



Vojtěch Stejskal

 <https://orcid.org/0000-0002-8783-7190>

Uniwersytet Karola w Pradze

Czechy

Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej*

Participation of nature protection associations in follow-up proceedings in the light of the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic

Summary

The paper deals with development of the legal regulation of public participation, specifically of ecological associations dealing with nature and landscape protection, in proceedings in which the public interest in nature and landscape protection may be affected. Typically, this concerns the permitting of construction projects in the landscape. The article's author shows that the originally broad concept of public participation in proceedings under Nature and Landscape Protection Act and under other laws from the environmental law system has gradually become limited by the legislators. The alleged limitation of the right of public participation was recently also addressed by the Constitutional Court of the Czech Republic. By a very close vote (8 : 7), it approved the legislation limiting public participation in administrative proceedings following proceedings under the Nature and Landscape Protection Act. In the text, the author discussed the different opinions on this ruling of the Constitutional Court of the Czech Republic. Thus,

* Tytuł oryginału: *Účast spolků zabývajících se ochranou přírody v navazujících řízeních ve světle judikatury Ústavního soudu ČR*. Z języka czeskiego przełożył i kilkana dodatkowymi przypisami opatrzył Wojciech Radecki.

the article aims to present observations *de lege lata* (using the so-called follow-up proceedings as a case study) regarding access to justice in environmental matters for environmental organizations from the perspective of the Czech legal system. It can be an interesting contribution to the discussion on EU-wide challenges in this matter, inter alia, because the article provides an in-depth legal context that may be useful for comparative purposes.

Key words: public participation, administrative proceedings, non-governmental organizations, Aarhus Convention, Nature and Landscape Protection Act, Constitutional Court

1. Wstęp

Ustawa č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu¹ w 1992 r. stanowiła w § 70, że stowarzyszenia obywatelskie (tj. stowarzyszenia ekologiczne, *non-governmental organizations*)² zajmujące się ochroną przyrody i krajobrazu mogą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, w których mogłyby zostać naruszone interesy (czes. *dotčeny zájmy*) ochrony przyrody i krajobrazu. Uczestnictwo było możliwe w postępowaniach prowadzonych na podstawie nie tylko ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz także innych ustaw będących podstawą postępowania o pozwolenie na przedsięwzięcia inwestycyjne, czyli m.in. ustawy budowlanej (czes. *stavební zákon*) č. 183/2006 Sb. Chodziło często o postępowania nawiązujące do odpowiednich postępowań według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Przykładem jest postępowanie w sprawie dopuszczenia przedsięwzięcia budowlanego na szczególnie chronio-

¹ W oryginale: zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Czeskie akty prawne, w tym ustawy (*zákony*), przywołuje się w ten sposób, że po skrócie „č.” (*číslo* – ‘numer’) następują pozycja, pod którą dany akt został ogłoszony w organie promulgacyjnym zwanym „Sbírka zákonů”, ukośnik i rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite), a dalej litery „Sb.”, tj. skrót nazwy owego organu [przyp. tłum. – W.R.].

² W oryginalnym tytule opracowania występuje wyraz *spolek*. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, że wraz z wejściem w życie czeskiego Kodeksu cywilnego (zákon č. 89/2012 Sb. – Občanský zákoník) została uchylona ustawa o stowarzyszeniach (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), a jej postanowienia przejął pododdział 2 (*Spolek*) oddziału 2 działu 3 rozdziału II Kodeksu cywilnego. Termin *občanské sdružení* (‘stowarzyszenie obywatelskie’), uznany przez autorów projektu kodeksu za sztuczny i nieodpowiedni, zastąpiono terminem *spolek*, uznanym przez nich za „klasyczny”. W wielkim słowniku czesko-polskim pierwszym znaczeniem czeskiego *spolku* jest właśnie ‘stowarzyszenie’, trzy dalsze to ‘towarzystwo’, ‘związek’, ‘liga’. Niemniej autor niniejszego tekstu traktuje wyrazy *sdružení* i *spolek* jako synonimy, co jest w pełni uzasadnione, skoro w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu nadal figuruje *občanské sdružení*. Używając tego terminu, autor artykułu z reguły dodaje w nawiasie *spolek* [przyp. tłum. – W.R.].

nym obszarze przyrodniczym³, np. w parku narodowym⁴. Najpierw trzeba przeprowadzić, na podstawie § 43 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, postępowanie o dopuszczenie wyjątku od zakazu budownictwa w parku narodowym. Jeżeli wyjątek zostanie dopuszczony, inwestor kontynuuje czynności procesowe już w postępowaniu nawiązującym, np. na podstawie ustawy budowlanej ubiega się o decyzję o lokalizacji budowy na nieruchomości i pozwolenie na budowę.

W latach 1992–2017 stowarzyszenia ekologiczne w Republice Czeskiej mogły uczestniczyć zarówno w postępowaniach według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, jak i w postępowaniach nawiązujących według ustawy budowlanej⁵. Organizacje ukierunkowane na ochronę przyrody i krajobrazu mogły reprezen-

³ Do czeskich obszarów szczególnie chronionych należą: a) parki narodowe, b) obszary chronionego krajobrazu, c) narodowe rezerwaty przyrody, d) rezerwaty przyrody, e) narodowe pomniki przyrody, f) pomniki przyrody – zob. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Difin, Warszawa 2017, s. 122–123 i nn. W przypadku obszarów Natura 2000 w Czechach obowiązują odrębne zasady – zob. *ibidem*, s. 125.

⁴ Zgodnie z § 15 ust. 1 ustawy č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu park narodowy w Czechach może być utworzony „na rozległych obszarach, unikalnych w skali narodowej lub międzynarodowej, których znaczną część zajmują naturalne lub działalnością ludzką mało zmienione ekosystemy, w których rośliny, zwierzęta i przyroda nieożywiona mają nadzwyczajne znaczenie naukowe i wychowawcze” (W. Radecki, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 2 – prawo obowiązujące*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 12). Na temat kształtowania się tej formy ochrony przyrody zob. np. W. Radecki, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 1 – historyczna*, „Ius Novum” 2014, nr 4 s. 11–33; *idem*, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 178–206.

