



dr Mariusz Baran

Autor jest adiunktem w Centrum Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, radcą prawnym oraz stypendystą Narodowego Centrum Nauki w Krakowie (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1896-7378>).

dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ

Autorka jest profesorem UJ w Centrum Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0832-9428>).

Udział w autorstwie tekstu:

Mariusz Baran – 50%

Barbara Iwańska – 50%

Gospodarka leśna prowadzona na podstawie dobrej praktyki leśnej oraz badanie legalności planów urządzenia lasu – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: *dobra praktyka leśna, kontrola sądowa planów urządzenia lasu, ochrona sądowa, dostęp organizacji ochrony środowiska do sądu*

W komentowanym wyroku z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej¹, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził naruszenie przez Polskę jej zobowiązań wynikających z unijnych przepisów dotyczących ochrony gatunkowej zwierząt oraz ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia) oraz wymogów w zakresie zapewnienia możliwości zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska planów urządzenia lasu. Orzeczenie to stanowi wkład nie tylko w kształtowanie standardu ochrony siedlisk i gatunków, lecz przede wszystkim w kształtowanie unijnego standardu w zakresie dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska, jako elementu prawa do skutecznej ochrony prawnej (sądowej).

1. Uwagi wprowadzające

W wyroku z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej², Trybunał Sprawiedliwości stwierdził naruszenie przez Polskę jej zobowiązań wynikających

z przepisów dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴ oraz Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus 25.06.1998 r.⁵ i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej

1 Wyrok TS z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:139 – dalej wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce.

2 Wyrok TS z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:139 – dalej wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce.

3 Dz.Urz. WE L 206, s. 7, ze zm. – dalej dyrektywa siedliskowa.

4 Dz.Urz. UE L 20 z 2010 r., s. 7, ze zm. – dalej dyrektywa ptasia.

5 Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 – dalej konwencja z Aarhus.

decyzją Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁶ Trybunał Sprawiedliwości badał dwa zarzuty Komisji. Pierwszy zarzut dotyczył niewłaściwej transpozycji przepisów przywołanych dyrektyw ustanawiających obowiązek ustanowienia rygorystycznych systemów ochrony gatunków zwierząt oraz obowiązek ochrony dzikiego ptactwa, a także obowiązek przyjęcia koniecznych środków ochrony chronionych obszarów. Drugi dotyczył braku zapewnienia możliwości zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska planów urzędzenia lasu.

Orzeczenie Trybunału stanowi istotny wkład nie tylko w kształtowanie standardów ochrony siedlisk i gatunków jako części dziedzictwa naturalnego Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim w kształtowanie unijnego standardu w zakresie dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska, jako elementu prawa do skutecznej ochrony prawnej (sądowej), potwierdzonego w unijnym porządku prawnym w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁷. Trybunał wielokrotnie miał już okazję wypowiadać się w kwestii dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska, podkreślając m.in. potrzebę zapewnienia szerokiego dostępu do sądu w celu zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska oraz przypisania społeczeństwu aktywnej roli w tym zakresie⁸.

Głosowany wyrok wpisuje się w ten nurt orzecznictwa TS i po raz kolejny potwierdza, w jaki sposób krajowe prawo proceduralne pozostaje pod wpływem prawa unijnego, jego celów (tu: przyznania zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”) i zasad (chodzi o zasadę efektywnej ochrony sądowej). Jego analiza wymaga uwzględnienia nie tylko dotychczasowej (tj. przed wydaniem głosowanego wyroku) wykładni przepisów prawa unijnego w zakresie dostępu do sądu, lecz także kolejnych orzeczeń z tego zakresu, w których Trybunał rozwija swoją dotychczasową argumentację i które umożliwią odpowiedź na pytanie o podstawy prawne wymogu kontroli sądowej planów urzędzenia lasu w obecnym stanie prawnym, oraz potrzebę i kierunek zmian w prawie polskim.

Dalszy komentarz, skupiony na kwestii zaskarżalności planów urzędzenia lasu objętej drugim zarzutem Komisji, poprzedzony zostanie komentarzem odnoszącym się do oceny przez Trybunał pierwszego zarzutu, tj. naruszenia przez Polskę przepisów powyższych dyrektyw regulujących ochronę gatunków i chronionych siedlisk w nawiązaniu do utrwalonego orzecznictwa dotyczącego systemu ochrony gatunkowej oraz wymogów ich prawidłowej transpozycji do prawa krajowego.

2. System ochrony gatunków i siedlisk w prawie unijnym

Dyrektywy siedliskowa i ptasia stanowią fundamenty unijnej polityki w zakresie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, której elementem są przepisy dotyczące sieci obszarów Natura 2000 i ochrony gatunków. Na ich podstawie państwa członkowskie zobowiązują się do utrzymania i odtworzenia właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk mających znaczenie dla UE.

Celem dyrektywy siedliskowej jest „przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat” (art. 2 ust. 1) oraz „zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty” (art. 2 ust. 2). Z kolei celem dyrektywy ptasiej jest ochrona wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat, gospodarowanie nimi oraz ich kontrola i ustanawianie reguł ich eksploatacji (art. 1), a także zachowanie populacji tych gatunków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, lub dostosowanie populacji tych gatunków do tego poziomu, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne (art. 2). Zarówno w odniesieniu do dyrektywy siedliskowej, jak i dyrektywy ptasiej Trybunał wyraźnie podkreśla transgraniczny charakter ochrony tej części dziedzictwa naturalnego Unii i wynikającą z tego wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich, którym powierzono zostało zarządzanie tym wspólnym dziedzictwem⁹. Równocześnie analiza orzecznictwa TS wskazuje, że choć przepisy dyrektyw zachęcają państwa członkowskie do ich wdrożenia, z uwzględnieniem nie tylko wymogów ekologicznych, lecz także naukowych, kulturowych, ekonomicznych, społecznych czy rekreacyjnych, to główny ich cel stanowi odpowiednio ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) oraz ochrona ptactwa (dyrektywa ptasia)¹⁰.

Realizacji powyższych celów służą przewidziane w dyrektywach środki prawne (ochronne) ujęte – w nawiązaniu do systematyki obu dyrektyw – w dwie, wzajemnie uzupełniające się kategorie (dwa filary)¹¹. Pierwszy filar odnosi się do ochrony ograniczonej geograficznie

9 Zob. wyrok TS z 15.03.2012 r., C-46/11, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2012:146, pkt 26 – dalej wyrok C-46/11, Komisja przeciwko Polsce: „W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że – jak wynika z motywów czwartego i jedenastego dyrektywy siedliskowej – zagrożone siedliska i gatunki tworzą część dziedzictwa naturalnego Unii Europejskiej i że dotyczące ich zagrożenia mają często charakter transgraniczny, wobec czego przyjęcie środków ochronnych stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich. W konsekwencji dokładność transpozycji przybiera szczególną wagę w takim wypadku jak niniejszy, w którym zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone państwom członkowskim na ich własnych terytoriach (zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-53, pkt 59)”. Zob. także wyrok TS z 26.01.2012 r., C-192/11, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2012:44, pkt 23 – dalej wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce: „[...] skuteczna ochrona ptaków jest typowym transgranicznym problemem środowiskowym, który implikuje wspólną odpowiedzialność państw członkowskich” oraz przywołany tam wyrok TS z 12.07.2007 r., C-507/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, EU:C:2007:427, pkt 87 (i przytoczone tam orzecznictwo) – dalej wyrok C-507/04, Komisja przeciwko Austrii.

10 Zob. wyrok TS z 17.03.2021 r., C-900/19, Association One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux przeciwko Ministre de la Transition écologique et solidaire, EU:C:2021:211, pkt 34: „[...] nawet jeśli ten art. 2 dyrektywy ptasiej zachęca państwa członkowskie do jej wdrożenia z uwzględnieniem wymogów ekologicznych, naukowych i kulturowych, jak również wymogów ekonomicznych i rekreacyjnych, to należy stwierdzić, że główny cel tej dyrektywy stanowi ochrona ptactwa”. Pogląd ten należy odpowiednio odnieść do art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym: „Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne” i jej głównego celu, jakim pozostaje „przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat” (art. 2 ust. 1).

11 Zob. zawiadomienie Komisji: Wytyczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej (Dz.Urz. UE C 496 z 2021 r., s. 1), pkt 1.1 (1–2) – dalej wytyczne Komisji z 2021 r.

6 Dz.Urz. UE L 124, s. 1.

7 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

8 Wyrok TS z 11.04.2013 r., C-260/11, David Edwards i Lilian Pallikaropoulos przeciwko Environment Agency i in., EU:C:2013:221, pkt 31–32.

przestrzeni i obejmuje ogólne i specjalne środki ochrony odnoszące się do ochrony siedlisk gatunków ptactwa (art. 3 i 4 dyrektywy ptasiej), a w przypadku dyrektywy siedliskowej środki ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków (art. 3–11). Drugi filar obejmuje środki odnoszące się do bezpośredniego oddziaływania na gatunki, zasadniczo bez ograniczeń geograficznych. W odniesieniu do ptaków dyrektywa ptasia zobowiązuje do ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa (art. 5) oraz podjęcia środków mających na celu kontrolę eksploatacji danych gatunków ptaków (art. 6). W odniesieniu do gatunków zwierząt i roślin dyrektywa siedliskowa zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia ścisłego systemu ochrony danych gatunków zwierząt i roślin (art. 12–13) oraz podjęcia środków mających na celu kontrolę eksploatacji danych gatunków (art. 14). Zakazy wynikające z ochrony gatunkowej nie mają charakteru bezwzględnego. Odstępstwo od nich jest możliwe w ściśle określonych przypadkach i po spełnieniu określonych, odpowiednio w art. 9 dyrektywy ptasiej i art. 16 dyrektywy siedliskowej, przesłanek.

Przepisy dotyczące ochrony gatunków mają zastosowanie zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi¹². Jak podkreślił Trybunał w wyroku C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor¹³, dyrektywa siedliskowa „składa się z dwóch części, poświęconych, po pierwsze, ochronie siedlisk przyrodniczych, w szczególności za pomocą wyznaczenia terenów chronionych, a po drugie, ochronie dzikiej fauny i flory poprzez wyznaczenie gatunków chronionych”¹⁴ i „nie wymaga, aby ochronę oferowaną na podstawie drugiego z tych obszarów ustalać w powiązaniu z pierwszym z nich, a w szczególności w zależności od obszaru geograficznego objętego obszarami chronionymi lub siedliskami przyrodniczymi”¹⁵. Przepisy dotyczące ochrony gatunkowej stanowią tym samym „uzupełnienie przepisów dotyczących obszarów Natura 2000”¹⁶ i tworzą spójne ramy prawne ochrony bioróżnorodności w zakresie zastosowania przywołanych dyrektyw.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wypowiadał się w kwestii standardu ochrony gatunkowej oraz granic uznania pozostawionych państwom członkowskim w procesie transpozycji i pośredniego (przez prawo krajowe) stosowania obu dyrektyw, jak też podkreślał, że przy wykładni przepisów prawa Unii (tu: dyrektywy siedliskowej) nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, które stanowi część¹⁷, są kryteriami ocen prawnych.

W odniesieniu do standardu ochrony gatunkowej wynikającego z art. 12, 13 i 16 dyrektywy siedliskowej (wprowadzenie ścisłego systemu ochrony niektórych gatunków zwierząt i roślin, który zakazuje wielu form negatywnego wpływu na te gatunki z możliwym, pod pewnymi warunkami, odstępstwem od tych przepisów ochronnych) Trybunał podkreślał m.in., że¹⁸:

- „system ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym”¹⁹ i powinien „być w stanie skutecznie zapobiec niekorzystnym działaniom w odniesieniu do chronionych gatunków zwierząt”²⁰;
- pełne i skuteczne zastosowanie art. 12 dyrektywy siedliskowej wymaga z jednej strony ustanowienia spójnych ram prawnych, tj. przyjęcia konkretnych przepisów, rozporządzeń i środków administracyjnych w celu zakazania działań wskazanych w art. 12 ust. 1, a z drugiej strony zastosowania konkretnych środków mających na celu wdrożenie tych przepisów²¹;
- art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej „stanowią spójny zespół norm mających na celu zapewnienie ochrony populacji danych gatunków”²². „Wspólny cel tych przepisów polega na zapewnieniu ścisłej ochrony chronionych gatunków zwierząt za pomocą zakazów przewidzianych w art. 12 ust. 1 tej dyrektywy, przy czym wyjątki są dozwolone wyłącznie w ściśle określonych warunkach zdefiniowanych w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, który należy interpretować zawężająco”²³;
- art. 16 dyrektywy siedliskowej „dokładnie określa kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą przewidzieć odstępstwa od zakazów przewidzianych w jej art. 12–15” i „stanowi wyjątek od systemu ochrony przewidzianego w omawianej dyrektywie”, dlatego należy go interpretować w sposób ścisły²⁴;
- odstępstwa od ochrony gatunkowej nie mogą wykraczać poza zakres art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej²⁵, a istnienie równoległego systemu odstępstw przewidzianego w ustawodawstwie krajowym pozostaje w sprzeczności z art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej²⁶;
- odstępstwa od ochrony gatunkowej mogą być uzasadnione tylko wtedy, gdy są objęte odstępstwem przyjętym przez właściwy organ krajowy na podstawie art. 16 dyrektywy siedliskowej²⁷, a do „danego państwa członkowskiego należy przyjęcie przepisów pozwalających w razie potrzeby na skuteczne i terminowe przyznawanie takich odstępstw”²⁸;

12 Wytyczne Komisji z 2021 r., pkt 1.1 (1–3).

13 Wyrok TS z 11.06.2020 r., C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor przeciwko TM, UN, Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor, EU:C:2020:458 – dalej wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor. W pkt 39 przywołanego wyroku Trybunał zwrócił uwagę, że „ochrona przewidziana w art. 12 ust. 1 dyrektywy «siedliskowej» nie zawiera w sobie restrykcji ani granic”.

