



---

**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

**Комитет по соблюдению**

Семьдесят седьмое совещание

Женева, 13–16 декабря 2022 года

Пункт 10 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/C/2014/119  
в отношении соблюдения Конвенции Польшей\***

Приняты Комитетом по соблюдению 15 июня 2022 года

**I. Введение**

1. 28 ноября 2014 года Фонд Франка Болда (Fundacja Frank Bold) представил в Комитет по соблюдению, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение с утверждениями о несоблюдении Польшей статьи 7, рассматриваемой в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6, в связи с принятием решения о внесении поправки в план территориально-пространственного развития Любушского воеводства, а также пункта 3 статьи 9 Орхусской конвенции в части возможности доступа представителей общественности к процедурам административного или судебного надзора для оспаривания действий государственных органов<sup>1</sup>.
2. 25 марта 2015 года соответствующая Сторона представила замечания по вопросу о признании сообщения приемлемым в предварительном порядке.
3. 9 апреля 2015 года Комитет направил сторонам письмо с просьбой дать разъяснения относительно текущего внутреннего разбирательства.
4. 28 апреля 2015 года автор сообщения представил дополнительную информацию об использованных внутренних средствах правовой защиты. 21 мая 2015 года

---

\* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.

<sup>1</sup> Сообщение, с. 2.



соответствующая Сторона представила свои комментарии к письму автора сообщения от 28 апреля 2015 года.

5. На своем сорок девятом совещании (Женева, 30 июня — 3 июля 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым<sup>2</sup>.

6. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции<sup>3</sup> сообщение было препровождено 5 октября 2015 года соответствующей Стороне с просьбой представить на него ответ к 5 марта 2016 года.

7. 1 марта 2016 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.

8. 30 мая 2016 года автор сообщения представил замечания по ответу соответствующей Стороны.

9. 4, 9 и 13 июня 2016 года соответствующая Сторона представила комментарии к замечаниям автора сообщения от 30 мая 2016 года, в которых она, в частности, утверждала, что автор сообщения выступил на позднем этапе с новыми утверждениями, и просила Комитет либо признать замечания автора сообщения неприемлемыми, либо отложить слушания, запланированные на пятьдесят третье совещание Комитета (Женева, 21–24 июня 2016 года).

10. 8 июня 2016 года автор сообщения представил свои замечания к ответу соответствующей Стороны от 4 июня 2016 года.

11. В письме от 14 июня 2016 года Комитет проинформировал соответствующую Сторону о том, что слушания пройдут в соответствии с графиком.

12. В рамках своего пятьдесят третьего совещания Комитет провел слушание для обсуждения сообщения по существу, в котором приняли участие автор сообщения и соответствующая Сторона<sup>4</sup>.

13. В ходе слушания, состоявшегося на пятьдесят третьем совещании, Комитет подтвердил, что сообщение является приемлемым. После слушания Комитет приступил к обсуждению проекта выводов<sup>5</sup>.

14. 11 марта 2021 года Комитет направил вопросы автору сообщения и соответствующей Стороне с просьбой представить их письменные ответы к 8 апреля 2021 года.

15. 8 апреля 2021 года автор сообщения представил ответы на вопросы Комитета. В тот же день соответствующая Сторона представила частичный ответ на вопросы Комитета, указав, что ей потребуется дополнительное время для представления оставшейся информации. 6 августа 2021 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию в ответ на вопросы Комитета.

16. 28 апреля 2022 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден 29 апреля 2022 года соответствующей Стороне и автору сообщений с предложением представить замечания до 10 июня 2022 года.

17. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои замечания, соответственно, 8 и 10 июня 2022 года.

18. На своем семьдесят пятом совещании (Женева, 14–17 июня 2022 года) Комитет, действуя в формате закрытого заседания, приступил к подготовке окончательного варианта своих выводов с учетом полученных замечаний. Комитет утвердил свои выводы 15 июня 2022 года и постановил опубликовать их в качестве официального

<sup>2</sup> ECE/MP.PP/C.1/2015/5, п. 55.

<sup>3</sup> ECE/MP.PP/2/Add.8.

<sup>4</sup> ECE/MP.PP/C.1/2016/5, п. 41.

<sup>5</sup> Там же, п. 41.

предсессионного документа для своего семьдесят седьмого совещания. Он просил секретариат препроводить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

## II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов<sup>6</sup>

### A. Законодательная основа

#### Участие общественности в процессе подготовки планов и программ

19. Согласно Закону о территориально-пространственном планировании и развитии 2003 года (№ 80, раздел 717), действовавшему на момент внесения изменений в план территориально-пространственного развития Любушского воеводства, власти воеводств отвечают за подготовку планов развития своих регионов, определяющих назначение, зонирование, режим использования земель и целевые направления осуществления государственных инвестиций. В соответствии со статьей 39 (3) Закона о территориально-пространственном планировании и развитии план территориально-пространственного развития воеводства включает соглашения о стратегии развития воеводства и нормативные документы, касающиеся, в частности:

- 1) базовых элементов сети населенных пунктов воеводства и их коммуникационных и инфраструктурных соединений, включая направления трансграничных соединений;
- 2) системы охраняемых территорий, включая окружающую среду, природный и культурный ландшафт, курорты, культурное наследие и памятники, а также зоны охраны современных культурных ценностей;
- 3) организации инвестиций в объекты общественного назначения, имеющие надлокальное значение;
- 4) проблемных территорий в части соблюдения правил территориально-пространственного планирования и мегаполисов<sup>7</sup>;
- 5) служебных территорий<sup>8</sup>;
- 6) районов с высоким риском наводнений;
- 7) границ закрытых объектов и их охранных зон;
- 8) районов залегания документально подтвержденных месторождений полезных ископаемых<sup>9</sup>.

20. Разделы 2 и 3 Закона «О доступе к информации об окружающей среде и ее охране, участии общественности в охране окружающей среды и оценке воздействия на окружающую среду» (№ 109, раздел 1157) (Закон «Об экологической информации и оценке воздействия на окружающую среду») регулируют процедуру участия общественности на этапе, предшествующем принятию планов и программ, которые оказывают влияние на окружающую среду<sup>10</sup>.

21. В соответствии с пунктом 3 статьи 55 вышеупомянутого Закона:

К принятому документу прилагается письменное резюме, содержащее обоснование выбора принятого документа из числа рассмотренных альтернатив, а также информацию о том, каким образом были учтены и в какой степени были использованы следующие элементы:

<sup>6</sup> В этом разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и вопросы, которые, как считается, имеют отношение к вопросу о соблюдении и которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

<sup>7</sup> Впоследствии отмененных.

<sup>8</sup> Впоследствии отмененных.

<sup>9</sup> Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 1, с. 8.

<sup>10</sup> Сообщение, с. 3.

- 1) выводы, содержащиеся в прогнозе воздействия на окружающую среду;
- 2) мнения компетентных органов, упомянутых в статьях 57 и 58;
- 3) представленные замечания и предложения;
- 4) результаты применения процедуры, связанной с оценкой трансграничного воздействия на окружающую среду, если она проводилась;
- 5) предложения относительно методов и частоты мониторинга последствий осуществления положений соответствующего документа<sup>11</sup>.

#### **Доступ к правосудию для экологических организаций, частных лиц и органов государственной власти**

22. Статья 91 (1), рассматриваемая в совокупности со статьей 90 (1) Закона о самоуправлении воеводств 1998 года (№ 142, раздел 1590), предоставляет право доступа к правосудию всем субъектам, чьи законные интересы или права нарушены в результате принятия нормативных актов органами местного самоуправления.

### **В. Факты**

23. В марте 2007 года сеймик Любушского воеводства принял постановление № VI/59/07, которое заложило правовую основу для подготовки поправок к плану территориально-пространственного развития воеводства<sup>12</sup>.

24. 18 марта 2011 года маршал Любушского воеводства опубликовал публичное уведомление о проведении публичных консультаций по проекту поправок к плану территориально-пространственного развития воеводства.