⁵ Dla porównania z prawem polskim – na mocy nowelizacji (ustawą z dnia 30 marca 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 784) ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094) [dalej: u.o.o.ś.] wprowadzony został art. 86g ust. 1, w myśl którego „organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony”. Z kolei pojęcie „zezwolenie na inwestycję”, zgodnie z art. 86f ust. 5 u.o.o.ś., obejmuje „decyzję, o której mowa w 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4–6, 8–10, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 26 lub 29” (czyli m.in. decyzję o pozwoleniu na budowę). Zob. też np. M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, s. 1026–1030.

tować w nich interes publiczny wyrażający się właśnie w ochronie owych dóbr⁶. Stan ten uległ istotnej zmianie na skutek przyjętej wiosną 2017 r. ustawy nowelizującej č. 225/2017 Sb., która weszła w życie 1 stycznia 2018 r. W rezultacie zawężono uprawnienia stowarzyszeń ekologicznych do uczestniczenia jedynie w określonych postępowaniach administracyjnych. Celem artykułu jest scharakteryzowanie tej nowelizacji, okoliczności politycznych jej przyjęcia oraz stanowiska przedstawionego przez czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2021 r. i sformułowanie wniosków. W analizie skupiono się zatem na ocenie przebiegu wypadków w Republice Czeskiej i w relacji do nich zaprezentowano stan *de lege lata* m.in. na tle wartości ogólnosystemowych, takich jak prawa i wolności człowieka i obywatela. Dostęp tzw. organizacji ekologicznych (*environmental NGOs*) do sprawiedliwości w ochronie środowiska jest żywo dyskutowanym zagadnieniem⁷ i obecnie wypracowuje się ogólnounijny standard prawny w tym zakresie⁸. Ustalenia i podsumowania zawarte w artykule mogą więc stanowić

⁶ Według § 58 ust. 1 ustawy č. 114/1992 Sb. ochrona przyrody i krajobrazu jest interesem publicznym. Potwierdza to np. wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 25 września 2018 r., sp. zn. Pl. ÚS 18/17. Zob. też O. Vicha, *Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2018, č. 3, s. 56–84.

⁷ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV vs. Bezirksregierung Arnsberg*, ECLI:EU:C:2011:289. Na ten temat zob. też M. Eliantonio, *Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, *Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr.*, and *Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG)*, *Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) 12 May 2011, nyr.*, „Common Market Law Review” 2012, vol. 49, issue 2, s. 776–783, <https://doi.org/10.54648/cola2012028>; B. Müller, *Access to the courts of the Member States for NGOs in environmental matters under European Union law: Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel, and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochránárske Zoskupenie*, „Journal of Environmental Law” 2011, vol. 23, issue 3, s. 505–516, <https://doi.org/10.1093/jel/eqr028>; J. Bazylińska-Nagler, *Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu?*, w: *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 663–674.

⁸ W wyroku w sprawie C-115/09 TSUE wskazał m.in., że „art. 10a dyrektywy 85/337 [z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. WE L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40–48)] sprzeciwia się przepisom, które nie przyznają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości powołania się przed sądem – w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące »znaczaco oddziaływać na środowisko« w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 – na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii i mającego za przedmiot ochronę środowiska, z uwagi na to, że przepis ten chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek” (par. 50). Obecnie odpowiednikiem art. 10a dyrektywy 85/337 jest art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oce-

interesujący punkt odniesienia, obrazują bowiem na przykładzie doświadczeń prawodawcy czeskiego możliwe wyzwania, które należy uwzględnić w dyskusji na ten temat na poziomie Unii Europejskiej.

2. O regulacji prawnej § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Pierwotna regulacja prawna § 70 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu długo nie była modyfikowana, aczkolwiek w ciągu ostatnich 30 lat pogląd społeczeństwa czeskiego na omawiane tu uprawnienie stowarzyszeń ekologicznych stopniowo się zmieniał. Zwłaszcza inwestorzy i deweloperzy zaczęli podnosić zarzuty wobec działalności stowarzyszeń tego rodzaju – często argumentowali, że swoim uczestnictwem bezzasadnie przedłużają one postępowanie administracyjne, powodują znaczące obstrukcje lub nadmiernie i bez podstaw blokują budowę i rozwój gospodarczy. Takie twierdzenia były wszakże nieumotywowane i tendencyjne.

Wiosną 2017 r. czeski parlament przyjął ustawę č. 225/2017 Sb., którą znowelizował – z mocą od 1 stycznia 2018 r. – ponad 40 aktów prawnych, przeważnie z dziedziny administracji budowlanej, podatków i ochrony środowiska, m.in. ustawę budowlaną oraz ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu. W trakcie drugiego czytania posłowie J. Foldyna i L. Okleštěk zgłosili poprawkę dotyczącą przepisu § 70 ust. 3 ustawy č. 114/1992 Sb. (wniosek o zmianę č. 5904). Przypomnijmy, że przed nowelizacją z 2017 r. ustawa č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu przewidywała, że stowarzyszenia obywatelskie mogą uczestniczyć we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogłyby zostać naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu, czyli np. w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy budowlanej. Posłowie zaproponowali zmianę § 70 w taki sposób, że stowarzyszenia obywatelskie nadal będą mogły uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, ale już tylko tych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu⁹.

ny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1–21).

⁹ Wniosek posłów ustawodawca uwzględnił w art. VII pkt 17 ustawy nowelizacyjnej č. 225/2017 Sb., w następującym sformułowaniu: „[V] § 70 odst. 3 se slova »správního řízení nahrazují slovy »řízení podle tohoto zákona«,“ czyli zastąpiono „postępowanie administracyjne” (tj. każde) „postępowaniem według tej ustawy” (tj. prowadzonym tylko na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu). Ten czterowyrazowy fragment ust. 3 w § 70 (*řízení podle tohoto zákona*) zaskarżyła do Sądu Konstytucyjnego – o czym mowa w dalszej części artykułu – grupa senatorów, która domagała się jego uchylecia (wtedy tekst powróciłby do pierwotnego brzmienia). Warto dodać, że zgodnie z art. 87 ust. 1 lit. a Konstytucji Republiki Czeskiej

Z historycznego punktu widzenia warto zauważyć, że przyjęciem zmiany zawniosowanej przez posłów jawnie naruszono zobowiązanie określone w art. 4.6 umowy koalicyjnej Czeskiej Socjaldemokracji, Ruchu ANO i Chrześcijańskiej Partii Ludowej (partii politycznych tworzących w kadencji 2013–2017 ówczesny rząd Republiki Czeskiej): „Zachowamy obecny legislacyjnie gwarantowany poziom praw obywatelskich dotyczących środowiska wraz z zapewnieniem uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych”. Podobnie zostało w rezultacie naruszone zobowiązanie zawarte w art. 3.4 programowego stanowiska rządu z lutego 2014 r.: „Rząd zachowa dzisiejszy legislacyjnie gwarantowany poziom praw obywatelskich dotyczących środowiska [...]”. Co prawda zmiany § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w 2017 r. nie zawniosował rząd, ale przyjęli ją posłowie partii politycznych tworzących koalicję rządową.

