutki, które nie były wcześniej przedmiotem postępowania w trybie prejudycjalnym przed TSUE.

W swoim orzecznictwie TSUE nie ogranicza kategorii osób fizycznych i prawnych, których prawa wynikają z unijnego prawa ochrony środowiska. Okazało się, że organizacje ekologiczne czerpią swoje prawa z unijnego prawa ochrony środowiska,⁸¹ podobnie jak indywidualni wnioskodawcy.⁸² Kategoria osób, które uzyskują takie prawa, jest zatem bardzo szeroka.

W dwóch wyrokach z wniosków o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, które dotyczyły przede wszystkim legitymacji procesowej organizacji pozarządowych przed sądami krajowymi, Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób jego wyroki wpływają na autonomię państw członkowskich w zakresie ustalania konkretnych kryteriów legitymacji procesowej.

W sprawie *Niedźwiedzi słowackich* TSUE po raz pierwszy powołał się na art. 9 ust. 3 Konwencji i art. 47 Karty Praw Podstawowych. Początkowo zauważył brak prawa unijnego wdrażającego art. 9 ust. 3 Konwencji w całej UE⁸³ i stwierdził, że art. 9 ust. 3 Konwencji nie był wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby miał bezpośredni skutek. Pomimo tych czynników Trybunał orzekł, że krajowe prawo proceduralne należy interpretować w możliwie najszerszym zakresie w sposób zgodny z celami art. 9 ust. 3 Konwencji, który ma zapewnić legitymację procesową organizacjom pozarządowym. Trybunał uznał, że: „*zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak LZ zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska*”.⁸⁴ W odniesieniu do kwestii czy art. 9 ust.

⁸⁰ Patrz <https://www.clientearth.org/preliminary-question-from-belgian-court-provides-opportunity-to-set-binding-precedent-on-the-right-of-citizens-and-ngos-to-enforce-air-quality-monitoring-rules/>.

⁸¹ Patrz: np. C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, (*Niedźwiedzie słowackie I*), par. 52 i C-664/15 *Protect*, par. 45, 54, 87, 92 i 98 odnoszące się do „praw nadanych przez” prawo UE dotyczące organizacji pozarządowych.

⁸² Sprawa C-237/07 *Janecek* była sprawą wniesioną przez osobę fizyczną mieszkającą w pobliżu stacji pomiaru jakości powietrza.

⁸³ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie*, (*Niedźwiedzie słowackie*), par. 40-41.

⁸⁴ Tamże, par. 51.

3 Konwencji ma skutek bezpośredni, wyrok ten jest zapewne wątpliwy. Przepis ten jest precyzyjny i bezwarunkowy w odniesieniu do „działań i zaniechań“, które można zakwestionować i które dotyczą podstawy zaskarżenia to znaczy „krajowego prawa dotyczącego środowiska“. Komitet potwierdził ponadto, że w odniesieniu do tych elementów Konwencja nie przyznaje żadnej uznaniowości.⁸⁵ Ponadto, istnienie pewnej uznaniowości w wykonywaniu przepisu, wprowadzonej przez odniesienie do „wymogów krajowych“ nie przeszkodziło wcześniej Trybunałowi stwierdzić, że przepis jest wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby mieć skutek bezpośredni.

Niemniej jednak sprawa *Niedźwiedzi słowackich* potwierdziła, że prawo UE wymaga, aby sądy krajowe interpretowały swoje krajowe prawo proceduralne zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji. Dzięki temu ustalenia Komitetu mają bezpośrednie znaczenie dla określenia treści tego zobowiązania prawnego UE.

W wyroku w sprawie *Protect* wyjaśniono, że art. 9 ust. 3 Konwencji „interpretowany w związku z Art. 47 Karty Praw Podstawowych nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych na mocy prawa UE, w szczególności przepisów prawa o ochronie środowiska“.⁸⁶ Trybunał orzekł ponadto, że prawo do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy na podstawie art. 47 Karty stanowi ponowne potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej.⁸⁷ Oznacza to nie tylko, że sądy muszą interpretować w jak najszerszym możliwym zakresie zasady proceduralne dotyczące warunków, które należy spełnić, aby wszcząć postępowanie zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji i art. 47 Karty, ale także, że sądy muszą odstąpić od takich praw, gdy zgodna interpretacja jest niemożliwa. Obowiązuje to nawet w przypadku, gdy „jakikolwiek sprzeczne przepisy ustawodawstwa krajowego zostały przyjęte później i nie jest konieczne, aby sąd zażądał lub oczekiwał wcześniejszego uchylecia tego przepisu za pomocą środków prawnych lub innych środków konstytucyjnych“.⁸⁸