14 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 33.

15 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 34.

16 Wytyczne Komisji z 2021 r., pkt 1.1 (1–3).

17 Wyrok TS z 2.07.2020 r., C-477/19, IE przeciwko Magistrat der Stadt Wien, EU:C:2020:517, pkt 23 i przywołany tam wyrok TS z 21.11.2019 r., C-678/18, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, EU:C:2019:998, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo. Zob. także wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 29.

18 Zob. szerzej Wytyczne Komisji z 2021 r.

19 Wyrok TS z 11.01.2007 r., C-183/05, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, EU:C:2007:14, pkt 30 (oraz przywołany tam wyrok TS z 16.03.2006 r., C-518/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej, EU:C:2006:183, pkt 16) – dalej wyrok C-183/05, Komisja przeciwko Irlandii.

20 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 47.

21 Wytyczne w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty na mocy Dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, luty 2007, cz. II Artykuł 12, pkt 11 (s. 29) oraz przywołane w pkt 12 tych wytycznych orzecznictwo TS potwierdzające to podejście.

22 Zob. wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 46 i przywołany tam wyrok z 20.10.2005 r., C-6/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, EU:C:2005:626, pkt 112.

23 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 46. Zob. także przywołane tam podobnie wyroki TS: z 10.05.2007 r., C-508/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, EU:C:2007:274, pkt 109–112 – dalej wyrok C-508/04, Komisja przeciwko Austrii; a także wyrok C-46/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 29.

24 Wyrok C-46/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 29 i przywołany tam wyrok C-508/04, Komisja przeciwko Austrii, pkt 109, 110.

25 Wyrok C-46/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 48–51; wyrok C-183/05, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 48.

26 Wyrok C-183/05, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 49.

27 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 56. W sprawie tej chodziło o chwytnie i transport okazu z gatunku chronionego objętego zakazami przewidzianymi w art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

28 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 57.

- art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej oprócz wskazania powodów stosowania odstępstw „wyraźnie wymaga, aby nie istniała inna zadowalająca alternatywa i aby odstępstwo nie było szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Do właściwych organów krajowych należy ustalenie, czy ma to miejsce, przy uwzględnieniu w szczególności najlepszej wiedzy naukowej i technicznej oraz okoliczności związanych ze szczególną sytuacją w danym wypadku”²⁹.

Trybunał dokonuje również interpretacji art. 5 i 9 dyrektywy ptasiej, które przewidują, podobnie jak w art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej, regulacje (wprowadzenie powszechnej ochrony gatunków ptaków, który zakazuje wielu form negatywnego wpływania na te gatunki z możliwym, pod pewnymi warunkami, odstępstwem od tych przepisów ochronnych). Trybunał, interpretując przepisy dyrektywy ptasiej dotyczące ochrony gatunkowej (art. 5–9), podkreśla, że:

- „zgodnie z art. 5 dyrektywy ptasiej, bez uszczerbku dla jej art. 7 i 9, państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa”³⁰ „występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat”³¹, „obejmującego w szczególności zakazy określone w tymże art. 5”³²;
- „artykuł 5 dyrektywy ptasiej wymaga [...], by państwa członkowskie ustanowiły kompletne i skuteczne ramy prawne poprzez podjęcie – jak przewiduje art. 12 dyrektywy siedliskowej – konkretnych i specyficznych środków ochrony, które mają pozwolić na zapewnienie skutecznego poszanowania zakazów wymienionych w art. 5 dyrektywy ptasiej, zmierzających zasadniczo do chronienia terenów rozrodu i odpoczynku ptaków objętych tą dyrektywą”³³;
- zakres zastosowania art. 5 dyrektywy ptasiej „nie jest ograniczony do gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, gatunków zagrożonych na określonym poziomie lub gatunków, których populacja wykazuje tendencję do długotrwałego spadku”³⁴; stąd praktyka krajowa wdrażająca tego rodzaju ograniczenia jest sprzeczna z dyrektywą³⁵;
- odstępstwa krajowe od ochrony gatunkowej ptaków muszą czynić zadość wymogom ochrony ustanowionym w art. 9 dyrektywy ptasiej, w którym wyliczenie przyczyn uzasadniających odstępstwa „ma [...] charakter wyczerpujący”, co więcej, „każda z tych przyczyn wprowadzania odstępstw musi być

interpretowana w sposób wąski”³⁶, bez szkody dla ogólnego celu i kluczowych przepisów dyrektywy³⁷;

- wszelkie środki stanowiące odstępstwo od przepisów dyrektywy dotyczących ochrony gatunkowej ptaków „muszą być badane z uwzględnieniem warunków i kryteriów wymienionych w art. 9 tej dyrektywy”³⁸.

3. Ochrona gatunkowa a wymogi prawidłowej transpozycji dyrektyw unijnych do prawa krajowego

W przywołanych powyżej orzeczeniach oraz dalszych dotyczących ochrony gatunkowej Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wypowiadał się także w kwestii wymogów prawidłowej transpozycji prawa unijnego, wyznaczając państwom członkowskim granice swobody regulacyjnej oraz form osiągnięcia poprzez implementację formalną (stanowienie prawa krajowego) rezultatu dyrektywy.

Transpozycja dyrektywy polegająca na ustanowieniu przez krajowego prawodawcę przepisów realizujących cel dyrektywy stanowi jeden z etapów implementacji (wdrażania) prawa unijnego, rozumianego jako złożony proces osiągania w danym państwie „stanu prawnego i faktycznego wymaganego przez normy prawa unijnego”³⁹.

Sekwencyjność i ciągłość procesu implementacji podkreślona została przez rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w opinii w sprawie C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii⁴⁰. Rzecznik nie tylko wskazuje, że proces implementacji nie jest w całości pozostawiony swobodnemu uznaniu państw członkowskich⁴¹, lecz także przedstawia wypracowane przez Trybunał kryteria służące ocenie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu implementacji dyrektyw. Czyni to w nawiązaniu do przyjętego podziału faz w procesie implementacji na fazę transpozycji (obejmującej aspekt normatywny⁴² oraz organizacyjny⁴³) oraz fazę

36 Wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 37.

37 W wytycznych Komisji z 2021 r. przywołane zostały następujące wyroki TS dotyczące odstępstw na podstawie dyrektywy ptasiej: z 8.07.1987 r., C-262/85, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:1987:340; z 7.03.1996 r., C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, Ente Nazionale per la Protezione Animali, Lega per l'Ambiente – Comitato Regionale, Lega Anti Vivisezione – Delegazione Regionale, Lega per l'Abolizione della Caccia, Federnatura Veneto i Italia Nostra – Sezione di Venezia przeciwko Regione Veneto, EU:C:1996:86; z 12.12.1996 r., C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux i Société d'études ornithologiques AVES ASBL przeciwko Région Wallonne, EU:C:1996:504 – pkt 3.1.2 (3–11) i przypis 102.

38 Wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 71.

39 A. Wróbel [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. nac. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, M.P. Baran i in., Warszawa 2014, s. 118.

40 Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda z 23.09.2004 r., C-494/01, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, EU:C:2004:546 – dalej opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii. Zob. szerzej M. Baran, *Dyrektywa* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 1017–1036 ze wskazaną tam literaturą oraz orzecnictwem.

41 Opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 23.

42 Aspekt normatywny rzecznik L.A. Geelhoed opisuje jako proces polegający na „wprowadzeniu istotnej treści dyrektywy do krajowego porządku prawnego w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w terminie ustalonym w dyrektywie” przez przepisy mające wiążący charakter – opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 25.

43 Aspekt organizacyjny implementacji rzecznik L.A. Geelhoed opisuje jako proces ukierunkowany „na stworzenie administracyjno-prawnych ram dla prawidłowego stosowania i egzekwowania krajowych przepisów inkorporujących przepisy zawarte w dyrektywie” – opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 26.

29 Wyrok C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, pkt 58 oraz przywołany tam wyrok TS z 10.10.2019 r., C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry, EU:C:2019:851, pkt 51, 66.

30 Wyrok TS z 4.03.2021 r., sprawy połączone C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen Naturskyddsforeningen i Härryda, Göteborgs Ornitologiska Förening przeciwko Länsstyrelsen i Västra Götalands län, B.A.B., U.T.B., EU:C:2021:166, pkt 33 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen.

31 Zob. wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 33.

32 Wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 33.

33 Wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 35 i przywołany tam wyrok TS z 17.04.2018 r., C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieńska), EU:C:2018:255, pkt 252 – dalej wyrok C-441/17, Puszcza Białowieńska.

34 Wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 36, 44.

35 Wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 45.

wykonywania⁴⁴. W kontekście dalszej analizy istotne jest podkreślenie, w nawiązaniu do utrwalonego orzecznictwa, znaczenia wymogu „jasności i precyzji przepisów implementujących dyrektywę” oraz wymogu pewności prawa, i to nie tylko w sytuacji, gdy celem dyrektywy jest utworzenie praw i obowiązków dla jednostek, lecz także dla zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów dyrektywy przez wszystkie właściwe organy w ramach krajowego porządku prawnego⁴⁵.

Znaczenie wymogu prawidłowej transpozycji w przypadku omawianych dyrektyw, których celem nie jest przyznanie praw jednostkom, wynika dodatkowo także – jak podkreśla Trybunał – z faktu, że odnoszą się one do dziedziny, w której zarządzanie wspólnym dziedzictwem naturalnym Unii jest powierzone państwom członkowskim na ich terytoriach⁴⁶. Transpozycja do prawa krajowego unijnych ram ochrony gatunkowej (choć nie wyłącznie) musi zatem spełniać wiele wymogów⁴⁷. Są one wyrażone przez kryteria transpozycji pełnej, jasnej, precyzyjnej, wystraszająco szczegółowej (ściślej), tak aby zapewnić wymogi w zakresie pewności prawa oraz skuteczne i pełne wdrożenie przyjętego w dyrektywie standardu ochrony gatunkowej⁴⁸. Trybunał podkreśla znaczenie formy wdrażania przepisów unijnych (poprzez akty o niezaprzeczonej mocy wiążącej), jak też potrzebę przestrzegania znaczenia terminów i pojęć użytych w dyrektywie po to, aby zapewnić jednolitość jej interpretacji i stosowania⁴⁹.

Nie tylko wskazane okoliczności wpływają na zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich. Także okoliczność, że dyrektywy ptasia i siedliskowa w istotnym zakresie, wykraczając poza „rezultat”, determinując treść prawa krajowego, przesadzają równocześnie o środkach jego osiągnięcia (jak choćby poprzez enumeratywnie określone i wymagające ścisłej wykładni przesłanki odstępstw od ochrony gatunkowej).

Przywołane ustalenia Trybunału dotyczące standardu ochrony gatunkowej i transpozycji przedmiotowych dyrektyw do prawa krajowego stanowiły uzasadnienie dla stwierdzenia w głosowanym wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, naruszenia przez Polskę jej zobowiązań wynikających z unijnych ram ochrony gatunkowej.

4. Uchybienie zobowiązaniom wynikającym z unijnych ram ochrony gatunkowej

Wyrok w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, nie jest pierwszym wyrokiem, w którym Trybunał stwierdził uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom wynikającym z unijnych ram ochrony gatunkowej. Tego rodzaju uchybienia, także na skutek prowadzenia działań w zakresie aktywnej gospodarki

leśnej, były przedmiotem wyroków Trybunału w sprawach C-192/11, Komisja przeciwko Polsce (naruszenie obowiązku prawidłowej transpozycji dyrektywy ptasiej do prawa krajowego) oraz C-441/17, Puszcza Białowieska (naruszenie m.in. obowiązku skutecznego wdrożenia systemu ścisłej ochrony danych gatunków zwierząt oraz powszechnej ochrony gatunków ptaków)⁵⁰.

W sprawie C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, Trybunał orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, art. 5 dyrektywy ptasiej, nie obejmując ochroną wszystkich gatunków dzikich ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, które ochroną obejmuje wspomniana dyrektywa⁵¹. W tej sprawie Trybunał stwierdził także uchybienie przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, poprzez nieprawidłowe określenie w przepisach prawa krajowego warunków ustanowienia odstępstw od zakazów powszechnej ochrony ptaków z uwagi na wykroczenie poza zakres systemu wyjątków przewidzianego w dyrektywie i istniejące sprzeczności między obowiązującymi w tym czasie przepisami ustawy a rozporządzeniem wykonawczym. Tego rodzaju uchybienie nie może być – jak podkreśla Trybunał – rekompensowane zwykłą praktyką administracyjną, która z natury może być dowolnie zmieniana przez administrację i nie jest odpowiednio znana, a przez to nie stanowi ważnego wykonania obowiązków transpozycji danej dyrektywy⁵². Praktyka administracyjna sama w sobie nie spełnia wymogu jasności i dokładności transpozycji, które są wymagane, by uczynić zadość zasadzie pewności prawa. Nie jest zatem wystraszające interpretowanie sprzecznych z dyrektywą przepisów prawa krajowego w sposób zgodny z art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej⁵³.

