



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 23/22

Luksemburg, 3 lutego 2022 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-121/21
Czechy/Polska (Kopalnia Turów)

Rzecznik generalny Priit Pikamäe: przedłużając o sześć lat termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w kopalni Turów bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowiska, Polska naruszyła prawo Unii

Kopalnia odkrywkowa węgla brunatnego Turów znajduje się na terytorium Polski w pobliżu granicy z Czechami i Niemcami. W 1994 r. właściwe organy polskich władz udzieliły PGE Elektrownia Bełchatów S.A., obecnie PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. („operator”), koncesji na prowadzenie działalności wydobywczej w tej kopalni do dnia 30 kwietnia 2020 r.

Na podstawie polskiej ustawy z 2008 r.¹ termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego może zostać jednokrotnie wydłużony do sześciu lat bez przeprowadzania jakiegokolwiek oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli wydłużenie to jest uzasadnione racjonalną gospodarką złożem oraz nie wiąże się to z rozszerzeniem zakresu koncesji.

W dniu 24 października 2019 r. operator złożył wniosek o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji o sześć lat. W dniu 21 stycznia 2020 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na dalszej eksploatacji złoża węgla brunatnego do 2044 r. („decyzja OOS”), a w dniu 23 stycznia 2020 r. nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. W dniu 24 stycznia 2020 r. operator dołączył tę decyzję OOS do swojego złożonego w 2019 r. wniosku o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji wydobywczej. Decyzją z dnia 20 marca 2020 r. polski Minister Klimatu udzielił koncesji na wydobywanie węgla brunatnego do 2026 r.

Stwierdziwszy, że udzielając tej koncesji, Polska dopuściła się szeregu naruszeń prawa Unii, Czechy wniosły w dniu 30 września 2020 r. sprawę do Komisji Europejskiej². W dniu 17 grudnia 2020 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której zarzuciła Polsce szereg naruszeń prawa Unii. W szczególności Komisja uznała, że przyjmując przepis pozwalający na przedłużenie do sześciu lat terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, państwo to naruszyło dyrektywę w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³.

¹ Ustawa 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 (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227).

² Zgodnie z art. 259 każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uzna, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów. Zanim państwo członkowskie wnieśli przeciwko innemu państwu członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji. Komisja wydaje uzasadnioną opinię, po umożliwieniu zainteresowanym państwom przedstawienia, zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności, uwag pisemnych i ustnych.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1) („dyrektywa OOS”).

Uznawszy, że Polska dopuściła się naruszenia prawa Unii⁴, Czechy wniosły w dniu 26 lutego 2021 r. do Trybunału Sprawiedliwości⁵ o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶.

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Priit Pikamäe zauważył przede wszystkim, że przedmiot zawistego sporu powinien zostać ograniczony, co do zasady, do sytuacji ustawowej i administracyjnej istniejącej w chwili wniesienia przez Czechy sprawy do Komisji. Przyjęcie takiego podejścia nie wyklucza, że za istotne można by uznać również określone okoliczności faktyczne zaistniałe po tej dacie. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, to uwzględnienie późniejszych okoliczności faktycznych jest możliwe jedynie wyjątkowo, a mianowicie gdy okoliczności te mają taki sam charakter co zarzucane zachowanie lub nie zmieniają znacząco istoty zarzucanego czynu.

Następnie, **odnośnie do przedłużenia o sześć lat koncesji na wydobywanie węgla brunatnego bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko**, rzecznik generalny przeanalizował, czy państwo członkowskie może w drodze ustawodawczej zezwolić właściwym organom władz na powstrzymanie się od przyjęcia szeregu środków administracyjnych związanych z koncesją na prowadzenie działalności wydobywczej. Podniósł on w tym względzie, że **w przypadku kopalni mających powierzchnię porównywalną do powierzchni kopalni Turów istnieje, ze względu na sam ich charakter, prawdopodobieństwo spowodowania znaczących skutków w środowisku i muszą one bezwzględnie podlegać ocenie ich oddziaływania na środowisko**. Ponadto ustanowiony w dyrektywie OOŚ wymóg przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ma zastosowanie nie tylko wówczas, gdy należy wydać zezwolenie *pierwotne*, ale również w przypadku *niektórych decyzji związanych z tym pierwotnym zezwoleniem*. Wynika stąd, że jednokrotne przedłużenie terminu obowiązywania koncesji na prowadzenie działalności wydobywczej o sześć lat stanowi przedsięwzięcie, które wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W zakresie, w jakim to **polskie uregulowanie** skutkuje *całkowitym i definitywnym* wyłączeniem z obowiązku dokonania takiej „oceny oddziaływania” wszystkich kopalni, bez należytego uwzględnienia swoistych cech charakterystycznych każdego przedsięwzięcia mogących mieć znaczące skutki dla środowiska, **należy uznać je za niezgodne z wymogami wynikającymi z dyrektywy OOŚ**. Ponadto, zdaniem rzecznika generalnego, to **polskie uregulowanie narusza wymogi proceduralne⁷ w dziedzinie oceny oddziaływania na środowisko**. Wreszcie, rzecznik generalny podniósł, że **przyjęte w lipcu 2021 r. zmiany ustawodawcze**, na mocy których w przyszłości jednokrotne przedłużenie o sześć lat terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego bez

⁴ Naruszenie to ma dotyczyć ww. dyrektywy OOŚ, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26) oraz wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy.