Ta zmiana po 25 latach obowiązywania poprzedniej wersji ustawy wzbudziła głęboki sprzeciw kręgów fachowych¹⁰. W sierpniu 2017 r. grupa senatorów zaskarżyła sporną nowelę § 70 do Sądu Konstytucyjnego. We wniosku senatorowie nie wyrazili zgody na to, że stowarzyszenia straciły możliwość uczestniczenia np. w niektórych postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa budowlanego, w których nie dokonuje się oceny oddziaływań na środowisko według innej, specjalnej ustawy (EIA)¹¹; zwłaszcza przeszkadzało im wyłączenie udziału stowarzyszeń w procesach decyzyjnych dotyczących tzw. przedsięwzięć średniej wielkości. Podkreślili, że istnieje dużo alternatywnych i skutecznych sposobów legislacyjnych, by zapewnić szybszy i efektywny przebieg postępowań budowlanych.

Sąd Konstytucyjny zajmował się wnioskiem stosunkowo długo – wydał rozstrzygnięcie po ponad trzech latach od jego złożenia (wyrok z 26 stycznia 2021 r. w sprawie Pl. ÚS 22/17). W przebiegu postępowania przedstawili swoje stanowisko Publiczna obrończyni Praw (*ombudsman*) Anna Šabatová, rząd, Izba Gospodarcza oraz inne podmioty. Jedną z opinii odnoszących się do wniosku (którą Sąd Konstytucyjny otrzymał 23 stycznia 2018 r. jako *amicus curiae brief*) przedłożył prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.¹² – przewodniczący

Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o uchyleniu ustawy lub jej poszczególnych postanowień, jeżeli są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym [przyp. tłum. – W.R.].

¹⁰ Na ten temat zob. *Akademické stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS)*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 1, s. 10–21.

¹¹ Chodzi o zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. „EIA” oznacza ocenę oddziaływania na środowisko (ang. *environmental impact assessment*). Jeśli się taką ocenę prowadzi, to uczestnictwo społeczności jest gwarantowane [przyp. tłum. – W.R.].

¹² JUDr. – doktor nauk prawnych; DrSc. (łac. *doctor scientiarum*) – czes. *doktor věd*, odpowiednik stopnia naukowego doktora habilitowanego [przyp. tłum. – W.R.].

Czeskiego Towarzystwa Prawa Środowiska i profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola. Autor wyraził w niej poparcie dla wniosku o uchylenie zaskarżonych przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz ustawy budowlanej i wskazał, że „nowelizacja likwiduje w przepisie ust. 3 w § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu to, co najważniejsze, co było przez 25 lat jego właściwym sensem i celem”.

Pośród innych opinii warto przywołać stanowisko Publicznej obrończyni Praw A. Šabatovej, która 21 września 2017 r. wstąpiła do postępowania jako tzw. poboczny uczestnik. 23 października 2017 r. Sąd Konstytucyjny otrzymał jej opinię zawierającą propozycję, aby w pełni uwzględniono wniosek o uchylenie zakwestionowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz ustawy budowlanej. Publiczna obrończyni Praw zaznaczyła, że znowelizowane brzmienie § 70 ust. 3 ingeruje w istotę prawa do sprzyjającego środowiska¹³ ujętego w art. 35 ust. 1 i 2 Karty podstawowych praw i wolności¹⁴. W tym świetle sporna regulacja jest, według A. Šabatovej, niedostateczna i w zasadzie sprzeczna z Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁵.

Natomiast rząd i Izba Gospodarcza poparły nowelę ustawy, tzn. podmioty te wystąpiły przeciwko wnioskowi grupy senatorów. Sąd Konstytucyjny po przeprowadzeniu postępowania odrzucił¹⁶ wniosek senatorów o uchylenie fragmentu § 70 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy Czeskiej Rady Narodowej č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu w brzmieniu ustawy č. 225/2017 Sb., czyli wyrażenia „na podstawie tej ustawy”. Trzeba wszakże zwrócić uwagę, że za odrzuceniem wniosku głosowała minimalna możliwa większość składu orzekającego, tj. ośmioro sędziów.

¹³ W oryginale: *právo na příznivé životní prostředí*. Wielki słownik czesko-polski oddaje przymiotnik *příznivý* przez: ‘zycziwy’, ‘przychylny’, ‘przyjazny’, ‘sprzyjający’, ‘pomyślny’. Ponieważ od lat tłumaczę czeskie teksty, wybrałem czwarte ze znaczeń, trochę pod wpływem tego, że w słowniku zilustrowano to określenie zwrotem *příznivý vítr*, dopatrzyłem się bowiem jakiegoś podobieństwa między „sprzyjającym wiatrem” a „sprzyjającym środowiskiem” [przyp. tłum. – W.R.].

¹⁴ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

¹⁵ Oznajmienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych č. 124/2004 Sb.m.s. [dalej: konwencja z Aarhus].

¹⁶ W oryginale: *zamlít*. W wielkim słowniku czesko-polskim czasownik *zamlít* przekłada się jako ‘odrzucić’ (co), ‘nie przyjąć’ (czego) [przyp. tłum. – W.R.].

3. Argumentacja Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej w wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Konstytucyjny zajął się przede wszystkim zarzutem wnioskodawców, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z art. 36 ust. 1 oraz art. 38 ust. 2 Karty podstawowych praw i wolności. W razie gdyby stowarzyszenia, a także inne podmioty, którym nowa regulacja prawna nie przyznaje możliwości uczestnictwa w niektórych postępowaniach administracyjnych, uznały, że decyzja organu administracji (najczęściej decyzja o lokalizacji budowy bądź pozwolenie na budowę) ingeruje w ich prawa i wolności, zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 Karty mogą wystąpić do sądu administracyjnego.