25. Заинтересованные стороны, включая частных лиц, общественность и неправительственные организации (НПО), а также другие учреждения, могли представить замечания и предложения по предложенной поправке до ее принятия<sup>13</sup>.

26. В период с 18 марта по 13 мая 2011 года в Управление маршала Любушского воеводства было подано 10 комментариев в рамках национальной процедуры публичных консультаций по предложенной поправке к плану территориально-пространственного развития<sup>14</sup>.

27. Кроме того, в рамках процедуры трансграничных консультаций по предложенной поправке было получено 1099 комментариев и предложений<sup>15</sup>.

28. Для оценки информации, полученной в ходе национальных и трансграничных публичных консультаций, местные власти разделили полученные комментарии и предложения на семь категорий (A–G):

A — Исправления редакционного характера и замечания, касающиеся обновления информации о существующем состоянии дел — приняты во внимание;

B — Предложенные исправления, которые уже включены в план;

C — Комментарии, не имеющие отношения к плану;

D — Комментарии, противоречащие политике правительства воеводства — оставлены без внимания;

E — Комментарии, частично принятые во внимание;

<sup>11</sup> Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 1, с. 5.

<sup>12</sup> Сообщение, с. 4.

<sup>13</sup> Там же, с. 4.

<sup>14</sup> Там же, с. 4 и 7.

<sup>15</sup> Там же, с. 7.

F — Комментарии, принятые во внимание;

G — Комментарии, оставленные без внимания<sup>16</sup>.

29. В статистической таблице, включенной в резюме по итогам трансграничных консультаций, отмечается, что все 1070 комментариев иностранных частных лиц были помечены буквой «D», т. е. как «противоречащие политике правительства воеводства», и поэтому «не были приняты во внимание» (см. пункт 28 выше). Аналогичным образом были классифицированы комментарии, полученные в ходе национальных консультаций. В случае указания буквы «D» ничего не сообщалось ни о политике, с которой не согласовывались соответствующие комментарии, ни о фактическом содержании этой политики<sup>17</sup>.

30. Измененный план территориально-пространственного развития Любушского воеводства был принят 21 марта 2012 года на основании постановления № XXII/191/12<sup>18</sup>.

31. Окончательные доклады о публичных консультациях по измененному плану территориально-пространственного развития были опубликованы 4 августа 2012 года на веб-сайте Управления маршала Любушского воеводства, в Бюллетене общественной информации и на Экопортале.

32. Местный землевладелец и муниципалитет города Губин (где находятся месторождения бурого угля и где предлагалось построить работающую на угле электростанцию) обратились в суд на основании, в частности, статей 90 (1) и 91 (1) Закона о самоуправлении воеводств, с тем чтобы оспорить решение о принятии измененного плана территориально-пространственного развития Любушского воеводства<sup>19</sup>.

33. 20 марта и 5 декабря 2013 года Административный суд воеводства отклонил иски, соответственно, муниципалитета и местного землевладельца. Они подали апелляции в Высший административный суд, которые были отклонены отдельными решениями от 25 февраля 2015 года<sup>20</sup>.

## C. Внутренние средства правовой защиты

34. Автор сообщения заявляет об отсутствии внутренних средств правовой защиты, с помощью которых он мог бы обжаловать предполагаемое несоблюдение надлежащей процедуры участия общественности при изменении плана территориально-пространственного развития Любушского воеводства. Он утверждает, что соответствующая Сторона не признает экологические организации в качестве субъектов, обладающих достаточными законными интересами для обжалования административных решений по планам территориально-пространственного развития, и что, соответственно, экологическим организациям, несмотря на их установленный законом статус, отказано в доступе к процедурам пересмотра таких решений в судах<sup>21</sup>. В поддержку своего утверждения он указывает на решения Административного суда воеводства и Высшего административного суда, которые отклонили жалобы местного землевладельца и муниципалитета города Губин на поправку к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства (см. пункт 33 выше)<sup>22</sup>.

35. В связи с утверждениями автора сообщения в отношении процедуры участия общественности при изменении плана территориально-пространственного развития

<sup>16</sup> Обновленная информация от соответствующей Стороны, 6 августа 2021 года, приложение 1, с. 16.

<sup>17</sup> Сообщение, сс. 7–8.

<sup>18</sup> Там же, с. 5.

<sup>19</sup> Там же, с. 5.

<sup>20</sup> Письмо автора сообщения от 28 апреля 2015 года, с. 1.

<sup>21</sup> Сообщение, с. 13.

<sup>22</sup> Там же, с. 13; письмо автора сообщения от 28 апреля 2015 года.

Любушского воеводства соответствующая Сторона заявляет, что вопрос о предполагаемых недостатках этой процедуры не был поднят в ходе судебного разбирательства, возбужденного местным землевладельцем или муниципалитетом, и поэтому эти утверждения должны быть признаны неприемлемыми на основании исчерпания внутренних средств правовой защиты<sup>23</sup>.

36. Что касается утверждения автора сообщения об отсутствии у экологических организаций доступа к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, то соответствующая Сторона заявляет, что автор сообщения не представил никаких доказательств того, что он пытался возбудить судебное разбирательство для оспаривания поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства. Она отмечает, что это утверждение следует также признать неприемлемым на основании исчерпания внутренних средств правовой защиты<sup>24</sup>.

37. Что касается утверждения автора сообщения об отсутствии у частных лиц доступа к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, то соответствующая Сторона заявляет, что решения Высшего административного суда (см. пункт 33 выше) ясно дают понять, что законные интересы частного лица могут быть нарушены планом территориально-пространственного развития воеводства. Соответствующая Сторона отмечает, что это свидетельствует о том, что утверждение автора сообщения является таким образом несостоятельным и должно быть признано неприемлемым<sup>25</sup>.

38. Наконец, что касается любых утверждений автора сообщения об отсутствии у местных органов власти, таких как муниципалитет города Губин, доступа к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, то соответствующая Сторона заявляет, что в своих выводах по сообщению АССС/С/2014/100 (Соединенное Королевство)<sup>26</sup> Комитет заключил, что споры между органами государственной власти не подлежат рассмотрению Комитетом<sup>27</sup>. Соответствующая Сторона утверждает, что в свете этого спор между муниципалитетом города Губин и Любушским воеводством должен быть исключен из круга вопросов, подлежащих рассмотрению Комитетом<sup>28</sup>.

## D. Вопросы существа

### Статья 7, рассматриваемая в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6

39. Автор сообщения утверждает, что при подготовке поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства соответствующая Сторона не выполнила статью 7, рассматриваемую в совокупности с пунктами 3 и 4 статьи 6 Конвенции, но не представляет подробной информации в связи с этим утверждением.

40. Автор сообщения далее утверждает, что доклад по итогам публичных консультаций в отношении поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства был составлен в нарушение статьи 7, рассматриваемой в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции. Автор сообщения утверждает, что исходя из документов, опубликованных властями Любушского воеводства, замечания и предложения, представленные общественностью, в том числе

<sup>23</sup> Комментарии соответствующей Стороны на письмо автора сообщения от 28 апреля 2015 года, 21 мая 2015 года, с. 2.

<sup>24</sup> Там же, с. 1.

<sup>25</sup> Там же, с. 2.

<sup>26</sup> ECE/MP.PP/C.1/2019/6, п. 8.

<sup>27</sup> См. письмо секретариата в адрес соответствующей Стороны и авторов сообщения АССС/С/2014/100 (Соединенное Королевство) от 7 августа 2015 года; а также ответ соответствующей Стороны на сообщение, с. 5.

<sup>28</sup> Комментарии соответствующей Стороны на письмо автора сообщения от 28 апреля 2015 года, 21 мая 2015 года, с. 2.

те, в которых высказывались сомнения по поводу конкретных элементов изменения плана территориально-пространственного развития, и особенно те, которые касались разработки месторождений бурого угля «Губин» и «Губин — Засеки — Броды», не были проанализированы надлежащим образом.

