1.9. Suinteresuotos visuomenės teisė kreiptis į teismą

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
El. paštas r.markoviene@mruni.eu
Rūta Slidžiauskaitė-Maskoliūnė
El. paštas r.slidziauskaite@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-24-01-09

Santrauka. *Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Orhuso konvencija) 9 straipsnio 3 dalyje šalys įpareigojamos užtikrinti teisminę apsaugą dėl aplinkosaugos teisės pažeidimų, tačiau leidžiama nustatyti nacionalinius kriterijus šiai teisei įgyvendinti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo aiškinimu, šios nuostatos turi būti suderintos su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, užtikrinančiu veiksmingą teisinę gynybą. Lietuvoje ilgą laiką nebuvo sudaryta galimybių suinteresuotos visuomenės atstovams savarankiškai ginčyti su aplinka susijusius norminius aktus. 2021 m. priimtu Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimu, išplėtusiu teisę kreiptis į teismus, tiesiogiai įgyvendintos Orhuso konvencijos nuostatos ir išspręstos Europos Komisijos identifikuotos Lietuvos teisės problemos. Šis teisės aktas sustiprino nevyriausybinių organizacijų galimybes ginti aplinkosaugos interesus, tačiau kartu iškėlė klausimų dėl jo praktinio įgyvendinimo. Pastaraisiais metais Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pradėti plėtoti kriterijai, pagal kuriuos vertinama suinteresuotos visuomenės organizacijų teisė kreiptis į teismus dėl aplinkosaugos srities norminių administracinių aktų teisėtumo.*

Reikšminiai žodžiai: *teisė gauti informaciją, Orhuso konvencija, suinteresuota visuomenė, norminiai teisės aktai, aplinkosauga.*

Įvadas

Europos Sąjungos sutarties[1] 19 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[v]alstybės narės numato teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse“. Ši nuostata pabrėžia valstybių narių ir jų institucijų pareigą pasirūpinti, kad piliečiai galėtų veiksmingai ginti savo teises. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos[2] (toliau – Chartija) 47 straipsnyje pabrėžiama, jog kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme. Šios nuostatos yra esminės, siekiant užtikrinti demokratinės valstybės funkcionavimą ir teisinės valstybės principą. Europos

1 Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija, OL C 115/13, 2008 5 9, p. 15.

2 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, OL C 202, 2016 6 7, p. 389–405.

Sąjungos (toliau – ES) teisės sistemai taip pat priklauso ES sudaryti tarptautiniai susitarimai, tarp kurių ypatingą vietą užima Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Orhuso konvencija)[3], ratifikuota 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB[4]. Orhuso konvencijoje įtvirtinti vadinamieji 3 ramsčiai – teisė gauti informaciją apie aplinką, teisė dalyvauti priimant sprendimus aplinkosaugos srityje ir teisė kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) yra konstatavęs, jog Orhuso konvencija yra privaloma visoms ES valstybėms narėms[5].

Teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais įgyvendinimas kelia tam tikrų iššūkių daugeliui ES valstybių narių (tai matyti visų pirma iš gausios ESTT jurisprudencijos). Šis klausimas aktualus ir Lietuvos Respublikoje. Nevyriausybinės organizacijos, veikiančios aplinkosaugos srityje, nuolat pabrėžia, jog joms trūksta galimybių teismo tvarka ginčyti valdžios institucijų sprendimus aplinkosaugos klausimais[6].

1.9.1. Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalis ir Lietuvos nacionalinės teisės pakeitimai

Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog „<...> kiekviena Šalis užtikrina, kad visuomenės atstovai, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų administracine arba teismo tvarka kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų ar neveikimo užginčijimo“.

ESTT yra nurodęs, jog Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalis ir Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis turi būti aiškinami kartu taip, kad „valstybės narės įpareigojamos užtikrinti veiksmingą Sąjungos teisės, visų pirma aplinkos teisės nuostatų, suteiktų teisių teisminę apsaugą“. Be to, ESTT pažymėjo, kad „Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje numatyta teisė apskųsti būtų neveiksminga, netgi prarastų prasmę, jeigu reikėtų pripažinti, kad, nustačius tokius kriterijus, tam tikroms „visuomenės atstovų“ kategorijoms, ypač „suinteresuotos visuomenės atstovams“, kaip

3 Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, *Valstybės žinios*, 2001-08-24, Nr. 73-2572.