Jeśli chodzi o zarzut zamachu na prawo do sprzyjającego środowiska, Sąd Konstytucyjny poddał zakwestionowany przepis tzw. testowi racjonalności. Notabene, wykorzystał ten test również stosunkowo niedawno, by ocenić konstytucyjność ograniczenia prawa zainteresowanej społeczności (czes. *dotčené veřejnosti*) do uczestniczenia w procesie oceny oddziaływania na środowisko tzw. priorytetowych przedsięwzięć komunikacyjnych, kiedy oddalił wniosek o uchylenie § 23a ustawy o EIA¹⁷.

Test racjonalności składa się z następujących kroków: 1) wyznaczenie podstawowej treści (jądra) danego prawa z punktu widzenia jego podstawy i sensu; 2) ocena, czy przeprowadzona zmiana ingeruje w esencjonalną treść (jądro) tego prawa; 3) ocena, czy interesy przeciwstawne zmianie są legitymowane (umotywowane), innymi słowy: czy nie chodzi o samowolne zasadnicze obniżenie całościowego standardu ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw (ocena, czy nowa regulacja zmierza do legitymowanego celu); 4) ocena, czy nowa regulacja prawna ze względu na sprzeczne interesy jest rozumna (racjonalna), aczkolwiek niekoniecznie najlepsza, najodpowiedniejsza, najskuteczniejsza lub najmądrzejsza.

Kwestionowany przepis przeszedł pomyślnie test racjonalności. Na mocy nowelizacji została tylko zawężona, ale nie wyłączona procesowa możliwość dochodzenia prawa do sprzyjającego środowiska w postępowaniu administracyjnym. Omawianą tu regulację Sąd Konstytucyjny uznał za legitymowaną, zwłaszcza że jej pomysłodawcom przyświecało dążenie do przyspieszenia postępowania przestrzennego i budowlanego. Chociaż zapewne nie istnieje studium kompleksowo badające długość wszystkich procesów o pozwolenia w Republice Czeskiej oraz przyczyny niepomiernej przewlekłości niektórych z nich, można wyrazić przypuszczenie, że wraz z rozszerzającym się kręgiem

¹⁷ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Na ten temat zob. O. Vicha, *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí“ 2019, č. 4, s. 67–81.

uczestników postępowania długość tych procesów w ogólnej skali będzie się zwiększać. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny wskazał, że aczkolwiek być może są różne odpowiedniejsze i skuteczniejsze sposoby, aby zapobiegać przeciąganiu się części postępowań administracyjnych, nie ocenia kwestionowanej regulacji prawnej jako niekonstytucyjnej.

Wychodząc poza ramy zarzutów wnioskodawców, skonstatował, że w analizowanej regulacji nie dopatruje się sprzeczności z art. 7 Konstytucji¹⁸, według którego państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody i ochronę bogactwa przyrodniczego. Nawet gdyby przyjąć, że do ochrony tego ostatniego w istotny sposób przyczyniają się tzw. stowarzyszenia ekologiczne, nie można w samym ograniczeniu ich udziału w niektórych postępowaniach administracyjnych dopatrywać się naruszenia art. 7 Konstytucji, odnoszącego się przede wszystkim do działania państwa. To spostrzeżenie jest tym bardziej usprawiedliwione, skoro stowarzyszenia mogą nadal uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, które potencjalnie wpływają na przyrodę i krajobraz (zob. pkt 90 uzasadnienia wyroku) oraz na zasoby przyrody bądź bogactwo przyrodnicze.

Nawiązując do poprzedniego punktu, Sąd Konstytucyjny podkreślił, że nie dopatrywał się sprzeczności kwestionowanego przepisu z art. 35 ust. 2 Karty, gwarantującym prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrody. Znowelizowany przepis ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w żaden sposób nie narusza prawa do informacji o środowisku, które jest na poziomie ustawowym uregulowane w samodzielnej ustawie č. 123/1998 Sb. o prawie do informacji o środowisku¹⁹.

Ponownie wychodząc poza ramy zarzutów wnioskodawców, Sąd Konstytucyjny zaznaczył, że rozpatrywanego przepisu ustawy nie uznaje za niedający się pogodzić z konwencją z Aarhus. Jego zdaniem nawet ten akt prawny nie zapewnia uczestnictwa tzw. zainteresowanej społeczności (stowarzyszeń) we wszystkich procesach kończących się decyzją, lecz tylko przy „podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć” (art. 6). Według art. 6 ust. 1 lit. a konwencji z Aarhus każda umawiająca się strona będzie stosować postanowienia tego artykułu „w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I”. Z przedstawionego wykazu działań wynikają przepisy wewnątrzpaństwowe, zwłaszcza § 7 ust. 1 ustawy č. 76/2002 Sb. o zintegrowanej prewencji, § 115 ust. 7 ustawy wodnej (č. 254/2001 Sb.) czy też liczne prawa procesowe, które zainteresowanej społeczności przyznaje ustawa č. 100/2001 Sb. o ocenie oddziaływania na środowisko. Również art. 9 ust. 2 lit. b konwencji z Aarhus (dostęp do ochrony prawnej) ogranicza określone tam obowiązki do działań wymienionych w art. 6, tzn. nie odnosi

¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky.

¹⁹ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

ich do wszelkich przedsięwzięć i wszelkich postępowań, lecz tylko do wybranych, w których realnie grozi poważna ingerencja w prawo do sprzyjającego środowiska. Z tych powodów Sąd Konstytucyjny skonstatował, że kwestionowana regulacja § 70 ustawy č. 114/1992 Sb. w brzmieniu nadanym ustawą č. 225/2017 Sb. odpowiada zobowiązaniom wypływającym z konwencji z Aarhus.

Tyle o wnioskach Sądu Konstytucyjnego. Zatem jeśli chodzi o żądanie uchylenia części przepisu ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, ośmioma głosami zdecydował on, że owo żądanie nie jest uzasadnione.