3.2.3. Zakres uznaniowości dla państw członkowskich do nakładania „kryteriów“ legitymacji procesowej

Z ustaleń Komitetu i wyroków Trybunału można wyciągnąć trzy wyraźne wnioski:

⁸⁵ ACCC/C/2008/32, (Unia Europejska), (Część II), par. 52.

⁸⁶ C-664/15 *Protect*, par. 45.

⁸⁷ C-73/16 *Puškár*, EU:C:2017:725, par. 59 i C-664/15 *Protect*, par. 87.

⁸⁸ C-664/15 *Protect*, par. 56

- **Legitymacja procesowa jako założenie, ograniczenia muszą być uzasadnione**

Jak Trybunał wyjaśnił w wyroku w sprawie *Protect*, prawo do skutecznego środka na mocy art. 47 Karty Praw Podstawowych zakłada zdolność do wszczęcia postępowania sądowego. Jest to podobne do uznania przez Komitet, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie powinien być wyjątkiem, ale regułą. W związku z tym każdy „warunek wstępny” nałożony na „osobę fizyczną lub prawną bezpośrednio zainteresowaną” stanowi ograniczenie prawa do skutecznego środka odwoławczego i musi być uzasadniony zgodnie z warunkami określonymi w art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych.⁸⁹ Ograniczenia takie muszą spełniać formalne kryteria z art. 52 ust. 1 Karty, a mianowicie: (a) muszą być przewidziane ustawą, (b) muszą szanować istotę tego prawa, (c) są konieczne, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności oraz (d) rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanego przez UE lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.⁹⁰ W sprawie *Protect* kryterium był wymóg, aby organizacja pozarządowa przedstawiła spostrzeżenia w określonym terminie, aby nie utracić swojego statusu jako „strony postępowania”, a tym samym swojego prawa do uzyskania dostępu do sądu. Ponieważ organizacja pozarządowa faktycznie nie mogła zgłaszać uwag jako „strona postępowania”, nie miała również dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Trybunał stwierdził, że było to niedopuszczalne ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego. Chociaż sprawa dotyczyła organizacji pozarządowej i bardzo szczegółowej zasady krajowej, wymóg miałby zastosowanie również w odniesieniu do wszelkich warunków wstępnych dostępu do sądów.

- **Wymogi nie mogą wykluczać kategorii powodów/wnioskodawców (organizacji pozarządowych ani osób fizycznych)**

Ponadto, jak Trybunał uznał w wyroku w sprawie *Protect* „prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności, a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że przez nałożenie takich kryteriów niektóre kategorie „członków społeczeństwa”, a fortiori „członków zainteresowanej społeczności”, takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 ust. 5 konwencji, zostałyby całkowicie pozbawione dostępu do procedury odwoławczej przed sądem”.⁹¹ Jak zauważono powyżej termin „członkowie społeczeństwa” został szeroko zdefiniowany. Obejmuje on również osoby prywatne, a także „zainteresowaną społeczność”,

⁸⁹ *Tamże*, par. 90.

⁹⁰ *Tamże*, par. 90 i poprzez analogię C-73/16 *Puškár*, par. 61-71.