W sprawie C-441/17, Puszcza Białowieska, Trybunał orzekł, że Polska poprzez wdrożenie spornych działań aktywnej gospodarki leśnej uchybiła m.in. zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a i d dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony wskazanych w wyroku gatunków, tj. nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz na mocy art. 5 lit. b i d dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony niektórych gatunków ptaków wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, tj. nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzone lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża. Trybunał, wskazując na obowiązki wynikające z art. 12 ust. 1 lit. a i d dyrektywy siedliskowej oraz art. 5 dyrektywy ptasiej, podkreślił, że poszanowanie tych przepisów wymaga od państw

44 Fazę operacyjną rzecznik L.A. Geelhoed opisuje jako ciągły proces, „w którym realizacja celów dyrektywy musi być zapewniona przez pełne i czynne stosowanie przez właściwe organy krajowe przepisów transponujących dyrektywę do krajowego porządku prawnego oraz wiarygodny system egzekwowania tych przepisów w przypadku ich naruszenia” – opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 27.

45 Opinia C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, pkt 25.

46 Wyrok TS z 8.06.2006 r., C-60/05, WWF Italia i in. przeciwko Regione Lombardia, EU:C:2006:378 pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

47 Zob. szerzej wytyczne Komisji z 2021 r., pkt 1.1 oraz 3.1.1. i przywołane tam orzecznictwo.

48 Zob. wytyczne Komisji z 2021 r., pkt 2.1 i przywołane tam orzecznictwo.

49 Zob. wytyczne Komisji z 2021 r., pkt 2.1 (2–7) i przywołany tam m.in. wyrok TS z 28.03.1990 r., sprawy połączone C-206/88 i 207/88, Postępowania karne przeciwko G. Venusso i G. Zanetti, EU:C:1990:145.

50 Zob. C-441/17, Puszcza Białowieska, pkt 230–238 oraz 251–166.

51 „Niezależnie od jego miejsca pobytu lub tras wędrówki, powoduje, że wszelkie przepisy krajowe określające ochronę dzikiego ptactwa według kryterium dziedzictwa krajowego w zakresie fauny są niezgodne z dyrektywą” – wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 25. Zob. także opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott z 10.09.2020 r., sprawy połączone C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen i in. przeciwko Länsstyrelsen i Västra Götalands län, EU:C:2020:699 – dalej opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, pkt 45 i przywołane tam wyroki: z 8.07.1987 r., 247/85, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, EU:C:1987:339, pkt 21, 22; z 27.04.1988 r., 252/85, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:1988:202, pkt 10, 11, 15; wyrok C-507/04, Komisja przeciwko Austrii, pkt 102, 103.

52 Zob. wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 48.

53 Zob. wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 58.

członkowskich nie tylko ustanowienia kompletnych i skutecznych ram prawnych (czyli prawidłowej transpozycji), lecz także podjęcia konkretnych i specyficznych środków (działań) ochronnych (prewencyjnych), które zapewnią skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony danych gatunków zwierząt (art. 12) oraz powszechnej ochrony gatunków ptaków (art. 5 dyrektywy ptasiej)⁵⁴.

Komentowane orzeczenie w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, stanowi kontynuację i potwierdzenie, wynikających z utrwalonego orzecznictwa (także dwóch przywołanych powyżej), ustaleń Trybunału dotyczących:

- po pierwsze, wymogów prawidłowej transpozycji dyrektyw siedliskowej i ptasiej wyrażonych w kryteriach transpozycji pełnej, jasnej, precyzyjnej, wystraszająco szczegółowej (ściślej), tak aby zapewnić wymogi w zakresie pewności prawa oraz skuteczne i pełne wdrożenie przyjętego w dyrektywach standardu ochrony gatunkowej;
- po drugie, znaczenia prawidłowej transpozycji dyrektyw w badanej dziedzinie wynikającego z faktu powierzenia państwom członkowskim zarządzania wspólnym dziedzictwem na ich terytoriach⁵⁵;
- po trzecie, obowiązków państw członkowskich podjęcia niezbędnych środków w celu ustanowienia ścisłej ochrony gatunków oraz powszechnej ochrony ptaków i zapewnienia skutecznego poszanowania zakazów ochrony gatunkowej, a także interpretowania i wdrażania przesłanek odstępstw w sposób zawężający oraz przy uwzględnieniu wyważenia z jednej strony danych działań, z drugiej zaś celów odpowiednio dyrektywy siedliskowej i ścisłej ochrony gatunków oraz dyrektywy ptasiej i powszechnej ochrony ptaków⁵⁶;
- po czwarte, stosowania zakazów ochrony gatunkowej do bieżącej działalności, takiej jak leśnictwo, pomimo że ich cel jest ewidentnie inny niż chwytanie lub zabijanie, niepokojenie gatunków zwierząt lub celowe niszczenie lub wybieranie jaj; zakazy wynikające z ochrony gatunkowej obejmują zamierzone niekorzystne oddziaływania na gatunki, ale nie wyłączają całkowicie niekorzystnych oddziaływań, które są tylko akceptowane⁵⁷; działania te wymagają wyważenia z celami odpowiednio dyrektywy siedliskowej i wymaganiami ścisłej ochrony gatunków oraz dyrektywy ptasiej i wymaganiami powszechnej ochrony ptaków⁵⁸.

W głosowanym wyroku Trybunał orzekł o uchybieniu przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 lit. a i art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także z art. 5 lit. a, b i d i art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej poprzez przyjęcie art. 14b ust. 3 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach⁵⁹, zgodnie z którym gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki

w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody.

Sposób sformułowania art. 14b ust. 3 u.l.⁶⁰, jego zakres oraz brzmienie, które opiera się na domniemaniu, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁶¹, stanowi – zdaniem Trybunału – szerokie (ogólne) odstępstwo od tych wszystkich przepisów polskich, które stanowią transpozycję przepisów dyrektyw siedliskowej i ptasiej⁶². Może być zatem interpretowany i stosowany przez władze krajowe jako stanowiący odstępstwo od polskich przepisów wdrażających system ścisłej ochrony gatunków oraz powszechnej ochrony ptaków, pomimo że nie odpowiada on warunkom przewidzianym zarówno w art. 16 dyrektywy siedliskowej, jak i w art. 9 dyrektywy ptasiej.

Trybunał nie tylko odrzucił argument Polski, jakoby gospodarka leśna z uwagi na jej cel (inny niż chwytanie lub zabijanie, niepokojenie gatunków zwierząt lub celowe niszczenie lub wybieranie jaj) nie obejmowała działań wiążących się z zakazanymi czynnościami w stosunku do chronionych gatunków⁶³. Odrzucił także argument Polski odnoszący się do przepisów ustawy o ochronie przyrody określających przesłanki odstępstw od ochrony gatunkowej (art. 51 i 52) w sposób zgodny z tymi określonymi w art. 16 dyrektywy siedliskowej i w art. 9 dyrektywy ptasiej⁶⁴. Ich obowiązywanie nie wyklucza bowiem skutków stosowania art. 14b ust. 3 u.l.⁶⁵, a świadczy jedynie o sprzeczności pomiędzy ogólnym odstępstwem przewidzianym w art. 14b ust. 3 u.l.⁶⁶ jako nieodpowiadającym warunkom przewidzianym w art. 16 dyrektywy siedliskowej oraz art. 9 dyrektywy ptasiej, a przywołanymi przez Polskę przepisami ustawy o ochronie przyrody, spełniającymi te wymagania⁶⁷. Sprzeczność ta – zdaniem Trybunału – stanowi naruszenie zasady pewności prawa, wymaganej przy transpozycji dyrektyw unijnych, i może także wprowadzać w błąd organy administracyjne odpowiedzialne za stosowanie przepisów dyrektywy unijnej dotyczących szczególnych warunków stosowania systemu ochrony⁶⁸ właśnie poprzez formalne wprowadzenie do prawa krajowego równoległego systemu odstępstw: tego pozostającego w sprzeczności z zakresem i przesłankami zastosowania art. 16 dyrektywy siedliskowej i art. 9 dyrektywy ptasiej (wyrażonego w spornym art. 14b ust. 3 u.l.) i tego pozostającego w zgodzie z zakresem i przesłankami zastosowania art. 16 dyrektywy siedliskowej i art. 9 dyrektywy ptasiej (wyrażonego w przepisach ustawy o ochronie przyrody).

60 Art. 14b ust. 3 u.l. (w brzmieniu od 1.01.2017 r. do 12.02.2022 r.): „Gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 i 2249)”.

61 Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm. – dalej u.o.p.

62 Zob. wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 76. Jak podkreśla Trybunał, tak sformułowany art. 14b ust. 3 u.l., z zastrzeżeniem przestrzegania wymagań dobrej praktyki, jest „równoznaczny z umożliwieniem odstępstwa w sposób ogólny od przepisów prawa krajowego wdrażających art. 12 i 13 dyrektywy siedliskowej i art. 5 dyrektywy ptasiej do celów działań prowadzonych w ramach takiej gospodarki leśnej, gdy działania te wiążą się z czynnościami zakazanymi przez te ostatnie przepisy” (pkt 76).

63 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 77–79.

64 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 74–86.

65 Art. 14b ust. 3 u.l. w brzmieniu od 1.01.2017 r. do 12.02.2022 r.

66 Art. 14b ust. 3 u.l. w brzmieniu od 1.01.2017 r. do 12.02.2022 r.

67 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 84.

68 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 85; zob. także C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 58.

54 Zob. wyrok C-441/17, Puszcza Białowieska, pkt 230–238; 251–266.

55 Zob. m.in. wyrok C-192/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 56.

56 Zob. szerzej opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, pkt 57–93.

57 Wyrok w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, pkt 49–53 oraz w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 78.

58 Zob. szerzej opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, pkt 57–93.

59 Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm. – dalej u.l.; przepis został dodany przez art. 2 ustawy z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249), zmieniającej ustawę o lasach od 1.01.2017 r.; uchylony z dniem 13.02.2022 r. przez art. 1 ustawy z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 84).

W komentowanym wyroku Trybunał orzekł także o uchybieniu przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej oraz z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej⁶⁹. Przepisy te wymagają nie tylko przyjęcia koniecznych środków ochronnych dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych na danym chronionym obszarze, lecz przede wszystkim ich rzeczywistego wdrożenia. Tymczasem z uwagi na ogólny charakter, szeroki zakres i brzmienie art. 14b ust. 3 u.l.⁷⁰ może on być interpretowany i stosowany przez władze krajowe jako stanowiący odstępstwo od wszystkich przepisów polskich transponujących przepisy dyrektywy siedliskowej i ptasiej⁷¹, w tym tych dotyczących ochrony siedlisk i gatunków chronionych na obszarach Natura 2000. Jak bowiem podkreśla Trybunał, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej „mają zastosowanie w sposób ogólny do działalności leśnej, niezależnie od charakterystyki obszarów, na których działalność ta jest prowadzona, a w konsekwencji bez uwzględnienia cech siedlisk i gatunków, na które może ona oddziaływać”⁷².

Ustalenia Trybunału co do naruszenia unijnych przepisów dotyczących gatunków oraz ochrony siedlisk poprzez przyjęcie spornego art. 14b ust. 3 u.l.⁷³ aktualizują pytanie o ocenę dokonanych w prawie polskim zmian. Zmiany te wprowadzono ustawą z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody⁷⁴. Jej uchwalenie było reakcją na rozpoczęcie procedury naruszeniowej przez Komisję i wezwanie Polski do usunięcia uchybienia nr 2018/2208 (które następnie zostało stwierdzone w głosowanym wyroku). Ustawą zmieniającą uchylono sporny art. 14b ust. 3 u.l. (i w tym zakresie wyrok Trybunału ma znaczenie historyczne), ale równocześnie przeniesiono instytucję dobrych praktyk w gospodarce leśnej do ustawy o ochronie przyrody (obecny art. 52b u.o.p.).

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 52b ust. 1 i 2 u.o.p. właściciel lasu stosuje wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, które określają sposób postępowania właściciela lasu podczas przygotowywania i realizacji działań w zakresie gospodarki leśnej. Przepis zawiera także delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (art. 52b ust. 3 u.o.p.). Minister, określając wymagania dobrej praktyki, kieruje się potrzebą zapewnienia ochrony gatunków, w szczególności gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków⁷⁵,

uwzględniając cele i zasady gospodarki leśnej określone w ustawie o lasach, a także wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe (art. 52b ust. 3 u.o.p.). W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że:

- poprzez to rozwiązanie, „tj. przez eliminację potencjalnych kolizji, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej zapewnią ochronę gatunkom wskazanym w załączniku IV dyrektywy siedliskowej oraz ptakom w oparciu o dyrektywę ptasią”;
- przepis art. 52b u.o.p. „nie stanowi derogacji oraz nie daje podstaw do wprowadzenia derogacji na poziomie rozporządzenia w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej”;
- zmiana przepisów dotyczących wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej ma na celu realizację zobowiązań wynikających z przepisów dyrektywy ptasiej (art. 5 lit. a, b oraz d, a także art. 9) i siedliskowej (art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 lit. a–d, art. 13 ust. 1 lit. a oraz art. 16 ust. 1);
- wprowadzenie dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej jest zbieżne z wytycznymi Komisji z 2007 r. w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej;
- „regulacje dotyczące Kodeksu dobrych praktyk w leśnictwie nie wyłączają z porządku prawnego art. 48 i art. 49 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, które są podstawą do wyznaczenia gatunków ściśle chronionych w przepisach wykonawczych regulujących zakazy w odniesieniu do gatunków ściśle chronionych w Polsce”⁷⁶.