4 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu (2005/370/EB), OL L 124, 2005 5 17, p. 1–3.

5 Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) 2011 m. kovo 8 d. sprendimas byloje *Lesoochranarske zoskupenie VLK prieš Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, EU:C:2011:125, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0240; Teisingumo Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas byloje *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation prieš Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CN0664.

6 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 112 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAP/8c7113a1d0aa11ea8f4ce1816a470b26/94785fb78e90005c82371b97a4df71bd/.

aplinkos apsaugos organizacijos, nebūtų suteikta jokia teisė apskųsti“[7]. Taigi, nors Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybė nacionalinės teisės aktuose nustatyti kreipimosi į teismus sąlygas, su Konvencija būtų nesuderinamas nustatymas tokių sąlygų, kurios sudarytų kliūtis aplinkosaugos organizacijoms ar kitiems visuomenės atstovams efektyviai ginčyti veiksmus ar neveikimą, kuriais pažeidžiamos ES aplinkos teisės nuostatos.

Lietuvos Respublikos teisinis reguliavimas, susijęs su teisės kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais užtikrinimu, nuolat tobulinamas. Vienas naujausių esminių pakeitimų – 2021 m. gegužės 27 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 112 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIV-364[8] (įsigaliojo nuo 2021 m. liepos 2 d.), kuriuo siekta tiesiogiai įgyvendinti Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies nuostatas, kreipiantis į teismą dėl su aplinka susijusio norminio administracinio akto ginčijimo.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 112 straipsnyje nustatytas subjektų, kurie gali kreiptis į teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo, sąrašas. Iki minėto pakeitimo ABTĮ nebuvo nustatyta suinteresuotos visuomenės teisė teikti abstraktų pareiškimą ištirti su aplinka susijusio norminio administracinio akto teisėtumą. Suinteresuotos visuomenės atstovai galėjo prašyti individualų ginčą nagrinėjančio teismo kreiptis dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo, grįsdami tokio akto sąsają su jų nurodomais aplinkos teisės nuostatų pažeidimais. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) praktika šiuo aspektu buvo aiškiai suformuota pabrėžiant, kad ta sąsaja turi būti tiesioginė, o ginčijamas norminis administracinis aktas – taikytinas sprendžiant konkretų individualų ginčą[9]. LVAT yra konstatavęs, kad „tam, jog būtų pradėta norminio administracinio akto teisėtumo patikros byla, turi būti nustatyta, kad šis norminis teisės aktas realiai buvo pritaikytas ir tokiu būdu nulėmė realų ar tariamą asmens teisių pažeidimą. Taigi ir asmens teisių pažeidimas turi būti siejamas su teisės akte numatytų elgesio taisyklių realiu pritaikomumu, o ne vien su teisės akto buvimu.“[10]

Taigi minėtas įstatymo pakeitimas suteikė galimybę nevyriausybinėms organizacijoms ir kitiems suinteresuotiems asmenims aktyviau ginti savo teises aplinkosaugos srityje, tačiau kartu kelia ir tam tikrų klausimų, kaip šie teisinio reguliavimo pokyčiai atsispindės teismų praktikoje.

---

7 Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas byloje *Wasserleitungsvernad Nordliches Burgenland*, C-197/18, EU:C:2019:824, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0197.

8 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 112 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIV-364, TAR, 2021-06-09, Nr. 13172.

9 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012 sausis–birželis, p. 825, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat_biuletenis_23.pdf/.

10 *Ibid*.