⁵ Bardzo rzadko zdarza się, że jedno z państw członkowskich wnosi skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przeciwko innemu państwu członkowskiemu. To dziewiąty taki przypadek w historii Trybunału (odnośnie do sześciu pierwszych z nich zob. komunikat prasowy nr [131/12](#), do siódmego – komunikat prasowy nr [75/19](#), zaś do ósmego – komunikat prasowy nr [9/20](#)).

⁶ W oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-121/21 („ostateczny wyrok”) Czechy zwróciły się do Trybunału, w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych (sprawa C-121/21 R), o nakazanie Polsce niezwłocznego zaprzestania wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów. Postanowieniem z dnia 21 maja 2021 r. („postanowienie w sprawie środka tymczasowego”, zob. też komunikat prasowy nr [89/21](#)) wiceprezes Trybunału uwzględniła ten wniosek Czech do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku. Uznawszy, że Polska nie uczyniła zadość zobowiązaniom nałożonym na nią tym postanowieniem, Czechy wniosły, w dniu 7 czerwca 2021 r., o zasądzenie od Polski na rzecz budżetu Unii okresowej kary pieniężnej w wysokości 5 mln EUR dziennie za uchybienie jej zobowiązaniom. Polska natomiast złożyła wniosek zmierzający do uchylenia tego postanowienia. Postanowieniem z dnia 20 września 2021 r. (zob. też komunikat prasowy nr [159/21](#)) wiceprezes Trybunału oddaliła ten wniosek Polski i zobowiązała to państwo członkowskie do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 000 EUR dziennie, począwszy od dnia doręczenia Polsce tego postanowienia, aż do chwili, w której wspomniane państwo członkowskie zastosuje się do treści postanowienia w sprawie środka tymczasowego.

⁷ Chodzi tu w szczególności o ciążący na wykonawcy obowiązek przygotowania i przedstawienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, obowiązek skonsultowania się z organami, których przedsięwzięcie może dotyczyć, a także zapewnienie publicznego dostępu do informacji dotyczących przedsięwzięcia, w tym do procesu podejmowania decyzji.

przeprowadzenia uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko nie będzie możliwe, **nie mogą zostać uwzględnione w tym postępowaniu** bez nieuzasadnionej zmiany przedmiotu sporu.

W odniesieniu od nieopublikowania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego do 2026 r. i niepodania jej do wiadomości Republice Czeskiej w zrozumiałej formie, rzecznik generalny jest zdania, że ze względu na to, iż obowiązki informacyjne zostały ustanowione w celu umożliwienia skutecznego odwołania się od decyzji, do których się one odnoszą, **informacje podawane do wiadomości społeczeństwa i organów władz sąsiednich państw członkowskich narażonych na oddziaływanie danego przedsięwzięcia na środowisko powinny być kompletne i zrozumiałe**. Z tego względu stwierdził on, że „treść decyzji” zezwalającej na prowadzenie działalności wydobywczej w kopalni Turów, przeznaczona do podania do wiadomości społeczeństwa i tych organów władz krajowych nie może obejmować wyłącznie decyzji o przedłużeniu terminu obowiązywania koncesji, lecz musi obejmować wszystkie dokumenty, które stanowią istotę tejże koncesji. Jedynie taki środek może bowiem umożliwić społeczeństwu i organom władz sąsiednich państw członkowskich zrozumienie zakresu tej decyzji administracyjnej i, w razie potrzeby, zareagowanie na nią w odpowiedni sposób i we właściwym czasie. **Polska dopuściła się ponadto naruszenia prawa Unii ze względu na to, że podała tę koncesję do wiadomości Czech dopiero pięć miesięcy po jej przyjęciu**, a i to w niekompletny sposób. Okres pięciu miesięcy, który zajęło samo tylko podanie rozpatrywanej koncesji do wiadomości, stanowi bowiem znaczne opóźnienie, jeśli weźmie się pod uwagę z jednej strony istotne wchodzące w grę interesy, a z drugiej strony czysto administracyjny charakter takiego zadania, które wymaga jedynie zwykłego przekazania dokumentów. **Ponadto taki brak opublikowania stanowi naruszenie obowiązku⁸ zapewnienia publicznego dostępu do pozwoleń mających znaczny wpływ na środowisko** albo poprzez ich bezpośrednią publikację, albo opublikowanie informacji o tym, gdzie społeczeństwo może wystąpić o udostępnienie takiego pozwolenia.

Wreszcie rzecznik generalny stwierdził, że nie udzielając kompletnych informacji związanych z procedurą wydawania decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności wydobywczej do 2026 r., **Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z zasady lojalnej współpracy⁹**. Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do wzajemnego wsparcia w celu zapewnienia realizacji celów Unii. Oznacza to w szczególności obowiązek podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa pochodnego, ale również powstrzymanie się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zdaniem rzecznika generalnego **spóźnione i niekompletne przekazanie przez Polskę żądanych informacji, w połączeniu z odmową ustosunkowania się do kierowanych przez Czechy próśb o wsparcie, nie spełnia wymogów ducha solidarności, współpracy i wzajemnego wsparcia między państwami członkowskimi**, ustanowionych w prawie Unii z myślą o skutecznym urzeczywistnieniu celu ochrony środowiska.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku.

Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

⁸ Ustanowionego w art. 7 dyrektywy 2003/4.

⁹ Wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106.