

TSUE wyznacza standardy

C3

» Nie jest jasne, czy stroną postępowania oceny oddziaływania na środowisko jest właściciel nieruchomości, na której występują jakiegokolwiek oddziaływania inwestycji, czy tylko te ponadnormatywne. A jeżeli te ostatnie, to co z takimi, dla których nie ma ustalonej normy, np. zapach, krajobraz czy drgania



Daniel Chojnacki

radca prawny z kancelarii DZP

Kto może zaskarżyć ocenę środowiskową

Mieszkańcy Austrii byli praktycznie bezradni przy niekorzystnych dla nich działaniach związanych z **ocenami środowiskowymi**. U nas też warto się zastanowić, czy nie jest potrzebna zmiana przepisów

Elżbieta Dominik
Zofia Jóźwiak
dgp@infor.pl

Mieszkańcy okolicy, w której ma powstać centrum handlowe, powinni mieć możliwość zwrócenia się do sądu w sytuacji, gdy miejscowe władze zdecydowały, by nie przeprowadzać oceny skutków oddziaływania tej inwestycji na środowisko – uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pytanie w tej sprawie zadał austriacki sąd rozpatrujący spór mieszkanki Klagenfurtu, której nieruchomości sąsiadowała z terenem pod nowe centrum handlowe. Centrum, któremu władze Karyntii udzieliły pozwolenia na budowę, miało mieć ponad 11 tys. mkw. Kobieta zwróciła się do sądu administracyjnego o uchylenie decyzji, gdyż jej zdaniem najpierw powinna być przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko.

Sąsiedzka niemożność

Utrzymywała, że decyzja rządu kraju związkowego uznająca, że nie było obowiązku przeprowadzenia tej oceny, była niezgodna z prawem. W ocenie kobiety decyzja ta powinna zostać zaskarżona, jednak ona sama nie posiadała takiego prawa. W związku z tym austriacki sąd rozpatrujący sprawę zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym. Pytał, czy unijne prawo, a zwłaszcza dyrektywa 2011/92, nie sprzeciwia się przepisom krajowym, zgodnie z którymi decyzja, że inwestycja nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środo-

wisko, posiada moc wiążącą także względem jej sąsiadów, którzy nie byli wcześniej stronami postępowania. Chciał także rozstrzygnięcia, czy można wobec nich powoływać się na tę decyzję w późniejszych postępowaniach o udzielenie zezwolenia. Także wówczas, gdy zgłaszają zastrzeżenia do przedsięwzięcia (np. że skutki inwestycji zagrażają ich życiu, zdrowiu bądź własności lub też są one dla nich nadmiernie uciążliwe z uwagi na zapach, hałas, drgania, emisję dymu lub pyłu albo z innych powodów).

Kto zainteresowany

Trybunał przypomniał, że zgodnie z dyrektywą 2011/92 państwa członkowskie zapewniają, by zainteresowana społeczność miała dostęp do procedury odwoławczej. Wyjaśnia też, że z przepisów dyrektywy wynika, że „zainteresowana społeczność” to społeczność, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes prawny w decyzji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że nie wszystkie osoby fizyczne, prawne lub organizacje objęte pojęciem zainteresowanej społeczności powinny mieć – zgodnie z art. 11 dyrektywy – dostęp do procedury odwoławczej, lecz jedynie te, które mają wystarczający interes prawny lub ewentualnie uważają, że doszło do naruszenia prawa. W omawianej sprawie mieszkanka Klagenfurtu jest „sąsiadką”, a – jak wyjaśnia Trybunał – według austriackich przepisów pojęciem tym objęte są osoby, dla których budowa, istnienie lub

eksploatacja danego obiektu może stwarzać zagrożenie albo uciążliwość bądź też stanowić zagrożenie dla ich własności lub innych praw rzeczowych. Czyli osoby objęte pojęciem sąsiada mogą należeć do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92. Zatem – w ocenie Trybunału – ograniczenie prawa do zaskarżenia decyzji w sprawie nieprzeprowadzenia oceny skutków tylko do podmiotów ubiegających się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska oraz gminy pozbawia tego prawa dużą liczbę osób, w tym w szczególności „sąsiadów”, którzy mogą mieć w tym interes prawny. To generalne wyłączenie ogranicza zakres stosowania przepisów dyrektywy, przez co nie spełnia unijnych wymagań dotyczących oceny skutków oddziaływania na środowisko. (Wyrok TSUE C-570/13 z 16 kwietnia 2015 r.).