Ustawa zmieniająca doprecyzowała także treść art. 52 u.o.p., który określa zakazy związane z objętymi ochroną gatunkami zwierząt i możliwe od nich odstępstwa. Określone w art. 52 ust. 2 pkt 10 u.o.p. odstępstwo dotyczące wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki leśnej lub rolnej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów, nie dotyczy gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy siedliskowej (tj. gatunków objętych ochroną ścisłą), a także chronionych gatunków ptaków (art. 52 ust. 5 u.o.p.)⁷⁷.

O ile nie można mieć wątpliwości, że sposób sformułowania obecnego art. 52b u.o.p., a także rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 27.03.2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁷⁸ wprost przewidują potrzebę

69 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 104–113.

70 Art. 14b ust. 3 u.l. w brzmieniu od 1.01.2017 r. do 12.02.2022 r.

71 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 109.

72 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 112.

73 Art. 14b ust. 3 u.l. w brzmieniu od 1.01.2017 r. do 12.02.2022 r.

74 Dz.U. z 2022 r. poz. 84.

75 Zob. także art. 52b ust. 4 u.o.p., zgodnie z którym: „Wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej uwzględniają potrzebę zapobiegania:

- 1) w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy siedliskowej:
 - a) celowemu chwytaniu lub zabijaniu dziko występujących okazów tych gatunków,
 - b) celowemu niepokojeniu okazów tych gatunków, w szczególności w okresie rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji,
 - c) celowemu niszczeniu lub wybieraniu jaj okazów tych gatunków,
 - d) pogarszaniu stanu lub niszczeniu terenów rozrodu lub odpoczynku okazów tych gatunków,
 - e) celowemu zrywaniu, zbieraniu, ścinaniu, wrywaniu lub niszczeniu dziko występujących roślin w naturalnym zasięgu okazów tych gatunków;
- 2) w odniesieniu do chronionych gatunków ptaków:
 - a) umyślnemu zabijaniu okazów tych gatunków,
 - b) umyślnemu niszczeniu lub uszkadzaniu gniazd i jaj okazów tych gatunków lub usuwaniu ich gniazd,

c) umyślnemu płoszeniu tych ptaków, w szczególności w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeżeli mogłoby to wpłynąć na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku tych ptaków”.

76 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody, IX kadencja, druk sejm. nr 1728.

77 Ta zmiana rodzi wątpliwości z uwagi na wykreślenie z treści dotychczasowego art. 52 ust. 5 u.o.p. odesłania do załącznika II dyrektywy siedliskowej, a tym samym ograniczenie wynikającej z niego ochrony gatunkowej. Gatunki wymienione w załączniku II są gatunkami tworzącymi obszar Natura 2000. W wyniku zaproponowanej w art. 52 ust. 5 u.o.p. zmiany dopuszczone jest m.in. niepokojenie gatunków wymienionych w załączniku II dyrektywy siedliskowej, a nieobjętych załącznikiem IV, co może stanowić naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Poprawka Senatu mająca na celu „objęcie takim samym standardem ochrony gatunków podlegających ochronie ścisłej na podstawie prawa krajowego, jak gatunków wymienionych w załącznikach II lub IV dyrektywy siedliskowej” została odrzucona. Zob. uchwała Senatu RP z 16.12.2021 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (poprawka nr 2) oraz uzasadnienie do przywołanej uchwały (s. 2), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1864> (dostęp: 8.01.2024 r.).

78 Dz.U. poz. 672 – dalej r.w.d.p.

zapobiegania naruszeniom zakazów w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy siedliskowej oraz chronionych gatunków ptaków (art. 52bust. 3 i 4 u.o.p. oraz § 2 r.w.d.p.), a także przewidziane zostały działania w zakresie gospodarki leśnej zmierzające do zapewnienia ochrony ww. gatunków (§ 3 r.w.d.p.), o tyle nadal nie do końca jest zrozumiałym cel oraz intencja odsyłania do rozporządzenia wykonawczego, a w odniesieniu do niego wskazywania, że w jego treści uwzględniona zostanie potrzeba przestrzegania zakazów wynikających z ścisłej ochrony gatunkowej zwierząt i powszechnej ochrony ptaków, zawartych odpowiednio w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Taka konstrukcja nadal nie odpowiada wymaganym przez prawo UE zasadom jasności, precyzyjności i pewności prawa. Czy nie prostszym i klarowniejszym rozwiązaniem byłoby wyraźne stwierdzenie, że niezależnie od wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej każdorazowo w odniesieniu do zakazów wynikających z gatunkowej ochrony zwierząt i ochrony ptaków znajdują zastosowanie wprost stosowne przepisy ustawy o ochronie przyrody formułujące nakazy, określone postępowania oraz zakazy, a także ewentualne przesłanki derogacji od nich?

Ustalenia Trybunału dotyczące naruszenia przez Polskę ram ochrony gatunkowej stanowią także dodatkowy argument za koniecznością zapewnienia kontroli sądowej planów urzędzenia lasów. Brak kontroli sądowej planów urzędzenia lasów w polskim porządku prawnym stanowił drugi z zarzutów Komisji (uchybiecie zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus) i został uznany przez Trybunał za zasadny. Wyrok Trybunału w tym zakresie aktualizuje pytanie o jego skutki, przede wszystkim sposób jego wykonania (wdrożenia) w polskim porządku (o czym w dalszej części). To zaś aktualizuje wcześniej postawione pytanie o możliwe podstawy prawne sądowej kontroli planów urzędzenia lasu w obecnym stanie prawnym oraz potrzebę i kierunek zmian w prawie polskim. Odpowiedź na nie wymaga syntetycznego zaprezentowania ukształtowanego (przez regulacje prawne i orzecznictwo TS) standardu unijnego w zakresie dostępu do sądu oraz jego odniesienia w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, do problemu statusu planów urzędzenia lasów.

5. Standard unijny w zakresie dostępu do sądu w sprawach środowiskowych

Unijny standard dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska opiera się na zasadach wynikających z prawa pierwotnego (traktaty, Karta praw podstawowych oraz zasady ogólne), a także na regulacjach prawa pochodnego (umowy międzynarodowe oraz pozostałe akty prawa pochodnego z obszaru polityki środowiska) oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁷⁹.

W obszarze zharmonizowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w prawie pochodnym szczególne znaczenie mają postanowienia konwencji z Aarhus i ich implementacja w prawie pochodnym UE (szerzej poniżej pkt 5.1), w obszarze niezharmonizowanego dostępu do wymiaru

sprawiedliwości⁸⁰ orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a w szczególności – w kontekście głosowanego orzeczenia – ewolucja unijnego standardu w zakresie dostępu do sądu organizacji ekologicznych w sprawach objętych zakresem stosowania art. 9 ust. 2 albo 3 konwencji z Aarhus (szerzej poniżej pkt 5.2)⁸¹.

5.1. Konwencja z Aarhus i jej implementacja w prawie unijnym

Istotną rolę w kształtowaniu standardu dostępu do sądu w sprawach środowiskowych zajmuje konwencja z Aarhus, której stroną są wszystkie państwa członkowskie oraz sama Unia Europejska⁸². Celem konwencji z Aarhus jest przyczynienie się „do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności” (art. 1). Konwencja z Aarhus zakłada, że w pewnych kategoriach spraw środowiskowych osoby fizyczne i prawne (takie jak organizacje pozarządowe) mają prawo do wniesienia sprawy do sądu lub innego bezstronnego organu w celu dokonania oceny działań lub zaniechań organów publicznych lub podmiotów prywatnych⁸³. Wprawdzie konwencja z Aarhus sama „nie precyzuje istoty ani podstawowych elementów tego prawa”⁸⁴, gwarantuje natomiast proceduralne prawa w dziedzinie środowiska, które przyczynić się mają do jego ochrony, tj. powszechne prawo dostępu do informacji odnoszących się do środowiska (art. 4–5), prawo udziału społeczeństwa w niektórych sprawach (postępowaniach) dotyczących środowiska (art. 6–8) oraz prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 9).

Zakres przedmiotowy i podmiotowy dostępu do sądu, określony w poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 9 konwencji z Aarhus, obejmuje – prawo do sądu:

- 1) każdego – w odniesieniu do udostępnienia informacji o środowisku (ust. 1 art. 9),
- 2) członków zainteresowanej społeczności⁸⁵:
 - a) mających wystarczający interes lub, alternatywnie,
 - b) powołujących się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki
 – w odniesieniu do „kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami”

80 Podział na obszar zharmonizowanego i niezharmonizowanego dostępu do sądu przyjęty za: obwieszczeniem, pkt 7.

81 Zob. szerzej M. Baran, *Dostęp...*, s. 17–25; I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/10, s. 23–26 i wskazana tam literatura, oraz 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” 2020/10, s. 8–14 i wskazana tam literatura; M. Baran, B. Iwańska, *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” 2019/2, s. 47–66 wraz z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

82 Zob. decyzję Rady 2005/370/WE z 7.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L 124, s. 1) – dalej decyzja 2005/370/WE.

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

84 Tak I. Przybojewska, *Trzeci...*, s. 22 i 23.

85 Zgodnie z definicją tego pojęcia jest to „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; [...] organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie” – art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus.

79 Zob. obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz.Urz. UE C 275 z 2017 r., s. 1), pkt 10 – dalej obwieszczenie; zob. także M. Baran, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/11, s. 16 oraz wskazana tam literatura.

art. 6 (art. 9 ust. 2); przy czym interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery (a); taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery (b);

- 3) członków społeczeństwa⁸⁶ spełniający „wymagania, o ile takie istnieją, w prawie krajowym” w odniesieniu do możliwości kwestionowania „działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska” (art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus).

Określony we wskazanych przepisach (art. 9 ust. 1–3 konwencji z Aarhus) zakres legitymacji skargowej, warunkujący prawo do sądu, jest różny w zależności od przedmiotu sprawy (dostęp do informacji o środowisku, decyzje dotyczące konkretnych przedsięwzięć, pozostałe działania lub zaniechania naruszające postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, nieobjęte art. 9 ust. 1 i 2 konwencji z Aarhus) oraz w zależności od podmiotu skarżącego (organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, inny podmiot)⁸⁷.

Opisując charakter prawa do sądu w poszczególnych jednostkach art. 9 konwencji z Aarhus, trafnie podkreśla się, że regulacja art. 9 ust. 1 i 2, dotycząca dostępu do sądu, ma charakter „pomocniczy i wspomagający” (gwarancyjny) wobec praw⁸⁸: dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 4) oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6). Z kolei art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy postrzegać jako komplementarny względem ust. 1 i 2 art. 9, w tym znaczeniu, że⁸⁹:

- obejmuje swoim zakresem działania lub zaniechania nie tylko władz publicznych, ale i osób prywatnych, oraz
- odnosi się do otwartej i szerokiej kategorii działań lub zaniechań naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, nieobjętych art. 9 ust. 1 i 2 konwencji z Aarhus.

Konwencja z Aarhus w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie negując i nie pozostawiając poza jej zakresem podmiotów ochrony interesów indywidualnych, w zasadniczym swym zakresie jest źródłem rozszerzonej – bowiem wykraczającej poza indywidualne interesy – ochrony prawnej (sądowej)⁹⁰. I choć konwencja z Aarhus nie wymaga wprowadzenia *actio popularis* w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁹¹, to przynajmniej prawo dostępu do sądu organizacjom pozarządowym, które działają w obronie interesu publicznego i w celu egzekwowania zobowiązań wynikających z prawa ochrony środowiska⁹².

86 Zgodnie z definicją tego pojęcia jest to: „jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy” – art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus.

87 Zob. obwieszczenie..., pkt 31, 35 oraz 37.

88 Obwieszczenie..., pkt 26.

89 Obwieszczenie..., pkt 92.

90 M. Baran, *Dostęp...*, s. 17; M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 65–66.

91 W tym kontekście rzecznik generalny G. Hogan argumentuje w opinii z 12.11.2019 r., C-535/18, IL i in. *Przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2019:957, że Konwencja z Aarhus (a także wykonująca ją prawo UE) wprowadziła „regulacje do pewnego stopnia dopuszczające *actio popularis* w obszarze ochrony środowiska naturalnego dla stowarzyszeń ochrony środowiska” (pkt 34).

92 Zob. np. wyrok TS z 8.03.2011 r., C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, EU:C:2011:125, pkt 51 – dalej wyrok C-240/09, VLK I; wyrok TS z 12.05.2011 r., C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV przeciwko Bezirksregierung Arnsberg*, EU:C:2011:289, m.in. pkt 44, 46, 49 i 59.

W przypadku art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, w odróżnieniu od jej art. 9 ust. 1⁹³, jego implementacja w prawie unijnym ma charakter fragmentaryczny⁹⁴ i nie obejmuje „wszystkich procesów decyzyjnych objętych art. 6 Konwencji”⁹⁵. W odniesieniu zaś do art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus harmonizacja legislacyjna dostępu do sądów krajowych ma charakter jedynie częściowy⁹⁶, a w pozostałym zakresie bądź brak jest wyraźnego przepisu gwarantującego dostęp do sądu, bądź kwestia ochrony prawnej uwzględniana jest jedynie w treści motywów⁹⁷ do danego aktu⁹⁸.

W kontekście komentowanego wyroku należy odnotować, że zatwierdzone plany urzędzenia lasów są przykładem działań podejmowanych w obszarach nieobjętych harmonizacją legislacyjną dostępu do sądów krajowych, dlatego dla oceny i analizy wyroku C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, kluczowe znaczenie ma prezentacja ewolucji orzecznictwa Trybunału dotyczącego unijnego standardu w zakresie dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska wynikającego z art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus.