41. Автор сообщения также заявляет об отсутствии доказательств того, что результаты публичных консультаций были приняты во внимание компетентным органом — Управлением маршала Любушского воеводства. В частности, автор сообщения утверждает, что доклад по итогам публичных консультаций не содержит подробной информации о процессе анализа полученных комментариев, их влиянии на окончательный проект или позиции органа власти по конкретным замечаниям. В итоговом докладе полученные замечания и предложения просто представлены в виде таблицы, при этом он не содержит фактических ответов компетентного государственного органа на замечания и возражения общественности<sup>29</sup>.

42. В этой связи автор сообщения ссылается на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания), в которых:

99. Комитету совершенно ясно, что обязательство должным образом учитывать в решении результаты участия общественности нельзя рассматривать как требование соглашаться со всеми представленными замечаниями, оговорками или мнениями. Однако в тех случаях, когда невозможно по существу согласиться со всеми представленными замечаниями, которые нередко могут быть противоречивыми, соответствующий орган все-таки должен серьезно учитывать все полученные замечания.

100. Комитет напоминает, что обязательство «надлежащим образом» учитывать, предусмотренное в пункте 8 статьи 6, должно рассматриваться в свете вытекающего из пункта 9 статьи 6 обязательства предоставлять «общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения». Поэтому обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности следует толковать как обязательство, согласно которому письменное разумное решение должно включать в себя итоги обсуждения вопроса о том, каким образом был обеспечен учет участия общественности.

101. ...Комитет отмечает, что система, в рамках которой замечания общественности на постоянной основе не учитываются или не принимаются во внимание по их существу без каких-либо объяснений, не отвечает требованиям Конвенции<sup>30</sup>.

43. Кроме того, автор сообщения утверждает, что власти не обеспечили, чтобы опубликованный текст поправки к плану территориально-пространственного развития был подкреплён достаточным обоснованием причин, по которым она была предложена.

44. Автор сообщения также утверждает, что национальная правовая база, а именно статья 55 (3) Закона об экологической информации и оценке воздействия на окружающую среду (см. пункт 21 выше), в целом не соответствует требованиям статьи 7, рассматриваемой в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции<sup>31</sup>.

45. Соответствующая Сторона заявляет, что процедура участия общественности в разработке плана территориально-пространственного развития воеводства регулируется Законом о территориально-пространственном планировании и развитии. Статьи 39 (1) и 41 (1) этого Закона предусматривают, что процедура принятия плана территориально-пространственного развития воеводства начинается с постановления сеймика о начале подготовки плана. Затем маршал воеводства «в очень широких масштабах» объявляет о принятии вышеупомянутого постановления в национальной

<sup>29</sup> Сообщение, с. 8.

<sup>30</sup> ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, пп. 99–101.

<sup>31</sup> Замечания автора сообщения в отношении ответа соответствующей Стороны на сообщение, 30 мая 2016 года, сс. 1–2.

прессе, в администрациях повятов и гмин воеводства и в канцелярии маршала. В объявлении указываются форма, место и сроки представления предложений по плану, причем сроки не должны составлять менее трех месяцев с даты объявления. Полученные предложения затем подлежат рассмотрению. Соответствующая Сторона утверждает, что, хотя Закон о территориально-пространственном планировании и развитии не определяет формат и порядок рассмотрения предложений<sup>32</sup>, в опубликованных комментариях к этому Закону говорится, что «каждое предложение, даже самое общее, подлежит рассмотрению..., предложения должны представляться в письменной форме... и могут быть индивидуальными или коллективными»<sup>33</sup>.

46. Соответствующая сторона утверждает, что Закон о территориально-пространственном планировании и развитии, таким образом, не исключает представление ответов на предложения в виде списка с замечаниями, как это произошло в данном случае. Она также утверждает, что в литературе по статье 42 Закона «Об экологической информации и оценке воздействия на окружающую среду», которая касается обработки замечаний и предложений по документу, требующему участия общественности, указывается, что «нет причин, по которым представленные замечания не могут быть систематизированы по однотипным группам и подразделены на отдельные категории»<sup>34</sup>.

47. Соответствующая Сторона утверждает, что ее процедура принятия плана территориально-пространственного развития воеводства не нарушает положений Конвенции. Власти Любушского воеводства разместили список комментариев, представленных в ходе публичных консультаций, на своем веб-сайте<sup>35</sup>. На том же веб-сайте был размещен документ с информацией о том, каким образом рассматривались замечания и предложения по проекту поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства. Мнения и предложения в отношении проекта поправки к плану территориально-пространственного развития подробно рассматриваются в двух документах: «Обоснованность мнений в отношении проекта поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства» и «Обоснованность предложений в отношении проекта поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства». Замечания не отклонялись автоматически, при этом на них были даны исчерпывающие ответы<sup>36</sup>. Соответствующая Сторона утверждает, что таким образом государственный орган в достаточной мере рассмотрел замечания, представленные в ходе процесса публичных консультаций.

### Пункт 3 статьи 9

48. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции, поскольку ее административные суды трактуют законные интересы частных лиц и экологических организаций настолько узко, что фактически лишают их доступа к пересмотру дела. Он утверждает, что возможность НПО, частных лиц и органов государственной власти оспаривать планы территориально-пространственного развития воеводств является чисто теоретической, и ей практически невозможно воспользоваться на практике. Автор сообщения отмечает, что, согласно решению административных судов, частные лица, включая жителей

<sup>32</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, сс. 1–2; вступительное заявление соответствующей Стороны на слушаниях на пятьдесят третьем совещании Комитета, с. 3.

<sup>33</sup> Там же, с. 2.

<sup>34</sup> Там же, с. 2, цитата из Gruszecki K. Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Комментарий к Закону от 3 октября 2008 года о предоставлении информации об окружающей среде и ее охране, участии общественности в охране окружающей среды и оценке воздействия на окружающую среду (на польском языке), LEX/el.2013.

<sup>35</sup> См.

[https://bip.lubuskie.pl/588/Zmiana\\_Planu\\_zagospodarowania\\_przestrzennego\\_Wojewodztwa\\_Lubuskiego\\_2012/](https://bip.lubuskie.pl/588/Zmiana_Planu_zagospodarowania_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego_2012/).

<sup>36</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, сс. 2–3.



соответствующего воеводства, и экологические организации не имеют достаточного законного интереса для оспаривания плана территориально-пространственного развития воеводства. Права местных органов власти на доступ к правосудию также трактуются весьма ограничительно<sup>37</sup>. Автор сообщения утверждает, что ввиду отсутствия в настоящее время прямого указания со стороны законодательной власти, которое бы обеспечивало право на доступ к правосудию, доступ к процедуре пересмотра ограничен, а в большинстве случаев отсутствует<sup>38</sup>.

49. Автор сообщения отмечает, что, по мнению административных судов, планы территориально-пространственного развития не считаются нормативными актами органов местного самоуправления, в связи с чем статья 91 (1) в совокупности со статьей 90 (1) Закона о самоуправлении воеводств, которые наделяют субъекты правом на доступ к правосудию, не применимы. Это означает, что на практике у экологической организации почти нет возможности доказать наличие законного интереса в делах, связанных с территориально-пространственным развитием<sup>39</sup>.

50. Автор сообщения утверждает, что уставная деятельность экологических организаций не считается достаточным основанием для установления наличия законного интереса в целях оспаривания планов территориально-пространственного развития. В этой связи автор сообщения ссылается на постановление № IV SA/Wa 338/05 Административного суда воеводства, в котором заявляется, что «Общественная организация не имеет возможности оспаривать [какое-либо] решение муниципального совета, представляющее местный нормативный акт, который не имеет прямого отношения к законным интересам или обязательствам организации, а касается лишь остальных вопросов, связанных с уставной деятельностью организации»<sup>40</sup>.

51. Автор сообщения утверждает, что в своих постановлениях №№ II OSK 1457/05, II OSK 1736/09, II SA/Bk 171/10 и II OSK 40/10 Высший административный суд использовал аналогичный подход. Поэтому, с тем чтобы судебный иск экологической организации был принят к рассмотрению, она должна доказать, что в конкретном случае были затронуты ее деятельность или обязанности<sup>41</sup>.