W Polsce inaczej

A jak jest u nas? Zapytaliśmy o to Generalną Dyrektkę Ochrony Środowiska. „(...) W przypadku analogicznych postępowań prowadzonych przez polskie organy administracji na podstawie obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawa krajowego, stronom postępowania oraz podmiotom uczestniczącym w postępowaniu na prawach strony służy, zgodnie z art. 127 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.) prawo odwołania się od decyzji o środo-

wiskowych uwarunkowaniach do właściwego organu administracji wyższego stopnia. W przypadku decyzji wydanej w I instancji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta odwołanie rozpatruje właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze. Udział stron oraz podmiotów działających na prawach strony w postępowaniu prowadzonym na podstawie polskich przepisów odpowiada co do zasady udziałowi i uprawnieniom nadanym w dyrektywie 2011/92 «zainteresowanej społeczności» (...)» – wyjaśnia GDOŚ.

Skarga do sądu administracyjnego przysługuje stronom postępowania niezadowolonym z rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. Inspekcja podkreśla również, że w Polsce uprawnienia stron do wniesienia środka zaskarżenia nie są zależne od tego, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, czy też stwierdzono, że nie ma potrzeby jej przeprowadzenia. Kluczowe zatem znaczenie ma w Polsce to, w jaki sposób ustala się, kto jest stroną postępowania.

„Ustalenie kręgu stron postępowania należy do podstawowych obowiązków organu administracji w toku postępowania i często okazuje się zadaniem niełatwym” – czytamy w odpowiedzi GDOŚ. „Zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym tego problemu utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym: „atrybut strony w postępowaniu w sprawach wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przysługuje także właścicielom i użytkownikom wieczystym działek bezpośrednio sąsiadujących z terenem inwestycji, jak również właścicielom działek dalej położonych, jeśli zamierzona inwestycja będzie miała wpływ na ich interesy chronione przepisami prawa, które są nierozdzielnie związane z obszarem oddziaływania danej inwestycji (wyrok WSA w Opolu z 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 9/14). Przyjmuje się zatem, że stronami postępowania są podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia, a także inne podmioty, jeżeli ich nieruchomości mieszczą się w zasięgu jego oddziaływania” – wyjaśnia nam GDOŚ.

Opisany sposób ustalania kręgu stron postępowania pozwala, zdaniem GDOŚ, uniknąć problemu, jaki miał miejsce w przypadku objętej zapytaniem sprawy z Austrii.

Sądowe kłopoty

Czy rzeczywiście wszystko jest u nas w porządku? Liczne, nagłaśniane także przez media, sprawy budzą wątpliwości.

– Przy okazji analizowania wyroku TSUE warto zwrócić uwagę, czy prawo polskie wystarczająco jednoznacznie określa, komu w konkretnej sprawie przysługuje „status członka zainteresowanej

społeczności” – zauważa Daniel Chojnacki, radca prawny w kancelarii DZP. – GDOŚ słusznie wskazuje, że w prawie polskim zastosowanie znajduje w takim przypadku ogólny przepis art. 28 k.p.a. określający, komu przysługuje formalny status strony postępowania (a więc także formalna możliwość kwestionowania rozstrzygnięć zapadających w toku tegoż). Trzeba jednak podkreślić, że w praktyce zastosowanie art. 28 k.p.a. do postępowań dotyczących oceny oddziaływania na środowisko jest wysoce problematyczne. Przywołany przez GDOŚ wyrok jest jednym z co najmniej kilku dotyczących tego zagadnienia. Niestety wyroki te nie są spójne, czasami są ze sobą po prostu sprzeczne. Z pewnością nie ułatwia to właściwego, także w świetle prawa UE i wymagań TSUE, udziału „zainteresowanej społeczności” w tych postępowaniach – dodaje prawnik.

Jako przykład wskazuje, że nie jest jasne, czy stroną postępowania jest właściciel nieruchomości, na której występują lub mogą wystąpić jakiekolwiek oddziaływania inwestycji, czy tylko oddziaływania ponadnormatywne.

– A jeżeli te ostatnie, to co z oddziaływaniami, dla których nie ma ustalonej normy czy standardu (np. zapach, krajobraz, drgania) – zastanawia się Daniel Chojnacki. – Być może omawiany wyrok powinien stanowić zachętę dla polskiego ustawodawcy, aby kwestie te rozstrzygnąć w drodze normy prawnej, a nie wyłącznie poprzez niejednolite orzecznictwo sądowe. ©