5.2. Ewolucja unijnego standardu w zakresie dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska – art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus

Dostęp do sądu jest kluczową gwarancją efektywności regulacji unijnych w obszarze środowiska. W podejściu Trybunału Sprawiedliwości w zakresie formowania standardu można zaobserwować ewolucję w odniesieniu do wykładni poszczególnych postanowień art. 9 konwencji z Aarhus (szczególnie ust. 2 i 3 tego przepisu) w powiązaniu z wymogami wynikającymi z zasady efektywnej ochrony sądowej (potwierdzonej w art. 47 KPP).

93 Implementacja art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus w prawie UE nastąpiła w art. 6 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. WE L 41, s. 26).

94 Zob. np. art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26, s. 1) – dalej dyrektywa 2011/92/UE – kontrola sądowa decyzji dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko objętych zakresem zastosowania tej dyrektywy; art. 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17) – kontrola sądowa decyzji dotyczących projektów związanych z eksploatacją instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego objętych zakresem tej dyrektywy; czy w art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającej, a następnie uchylającej dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197, s. 1) – kontrola sądowa decyzji dotyczących projektów związanych z planowaniem nowych zakładów, istotną zmianą w zakładach oraz nowymi inwestycjami w pobliżu zakładów objętych zakresem tej dyrektywy, gdzie lokalizacja lub inwestycja mogą zwiększyć ryzyko poważnej awarii lub jej skutki.

95 Zob. obwieszczenie Komisji..., pkt 68.

96 Zob. art. 13 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE L 143, s. 56) – dalej dyrektywa 2004/35/WE.

97 Zob. motyw 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z 20.11.2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE (Dz.Urz. UE L 330, s. 1); motyw 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14.12.2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. UE L 344, s. 1). Zob. B. Iwańska, *Zróżnicowanie...*, s. 11 oraz *Obwieszczenie...*, pkt 10.

98 Zob. szerzej M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 64–66 wraz z przywołaną tam literaturą.

Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, zgodnie z art. 47 KPP, zawiera w sobie w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem⁹⁹. Nadto art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus wymaga, by postępowania (środki prawne) przewidziane w art. 9 ust. 1, 2 i 3 tej konwencji oferowały „odpowiednie i prawnie skuteczne” środki prawne¹⁰⁰.

5.2.1. Dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska objęty zakresem art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus

W odniesieniu do standardu dostępu do sądu wynikającego z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-243/15, VLK II, uznał, że wykładnia i wymogi wynikające z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP mają zastosowanie także do tych obszarów unijnego prawa ochrony środowiska (konkretnych planów lub przedsięwzięć), w odniesieniu do których nie występują (w aktach prawa pochodnego) wyraźne i jasno sformułowane wymogi w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a są to przedsięwzięcia, które „mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus)¹⁰¹. W tej sprawie chodziło o art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i obowiązek dokonania odpowiedniej oceny przedsięwzięcia (tu: budowa ogrodzenia), które może mieć znaczący wpływ na ochronę integralności obszarów objętych programem „Natura 2000”¹⁰². Trybunał jasno wskazał, że w kontekście wymogów wynikających z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, niezależnie od tego, czy decyzje organów krajowych dotyczą konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na obszar chroniony Natura 2000¹⁰³, czy też wniosków wyciągniętych z takiej oceny co do ryzyka, jakie dany plan lub przedsięwzięcie stwarza dla integralności danego obszaru,

a także bez względu na to, czy są to decyzje odrębne, czy są częścią decyzji o wydaniu pozwolenia, są decyzjami, które objęte są zakresem stosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus¹⁰⁴.

W odniesieniu do pozycji organizacji ochrony środowiska Trybunał stwierdził, że „art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus nadaje organizacjom ochrony środowiska, które spełniają wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5 tej konwencji [...] prawo do środka prawnego przed sądem w zakresie, w jakim środek ten jest skierowany przeciw decyzji”¹⁰⁵ wchodzącej w zakres przedmiotowy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

Oznacza to, po pierwsze, że art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus ogranicza zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie, które ustanawiają przepisy regulujące dostęp do sądu „w zakresie, w jakim celem tej regulacji jest przyznanie zainteresowanej społeczności – do której zaliczają się organizacje ochrony środowiska, spełniające wymogi art. 2 ust. 5 tej konwencji – «szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości»”¹⁰⁶. Po drugie zaś, takie organizacje ochrony środowiska, niezależnie od dostępu do sądu krajowego w sprawach objętych zakresem zastosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, winny mieć możliwość, w celu dokonania kontroli określonych decyzji objętych zakresem stosowania tego przepisu, „podniesienia przed sądem przepisów prawa krajowego, które stosują prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska [tu: przepisy prawa krajowego wynikające z art. 6 dyrektywy siedliskowej – dop. M.B., B.I.]¹⁰⁷, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność”¹⁰⁸.

5.2.2. Dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska objęty zakresem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

W kontekście spraw objętych zakresem zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w obszarze niezharmonizowanego prawa dostępu do sądu w prawie pochodnym¹⁰⁹ warunki proceduralne realizacji ochrony sądowej wynikające z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i art. 47 KPP w odniesieniu do organizacji ekologicznych, kształtowane były w bogatym orzecznictwie TS, począwszy od sprawy: C-240/09, VLK I (sprawa dotyczyła zezwolenia na odstąpienie od ochrony gatunkowej regulowanej w art. 16 dyrektywy siedliskowej)¹¹⁰, poprzez sprawę C-664/15, Protect¹¹¹ (sprawa dotyczyła pozwolenia wodnoprawnego), aż

99 Tak np. wyrok TS z 8.11.2016 r., C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Obvodný úrad Trenčín, EU:C:2016:838, pkt 54 – dalej wyrok C-243/15, VLK II.

100 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 62.

101 Trybunał przesądził, że decyzje organów krajowych (dotyczące planów lub programów) wchodzące w zakres zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, które nie dotyczą przedsięwzięć ujętych w wykazie z załącznika I do konwencji z Aarhus, są objęte zakresem zastosowania art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus, co powoduje, że wchodzą one w zakres zastosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Wynika to z tego, że przed wydaniem decyzji dotyczących planów lub programów w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej organy krajowe mają obowiązek oceny, czy w danych okolicznościach sprawy działania te mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko – wyrok C-243/15, VLK II, pkt 57; zob. także opinię rzecznik generalnej J. Kokott z 30.06.2016 r., C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Obvodný úrad Trenčín, EU:C:2016:491 pkt 80; zob. M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 52 i n.

102 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 66; zob. podobnie wyroki TS: z 7.09.2004 r., C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, EU:C:2004:482, pkt 57, 58; z 14.01.2016 r., C-399/14, Grüne Liga Sachsen e.V. i in. przeciwko Freistaat Sachsen, EU:C:2016:10, pkt 48.

103 Chodzi także o to, aby organizacje ekologiczne miały możliwość zakwestionowania na drodze sądowej nie tylko ewentualnego odstąpienia od dokonania stosownej oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko konkretnego obszaru, ale również, jeśli zajdzie taka potrzeba – ocenę sporządzoną w sposób wadliwy – tak wprost TS w wyroku C-243/15, VLK II, pkt 61; zob. analogicznie w odniesieniu do art. 10a dyrektywy Rady z 27.06.1985 r. 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, s. 40) – dalej dyrektywa 85/337/EWG – wyrok TS z 7.11.2013 r., C-72/12, Gemeinde Altrip i in. przeciwko Land Rheinland-Pfalz, EU:C:2013:712, pkt 37.

104 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 56.

105 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 55.

106 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 58. Analogicznie w odniesieniu do art. 10a dyrektywy 85/337/EWG (zastąpionej przez art. 11 dyrektyw 2011/92/WE), który jest niemalże identycznie sformułowany jak art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus – tak TS w wyroku z 16.04.2015 r., C-570/13, Karoline Gruber przeciwko Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i in., EU:C:2015:231, pkt 39.

107 Wyrok C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK II, pkt 59–61.

108 Wyrok C-243/15, VLK II, pkt 50; zob. analogicznie w odniesieniu do art. 10a dyrektywy 85/337/EWG wyrok TS z 15.10.2015 r., C-137/14, Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:2015:683, pkt 92.

109 Czyli z wyłączeniem zastosowania dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu; zob. wyrok TS z 1.06.2017 r., C-529/15, Postępowanie zainicjowane przez Gerta Folka, EU:C:2017:419, pkt 44–50.

110 Zob. M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 59 i n. oraz wskazana tam literatura.

111 Wyrok TS z 20.12.2017 r., C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation przeciwko Bezirkshauptmannschaft Gmünd, EU:C:2017:987 – dalej wyrok C-664/15, Protect.

po sprawę C-873/19, Deutsche Umwelthilfe¹¹² (sprawa dotyczyła zezwolenia na homologację pojazdu). W tej ostatniej Trybunał nie tylko powtórzył, lecz także rozwinął dotychczasową argumentację dotyczącą prawa dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska w sprawach objętych zakresem zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Należy przypomnieć, że odmiennie niż w przypadku art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus (który ma zastosowanie do przedmiotowo ograniczonych kategorii przedsięwzięć) zakres przedmiotowy zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest szeroki, otwarty i komplementarny, obejmuje bowiem działania lub zaniechania nie tylko władz publicznych, lecz także osób prywatnych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, nieobjętych art. 9 ust. 1 i 2 konwencji z Aarhus.

W sprawie C-240/09, VLK I¹¹³, Trybunał wskazał, że choć art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do obowiązków, które nakłada na państwa członkowskie, nie jest przedmiotem szczególnej regulacji na poziomie unijnym, to wpisuje się w ramy prawa UE, ponieważ jest przedmiotem umowy mieszanej i dotyczy dziedziny objętej w szerokim zakresie prawem unijnym¹¹⁴. Trybunał uznał się za właściwy do wykładni art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i oceny, czy przepis ten jest bezpośrednio skuteczny, a to związku z: 1) pozycją konwencji z Aarhus w prawie UE (integralna część prawa unijnego¹¹⁵) jako części prawa pochodnego, 2) zasadą jednolitości, a także 3) faktem powiązania będącej jego przedmiotem regulacji dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska z wiążącymi państwa członkowskie przepisami prawa UE o charakterze materialnym (tu: art. 16 dyrektywy siedliskowej)¹¹⁶.

Uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i zagwarantowanie wynikającego z niego obowiązku zapewnienia dostępu do sądu w dziedzinie środowiska za stosowanie/wykonywanie prawa unijnego przez państwa członkowskie (art. 51 ust. 1 KPP) pozwala dla wykładni i zapewnienia efektywności art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stosować standard ochrony prawnej kształtowany przez art. 47 KPP (zasada skutecznej ochrony prawnej)¹¹⁷.

Jeśli chodzi o treść art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, Trybunał Sprawiedliwości, konfrontując ją z wynikającymi z utrwalonego orzecznictwa warunkami bezpośredniego skutku postanowień umów międzynarodowych, tj. 1) uwzględniając treść oraz cel i charakter samej umowy, 2) to, czy zawiera on jasne i precyzyjne obowiązki, które nie wymagają, w zakresie ich wykonania lub skutków, wydania innych aktów¹¹⁸, uznał, że tych przesłanek

przepis ten nie spełnia z uwagi na odesłanie do prawa krajowego w zakresie wymagań, jakie muszą spełnić członkowie społeczeństwa, aby skorzystać z prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹¹⁹. Ale brak bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zwalnia sądu krajowego „w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe” z „wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe” w sposób zgodny 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 [...] zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska”¹²⁰.

W kolejnej sprawie, tj. sprawie C-664/15, Protect¹²¹, Trybunał wyraźnie odróżnił gwarantowane przepisami konwencji z Aarhus prawo udziału od prawa skargi, przyjmując, że to pierwsze objęte jest zakresem art. 6 konwencji z Aarhus i odnosi się do przedmiotowo ograniczonych kategorii przedsięwzięć, zaś art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus gwarantuje prawo do wniesienia skargi i jako taki nie wymaga zapewnienia organizacji ochrony środowiska prawa udziału w charakterze strony w postępowaniu¹²².

Jeśli jednak – tak jak miało to miejsce w okolicznościach sprawy C-664/15, Protect – prawo krajowe ustanawia związek między statusem strony a prawem do wniesienia skargi, to organizacji ekologicznej spełniającej wymagania określone w prawie krajowym „nie można odmówić takiego statusu [tj. statusu strony – dop. M.B., B.I.], gdyż w przeciwnym razie prawo do wniesienia skargi zostanie pozbawione całkowicie skuteczności, a wręcz samej swej istoty, co byłoby sprzeczne z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty”¹²³.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że „art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż prawidłowo utworzona i działająca zgodnie z wymogami przewidzianymi w prawie krajowym organizacja ochrony środowiska powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód”¹²⁴.

W sprawie C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, Trybunał, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, wskazał, że w odniesieniu do pojęcia „wymagań określonych w prawie krajowym” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, przepis ten pozwala stronom tej konwencji na ustanowienie takich wymagań nie tylko w odniesieniu do kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, lecz również w odniesieniu do przedmiotu skargi¹²⁵. „Państwa członkowskie mogą – w ramach uprawnień dyskrecyjnych, które im w tym względzie pozostawiono – przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić dla wniesienia takich środków”¹²⁶. Oznacza to jednak, że w takiej sytuacji „państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu

112 Wyrok TS z 8.11.2022 r., C-873/19, Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur), EU:C:2022:857 – dalej wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe.