52. Что касается частных лиц, то автор сообщения утверждает, что для оспаривания решения о принятии плана территориально-пространственного развития, частные лица, чьи имущественные права были нарушены в результате его принятия, должны доказать наличие достаточного законного интереса, которому административные суды в своей практике дают очень узкое толкование. Автор сообщения утверждает, что согласно постановлениям, принятым в связи с внесением поправки в план территориально-пространственного развития Любушского воеводства и другими делами, находящимися на рассмотрении Комитета, частные лица не имеют напрямую и объективно затрагиваемых достаточных законных интересов и поэтому не могут отстаивать свои права на судебные средства правовой защиты<sup>42</sup>.

53. Автор сообщения утверждает, что, согласно широко распространенному мнению, права собственности на землю являются источником законного интереса в делах об обжаловании актов, нарушающих национальное законодательство. Однако административные суды считают, что такие правовые акты, как планы территориально-пространственного развития воеводств, не могут быть оспорены на основании нарушения имущественных прав.

54. Автор сообщения утверждает, что в законодательстве соответствующей Стороны нет прямого определения законного интереса, хотя его толкование можно найти в статьях 140 и 143 Гражданского процессуального кодекса (№ 16, раздел 93)<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>38</sup> Там же, с. 12.

<sup>39</sup> Там же, сс. 9–10.

<sup>40</sup> Там же, с. 10.

<sup>41</sup> Там же, с. 10.

<sup>42</sup> Там же, с. 10.

<sup>43</sup> Там же, сс. 10–11.

Он отмечает, что эти положения могут иметь широкое толкование и что, как описано выше, административные суды обычно отклоняют жалобы, поданные пострадавшими сторонами. Согласно постановлению № II SA Kr 1092/10 Административного суда воеводства, «Жалобу в административный суд может подавать лишь физическое лицо (или организация), которое может доказать явный, индивидуальный интерес или обязательства, вытекающие из норм материального права»<sup>44</sup>.

55. Автор сообщения утверждает, что на практике имущественные права не гарантируют доступ к пересмотру дела судом и не защищают лиц, чьи права затронуты. Это особенно касается планов территориально-пространственного развития воеводств, которые затрагивают или с большой вероятностью могут затронуть элементы окружающей среды. Доказать наличие законного интереса практически невозможно, поскольку, по мнению судов, отсутствуют прямые последствия для прав землевладельцев<sup>45</sup>.

56. Автор сообщения утверждает, что органам государственной власти, которые расположены на территории, охваченной планом территориально-пространственного развития Любушского воеводства, таким как муниципалитет города Губин, также было отказано в праве оспорить план на основании отсутствия законного интереса<sup>46</sup>.

57. Автор сообщения утверждает, что цель Конвенции состоит в том, чтобы обеспечить более эффективное соблюдение природоохранного законодательства и доступ общественности, которую часто представляют экологические организации, к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия государственных органов, противоречащих положениям экологического законодательства. Если исходить из действующего законодательства и административных процедур соответствующей Стороны, то эта цель не достигнута, а соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции<sup>47</sup>.

58. Соответствующая Сторона утверждает, что из пункта 3 статьи 9 Конвенции следует, что представители общественности, отвечающие предусмотренным в национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладают доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, касающиеся окружающей среды. В этой связи статья 90 Закона о самоуправлении воеводств предусматривает, что каждый, чей законный интерес или право были нарушены положением нормативного акта органов местного самоуправления, изданного по делу в области государственного управления, имеет право подать жалобу на соответствующее положение в Административный суд, предварительно призвав сам орган самоуправления воеводства устранить нарушение. Хотя план территориально-пространственного развития воеводства не является нормативным актом органов местного самоуправления, согласно прецедентному праву и доктрине, такой план, тем не менее, может быть предметом жалобы в Административный суд в соответствии со статьей 90 Закона о самоуправлении воеводств<sup>48</sup>.

59. Соответствующая Сторона утверждает, что постановление № II OSK 647/14 Высшего административного суда, на которое ссылается автор сообщения, ясно дает понять, что положения статьи 90 (1) в совокупности со статьей 91 (1) Закона о самоуправлении воеводств и статьи 3 (2) и (6) Постановления от 30 августа 2002 года о порядке осуществления Закона о разбирательстве в административных судах (Официальный вестник законов 2012 года, раздел 270, с изменениями) могут служить основанием для подачи жалобы на решение сеймика воеводства в сфере государственного управления, даже если такое решение не является нормативным актом органа местного самоуправления. В вышеупомянутом постановлении Высший административный суд указал, что в суде могут быть оспорены не только нормативные

<sup>44</sup> Там же, с. 11.

<sup>45</sup> Там же, с. 11.

<sup>46</sup> Там же, с. 11.

<sup>47</sup> Там же, с. 12.

<sup>48</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, с. 3.

акты органа местного самоуправления, но и другие правовые действия, предпринятые административными органами, если они нарушают права других лиц<sup>49</sup>. Соответствующая Сторона утверждает, что Высший административный суд занял аналогичную позицию в постановлении № I OSK 306/11 от 8 марта 2012 года<sup>50</sup>.

60. Соответствующая сторона утверждает, что в свете вышеизложенного положения ее национального законодательства не противоречат Конвенции. Напротив, при принятии поправки к плану территориально-пространственного развития в данном деле сеймик воеводства действовал в соответствии как с национальным законодательством, так и с Конвенцией. В обоих постановлениях в отношении плана территориально-пространственного развития Любушского воеводства, на которые ссылается автор сообщения, а именно в постановлении № II OSK 647/14 по иску частного лица и постановлении № II OSK 1598/13 по иску муниципалитета города Губин, Высший административный суд счел, что Закон о территориально-пространственном планировании и развитии был применен надлежащим образом. В обоих случаях истцы утверждали, что, указав в плане территориально-пространственного развития районы, где находятся месторождения бурого угля, что может привести в будущем к изменениям в использовании принадлежащих истцам земель, сеймик воеводства нарушил их законные интересы. В обоих случаях Высший административный суд счел, что суд первой инстанции не нарушил статью 90 Закона о самоуправлении воеводств, и отклонил кассационные жалобы на том основании, что истцы не смогли доказать необходимое условие нарушения законного интереса в результате внесения поправки в план территориально-пространственного развития воеводства.

61. Соответствующая сторона утверждает, что доводы, приведенные в этих двух постановлениях, являются правильными по трем причинам.

62. Во-первых, план территориально-пространственного развития воеводства не является законодательным актом, имеющим универсальное применение, и не определяет абстрактным и конкретным образом круг обязательств адресатов. Следовательно, план не определяет непосредственным образом способ реализации прав собственности на недвижимость. Такие обязательства могут быть наложены только местным планом развития, который является нормативным актом органа местного самоуправления. Что касается места размещения инвестиционного проекта, представляющего общественный интерес и имеющего более высокое, чем местное значение, то в соответствии со статьями 15 (3) и (4b) и 44 Закона о территориально-пространственном планировании и развитии положения плана территориально-пространственного развития воеводства должны быть включены в местный план развития после определения сроков реализации инвестиционного проекта. Возможное строительство шахты, на которое ссылается автор сообщения, будет являться такого рода инвестиционным проектом, представляющим общественный интерес<sup>51</sup>.

63. Во-вторых, в оспариваемом плане территориально-пространственного развития однозначно не указано, что представляющий общественный интерес инвестиционный проект в виде шахты для добычи бурого угля должен быть осуществлен в упомянутом районе, при этом территории, расположенные в муниципалитетах Губин, Броды и Любско, обозначены в нем лишь как «территории национального значения в связи с планируемым освоением месторождений бурого угля “Губин” и “Губин 1”, ввиду чего они требуют отдельных подробных исследований и решений вне рамок деятельности воеводства в области планирования»<sup>52</sup>. Это означает, что у общественности будет иметься дополнительная возможность высказать свое мнение в отношении положений местного плана землепользования, который предусматривает более широкие возможности для участия общественности. Таким образом, общественность не лишена возможности участвовать в процедуре на этапе, когда еще открыты все варианты, поэтому требование пункта 4 статьи 6 Конвенции выполнено.