4. Odmienne stanowisko siedmiorga sędziów Sądu Konstytucyjnego

Sędziowie nie głosowali wszak zgodnie. Wspólne odmienne stanowisko wobec sentencji wyroku plenum Sądu Konstytucyjnego z 26 stycznia 2021 r. (oznaczonego sygnaturą Pl. ÚS 22/17) i jego uzasadnienia zajęło siedmioro spośród piętnaściora sędziów (tzw. *dissent* – na mocy § 14 ustawy č. 182/1993 Sb. o Sądzie Konstytucyjnym, w brzmieniu późniejszych przepisów). W największym skrócie: wedle poglądu tych siedmiorga sędziów przyjęte ograniczenie uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych w postępowaniach administracyjnych nie jest racjonalne, ponieważ nie prowadzi do osiągnięcia deklarowanego celu. Co więcej, jest niedopuszczalną ingerencją w koncepcję sądownictwa administracyjnego, a tym samym w zasadę podziału władz jako część składową demokratycznego państwa prawnego. Z tego powodu kwestionowana regulacja narusza zarówno prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty oraz do jego ochrony proceduralnej według art. 36 ust. 1 i 2 Karty, jak i art. 1 ust. 1 Konstytucji gwarantujący państwo prawa i podział władz.

Do takiego wniosku prowadziły następujące argumenty.

Za pomocą regulacji ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu – podobnie jak za pomocą regulacji zawartych w innych przepisach dotyczących ochrony komponentów środowiska – państwo wykonuje obowiązek chronienia bogactwa przyrodniczego wyrażony w art. 7 Konstytucji, z którym bezpośrednio skorelowane jest prawo do sprzyjającego środowiska²⁰. Ponadto ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu realizuje prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty. Ograniczenie prawa stowarzyszeń do uczestnictwa w postępowaniach zgodnie z § 70 ust. 3 owej ustawy należy oceniać zwłaszcza w związku z zachowaniem ich dostępu do ochrony sądowej. Oprócz samego tego dostępu jest wszak istotna również efektywność kontroli sądowej.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2016 r., sp. zn. Pl. ÚS 30/15, pkt 21.

W myśl art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, który też odnosi się do kontroli decyzji w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu, procedury muszą przewidywać w ramach ochrony sądowej odpowiednie i skuteczne prawnie środki zaradcze, włączając w to w razie potrzeby wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz muszą być bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Gdyby wyłączenie stowarzyszeń ekologicznych z niektórych postępowań pogorszyło w tym zakresie ich dostęp do ochrony sądowej, analizowany przepis mógłby się okazać sprzeczny z przywołanymi wymaganiami²¹. Konwencja z Aarhus nie jest bezpośrednio skuteczna i nie mają bezpośredniego skutku także przepisy prawa unijnego wprowadzające jej art. 9 ust. 4²², co jednak niczego nie zmienia w kwestii tego, że jeżeli można interpretować normy wewnątrzpaństwowe na kilka sposobów, pierwszeństwo ma wykładnia, która spełnia wymogi konwencji z Aarhus²³.

Siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego w swoim odmiennym stanowisku zgodziło się z większością, że do rzeczowego badania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu trzeba użyć testu racjonalności. W odróżnieniu od większości byli oni wszakże przeświadczeni, że owa regulacja prawna nie spełnia jego czwartego kroku. Nawet gdyby przyjąć, że zmierza do legitymowanego celu w postaci szybkiego i ekonomicznego postępowania przestrzennego i budowlanego, bez wątpienia tego celu zadowalająco nie osiąga, wobec czego jest regulacją nierozumną. Ustawodawca może optymalizować postępowania o udzielenie pozwoleń oraz wyznaczać krąg uczestników i warunki uczestnictwa w rozstrzygnięciu, o co dopomina się rząd. Aby osiągnąć deklarowane cele, można jednak wykorzystać wiele środków, np. wzmocnić integrację postępowań o udzielanie pozwoleń, która by ograniczyła powtarzające się zarzuty związanych z ochroną przyrody i krajobrazu, albo ustanowić warunki uczestnictwa i ewentualnie także dostępu do ochrony sądowej według wzoru warunków uczestnictwa zainteresowanej społeczności w postępowaniach nawiązujących do procesu EIA lub też w inny sposób, który by zminimalizował potencjalne nadużycia prawa do udziału w postępowaniu. Takie podejście ostatecznie zakłada również art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, kiedy mówi o członkach społeczności, „którzy spełniają wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”. Zakwestionowana regulacja prawna ma przyspieszyć postępowania przestrzenne i budowlane w sposób, który jawi się jako nierozumny. Konstytucyjnie gwarantowanym prawem stowarzyszeń ekologicznych jest mianowicie możliwość bronięcia się przeciwko wydanym decyzjom za pomocą

²¹ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Križan*, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 108–109.

²² Zob. wyrok TSUE z dnia 17 października 2018 r. w sprawie C-167/17 *Klohn*, ECLI:EU:C:2018:833.

²³ Zob. np. orzeczenia Sądu Konstytucyjnego: wyrok z dnia 30 maja 2014 r., sp. zn. I. ÚS 59/14, pkt 19; wyrok z dnia 18 grudnia 2018 r., sp. zn. II. ÚS 1685/17, pkt 26.

skargi z pozycji tzw. dotkniętych nieuczestników (czes. *dotčených neúčastníků*). Dla prowadzących budowę pozbawienie stowarzyszeń udziału w postępowaniu oznacza tylko pozorne polepszenie sytuacji. Literatura fachowa wskazuje: „Zapowiadane wzmocnienie pozycji prowadzącego budowę dzięki wyłączeniu uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych jawi się raczej jako nieprzemysłane i w konsekwencji kontrproduktywne dla prowadzącego budowę, ponieważ przesuwa ciężar gatunkowy naprawy błędu organu prawnego do fazy kontroli sądowej, przy czym sądy nie dysponują innym środkiem naprawy decyzji niezgodnej z prawem niż jej uchylene. Paradoksalnie czas niezbędny do realizacji zamiaru budowlanego, zamiast ulec pożądanemu skróceniu, może się w rezultacie wyraźnie wydłużyć”²⁴.