113 Szerzej M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 53–56 wraz ze wskazaną tam literaturą i orzecznictwem.

114 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 36, 40 i przywołany w pkt 36 wyrok TS z 7.10.2004 r., C-239/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:2004:598, pkt 31. Odmiennie rzecznik generalna Eleanor Sharpston, która odrzuciła możliwość szerokiej interpretacji kryterium „dziedziny objętej prawem Unii”, wskazując, że obejmuje ono wiążące państwa członkowskie regulacje unijne: w dziedzinie „prawa ochrony środowiska”, wykonujące konwencję z Aarhus” – opinia z 15.07.2010 r., C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, EU:C:2010:436, pkt 66–72.

115 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 30.

116 W sprawie C-240/09, VLK I, chodziło o ochronę gatunkową niedźwiedzia brunatnego, co wynika z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w zw. z załącznikiem IV (pkt 37–38).

117 Zob. M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 61–66 oraz wskazana tam literatura.

118 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 44 wraz z przywołanym orzecznictwem.

119 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 45.

120 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 51.

121 Zob. szerzej M. Baran, B. Iwańska, *Access...*, s. 59–62 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

122 Wyrok C-664/15, Protect, pkt 61–68.

123 Wyrok C-664/15, Protect, pkt 69.

124 Wyrok C-664/15, Protect, pkt 58.

125 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 63.

126 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 63.

art. 51 ust. 1 karty, a zatem powinno w szczególności zagwarantować przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego, które zostało wyrażone w jej art. 47 Karty¹²⁷.

Na uwagę zasługuje rozwinięcie dotychczasowej argumentacji dotyczącej znaczenia normatywnego art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Trybunał wywiódł, że sama okoliczność, iż art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie jest bezpośrednio skuteczny, czyli nie można powoływać się na ten przepis w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, nie oznacza, że przepis ten pozbawiony jest znaczenia normatywnego dla państw członkowskich. Należy bowiem, po pierwsze, w związku z nadrzędnością umów międzynarodowych będących źródłem prawa UE dokonywać wykładni prawa krajowego w możliwie najszerszym zakresie w sposób zgodny z wymogami tych umów, a po drugie, i co ważniejsze, należy wyklądać ten przepis w związku z art. 47 KPP, który już jest bezpośrednio skuteczny i „nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska”¹²⁸.

W konsekwencji wykładni art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w powiązaniu z art. 47 KPP pozwala na sformułowanie standardu unijnego będącego bezpośrednim wzorcem dla oceny krajowych rozwiązań proceduralnych. Trybunał wprost wskazał, że „zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy ustanawianiu zasad regulujących prawo do środka prawnego, nie ma wpływu na ciężący na tych państwach obowiązek zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego, przewidzianego w art. 47 karty, o czym przypominano zresztą również w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus”¹²⁹.

Charakteryzując zatem, w odniesieniu do organizacji ochrony środowiska, standard unijny mający swą podstawę prawną w art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus oraz art. 47 KPP, ukształtowany przez Trybunał, należy wskazać, że:

- 1) art. 47 KPP jest *per se* „wystarczający i nie potrzebuje doprecyzowania ani w przepisach prawa UE lub w przepisach prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać”¹³⁰,
- 2) bezpośrednio skuteczny art. 47 KPP wyznacza „granice uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim na mocy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus”¹³¹,
- 3) „choć zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wyrażenie «wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym» oznacza, że państwa członkowskie zachowują uprawnienia dyskrecjonalne przy stosowaniu tego postanowienia, to jednak nie może ono pozwalać na to, by państwa te wprowadzały wymagania tak surowe, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym postanowieniu”¹³²,
- 4) kształtowanie przez państwa członkowskie kryteriów warunkujących dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska nie może „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, nie zaś tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, a wspomniane organizacje mają za zadanie ochronę interesu ogólnego”¹³³,

- 5) „prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, którego celem jest umożliwienie zapewnienia skutecznej ochrony środowiska naturalnego [...] zostałoby całkowicie pozbawione skuteczności (*effet utile*), a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że w wyniku nałożenia kryteriów przewidzianych w prawie krajowym niektóre kategorie «członków społeczeństwa», a *fortiori* «członków zainteresowanej społeczności», takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, zostałyby całkowicie pozbawione możliwości zakwestionowania działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających określone kategorie przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska”¹³⁴.

Gdy krajowe przepisy proceduralne nie spełniają powyższego standardu w zakresie dostępu do sądu organizacji ochrony środowiska, na sądzie krajowym spoczywa obowiązek dokonania – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek wymaganych dla wszczęcia postępowania sądowego zgodnie zarówno z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, tak aby umożliwić uznanej organizacji ochrony środowiska kontrolę sądową decyzji, która może naruszać unijne regulacje z zakresu ochrony środowiska¹³⁵.

Obowiązek wykładni zgodnej będzie spoczywał na sądzie krajowym, o ile „przepisy krajowe będą stwarzały ku temu podstawy, wprowadzając stosowne mechanizmy uznania i luzu decyzyjnego, pod warunkiem także, że zakres kompetencji sądu krajowego będzie na to pozwalał”¹³⁶, co Trybunał ujmuje w formule „tak dalece, jak to jest możliwe” (ang. *as far as possible*)¹³⁷, która dotyczy także ograniczenia wykładni zgodnej wynikającej z zakazu doprowadzenia do rezultatu w postaci całościowego wyniku *contra legem*¹³⁸.

Zatem jeśli wykładnia zgodna z prawem Unii jest niemożliwa, sąd krajowy zobowiązany jest do niezastosowania (pominięcia) krajowych przepisów proceduralnych wprowadzających takie wymogi, które będą powodować, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie będą miały możliwości kwestionowania działań lub zaniechań objętych zakresem zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus¹³⁹.

127 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 65.

128 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 66.

129 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 79; zob. wyrok TS z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo – dalej wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.

130 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 79.

131 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 79.

132 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 69.

133 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 68; zob. także wyrok C-664/15, Protect, pkt 58–61 i przytoczone tam orzecznictwo.

134 Wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 67; zob. wyrok C-240/09, VLK I, pkt 46; także wyrok C-664/15, Protect, pkt 46.

135 Zob. wyrok C-664/15, Protect, pkt 54; analogicznie wyrok C-240/09, VLK I, pkt 52.

136 Zob. B. Iwańska, M. Baran, *Access...*, s. 64–65 i wskazane tam orzecznictwo.

137 Zob. B. Iwańska, M. Baran, *Access...*, s. 64–65.

138 Zob. B. Iwańska, M. Baran, *Access...*, s. 64–65.

139 „Na wypadek, gdyby okazało się, że taka wykładnia zgodna nie jest możliwa, należy przypomnieć, że każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu” – wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 77 oraz przytoczony tam wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. pkt 161 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także sprawa C-664/15, Protect, pkt 55–57.

6. Odniesienie unijnego standardu dostępu do sądu w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, do problemu statusu planów urządzenia lasów w polskim porządku prawnym

Odnosząc powyższe do komentowanego wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, w zakresie dotyczącym zarzutu skargi Komisji co do braku możliwości sądowej kontroli planów urządzenia lasów, jak też pozbawienia prawa skargi do sądu organizacji ochrony środowiska¹⁴⁰, należy odnotować kilka kwestii wstępnych:

- po pierwsze, jeśli chodzi o prawną kwalifikację, z perspektywy prawa UE, planów urządzenia lasów, które są podstawowym dokumentem gospodarki leśnej opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej¹⁴¹, to została ona – w okolicznościach tej sprawy – dokonana przez Trybunał w kontekście treści art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, w myśl którego plany lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania, ale które mogą na ów teren w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność danego terenu oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa; przepis ten może mieć zastosowanie do planów urządzenia lasu, co Trybunał potwierdził w komentowanym wyroku¹⁴², a wcześniej w wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej¹⁴³;
- po drugie, w związku z tym, że sama dyrektywa siedliskowa nie zawiera postanowień dotyczących dostępu do sądu, Trybunał, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, wskazał na ścisły związek i skutki w zakresie wymogu dostępu do sądu wynikające z relacji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus¹⁴⁴;
- po trzecie, co zostało już potwierdzone w wyroku w sprawie C-243/15, VLK II, „decyzje wydawane przez właściwe organy krajowe, wchodzące w zakres zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, które nie dotyczą przedsięwzięć ujętych w wykazie z załącznika I do konwencji z Aarhus, są [...] objęte zakresem zastosowania art. 6 ust. 1 lit. b) tej konwencji i wchodzą zatem w zakres zastosowania jej art. 9 ust. 2, ponieważ decyzje te oznaczają, że właściwe organy krajowe przed wydaniem jakiegokolwiek pozwolenia na realizację przedsięwzięcia oceniają, czy w danych okolicznościach sprawy może mieć ono znaczące oddziaływanie na środowisko”¹⁴⁵;

- po czwarte, co wynika już z utrwalonego orzecznictwa, „art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, [...] 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 ochrony środowiska spełniające wymogi określone w art. 2 ust. 5 tej konwencji”¹⁴⁶.

Powyższe ustalenia doprowadziły Trybunał do stwierdzenia naruszenia przez Polskę art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, z których wynika „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 lasach, o ile plany te są objęte zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej”¹⁴⁷.

Wyrok w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, dotyczył braku możliwości kwestionowania przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów, które mogą mieć znaczący wpływ na obszar Natura 2000, a w konsekwencji wyłączenia ze skutecznej ochrony sądowej uprawnienia tych organizacji wywodzonego z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

W kontekście komentowanego orzeczenia (jego literalnego brzmienia) warto odnieść się do dwóch dalszych kwestii. Po pierwsze, możliwości poddania kontroli sądu krajowego planów urządzenia lasu, niezależnie od tego, jakiego one dotyczą obszaru leśnego (czyli w sytuacji, w której dany plan nie jest objęty zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, a co za tym idzie – art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus), po drugie, możliwości uznania roszczenia cywilnoprawnego z art. 323 Prawa ochrony środowiska¹⁴⁸ za efektywny środek prawny zapewniający organizacjom ochrony środowiska możliwość dostępu do sądu w celu kontroli planów urządzenia lasu (niezależnie od tego, jakiego one dotyczą obszaru leśnego).

6.1. Czy prawo Unii Europejskiej wymaga, aby organizacje ochrony środowiska miały możliwość kwestionowania przed sądem planów urządzenia lasu niezależnie od tego, jakiego one dotyczą obszaru leśnego?

W związku z tym, że problem braku możliwości kwestionowania przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia lasu ma charakter ogólny w polskim porządku prawnym¹⁴⁹, a nie ogranicza się tylko do planów, które mogą „w istotny sposób oddziaływać” na obszar Natura 2000, powstaje pytanie, czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, ma charakter szerszy, niż wynika to wprost z jego literalnego brzmienia: czy prawo UE wymaga, aby istniała w prawie polskim możliwość kwestionowania przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia

140 Zob. M. Baran, B. Iwańska, *Judicial review of the requirement to integrate the Natura 2000 sites protection system in a sustainable forest economy (illustrated with the example of the Białowieża Forest Management Plan)*, „European Energy and Environmental Law Review” 2019/4, s. 110–130 i wskazana tam literatura i orzecznictwo.

141 Zob. definicję w art. 6 ust. 1 pkt 6 u.l.

142 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 171.

143 Wyrok C-441/17, Puszcza Białowieska, pkt 152–193.

144 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 173–175.

145 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 173.

146 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 174; zob. także wyrok C-243/15, VLK II, pkt 58.

147 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 176 oraz teza wyroku.

148 Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) – dalej p.o.ś.

149 M. Baran, B. Iwańska, *Judicial...*, s. 121–123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem.

lasu, niezależnie od tego, czy plan taki może w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000 w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus? (tylko w tym ostatnim zakresie Trybunał wypowiedział się pozytywnie w komentowanym wyroku o istnieniu takiego obowiązku). Ujmując inaczej: czy wymóg zapewnienia organizacjom ochrony środowiska w prawie krajowym dostępu do sądu ogranicza się tylko do tych planów urzędzenia lasu dotyczących („mogących w istotny sposób oddziaływać”) obszarów Natura 2000, czy także obszarów leśnych (lasów) poza obszarami (lub w bliskim sąsiedztwie) obszarów Natura 2000?

Standard skutecznej ochrony prawnej objęty treścią art. 47 KPP ma zastosowanie do państw członkowskich w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 51 ust. 1 KPP). Co oznacza, że nie ogranicza się on jedynie do aktów prawa unijnego dotyczących środowiska, które zawierają wyraźne wymogi co do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale odnosi się także do kwestii dostępu do skutecznej ochrony prawnej (sądowej) w odniesieniu do tych unijnych przepisów środowiskowych, które nie regulują w swej treści dostępu do sądu.

Dodatkowych argumentów za uznaniem, że wszelkie przepisy krajowe wchodzące w zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus objęte są zakresem stosowania Karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1, dostarcza także wyrok C-240/09, VLK I¹⁵⁰. W wyroku tym Trybunał wskazał, że choć w deklaracji w sprawie kompetencji złożonej na podstawie art. 19 ust. 5 konwencji z Aarhus i załączonej do decyzji 2005/370/WE Wspólnota stwierdziła m.in., „że obowiązujące instrumenty prawne nie obejmują w pełni realizacji obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji”, w wyniku czego „państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków w momencie zatwierdzenia konwencji przez Wspólnotę Europejską i nie zmieni się to, o ile i do czasu, gdy Wspólnota, wykonując swoje uprawnienia na mocy traktatu WE, przyjmie przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków”¹⁵¹, to „nie można jednak wysnuć stąd wniosku, że spór przed sądem krajowym nie podlega prawu Unii, ponieważ [...] konkretna kwestia, która nie była jeszcze przedmiotem przepisów Unii, może podlegać prawu Unii, jeżeli dotyczy dziedziny objętej w szerokim zakresie prawem Unii”¹⁵².