<sup>49</sup> Там же, с. 3.

<sup>50</sup> Там же, с. 3.

<sup>51</sup> Там же, с. 4.

<sup>52</sup> Там же, сс. 4–5.

64. В-третьих, хотя у истцов был законный интерес, они не представили доказательств нарушения этого интереса, а это является обязательным условием для эффективного рассмотрения жалобы в соответствии со статьей 90 Закона о самоуправлении воеводств.

65. Соответствующая сторона приходит к выводу, что доводы, приведенные Высшим административным судом в упомянутых выше двух постановлениях, не противоречат положениям ни национального законодательства, ни Конвенции, и что, следовательно, утверждения автора сообщения не имеют под собой оснований.

66. Что касается доступа НПО к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, то соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не представил Комитету ни одного судебного решения, свидетельствующего о том, что ему самому было отказано в доступе к правосудию в данном случае, или даже о том, что он подавал в Административный суд жалобу на постановление № XXII/191/12 сеймика Любушского воеводства от 21 марта 2012 года о внесении поправки в план территориально-пространственного развития воеводства. Автор сообщения представил постановление по иску частного лица — дело № II OSK 647/14 — и постановление по иску муниципалитета города Губин — дело № II OSK 1598/13. Соответствующая сторона утверждает, что поэтому ей трудно ответить на утверждение о том, что она не позволила НПО подать жалобу на поправку к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства<sup>53</sup>.

### III. Рассмотрение и оценка Комитетом

67. Польша сдала на хранение свой документ о ратификации Конвенции 15 февраля 2002 года, и соответственно Конвенция вступила в силу для Польши 16 мая 2002 года, т. е. через 90 дней после даты сдачи ратификационной грамоты на хранение.

#### Приемлемость сообщения и исчерпание внутренних средств правовой защиты

68. В соответствии с пунктом 21 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Комитету следует на всех соответствующих этапах учитывать любые имеющиеся внутренние средства правовой защиты, если только их применение неоправданно не затягивается или если только они явно не обеспечивают эффективных и достаточных средств правовой защиты.

69. Автор сообщения утверждает, что, поскольку экологические организации не имеют доступа к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, в его распоряжении не было внутренних средств правовой защиты, с помощью которых он мог бы оспорить поправку к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства.

70. Хотя автор сообщения не обращался в суд для оспаривания поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства, Комитет располагает постановлениями Высшего административного суда об отклонении исков частного лица и муниципалитета, поданных в связи с этой конкретной поправкой к плану территориально-пространственного развития. Комитет не располагает постановлениями, свидетельствующими о том, что какой-либо экологической организации или любому другому представителю общественности удалось успешно оспорить план территориально-пространственного развития какого-либо воеводства.

71. С учетом того, что Комитету не было представлено ни одного судебного постановления, подтверждающего, что какой-либо экологической организации удалось оспорить план территориально-пространственного развития какого-либо воеводства, и принимая во внимание, что предполагаемое отсутствие доступа к правосудию в этом отношении является одним из основных утверждений в рассматриваемом сообщении, Комитет считает, что соответствующая Сторона не продемонстрировала, что возбуждение судебного разбирательства в

<sup>53</sup> Там же, сс. 5–6.

административном суде для оспаривания поправки к плану территориально-пространственного развития являлось внутренним средством правовой защиты, «имевшимся» в распоряжении автора сообщения по смыслу пункта 21 приложения к решению I/7. Таким образом, соответствующая Сторона не продемонстрировала, что факт невозбуждения автором сообщения судебного разбирательства представляет собой неисчерпание им внутренних средств правовой защиты.

72. В свете вышеизложенного Комитет признает данное сообщение приемлемым.

### **Круг вопросов, рассмотренных Комитетом, и его общее замечание**

73. Комитет выражает озабоченность по поводу неясной и неполной документации, представленной в данном случае автором сообщения и соответствующей Стороной, включая непредставление в надлежащее время английского перевода документации, необходимой Комитету для рассмотрения поднятых вопросов. Комитет подчеркивает, что для рассмотрения Комитетом вся документация должна представляться на одном из официальных языков Конвенции, т. е. на английском, русском или французском языке, при этом рабочим языком Комитета является английский язык<sup>54</sup>. В данном случае неполная документация и перевод, представленные Комитету автором сообщения<sup>55</sup> и соответствующей Стороной<sup>56</sup>, привели к значительному увеличению объема работы Комитета, а также времени, которое потребовалось для подготовки настоящих выводов.

74. Что касается круга вопросов для рассмотрения, то Комитет отмечает, что в своем сообщении автор утверждает о «непризнании административными органами и судами наличия достаточного законного интереса ... у жителей региона, местных властей и экологических организаций»<sup>57</sup>. Однако Комитету совершенно не ясно, следует ли считать содержащиеся в сообщении ссылки на муниципалитеты и местные органы власти утверждениями о несоблюдении, предназначенными для рассмотрения Комитетом. Напротив, в резюме своего сообщения<sup>58</sup> и в своих замечаниях в отношении ответа соответствующей Стороны на сообщение<sup>59</sup> автор утверждает, что его сообщение касается отсутствия у НПО и частных лиц доступа к правосудию.

75. В свете вышесказанного Комитет рассмотрит лишь те утверждения автора сообщения, которые касаются наличия доступа к правосудию у НПО и частных лиц. Поэтому он не будет рассматривать в контексте данного дела вопрос о наличии доступа к правосудию у муниципалитетов и местных органов власти.

### **Статья 7 — применимость**

76. Что касается вопроса о том, является ли поправка к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства «планом» по смыслу статьи 7 Конвенции, то Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2014/105 (Венгрия), в которых он заключил, что:

126. В статье 7 Конвенции отсутствуют определения «плана», «программы» или «политики», относящихся к окружающей среде. При определении того, как классифицировать документ в соответствии с Конвенцией, необходимо

<sup>54</sup> Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК), *Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции: Руководство для работы, второе издание* (Женева, 2019 год), пп. 37–38.

<sup>55</sup> Например, все 10 приложений к сообщению были представлены только на польском языке, при этом судебные постановления, приложенные к письму автора сообщения от 28 апреля 2015 года, также были представлены только на польском языке.

<sup>56</sup> См., например, страницу 2 ответа соответствующей Стороны на сообщение и ее письмо от 8 апреля 2021 года, в котором приводятся названия, но не текст, соответствующих документов и веб-ссылка на документы только на польском языке. См. также пп. 87–88 ниже настоящих выводов.

<sup>57</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>58</sup> Там же, с. 6.

<sup>59</sup> Замечания автора сообщения в отношении ответа соответствующей Стороны на сообщение, 30 мая 2016 года, сс. 4–8.

оценивать его содержание, правовые функции и последствия, а не его обозначение в национальном законодательстве.

127. Типичный план или программа: а) часто регулируется законодательными, нормативными или административными положениями; б) имеет правовой характер общего закона (зачастую принимаемого окончательно законодательной ветвью власти); с) инициируется государственным органом, что d) обеспечивает организованную и скоординированную систему, которая часто устанавливает в обязательном порядке основу для определенных категорий конкретных видов деятельности (проектов развития), и что e) обычно не является достаточным для осуществления какого-либо конкретного вида деятельности без наличия решения о его разрешении<sup>60</sup>.

77. Исходя из представленной ему информации, Комитет понимает, что, хотя план территориально-пространственного развития воеводства сам по себе не разрешает осуществление какой-либо отдельной деятельности, такой план имеет правовой характер общего закона, который устанавливает рамки для более конкретной деятельности в будущем и который впоследствии будет осуществлен посредством реализации более подробного плана на местном уровне<sup>61</sup>. Поэтому план территориально-пространственного развития воеводства представляет собой «план» в значении термина, используемого в статье 7 Конвенции.