Siedmioro sędziów w odmiennym stanowisku doszło do wniosku, że jeżeli sensem uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych w postępowaniach administracyjnych jest zwrócenie uwagi organów administracji na okoliczności, które nie muszą im być z urzędu znane, to w przypadkach gdy wykluczony byłby udział stowarzyszeń, zarzuty, które odnoszą się do tych okoliczności, pojawią się po raz pierwszy dopiero w postępowaniu sądowym. O ile wykonanie decyzji może spowodować zagrożenie dla środowiska, lub nawet nieodwracalną ingerencję w jego stan, wyłania się motyw przyznania skutku wstrzymującego skardze lub skardze kasacyjnej. Także relatywnie marginalne wady decyzji administracyjnej, którym można było zapobiec już w postępowaniu administracyjnym lub które można było usunąć w postępowaniu odwoławczym, mogą sprawić, że faza przed realizacją przedsięwzięcia niepotrzebnie przeciągnie się o czas postępowania przed sądem. Co więcej, w takim przypadku grozi wręcz powtórzenie całego postępowania o wydanie pozwolenia w związku z tym, że niektóre kwestie nie były znane organom administracji w pierwotnym postępowaniu; dopiero potem będą ewentualnie wszczynane kolejne postępowania sądowe przed sądami administracyjnymi.

Jeśli chodzi o naruszenie art. 1 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego państwo prawa i podział władz, siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego zarzuciło prawodawcy czeskiemu ingerencję w koncepcję sądownictwa administracyjnego, a tym samym w zasadę podziału władz jako część składową demokratycznego państwa prawnego. Przypomnijmy, że ten koncept przewija się przez całą systematykę ustroju konstytucyjnego. Jego fundamentem jest podział władzy (państwowej) na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, który ma podstawę w art. 2 ust. 1 Konstytucji²⁵. W następstwie przyjęcia kwestionowanej regulacji (§ 70 ust. 3 ustawy č. 114/1992 Sb.) skarżący, czyli stowarzyszenia ekologiczne, przedstawiają argumenty bądź zarzuty przeciwko decyzjom administracyjnym

²⁴ V. Vomáčka, D. Židek, *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 3, s. 36.

²⁵ Zob. np. orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego: wyrok z dnia 18 czerwca 2022 r., sp. zn. Pl. ÚS 7/02; wyrok z dnia 2 lutego 2016 r., sp. zn. Pl. ÚS 14/15.

dopiero przed sądem administracyjnym, skoro regulacja ta nie umożliwia im przedstawiania ich już w postępowaniu administracyjnym. Z kolei niepodniesienie tych zarzutów we właściwym postępowaniu administracyjnym sprawi, że sądownictwo administracyjne nie będzie przeprowadzać sądowej kontroli ostatecznych ustaleń administracji publicznej, lecz pierwotną ocenę danej kwestii. To jest skrajnie niepożądane. Zakwestionowana regulacja prawna przesuwając więc pierwotną ocenę zarzutów stowarzyszeń ekologicznych do postępowania sądowego i cały ciężar decydowania o nich przenosi z organów administracji na sądy administracyjne, a zatem wbrew zasadom ogólnosystemowym. W przypadku relewantnych argumentów rzeczowych przed sądami tymi z reguły będzie konieczne uchylenie zaskarżonej decyzji administracyjnej, ponieważ nie utrzyma się ona w postępowaniu sądowym.

Co więcej, w odróżnieniu od ustawy č. 150/2002 Sb. o postępowaniu sądowo-administracyjnym, § 3 ustawy č. 500/2004 Sb. o postępowaniu administracyjnym wprowadza zasadę prawdy materialnej, wobec czego organ administracji jako strażnik i obrońca interesu publicznego będzie musiał ponownie rozpoznać sprawę (jak zostało to już tu wyjaśnione). System sądownictwa administracyjnego mianowicie, według ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym, opiera się na tzw. zasadzie kasacyjnej i na kontroli przez sądy administracyjne zgodności z prawem rozstrzygnięć organów administracji. Taką koncepcję można utrzymać tylko wówczas, gdy te ostatnie najpierw wydają decyzje administracyjne z uwzględnieniem wszystkich argumentów i rzeczowych wniosków (i to w ramach z reguły dwustopniowego postępowania administracyjnego), a dopiero potem sąd administracyjny przystępuje do badania zgodności zaskarżonych decyzji z prawem. W tej koncepcji nie jest dopuszczalne, aby sądy ingerowały w kompetencje organu administracji, który ma najpierw rozpoznać wszystkie okoliczności sprawy i wydać prawidłowe i zgodne z prawem rozstrzygnięcie.

Naruszenie następstwa postępowania administracyjnego i sądowego w efekcie nie respektuje konstytucyjnie wymaganego podziału władz między władzę wykonawczą i sądowniczą. Władza sądownicza bowiem, ilekroć stowarzyszenia ekologiczne są wyłączone z postępowania administracyjnego, musi zastępować działanie organów administracyjnych i jednocześnie wkracza w ich kompetencje do wydania decyzji administracyjnej po zbadaniu wszystkich argumentów prawnych i odnoszących się do faktów. To jednak organy administracji w dzisiejszym stanie prawnym po części czynią jako uczestnicy postępowania najwcześniej dopiero w toku postępowania sądowego.

Kwestionowanym przepisem ustawodawca w sposób niespójny z tymi założeniami systemowymi zaingerował w koncepcję sądownictwa administracyjnego w wielkiej liczbie przypadków. Możliwość uczestnictwa stowarzyszeń ekologicznych została wyłączona głównie w postępowaniach administracyjnych dotyczących np. udzielenia pozwolenia na działania, które wpływają na fizjo-

nomię krajobrazu, przestrzenny system stabilności ekologicznej albo znaczące elementy krajobrazu lub szczególnie chronione obszary przyrodnicze.

Siedmioro sędziów Sądu Konstytucyjnego we wnioskach swego odmiennego stanowiska podsumowało, że za sprawą przyjętej regulacji zarzuty i argumenty stowarzyszeń ekologicznych są przedstawiane dopiero przed sądami administracyjnymi jako nowe, przez co została naruszona istota koncepcji sądownictwa administracyjnego. Konsekwencją tego jest ingerencja w podział władz, a zatem doszło do naruszenia art. 1 ust. 1 Konstytucji.

5. Uwagi końcowe

Jak już zaznaczyłem, przeanalizowawszy zmiany legislacyjne w treści § 70 ustawy č. 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu, można stwierdzić, że w ostatnich dziesięciu latach stopniowo obniża się standard ochrony praw społeczności zabezpieczających interes publiczny w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu. W brzmieniu pierwotnym, obowiązującym od 1 czerwca 1992 r. do 31 marca 2015 r., przepis ten stanowił, że stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, są uprawnione w warunkach określonych przez § 70 do uczestniczenia we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą. Stowarzyszenia mogły zatem uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, a także na podstawie innych aktów prawnych, np. ustawy budowlanej.