W tym kontekście można wskazać dwa rodzaje argumentów za objęciem wszelkich przepisów krajowych wchodzących w zakres art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus zakresem stosowania Karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1.

Po pierwsze, w związku z tym, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest częścią prawa unijnego, to choć – poza dyrektywą 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu – w prawie unijnym nie został on wykonany poprzez przyjęcie stosownych regulacji dotyczących dostępu do sądu w zakresie z niego wynikającym, to jest częścią prawa unijnego, a w konsekwencji zakres swobody państw członkowskich przyjmujących w tym obszarze regulacje krajowe podlega ograniczeniu poprzez treść i cel tego przepisu. Takie podejście (czyli uznanie, że przepisy krajowe są objęte zakresem stosowania Karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1) jest zgodne jest z dominującym¹⁵³ podejściem

w orzecznictwie, w myśl którego, jeśli konkretne przepisy prawa krajowego nie są (*sensu stricto*) podyktowane prawem Unii, będą one objęte zakresem stosowania prawa Unii, jeżeli stanowią zastosowanie szerszych i bardziej abstrakcyjnych przepisów prawa Unii¹⁵⁴.

Po drugie, regulacje krajowe w obszarze objętym zakresem zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, co potwierdzają orzeczenia: C-240/09, VLK I; C-664/15, Protect; C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, wchodzą w zakres stosowania Karty, a to oznacza konieczność zapewnienia prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do sądu zgodnie ze standardem potwierdzonym w art. 47 KPP, który jest bezpośrednio skuteczny¹⁵⁵.

Reasumując, jeżeli państwo członkowskie ustanawia przepisy proceduralne mające zastosowanie do środków prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, to należy uznać, że to państwo członkowskie wykonuje zobowiązanie wynikające z tego przepisu. Co za tym idzie, państwo to stosuje prawo UE w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP, w związku z czym Karta, a tym samym standard skutecznej ochrony prawnej potwierdzony treścią art. 47 KPP, znajduje wówczas zastosowanie¹⁵⁶. W tych okolicznościach, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, „przepis ten [art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus] w związku z art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska”¹⁵⁷.

Mając powyższe na uwadze, a także podkreślaną w orzecznictwie Trybunału, w kontekście wykładni postanowień art. 9 ust. 3–4 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP, rolę organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w zapewnianiu przestrzegania przez państwa członkowskie/podmioty prywatne zobowiązań wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska, odpowiedź na powyższe pytanie powinna być pozytywna.

6.2. Czy roszczenie cywilnoprawne w trybie art. 323 p.o.ś. może być uznane za efektywny środek prawny zapewniający organizacjom ochrony środowiska możliwość dostępu do sądu w celu kontroli planów urzędzenia lasu?

W komentowanym wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, w odniesieniu do zarzutu skargi Komisji co do braku możliwości sądowej kontroli planów urzędzenia lasów, jak też pozbawienia prawa skargi do sądu

154 Zob. np. wyrok TS z 26.02.2013 r., C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, EU:C:2013:105; zob. także np. wyrok TS z 21.12.2011 r., sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2011:865, pkt 64–69; wyrok TS z 13.06.2017 r., C-258/14, Eugenia Florescu i in. przeciwko Casa Județeană de Pensii Sibiu i in., EU:C:2017:448, pkt 48; opinia C-826/18, Stichting, pkt 102; zob. także M. Baran, *Dostęp...*, s. 25.

155 Zob. np. wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo; czy wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 120, 167 i przytoczone tam orzecznictwo; także M. Baran, B. Iwańska, *Judicial...*, s. 124–130 wraz ze wskazaną tam literaturą oraz orzecznictwem.

156 Zob. podobnie w odniesieniu do dyrektywy siedliskowej przywołane wyroki w sprawie C-240/09, VLK I, pkt 52, a także w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej przywołany wyrok w sprawie C-664/15, Protect, pkt 44; a także wyrok C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, pkt 67–72.

157 Wyrok C-664/15, Protect, pkt 45.

150 M. Baran, *Dostęp...*, s. 25.

151 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 39.

152 Wyrok C-240/09, VLK I, pkt 40.

153 Zob. M. Baran, *Dostęp...*, s. 25.

organizacji ochrony środowiska, władze polskie, odwołując się do treści art. 322–324 p.o.ś., argumentowały, że powództwo z art. 323 p.o.ś. umożliwia organizacjom ochrony środowiska bezpośrednie zaskarżenie (i kontrolę) planu urzędzenia lasu do sądu.

Zgodnie z art. 323 ust. 1 p.o.ś. „każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. W razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, można żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie”. W myśl zaś ust. 2 tego przepisu z powyższym roszczeniem może wystąpić m.in. organizacja ekologiczna, jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego.

W kontekście zaskarżalności i możliwości badania przez sądy powszechne, w ramach roszczenia dochodzonego na podstawie art. 323 p.o.ś. zgodności z prawem planów urzędzenia lasów, w pierwszej kolejności należy wskazać na charakter i cechy tego roszczenia oraz skutki wyroku je uwzględniającego.

Roszczenie to ma złożoną konstrukcję, może realizować zarówno funkcję prewencyjną, jak i odszkodowawczą¹⁵⁸. W literaturze wskazuje się¹⁵⁹, że jego treść stanowi kompilację art. 435 i art. 439 Kodeksu cywilnego¹⁶⁰; regulacja ta bywa również określana mianem swoistego roszczenia negatoryjnego¹⁶¹.

Aby możliwe było dochodzenie roszczenia z art. 323 ust. 1 p.o.ś., w każdym przypadku konieczne jest wykazanie, że źródłem bezpośredniego zagrożenia szkodą jest „bezprawne oddziaływanie na środowisko”. Na gruncie art. 323 ust. 1 p.o.ś. „oddziaływanie na środowisko” będzie jedynie obejmować takie oddziaływania na środowisko, których źródłem jest zachowanie człowieka¹⁶², co więcej, zachowanie podmiotu skutkujące oddziaływaniem na środowisko musi cechować bezprawność¹⁶³.

Przesłanki roszczenia (odpowiedzialności) z art. 323 ust. 1 p.o.ś., często określanej mianem odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, to:

- 1) bezprawne oddziaływanie na środowisko,
- 2) powstanie szkody albo stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą,

- 3) normalny związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym oddziaływaniem na środowisko a szkodą.

Bezprawność działania polega na dokonywaniu czynności sprzecznych z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, przez co z całą pewnością o bezprawności będzie świadczyć fakt, że dane działanie stanowi uchybienie przez państwo członkowskie zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego (np. z dyrektywy siedliskowej).

„Szkodą” w rozumieniu art. 323 p.o.ś. będzie każdy ujemny uszczerbek powstały na skutek działania szkodzącego, zaś przyczyną takiej szkody zachowanie polegające na powodowaniu negatywnego oddziaływania na środowisko. W kontekście ust. 2 art. 323 p.o.ś. i dochodzenia roszczenia na tej podstawie przez organizację ekologiczną w odniesieniu do szkody lub bezpośredniego zagrożenia szkodą w przypadku środowiska jako dobra wspólnego pojęcie szkody jako przesłanki roszczenia należy odnosić do „szkody w środowisku” niebędącej szkodą indywidualną podmiotu prawa cywilnego.

Materialnoprawną podstawą roszczenia art. 323 p.o.ś. jest bezprawne oddziaływanie na środowisko, powstanie szkody albo stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą oraz normalny związek przyczynowo-skutkowy między bezprawnym działaniem na środowisko a szkodą. Tymczasem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ustanawia obowiązek państwa członkowskiego przeprowadzenia odpowiedniej oceny planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może w istotny sposób na niego oddziaływać¹⁶⁴. Ustanowiony w tym przepisie obowiązek przeprowadzenia oceny aktualizuje się w sytuacji, gdy plan lub przedsięwzięcie stwarza ryzyko (zagrożenie) dla chronionego obszaru¹⁶⁵, a wyrażenie zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, w trybie tego przepisu, jest możliwe jedynie, gdy z przeprowadzonej oceny wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że plan lub przedsięwzięcie nie wpływa niekorzystnie na integralność danego terenu.

Wskazuje to na odmienny charakter zobowiązania wynikającego z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zakresie obowiązku przeprowadzenia odpowiedniej oceny planu lub przedsięwzięcia (odnosi się to do planów urzędzenia lasów jako dokumentów stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki leśnej) w porównaniu z przesłankami materialnoprawnymi roszczenia z art. 323 p.o.ś. Choćby z tego względu nie można uznać roszczenia w trybie art. 323 p.o.ś. za efektywny środek prawny zapewniający organizacjom ochrony środowiska możliwość dostępu do sądu w celu kontroli planów urzędzenia lasu. Tym bardziej że art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, zresztą podobnie jak i art. 9 ust. 3, nie ogranicza (nie wiąże) prawa dostępu do sądu (organizacji ochrony środowiska) od wykazania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub wyrządzenia szkody na skutek bezprawnego oddziaływania na środowisko¹⁶⁶.

Trybunał Sprawiedliwości odrzucił także argument, że powództwo z art. 323 p.o.ś. może być uznane za spełniające wymóg zapewnienia dostępu do drogi sądowej, gdyż „nie

158 Zob. 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” 2021/1, s. 97 i n.; a także B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 592.

159 M. Robakowska, *Funkcja...*, s. 97 i n.; A. Wasilewski, *Actio negatoria jako instrument prawny ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)* [w:] *Vetera Novis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszcakowi*, t. 2, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, Kraków 2010, s. 1135 i n.

160 Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.); J.J. Skoczyła, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003/4, s. 68; J.J. Skoczyła, *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011/41, s. 128; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1013; A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed inmisjami w prawie polskim*, Warszawa 2006, s. 241.

161 A. Wasilewski, *Actio...*, s. 1136–1137; J.J. Skoczyła, *Odpowiedzialność...*, s. 67; B. Rakoczy, *Wykorzystanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2008/9, s. 78–79.

162 Tak M. Robakowska, *Funkcja...*, s. 111; A. Wilk, *Ochrona...*, s. 238.

163 M. Robakowska, *Funkcja...*, s. 117.

164 Zob. np. wyrok TS z 11.04.2013 r., C-258/11, Peter Sweetman i in. przeciwko An Bord Pleanála, EU:C:2013:220, pkt 28–35.

165 Zob. wyrok TS z 21.07.2011 r., C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl i Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia, ECLI:EU:C:2011:502, pkt 42.

166 Tak także wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 185.

przewiduje możliwości badania legalności planów urządzenia lasu pod względem merytorycznym i formalnym, lecz pozwala jedynie żądać przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem szkodą lub jej wystąpieniem. Jeżeli okaże się to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, można żądać zaprzestania działalności leżącej u podstaw zagrożenia¹⁶⁷.

Trafności oceny Trybunału Sprawiedliwości nie zmienia okoliczność, że sąd cywilny jest uprawniony do badania legalności planów urządzenia lasów przesłankowo, dla oceny zasadności (przesłanki bezprawności oddziaływania na środowisko) roszczenia dochodzonego na podstawie art. 323 p.o.ś. Należy jednak w tym miejscu poczynić dwa istotne spostrzeżenia, które przesądzają, że roszczenie z art. 323 p.o.ś. nie może być uznane za efektywny środek ochrony sądowej kontroli planów urządzenia lasów spełniający wymogi art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP.

Po pierwsze, roszczenie z art. 323 p.o.ś. zawęża zakres sądowej kontroli planów urządzenia lasów, gdyż kontrola taka może być dokonywana jedynie w kontekście przesłanek roszczenia regulowanego tym przepisem: bezprawne oddziaływanie na środowisko; powstanie szkody albo stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą oraz normalnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym oddziaływaniem na środowisko a szkodą.

Po drugie, roszczenie z art. 323 p.o.ś. reguluje odpowiedzialność cywilną za szkodę lub bezpośrednie zagrożenie szkodą w odniesieniu do stanu środowiska, to zaś oznacza, że sąd cywilny rozpatrujący powództwo nie może orzec o usunięciu z obrotu prawnego planu urządzenia lasu, jeśli jest on obciążony wadami, gdyż orzeka jedynie o zasadności dochodzonego roszczenia.

Co prawda zasada skutecznej ochrony sądowej, co potwierdził Trybunał w sprawie C-432/05, Unibet¹⁶⁸, nie wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z prawem UE, pod warunkiem że inne środki prawne, nie mniej korzystne niż w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym, pozwalają dokonać takiej kontroli w sposób incydentalny. Ale sprawa C-268/06, Impact, potwierdza, że niekiedy krajowe regulacje w zakresie wyznaczenia właściwości sądu oraz ich kognicji dla rozpoznawania danej sprawy unijnej mogą być negatywnie ocenione z perspektywy zasady skuteczności i wymogu efektywnej ochrony sądowej¹⁶⁹.

Mając powyższe na uwadze, należy się zgodzić z wyrażonym w głosowanym wyroku poglądem Trybunału, że roszczenie cywilnoprawne w trybie art. 323 p.o.ś. nie może być uznane za efektywny środek prawny zapewniający organizacjom ochrony środowiska możliwość dostępu do sądu w celu kontroli planów urządzenia lasu.