78. Что касается того, связан ли план территориально-пространственного развития воеводства «с окружающей средой», то статья 46 (1) Закона об экологической информации и оценке воздействия требует проведения стратегической экологической оценки проектов планов территориально-пространственного развития<sup>62</sup>. Если, как в данном случае, стратегическая экологическая оценка является обязательной, то само собой разумеется, что план «связан с окружающей средой» по смыслу статьи 7 Конвенции.

79. В свете вышесказанного Комитет приходит к выводу, что план территориально-пространственного развития воеводства, каковым является план Любушского воеводства, подпадает под определение плана по смыслу статьи 7 Конвенции. Из этого следует, что соответствующая Сторона должна обеспечить участие общественности в соответствии с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

#### **Статья 7, рассматриваемая в совокупности с пунктами 3 и 4 статьи 6**

80. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполнила статью 7 Конвенции, рассматриваемую в совокупности с пунктами 3 и 4 статьи 6<sup>63</sup>.

81. Автор сообщения не приводит никаких конкретных доводов или доказательств в поддержку своего утверждения относительно этих положений. Соответственно, у Комитета нет оснований для рассмотрения вопроса о том, имело ли место несоблюдение этих положений. Поэтому Комитет считает необоснованным утверждение о несоблюдении соответствующей Стороной статьи 7, рассматриваемой в совокупности с пунктами 3 и 4 статьи 6.

#### **Статья 7, рассматриваемая в совокупности с пунктом 8 статьи 6 — должный учет результатов участия общественности**

82. Что касается того, чего на практике требует обязательство «должным образом учитывать», Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания), в которых он заключил, что:

<sup>60</sup> ECE/MP.PP/C.1/2021/16, пп. 126–127.

<sup>61</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, приложение, с. 3; вступительное заявление соответствующей Стороны на слушаниях на пятьдесят третьем совещании Комитета, с. 2.

<sup>62</sup> Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение, с. 3.

<sup>63</sup> Сообщение, сс. 2 и 13.

99. Кроме того, Комитету совершенно ясно, что обязательство должным образом учитывать в решении результаты участия общественности нельзя рассматривать как требование соглашаться со всеми представленными замечаниями, оговорками или мнениями. Однако в тех случаях, когда невозможно по существу согласиться со всеми представленными замечаниями, которые нередко могут быть противоречивыми, соответствующий орган все-таки должен серьезно учитывать все полученные замечания.

100. Комитет напоминает, что обязательство «надлежащим образом» учитывать, предусмотренное в пункте 8 статьи 6, должно рассматриваться в свете вытекающего из пункта 9 статьи 6 обязательства предоставлять «общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения». Поэтому обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности следует толковать как обязательство, согласно которому письменное разумное решение должно включать в себя итоги обсуждения вопроса о том, каким образом был обеспечен учет участия общественности<sup>64</sup>.

83. В своих выводах по сообщению АССС/С/2012/70 (Чехия) Комитет отметил, что, хотя «требование о предоставлении общественности текста решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения, конкретно не предусмотрено в статье 7 Конвенции..., на соответствующей Стороне лежит обязанность продемонстрировать, что она выполнила требования, установленные в пункте 8 статьи 6»<sup>65</sup>. Как подчеркнул Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2013/96 (Европейский союз), обязательство должным образом учитывать имеет такую же силу для планов, программ и политики в соответствии со статьей 7, как и для проектов в соответствии со статьей 6<sup>66</sup>. В этом деле Комитет счел, что, не продемонстрировав прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом были учтены результаты участия общественности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 7 в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции<sup>67</sup>.

84. Стороны согласны с тем, что маршал Любушского воеводства провел публичные консультации по поправке к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства и что комментарии, представленные в рамках национальных и трансграничных консультаций, были систематизированы в таблицах, где большое количество полученных комментариев было подразделено на различные категории (см. пункт 28 выше). Эти таблицы были опубликованы в качестве части доклада по итогам публичных консультаций.

85. Комментарии, полученные в ходе национальных и трансграничных консультаций, содержатся в отдельных документах, и Любушское воеводство применило несколько неодинаковые методологии к комментариям, полученным в ходе двух консультаций. Поэтому эти два набора комментариев будут рассмотрены ниже отдельно.

86. Прежде чем сделать это, Комитет отмечает, что в документации говорится о «консультациях с общественностью», тогда как Конвенция требует, чтобы общественность имела возможность эффективно «участвовать» в принятии решений, а не чтобы с ней были просто «проведены консультации». Однако ключевым моментом является сущность примененной процедуры, а не названия категорий, использованных в документации.

#### *Процедура национальных консультаций*

87. Соответствующая Сторона утверждает, что комментарии, полученные в ходе национальной процедуры консультаций, подробно рассмотрены в документе,

<sup>64</sup> ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, пп. 99–100.

<sup>65</sup> ECE/MP.PP/C.1/2014/9, п. 62.

<sup>66</sup> ECE/MP.PP/C.1/2021/3, п. 128.

<sup>67</sup> Там же, п. 137 с).

озаглавленном «Обоснованность мнений в отношении проекта поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства»<sup>68</sup>.

88. Поэтому Комитет просил соответствующую Сторону предоставить перевод на английский язык всех частей вышеупомянутого документа, которые демонстрируют, как должным образом были учтены результаты участия общественности в принятии решения по поправке 2012 года к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства. В ответ соответствующая Сторона представила английский перевод выдержек из документов, демонстрирующих, каким образом были учтены комментарии двух НПО, а именно организации «ЭКО-УНИА» и Клуба натуралистов Польши. Однако указанные переводы не являются выдержками из документа, упомянутого в пункте 87 выше<sup>69</sup>, а представляют собой выдержки из совершенно другого документа<sup>70</sup>. Комитет отмечает, что документ, упомянутый в пункте 87 выше, вообще не содержит ссылок на комментарии, поступившие от организации «ЭКО-УНИА» и Клуба натуралистов Польши.

89. Документ, перевод выдержек из которого представила соответствующая Сторона, содержит комментарии 10 организаций и частных лиц, включая организацию «ЭКО-УНИА» и Клуб натуралистов Польши. Все комментарии в документе помечены буквами А–G. Комментарии организации «ЭКО-УНИА» и Клуба натуралистов Польши более подробно рассматриваются в двух приложениях к этому документу, при этом соответствующая Сторона предоставила Комитету английский перевод обоих приложений. Однако к этому документу нет приложения, в которых бы аналогичным образом рассматривались комментарии остальных восьми представителей общественности<sup>71</sup>.

90. Что касается документа, в котором, как утверждает соответствующая Сторона, рассматриваются комментарии, полученные в ходе национальной процедуры публичных консультаций (см. пункт 87 выше), то Комитет отмечает, что этот документ содержит комментарии 104 агентств и учреждений, большинство из которых помечены буквами А–G. Небольшое количество комментариев сопровождается текстом в колонке «Обоснованность», но в случае подавляющего большинства комментариев эта колонка остается полностью пустой, и они лишь помечены буквами А–G.

91. Соответствующая Сторона утверждает, что с учетом большого количества полученных комментариев, их перечисление в таблице и присвоение им буквы в зависимости от уровня их принятия считается приемлемым решением в соответствии с пунктом 179 Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды<sup>72</sup>.

92. Пункт 179 Маастрихтских рекомендаций гласит:

Поскольку не все мнения, высказанные в комментариях, должны быть обязательно приняты, для должного учета всех представленных комментариев и демонстрации того, что это действительно было сделано, государственные

<sup>68</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, с. 2; вступительное заявление соответствующей Стороны на слушаниях на пятьдесят третьем совещании Комитета, с. 3.

URL:

[https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie\\_do\\_wnioskow\\_i\\_opinii\\_zgloszonych\\_do\\_Zmiany\\_Planu\\_zagospodarownaia\\_przestrzennego\\_Wojewodztwa\\_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true](https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie_do_wnioskow_i_opinii_zgloszonych_do_Zmiany_Planu_zagospodarownaia_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true) (только на польском языке).