⁹¹ C-664/15 *Protect*, par. 46.

która jest zdefiniowana jako „społeczność, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska“. W związku z tym osoby prywatne, a *fortiori*, osoby, które zostały dotknięte lub które mogą zostać dotknięte lub zainteresowane w inny sposób domniemanym naruszeniem, są „kategoriami członków społeczeństwa“, którym nie można odmówić prawa do wszczęcia postępowania. W wyroku w sprawie *Protect* przeanalizowano sytuację organizacji pozarządowych jako jednej z tych kategorii „członków społeczeństwa“. Stwierdzono, że wymogi dotyczące legitymacji procesowej nałożone przez prawo krajowe „nie mogą pozbawić organizacji ochrony środowiska możliwości doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska, także z tego powodu, że normy takie są najczęściej nastawione na interes ogólny, a nie tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, a wspomniane organizacje mają za zadanie ochronę interesu ogólnego”.⁹² W związku z tym legitymacja procesowa organizacji ekologicznych nie może ograniczać się do przypadków, gdy indywidualne interesy lub prawa jej członków są dotknięte lub naruszone. Przeciwnie, organizacje ekologiczne muszą być w stanie oprzeć swoją legitymację procesową na obronie interesu publicznego. Jest to kwestia fundamentalna, w szczególności w państwach członkowskich, które przyjęły podejście oparte na naruszeniu prawa. Oczywiście jest, że państwo członkowskie nie przestrzega art. 9 ust. 3 Konwencji, jeżeli „wszystkie organizacje pozarządowe działające wyłącznie w celu promowania ochrony środowiska są wykluczone“ z możliwości dochodzenia roszczeń⁹³ ani też nie jest dozwolone wykluczenie wszystkich osób fizycznych z kwestionowania działania lub zaniechania.⁹⁴ W związku z tym, gdy kryteria są opracowywane, a następnie nakładane, nie mogą być tak rygorystyczne, aby skutecznie uniemożliwić tym kategoriom członków społeczeństwa kwestionowanie działań lub zaniechań objętych zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji.⁹⁵

- **Wcześniejszy udział w procedurze udzielania zezwolenia jako warunek do uzyskania legitymacji procesowej innej niż na mocy art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus oraz dyrektyw OOS i SEA**

W sprawie *Protect* Trybunał musiał zdecydować czy legitymacja procesowa organizacji pozarządowych powinna być oceniana w świetle jej prawa do udziału w postępowaniu w sprawie pozwolenia i faktycznego udziału w nim. Trybunał orzekł, że wymóg, aby strona w czasie postępowania administracyjnego i nie później niż w fazie ustnej była zobowiązana do zgłoszenia zastrzeżenia w odpowiednim czasie, aby nie utracić swojego statusu „strony

⁹² *Tamże*, par. 47.

⁹³ ACCC/C/2005/11 (Belgia), par. 35 i 39 oraz ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska) (Część II), par. 73.

⁹⁴ ACCC/C/2008/32, (Unia Europejska), (Część II), par. 93.

⁹⁵ C-664/15 *Protect*, par. 48. Należy zauważyć, że w tym punkcie Trybunał odnosi się do „organizacji ekologicznych“, ale jak wspomniano powyżej sprawa bardziej ogólnie odnosi się do „członków społeczeństwa i a *fortiori* zainteresowanej społeczności“ (par. 46), którzy należą do kategorii obejmujących również osoby fizyczne.

postępowania“, a tym samym móc zakwestionować decyzję, co do zasady nie jest sprzeczny z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.⁹⁶ Trybunał stwierdził jednak, że w konkretnym przypadku warunek taki nie może być zastosowany, ponieważ prawo wnioskodawcy do stania się stroną postępowania w pierwszej kolejności nie było należycie zagwarantowane.⁹⁷ W związku z tym wymóg ten nie był zgodny z art. 9 ust. 3 i art. 9 ust. 4 Konwencji w związku z art. 47 Karty.⁹⁸ Jak stwierdzono powyżej, Komitet uznał, że Konwencja „*nie stwierdza, że uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym jest warunkiem koniecznym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zakwestionowania decyzji podjętej w wyniku tej procedury, a wprowadzenie takiego ogólnego wymogu legitymacji nie byłoby zgodne z Konwencją*“.⁹⁹ Wątpliwe jest zatem czy taki wymóg, jaki został uznany w sprawie *Protect* mógłby kiedykolwiek być zgodny z art. 9 ust. 3 Konwencji.

⁹⁶ C-664/15 *Protect*, par. 82.

⁹⁷ *Tamże*, par. 95-96.

⁹⁸ *Tamże*, par. 101.

⁹⁹ ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), par. 68. Patrz także: Report Komitetu w spr. ACCC/C/2004/8 (Armenia), par. 58-59 (https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_33_E.pdf).