W związku ze zmianami legislacyjnymi w ustawie č. 100/2001 Sb. o ocenie oddziaływania na środowisko § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu znowelizowano na mocy ustawy č. 39/2015 Sb.²⁶ W myśl jego nowego brzmienia, obowiązującego od 1 kwietnia 2015 r. do 1 stycznia 2018 r., stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, miały prawo uczestniczyć we wszystkich postępowaniach administracyjnych, w których mogą zostać naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą, z wyjątkiem postępowań nawiązujących do oceny oddziaływania na środowisko według § 3 lit. g ustawy č. 100/2001 Sb. To jeszcze nie była tak poważna ingerencja w prawa stowarzy-

²⁶ Zákon č. 39/2015 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

szeń, ponieważ ich uczestnictwo w postępowaniach nawiązujących do oceny oddziaływania na środowisko regulowała przynajmniej ustawa č. 100/2001 Sb.

W następstwie analizowanej tu, ocenionej przez Sąd Konstytucyjny nowelizacji § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu dokonanej ustawą č. 225/2017 Sb., z mocą od 1 stycznia 2018 r., uprawnienie stowarzyszeń ekologicznych do uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione zgodnie z tą ustawą, zostało zawężone tylko do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Ostatnia nowelizacja § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, dokonana ustawą č. 149/2023 Sb., z mocą od 1 stycznia 2024 r., na pierwszy rzut oka rozszerza prawo stowarzyszeń ekologicznych do uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych. Stowarzyszenia obywatelskie, których głównym posłannictwem według ich statutów jest ochrona przyrody i krajobrazu, będą uprawnione w warunkach określonych przez § 70 do uczestniczenia:

- w postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione według tej ustawy, prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu;
- w postępowaniu prowadzonym na podstawie innego aktu prawnego, o ile rozstrzyga się w nim na podstawie tzw. jednolitego stanowiska środowiskowego²⁷, wydawanego zamiast pozwolenia na usuwanie drzew i krzewów według § 8 ust. 1 albo wyjątku od zakazów odnoszących się do tzw. drzew pamiętnych i szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt według § 56 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Rodzi się wszakże pytanie, jak efektywna będzie ta nowa regulacja w porównaniu z istniejącą. Zdecydowanie nie chodzi o powrót do pełnego zakresu praw społeczności sprzed roku 2018 – poprzednia regulacja prawna była o wiele szersza.

Jeżeli chodzi o przedstawiony wyrok z roku 2021, trzeba zauważyć, że nieczęsto głosy plenum Sądu Konstytucyjnego są tak podzielone. Nie pozostaje nic innego niż respektowanie jego większościowego poglądu, osobiście jednak utożsamiam się z treścią wspólnego odrębnego stanowiska siedmiorga sędziów. Przepis § 70 ust. 3 był w ustawie č. 114/1992 Sb. w niezmienionej postaci od jej wejścia w życie 1 czerwca 1992 r., tj. obowiązywał przez całe długie 25 lat. To ustawowo gwarantowane uprawnienie odzwierciedla dwa prawa podstawowe ujęte w Konstytucji, czyli prawo do sprzyjającego środowiska według art. 35 ust. 1 Karty oraz prawo do sprawiedliwego procesu według art. 36 ust. 1 i 4 Karty. W 2017 r. Izba Poselska, opierając się na nieprawdziwych twierdzeniach, postanowiła ten przepis z ustawy usunąć. Jednocześnie usunęła także uczestnictwo stowarzyszeń z postępowania przestrzennego (§ 85 ustawy budow-

²⁷ Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

lanej č. 183/2006 Sb.) i z postępowania budowlanego (§ 109 ustawy budowlanej č. 183/2006 Sb.).

Powody, które wskazali posłowie zgłaszający poprawkę, były wszakże nieuzasadnione. Izba Poselska dokonała zmian nie na podstawie obiektywnego rozważenia empirycznych dowodów, lecz na podstawie subiektywnego uprzedzenia. Przytaknęła demagogicznemu argumentowi, że stowarzyszenia „swoim uczestnictwem bezzasadnie przedłużają postępowania administracyjne albo powodują znaczące obstrukcje bądź nadmiernie i bezpodstawnie blokują budowę i rozwój gospodarczy” (cytat z uzasadnienia wniosku o zmianę č. 5904). Taki pogląd należy zdecydowanie odrzucić. Ani w roku 2017, ani w roku 2021, ani w roku 2023 nie istniały żadna statystyka czy studium fachowe, które by potwierdzały opinię przeciwników działalności stowarzyszeń ekologicznych. Paradoksalnie, chociaż przezornie, poruszył tę kwestię w swym wyroku również Sąd Konstytucyjny – w zdaniu odrębnym siedmiorga sędziów²⁸.

Uchylenie z mocą od 1 stycznia 2018 r. prawa stowarzyszeń do uczestniczenia w odnośnych postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy budowlanej spowodowało w czeskim porządku prawnym nie tylko rażącą ingerencję w strukturę ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz także poważne ograniczenie podstawowych praw i wolności człowieka nabytych po 1990 r. oraz obniżenie poziomu ich ochrony. Moim zdaniem Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2021 r. nie wyjaśnił przekonująco swojego rozstrzygnięcia.

Nowa regulacja prawna § 70 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przyjęta w roku 2023 ustawą č. 149, która zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2024 r., według mnie zbyt mało zmienia istniejącego stanu prawnego. Rząd, parlament i Sąd Konstytucyjny stale akcentują konieczność przyspieszenia procedur budowlanych, ale należy zapytać: gdzie w takiej sytuacji jest ochrona interesu publicznego związanego z przyrodą i krajobrazem? Uważam przeto, że trzeba poświęcić nadzwyczajną uwagę odmiennemu stanowisku siedmiorga sędziów konstytucyjnych przedstawionemu wobec opisanego wyroku Sądu Konstytucyjnego.