<sup>69</sup> URL:

[https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie\\_do\\_wnioskow\\_i\\_opinii\\_zgloszonych\\_do\\_Zmiany\\_Planu\\_zagospodarownaia\\_przestrzennego\\_Wojewodztwa\\_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true](https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie_do_wnioskow_i_opinii_zgloszonych_do_Zmiany_Planu_zagospodarownaia_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true) (только на польском языке).

<sup>70</sup> Сообщение, приложение 1.

<sup>71</sup> Там же, приложение 1.

<sup>72</sup> *Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.15.П.Е.7).



органы, возможно, пожелают использовать различные методы, включая подготовку таблицы с указанием каждого комментария и того, как он был рассмотрен. В такой таблице комментарии могли бы быть сгруппированы в кластеры по определенным проблемам с объяснением того, как они были рассмотрены, или по каждому комментарию можно было бы представить письменный ответ.

93. Комитет отмечает, что, хотя этот пункт действительно предусматривает, что Стороны могут составить таблицу, в которой все комментарии, полученные от представителей общественности, будут сгруппированы в кластеры, из него также четко следует, что в таблице должен быть разъяснен порядок рассмотрения комментариев. Это означает, что если государственный орган согласился с комментарием по существу, то он должен объяснить, каким образом это отражено в принятом решении. И наоборот, если государственный орган отклонил комментарий по существу, то он должен объяснить причины, по которым он это сделал. Если государственный орган согласился с содержанием комментария лишь частично, то он должен объяснить, что было учтено в его последующем решении, а что не принято во внимание. Для тех элементов, которые не были приняты по существу, государственный орган должен четко и достаточно подробно объяснить, почему они не были приняты.

94. В этой связи Комитет подчеркивает, что независимо от того, решит ли компетентный государственный орган дать письменный ответ на каждый полученный комментарий или сгруппировать комментарии в кластеры по определенным проблемам, он все равно должен продемонстрировать четким, прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом был учтен каждый полученный комментарий<sup>73</sup>.

95. По этой же причине будет недостаточно, если представители общественности, представившие письменные комментарии, получат индивидуальный письменный ответ, но этот ответ не будет предан гласности. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2013/98 (Литва): «Хотя направление индивидуального письма каждому представителю общественности, представившему замечания, может быть дополнительной хорошей практикой, такие индивидуальные “частные” ответы не могут соответствовать требованию пункта 9 статьи 6 в отношении публичного информирования о причинах, положенных в основу решения, а также о том, каким образом в нем были отражены замечания общественности»<sup>74</sup>.

96. Как отмечалось в пункте 89 выше, четким, прозрачным и отслеживаемым образом было продемонстрировано, что комментарии лишь двух (организация «ЭКО-УНИА» и Клуб натуралистов Польши) из 10 организаций и частных лиц, представивших комментарии в ходе национальной процедуры публичных консультаций, были учтены должным образом. Хотя, возможно, компетентный орган направил индивидуальные письменные ответы другим восьми организациям и частным лицам, с учетом упомянутых выше выводов Комитета по сообщению АССС/С/2013/98 (Литва) этого недостаточно для выполнения требований Конвенции.

97. Что касается документа, в котором, как утверждает соответствующая Сторона, подробно рассматриваются комментарии, полученные в ходе национальной процедуры публичных консультаций (см. пункт 87 выше), то, как уже отмечалось в пункте 90 выше, в случае подавляющего большинства комментариев колонка «Обоснованность» остается полностью пустой, и они лишь помечены буквами А–G.

98. В случае комментариев, принятых полностью или частично, это означает, что отследить, как комментарии, помеченные только буквой, были отражены в принятом решении, невозможно. В случае же комментариев, которые были отклонены полностью или частично, невозможно с большей или меньшей степенью

<sup>73</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.П.Е.3., с. 156; и Маастрихтские рекомендации, п. 179.

<sup>74</sup> ECE/MP.PP/C.1/2021/15, п. 143.

определенности установить конкретные причины, по которым были отклонены помеченные только буквой комментарии.

99. В свете вышесказанного Комитет приходит к выводу, что, не продемонстрировав четким, прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом были учтены все комментарии, представленные общественностью в контексте национальной процедуры консультаций по поправке к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства, соответствующая Сторона не выполнила статью 7, рассматриваемую в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

#### *Процедура трансграничных консультаций*

100. Комментарии, полученные в контексте процедуры трансграничных консультаций, были классифицированы в соответствии с категориями, перечисленными в пункте 28 выше. Согласно документам, имевшимся в распоряжении Комитета, в рамках трансграничных консультаций было получено в общей сложности 1099 комментариев<sup>75</sup>. Комментарии, полученные от 33 субъектов, были сведены в таблицу в документе под названием «Метод рассмотрения комментариев и предложений по поправке к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства в случае трансграничного воздействия на окружающую среду»<sup>76</sup>. Ответ компетентного органа на комментарии, полученные от этих 33 субъектов, изложен в документе под названием «Обоснованность предложений в отношении проекта поправки к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства»<sup>77</sup>.

101. Однако в отношении остальных комментариев, полученных от общественности, соответствующая Сторона не представила Комитету никаких доказательств того, были ли они должным образом учтены Любушским воеводством и если да, то каким образом.

102. Примечательно, что согласно статистической таблице, подготовленной Любушским воеводством по итогам трансграничных консультаций<sup>78</sup>, все 1070 комментариев, полученных от частных лиц в контексте этих консультаций, были отнесены к категории «D» как «противоречащие политике правительства воеводства» и поэтому «оставлены без внимания» (см. пункт 28 выше). Несмотря на просьбу Комитета к соответствующей Стороне «представить английский перевод положений политики воеводства, которым противоречат эти комментарии»<sup>79</sup>, она не сделала этого.

103. В свете вышесказанного Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не смогла продемонстрировать четким, прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом были учтены 1070 комментариев, полученных от частных лиц в контексте трансграничных консультаций.

104. Ссылаясь на соображения, изложенные в пунктах 82–83 и 93–94 выше, Комитет считает, что, не продемонстрировав четким, прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом были учтены все комментарии, представленные общественностью в контексте процедуры трансграничных консультаций по поправке к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства, соответствующая Сторона не выполнила статью 7, рассматриваемую в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

<sup>75</sup> Сообщение, приложение 2, с. 5.

<sup>76</sup> Там же, приложение 2, с. 6

<sup>77</sup> Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, сс. 1–2.

<sup>78</sup> Сообщение, приложение 2, с. 5.

<sup>79</sup> Письмо с вопросами Комитета, адресованное соответствующей Стороне и автору сообщения, 11 марта 2021 года, вопрос 2, адресованный соответствующей Стороне.

### Пункт 3 статьи 9 — доступ экологических организаций и частных лиц к правосудию

105. В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие установленным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия государственных органов.

106. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия)<sup>80</sup> и АССС/С/2006/18 (Дания)<sup>81</sup>, хотя в пункте 3 статьи 9 говорится об «установленных в ... национальном законодательстве критериях, если таковые существуют», Конвенция не определяет этих критериев. Конвенция, скорее, допускает гибкость в определении того, какие представители общественности могут иметь доступ к правосудию. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет пояснил, что «Конвенция не препятствует Стороне применять общие критерии законного интереса или демонстрации существенной личной заинтересованности ... при условии, что применение этих критериев не приводит к эффективному лишению всех или почти всех представителей общественности возможности оспаривать действия или бездействие»<sup>82</sup>, которые противоречат национальному законодательству, касающемуся окружающей среды. В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет отметил, что «установленные в национальном законодательстве критерии, если таковые существуют», должны быть такими, чтобы доступ к процедуре пересмотра обеспечивался на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности<sup>83</sup>.

107. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет также отметил: «При оценке того, соблюдает ли та или иная Сторона пункт 3 статьи 9, Комитет уделяет внимание общей картине, т. е. тому, насколько сильно национальное законодательство блокирует любые действия широкой общественности, включая природоохранные организации, или же в их распоряжении имеются правовые средства, позволяющие им оспорить то или иное действие или бездействие»<sup>84</sup>. При такой оценке пункт 3 статьи 9 следует рассматривать в совокупности со статьями 1–3 Конвенции и в свете провозглашенной в преамбуле цели, согласно которой «эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона»<sup>85</sup>.