7. Podsumowanie: co wynika z wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce?

W podsumowaniu komentowanego orzeczenia należy postawić pytanie, czy w konsekwencji wyroku Trybunału Sprawiedliwości sądy administracyjne w przypadku skarg, których przedmiotem jest plan urządzenia lasu, winny dostęp do sądu oraz legitymację procesową organizacji ochrony środowiska wywodzić wprost z art. 9 ust. 2 (gdy plan może mieć znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000) albo art. 9 ust. 3 (w innych przypadkach) konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP, czy też konieczna jest zmiana przepisów prawa w tym zakresie.

W kontekście wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pojawia się jeszcze jeden problem mający znaczenie z perspektywy jego skutków oraz sposobu jego aplikowania w polskim porządku prawnym, a dotyczący charakteru prawnego aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu¹⁷⁰.

Ustawa o lasach przewiduje dwa zasadnicze rodzaje planów urządzenia lasu:

- w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – plan urządzenia lasu podlegający zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. środowiska oraz
- w odniesieniu do pozostałych lasów – uproszczony plan urządzenia lasu podlegający co do zasady zatwierdzeniu przez właściwego starostę po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa odmienne – w zależności od statusu pomiotu będącego właścicielem lasu (podmiot prywatny czy Skarb Państwa) – poglądy odnośnie do charakteru prawnego aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu¹⁷¹.

W odniesieniu do uproszczonych planów urządzenia lasów zatwierdzanych przez starostów (dotyczą lasów „prywatnych”) sądy administracyjne rozpoznające skargi na akt zatwierdzenia, dokonywany przez starostę na podstawie art. 22 ust. 2 u.l., powszechnie przyjmują (uznają go) za „inny niż decyzja lub postanowienie akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”¹⁷². Zatwierdzenie planu urządzenia lasu dokonane przez starostę uznawane jest za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podlegającą zaskarżeniu na drodze sądowej (art. 3 § 2

167 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 186.

168 Wyrok TS z 13.03.2007 r., C-432/05, Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitekanslern, EU:C:2007:163, pkt 58–59; zob. także wyrok z 21.12.2021 r., C-497/20, Randstad Italia SpA przeciwko Umana SpA i in., EU:C:2021:1037, pkt 58

169 Wyrok TS z 15.04.2008 r., C-268/06, Impact przeciwko Minister for Agriculture and Food i innym, EU:C:2008:223, pkt 51 *in fine*.

170 Zob. szerzej M. Baran, B. Iwańska, *Judicial...*, s. 121–124 wraz z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

171 Zob. podobnie uzasadnienie skargi RPO i przedstawione tam orzecznictwo sądów administracyjnych, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/skarga%20na%20decyzj%C4%99%20w%20sprawie%20Puszczy%20Bia%C5%82owieskiej.pdf>, s. 2–8 (dostęp: 2.01.2024 r.). Zob. także M. Baran, B. Iwańska, *Judicial...*, s. 110–130.

172 Tak np. postanowienie WSA w Poznaniu z 13.01.2016 r., II SA/Po 909/15, LEX nr 1981426: „[...] zatwierdzenie dokonywane przez starostę jest aktem skierowanym na zewnątrz, gdyż jego adresatem są osoby trzecie – właściciele lasów, natomiast z zatwierdzonego uproszczonego planu urządzenia lasów wynikają dla właścicieli lasów określone uprawnienia i obowiązki, a w przypadku ich niewykonywania starosta w drodze decyzji może nałożyć obowiązek ich wykonania. Powyższe okoliczności uzasadniają pogląd, że zatwierdzanie uproszczonych planów dokonywane przez starostę należy kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”.

pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷³). Czynność ta, podobnie jak decyzja administracyjna, jest skierowana do oznaczonych osób trzecich (w tym przypadku do osób fizycznych lub prawnych będących właścicielami lasu). To zaś oznacza, że sądy administracyjne w przypadku uproszczonych planów posiadają kompetencje do merytorycznej kontroli (także z perspektywy obowiązków wynikających z art. 6 dyrektywy siedliskowej) takich planów.

Odmienne przedstawia się ta kwestia w odniesieniu do planów urzędzenia lasu zatwierdzanych przez ministra (dotyczy to lasów będących własnością Skarbu Państwa), gdyż dominujący¹⁷⁴ jest pogląd ukształtowany w orzecznictwie, że zatwierdzenie takiego planu „jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery *dominium*, a nie *imperium*”¹⁷⁵. W związku z tym z uwagi na stosunek nadrzędności i podrzędności organizacyjnej Lasów Państwowych w stosunku do ministra odpowiedzialnego za sprawy klimatu i środowiska (podległość organizacyjna) brak jest właściwości sądu administracyjnego do kontroli aktu ministra¹⁷⁶, jakim jest zatwierdzenie planu urzędzenia lasu¹⁷⁷ (brak kognicji sądu administracyjnego).

W konsekwencji komentowanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości, a także przedstawionej w pkt 5.2.1. i 5.2.2 ewolucji orzecznictwa Trybunału w odniesieniu do wykładni art. 9 ust. 2 oraz art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP, nawet bez zmiany istniejącego stanu prawnego, zarówno kognicję sądów administracyjnych, jak i dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska, już dziś można wywieść i oprzeć wprost na treści:

- art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP w odniesieniu do planów urzędzenia lasów będących własnością Skarbu Państwa, zatwierdzanych przez ministra, objętych zakresem zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej;
- art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP w odniesieniu do planów urzędzenia lasów będących własnością Skarbu Państwa, zatwierdzanych przez ministra, nieobjętych zakresem zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Należy podzielić argumentację Z. Kmiecika¹⁷⁸, że akt zatwierdzenia planu urzędzenia lasu to inny niż decyzja lub postanowienie akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący

uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co umożliwiłoby sądom administracyjnym kontrolę ich legalności.

Dotychczasowa wykładnia i rozumienie polskich przepisów ustawy o lasach oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które uniemożliwiają (czy to z uwagi na brak kognicji sądu administracyjnego, czy też wymóg wykazania przez organizację ochrony środowiska interesu prawnego) dostęp do sądu organizacji ochrony środowiska, aby zapewnić sądową kontrolę planów urzędzenia lasów – zgodnie z regułą *Simmenthal*¹⁷⁹ – powinna być pominięta przez sąd krajowy jako niezgodna z unijnym standardem dostępu do sądu (omówionym powyżej, a wynikającym z art. 9 ust. 2 albo ust. 3 konwencji z Aarhus w zw. z art. 47 KPP) w sprawach ochrony środowiska (pierwszeństwo proceduralne)¹⁸⁰. Standard unijny, omówiony we wcześniejszej części, wymaga bowiem zapewnienia możliwości kontroli, zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym legalności planów urzędzenia lasu niezależnie od tego, jakiego one dotyczą obszaru leśnego.

Niezależnie od powyższego, że już dziś na drodze sądowego stosowania prawa jest możliwe wdrożenie i stosowanie w praktyce przez sądy administracyjne skutków wynikających z wyroku C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, w odniesieniu do sądowej kontroli legalności planów urzędzenia lasów należy postulować dokonanie stosownej zmiany przepisów prawa w tym zakresie. Prawo unijne wymaga bowiem, aby przepisy regulujące dostęp do sądu spełniały wymogi jasności i precyzji sformułowane w obszarze prawa ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości¹⁸¹. Stąd, aby zapewnienie kontroli legalności planów urzędzenia lasów nie wynikało jedynie z sądowej zmiany praktyki stosowania prawa, należy dokonać stosownej nowelizacji przepisów polegającej na przyznaniu prawa skargi do sądu administracyjnego m.in. organizacjom ochrony środowiska.

Brak argumentów, aby różnicować zakres legitymacji skargowej prawa skargi, w zależności od tego, czy chodzi o plany urzędzenia lasu objęte zakresem zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (co do których wymóg zapewnienia dostępu do sądu wynika z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus) czy plany urzędzenia lasu pozostające poza zakresem zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (w stosunku do których wymóg zapewnienia dostępu do sądu wynika art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus). Dlatego wprowadzone przepisy powinny gwarantować prawo skargi nie tylko organizacjom ekologicznym, ale także innym uprawnionym podmiotom objętym zakresem podmiotowym prawa skargi z art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus.

Dotychczas proponowane rozwiązania ukierunkowane były sektorowo, w tym znaczeniu, że ich celem było zapewnienie kontroli sądowej planów urzędzenia lasów, niezależnie od przyjętej (proponowanej) koncepcji: a) zaskarżalności planów urzędzenia lasu na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a.¹⁸² albo b) nadania ustawą zatwierdzeniu planu urzędzenia lasu formy decyzji

173 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

174 Zob. także wyrok w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 116 i 117. Odmienne np. WSA w Warszawie w wyroku z 14.06.2012 r., IV SA/Wa 495/12, LEX nr 1232006, w którym wskazano, że zakwestionowanie aktu zatwierdzenia może jedynie nastąpić „z zachowaniem reguł określonych dla aktów i czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

175 Zob. postanowienie NSA z 17.10.2017 r., II OSK 2336/17, LEX nr 2376100.

176 Przesądzające znaczenie ma określenie właściwości sądów administracyjnych zgodnie art. 5 pkt 1 p.p.s.a, który stanowi, że „sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej”; zob. także analogiczne stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12, LEX nr 1522467.

177 Tak postanowienie NSA z 17.10.2017 r., II OSK 2336/17; podobnie wyrok NSA z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12.

178 Z. Kmiecik, *Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024/1, s. 19 i 20.

179 Wyrok TS z 9.03.1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, EU:C:1978:49, pkt 21–24.

180 Zob. wyrok C-664/15, Protect, pkt 55–57.

181 Wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 177; zob. także wyrok C-46/11, Komisja przeciwko Polsce, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

182 Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, druk senacki nr 619, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,196.html> (dostęp: 8.01.2024 r.).

administracyjnej, do której wydawania zastosowania miałyby przepisy działu III ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸³.

W związku z tym, że w polskim systemie prawnym, co do zasady, nie przysługuje organizacjom ochrony środowiska legitymacja skargowa co do możliwości sądowej kontroli innych form działania organów administracji w obszarze ochrony środowiska, poza decyzjami wydawanymi w postępowaniach wymagających zapewnienia udziału społeczeństwa, postulować należy wprowadzenie w tym zakresie systemowych rozwiązań (nieograniczonych jedynie sektorowo do planów urządzenia lasu) w odniesieniu do prawa skargi do sądu dla organizacji ochrony środowiska.

Bibliografia/References

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

Baran M., *Dyrektywa [w:] System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.

Baran M., Iwańska B., *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” 2019/2.

Baran M., Iwańska B., *Judicial review of the requirement to integrate the Natura 2000 sites protection system in a sustainable forest economy (illustrated with the example of the Białowieża Forest Management Plan)*, „European Energy and Environmental Law Review” 2019/4.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

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” 2020/10.

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

Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.

Rakoczy B., *Wykorzystanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2008/9.

Rakoczy B. [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

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” 2021/1.

Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003/4.

Skoczylas J.J., *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011/41.

Wasilewski A., *Actio negatoria jako instrument prawny ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)* [w:] *Vetera Novis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Waclawowi Uruszczakowi*, t. 2, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, Kraków 2010.

Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2006.

Wróbel A. [w:] Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. nac. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, M. P. Baran i in., Warszawa 2014.

Abstract

dr Mariusz Baran

The author is an assistant professor at the Centre for Environmental Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Krakow, Poland, an attorney at law, and a holder of scholarship of the National Science Centre in Krakow (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1896-7378>).

dr hab. Barbara Iwańska,

professor of the Jagiellonian University

The author is a Jagiellonian University professor at the Centre for Environmental Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Krakow, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0832-9428>).

Authors' contributions:

Mariusz Baran – 50%

Barbara Iwańska – 50%

Forest Management Based on Good Practice and Examining the Lawfulness of Forest Management Plans. Commentary on Judgment of the Court of Justice of 2 March 2023, C-432/21, European Commission v. Republic of Poland

Keywords: good forest management practice, judicial review of forest management plans, judicial protection, access to court by environmental organizations

In the commented judgment of 2 March 2023, C-432/21, European Commission v. Republic of Poland, the Court of Justice found that Poland had breached its obligations under EU legislation on the protection of animal species and the conservation of wild birds (Habitats and Birds Directives) and the requirements to ensure that environmental organizations can challenge forest management plans. This ruling contributes not only to the development of the standard for protecting habitats and species, but, more importantly, to the development of the EU standard for access to a court in environmental matters, as part of the right to effective (judicial) legal protection.

183 Zob. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619) z 4.02.2022 r.; zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nadanie ustawą zatwierdzeniu planu urządzenia lasu formy decyzji administracyjnej „w sposób najpełniejszy realizowałoby [...] wymogi nie tylko art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, ale także jej art. 6”. W przypadku przyjęcia pierwszej koncepcji (zaskarżalności planów urządzenia lasu na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a.) Rzecznik trafnie zwraca uwagę na potrzebę modyfikacji proponowanych w ówczesnym projekcie ustawy rozwiązań (proponowanych przepisów art. 22 ust. 6 i 7 u.l.), tak aby zapewnić pełną zgodność z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus; <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,196.html> (dostęp 6.01.2024 r.). Zob. także opinię Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz uwagi Fundacji Greenpeace Polska, Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot oraz Fundacji Frank Bold w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619) dostępne na przywołanej stronie.