Na koniec trzeba również podkreślić, że stowarzyszenia ekologiczne dochodzą w postępowaniach jedynie praw zapewnionych im w ustawie. Przy czym jeżeli w następstwie odwołania lub skargi wniesionych przez stowarzyszenie w przeszłości uchylono zakwestionowane rozstrzygnięcie urzędu budowlanego, chodziło zawsze o ochronę zgodności z prawem czy prawidłowości rozstrzygnięcia ze strony nadrzędnego organu administracji lub właściwego sądu. Dlatego nie można winić stowarzyszeń ekologicznych za to, że postępowanie o pozwolenie na budowę trwa długo bądź że pozwolenie takie nie zostało udzielone.

²⁸ Zob. pkt 10 uzasadnienia odmiennego stanowiska względem wyroku Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2021 r., sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

Literatura

- Akademické stanovisko k vládnemu návrhu zákona, ktorým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS)*, „České právo životního prostředí“ 2017, č. 1, s. 10–21.
- Bazylińska-Nagler J., *Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu?*, w: *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 663–674.
- Eliantonio M., *Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr., and Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG), Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) 12 May 2011, nyr.*, „Common Market Law Review” 2012, vol. 49, issue 2, s. 767–792, <https://doi.org/10.54648/cola2012028>.
- Habuda A., Radecki W., *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Difin, Warszawa 2017.
- Müller B., *Access to the courts of the Member States for NGOs in environmental matters under European Union law: Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel, and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochránárske Zoskupenie*, „Journal of Environmental Law” 2011, vol. 23, issue 3, s. 505–516, <https://doi.org/10.1093/jel/eqr028>.
- Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 1 – historyczna*, „Ius Novum” 2014, nr 4 s. 11–33.
- Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Cz. 2 – prawo obowiązujące*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 11–35.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Siwowski M., *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, s. 1026–1030.
- Vícha O., *Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2018, č. 3, s. 56–84.
- Vícha O., *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, „České právo životního prostředí” 2019, č. 4, s. 67–81.
- Vomáčka V., Židek D., *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, „České právo životního prostředí” 2017, č. 3, s. 36–54.

Vojtěch Stejskal

Uczestnictwo stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach nawiązujących w świetle judykatury Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony rozwojowi regulacji prawnej dotyczącej uczestnictwa społeczności, konkretnie stowarzyszeń ekologicznych zajmujących się ochroną przyrody i krajobrazu, w postępowaniach, w których może zostać naruszony interes publiczny polegający na ochronie przyrody i krajobrazu. Typowo chodzi o pozwolenia na zamierzenia budowlane na obszarach cennych krajobrazowo. Autor tekstu pokazuje, że pierwotnie szeroka koncepcja udziału społeczeństwa w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz innych ustaw z zakresu prawa środowiska stopniowo została ograniczona za sprawą ustawodawców. Ograniczeniem prawa udziału w postępowaniach zajmował się niedawno także Sąd Konstytucyjny, który bardzo małą większością głosów (8 : 7) zaaprobował regulację prawną ograniczającą uczestnictwo społeczności w postępowaniach administracyjnych nawiązujących do postępowania na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Autor artykułu zajmuje się też odmiennymi zapatrywaniami na ten wyrok Sądu Konstytucyjnego. Celem tekstu jest więc przedstawienie rozwiązań dotyczących dostępu organizacji ekologicznych do sprawiedliwości w ochronie środowiska z perspektywy czeskiej na przykładzie tzw. postępowań następczych. Może ono stanowić interesujący wkład do dyskusji na temat wyzwań ogólnounijnych w tym przedmiocie, gdyż opracowanie prezentuje pogłębiony kontekst przydatny do celów prawoporównawczych.

Słowa kluczowe: uczestnictwo społeczności, postępowanie administracyjne, organizacje pozarządowe, konwencja z Aarhus, ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, Sąd Konstytucyjny

Войтех Стейскал

Участие объединений, занимающихся охраной природы, в соответствующих судебных производствах в свете практики Конституционного суда Чешской Республики

Резюме

Статья посвящена развитию правового регулирования участия общественности, в частности, экологических объединений, занимающихся охраной природы и ландшафта, в судебных производствах, в которых могут быть затронуты общественные интересы охраны природы и ландшафта. Обычно речь идет о разрешении строительных проектов, нарушающих ландшафт. Как доказывает автор в данном тексте, первоначальная широкая концепция участия общественности в судебных производствах на основании закона об охране природы и ландшафтов, а также других законов из области экологического права, была постепенно ограничена законодателями. Возможное ограничение права на участие общественности также недавно рассматривалось Конституционным судом Чешской Рес-

публики. Очень небольшим большинством голосов (8 : 7) он утвердил правовую норму, ограничивающую участие общественности в административных производствах, относящихся к производствам на основании закона об охране природы и ландшафтов. В статье автор также рассматривает особые мнения о данном решении Конституционного суда Чешской Республики.

Ключевые слова: участие общественности, административное производство, неправительственные организации, Орхусская конвенция, закон об охране природы и ландшафтов, Конституционный суд

Vojtěch Stejskal

Partecipazione delle associazioni di tutela della natura nei procedimenti connessi alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale della Repubblica Ceca

Sommario

L'articolo si occupa dello sviluppo della regolamentazione legale della partecipazione delle comunità, in particolare delle associazioni ambientaliste impegnate nella conservazione della natura e del paesaggio, nei procedimenti in cui l'interesse pubblico della conservazione della natura e del paesaggio può essere influenzato. In genere, si tratta dell'autorizzazione di progetti edilizi nel paesaggio. Dal concetto originariamente ampio di partecipazione della comunità ai procedimenti previsti dalla legge sulla protezione della natura e del paesaggio e da altre leggi del sistema di diritto ambientale, il concetto di questo diritto è stato gradualmente ristretto grazie ai legislatori, come dimostra l'autore in questo testo. La presunta limitazione del diritto di partecipazione della comunità è stata affrontata di recente anche dalla Corte costituzionale della ČR. Con una maggioranza molto ridotta (8 : 7), ha approvato una norma giuridica che limita la partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi che si riferiscono ai procedimenti previsti dalla Legge sulla protezione della natura e del paesaggio. Nel testo, l'autore si occupa anche delle opinioni dissenzienti su questa sentenza della Corte costituzionale della ČR.

Parole chiave: partecipazione del pubblico, procedimenti amministrativi, ONG, Convenzione di Aarhus, Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, Corte costituzionale