108. Что касается утверждений в отношении пункта 3 статьи 9 в настоящем деле, то автор сообщения и соответствующая Сторона представили Комитету следующие десять постановлений:

а) Постановление № IV SA/Wa 338/05 Варшавского районного административного суда по иску одного фонда в отношении решения одного из муниципалитетов «Об отлове бездомных животных»<sup>86</sup>;

б) Постановление № II OSK 1457/05 Высшего административного суда по иску одного фонда в отношении решения муниципалитета города Карчев VII/47/2003 о защите животных<sup>87</sup>;

<sup>80</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пп. 29–37.

<sup>81</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, пп. 29–31.

<sup>82</sup> Там же, п. 31.

<sup>83</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, п. 36.

<sup>84</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, п. 30.

<sup>85</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, п. 34; и ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, п. 30.

<sup>86</sup> Сообщение, приложение 3; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 3.

<sup>87</sup> Сообщение, приложение 4; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 4.

c) Постановление № II OSK 1736/09 Высшего административного суда по иску частного лица в отношении решения муниципалитета по местному плану территориально-пространственного развития<sup>88</sup>;

d) Постановление № II SA/Bk 171/10 Белостокского районного административного суда по иску одной НПО в отношении решения муниципалитета по местному плану территориально-пространственного развития<sup>89</sup>;

e) Постановление № II OSK 40/10 Высшего административного суда по иску одной ассоциации в отношении решения № XLII/1299/2008 муниципалитета Варшавы, касающегося местного плана территориально-пространственного развития<sup>90</sup>;

f) Постановление № II SA Go 833/13 Районного административного суда в городе Гожув-Велькопольски по иску частного лица в отношении плана территориально-пространственного развития воеводства<sup>91</sup>;

g) Постановление № IV SA/Wa 558/07 Варшавского районного административного суда по иску двух частных лиц в отношении решения № 65/2004 сеймика Мазовецкого воеводства о принятии плана территориально-пространственного развития Мазовецкого воеводства<sup>92</sup>;

h) Постановление № II SA Kt 1092/10 Административного суда воеводства в Кракове по иску трех частных лиц в отношении решения воеводства об экспроприации имущества<sup>93</sup>;

i) Постановление № II OSK 647/14 Высшего административного суда по иску частного лица в отношении решения № XXII/191/12 Любушского воеводства о внесении поправки в план территориально-пространственного развития Любушского воеводства<sup>94</sup>;

j) Постановление № II OSK 1598/13 Высшего административного суда по иску муниципалитета города Губин в отношении решения № XXII/191/12 Любушского воеводства о внесении поправки в план территориально-пространственного развития Любушского воеводства<sup>95</sup>.

109. Комитет отмечает, что из десяти представленных ему по данному делу постановлений лишь четыре касаются доступа к правосудию в отношении планов территориально-пространственного развития воеводств (см. пункт 108 f), g), i) и j) выше). Комитет рассматривает ниже утверждения автора сообщения, касающиеся доступа природоохранных НПО и других представителей общественности к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, в свете этих четырех постановлений.

#### *Природоохранные неправительственные организации*

110. Что касается доступа природоохранных НПО к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств, то Комитет отмечает, что ни одно из постановлений, перечисленных в пункте 108 выше, не касается какого-либо иска, поданного природоохранной НПО в отношении планов территориально-пространственного развития воеводств.

<sup>88</sup> Сообщение, приложение 5.

<sup>89</sup> Сообщение, приложение 6; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 5.

<sup>90</sup> Сообщение, приложение 7; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 2.

<sup>91</sup> Сообщение, приложение 8.

<sup>92</sup> Сообщение, приложение 9; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 8 апреля 2021 года, приложение 1.

<sup>93</sup> Сообщение, приложение 10.

<sup>94</sup> Ответ соответствующей Стороны на сообщение, приложение.

<sup>95</sup> Там же, приложение.

111. Хотя Комитет имеет в своем распоряжении два судебных постановления по искам НПО в отношении местных планов территориально-пространственного развития (см. подпункты d) и e) пункта 108 выше), местные и воеводские планы территориально-пространственного развития имеют согласно законодательству соответствующей Стороны различные правовые функции и последствия. Более того, в правовой системе соответствующей Стороны законодательные положения, предусматривающие доступ к правосудию в отношении актов муниципалитетов (включая планы территориально-пространственного развития) (статья 101 Закона о самоуправлении муниципалитетов), отличаются от положений, предусматривающих доступ к правосудию в отношении актов на уровне воеводств (статьи 90 и 91 Закона о самоуправлении воеводств).

112. Поэтому из постановлений, касающихся доступа природоохранных НПО к правосудию для оспаривания местных планов территориально-пространственного развития, Комитет не может сделать вывод о том, какова может быть позиция судов в отношении оспаривания природоохранными НПО планов территориально-пространственного развития воеводств.

113. В свете вышеизложенного Комитет считает, что в контексте данного сообщения его автор не смог обосновать свое утверждение о том, что соответствующая Сторона в нарушение пункта 3 статьи 9 Конвенции не обеспечивает природоохранным НПО доступ к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств.

#### *Частные лица*

114. Прежде всего, Комитет отмечает, что предусмотренное в пункте 3 статьи 9 обязательство обеспечивать представителям общественности доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, не требует, чтобы при каждом таком оспаривании представители общественности обязательно добивались успеха по существу своих претензий.

115. В данном деле Комитету представлены три судебных постановления, в которых частные лица пытались оспорить планы территориально-пространственного развития воеводств (см. подпункты f), g) и i) пункта 108 выше). Эти три постановления вынесены за девятилетний период, начиная с постановления № IV SA/Wa 558/07 в 2007 году и заканчивая постановлением № II OSK 647/14 в 2015 году. В каждом случае истцы в конечном итоге не смогли добиться удовлетворения своих претензий.

116. Однако Комитет отмечает, что в своем постановлении № II OSK 647/14 от 2015 года Высший административный суд заявил: «Принимая во внимание положения Закона о территориально-пространственном планировании и развитии, нельзя априори исключать возможность нарушения прав или законных интересов владельцев недвижимого имущества, которое расположено на территории, охватываемой планом территориально-пространственного развития воеводства»<sup>96</sup>.

117. С учетом вышеприведенного заявления Высшего административного суда, Комитет не понимает, каким образом эти вынесенные за девятилетний период три постановления, в которых были отклонены иски частных лиц в отношении плана территориально-пространственного развития воеводства, свидетельствуют о систематическом характере непредоставления частным лицам, оспаривающим такие планы, доступа к правосудию в нарушение пункта 3 статьи 9 Конвенции.

118. В свете вышеизложенного Комитет считает, что в контексте данного сообщения его автор не смог обосновать свое утверждение о том, что соответствующая Сторона в нарушение пункта 3 статьи 9 Конвенции не обеспечивает частным лицам доступ к правосудию для оспаривания планов территориально-пространственного развития воеводств.

<sup>96</sup> Там же, приложение, с. 9.

## **IV. Выводы и рекомендации**

119. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

### **A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения**

120. Комитет считает, что, не продемонстрировав четким, прозрачным и отслеживаемым образом, как должным образом были учтены все комментарии, представленные общественностью в контексте национальной и трансграничной процедур консультаций по поправке к плану территориально-пространственного развития Любушского воеводства, соответствующая Сторона не выполнила статью 7, рассматриваемую в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

### **B. Рекомендации**

121. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон и отмечая согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в подпункте б) пункта 36 приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры для обеспечения того, чтобы при применении национальных или трансграничных процедур участия общественности в отношении планов территориально-пространственного развития воеводств, на которые распространяется сфера действия статьи 7 Конвенции, государственные органы четким, прозрачным и отслеживаемым образом демонстрировали, как должным образом были учтены все комментарии, полученные от общественности.

---