1.9.2. Problemų, susijusių su Orhuso konvencijos įgyvendinimu, sprendimas

Valstybės narės, nustatydamos procesines teisminės gynybos taisykles, privalo laikytis Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintų teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą reikalavimų[11]. Remiantis ESTT išaiškinimais, Orhuso konvencijoje įtvirtintos teisės taikomos tik „visuomenės atstovams, atitinkan[tiems] nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus"[12]. Be to, Orhuso konvencijos nuostatos, reglamentuojančios teisę kreiptis į teismus (9 straipsnio 1, 2 ir 3 dalys) turi skirtingą teisinę galią. ESTT yra patvirtinęs, kad Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalis neveikia tiesiogiai[13].

ESTT jurisprudencijoje patvirtinama ir galima skirtinga teisių apimtis skirtingose valstybėse narėse. ESTT yra nurodęs, kad asmenims, kurie nepriklauso „suinteresuotos visuomenės" grupei, teisė kreiptis į teismą gali būti taikoma platesne apimtimi, jei nacionalinės teisės aktai suteikia visuomenei daugiau teisių dalyvauti sprendimų priėmimo procese, kaip tai leidžiama pagal Orhuso konvencijos 3 straipsnio 5 dalį[14]. Tokios palankesnės nacionalinės priemonės, užtikrinančios platesnį visuomenės dalyvavimą ir teises, gali tapti pagrindu teisminiams skundams, patenkantiems į Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies taikymo sritį. ESTT taip pat yra nurodęs, kad valstybės narės, naudodamosi diskrecija, gali nustatyti tam tikrus procesinius kriterijus, kuriuos būtina įvykdyti, norint pateikti skundą pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį[15]. Vis dėlto šie kriterijai turi būti suderinti su Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintais teisminės gynybos principais.

Lietuvoje ilgą laiką nebuvo suteikiama galimybių aplinkosaugos organizacijoms teisme ginčyti su aplinka susijusius norminius administracinius aktus, kurie gali turėti poveikį jų interesams aplinkosaugos srityje. Iki 2021 m. liepos 2 d. galiojusioje ABTĮ 112 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta, kad kreiptis į administracinį teismą prašydami ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas. Nurodyti subjektai taip pat turėjo teisę kreiptis į administracinį teismą, prašydami ištirti konkrečios bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos priimto bendro pobūdžio teisės

11 Teisingumo Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo byloje *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation prieš Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, 87 punktas, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0664.

12 *Ibid*., 45 punktas.

13 Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) 2011 m. kovo 8 d. sprendimo byloje *Lesoochranarske zoskupenie VLK prieš Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, EU:C:2011:125, 45 ir 51 punktai, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0240.

14 Teisingumo Teismo 2021 m. sausio 13 d. sprendimo byloje *Europos Komisija prieš Slovėnijos Respubliką*, C-826/18, OL C 155, 2019 5 6, 47 ir 48 punktai, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CA0826.

15 Teisingumo Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo byloje *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation prieš Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, *supra note*, 11, 86 punktas.

akto teisėtumą. Be to, prašyti administracinio teismo pradėti tyrimą, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turėjo teisę asmenys, taip pat kiti viešojo administravimo subjektai, įskaitant valstybės tarnautojus ir pareigūnus, kai jie mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti, kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo (ABTĮ 113 straipsnio 1 dalis).

Europos Komisija, išanalizavusi Lietuvos teisės normas, padarė išvadą, kad sąlygos kreiptis į teismą dėl aplinkos apsaugos klausimų yra labai apsunkintos tais atvejais, kai skundžiamas sprendimas yra norminis administracinis aktas, o apribojimai taikomi ne tik nevyriausybinėms organizacijoms, bet ir kitiems pareiškėjams. Europos Komisija laikėsi nuomonės, jog Lietuva pažeidė Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies nuostatas (siejamas su ES sutarties 4 straipsnio 3 dalimi, 19 straipsnio 1 dalimi, Chartijos 47 straipsniu ir 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos[16] 14, 15 ir 16 straipsniais). Dėl tokio netinkamo Orhuso konvencijos įgyvendinimo Europos Komisija buvo pradėjusi prieš Lietuvą formalią ES teisės pažeidimo nagrinėjimo procedūrą Nr. 2020/4026[17] ir įpareigojo Lietuvą pašalinti nustatytus trūkumus teisinės gynybos srityje. 2021 m. gegužės 27 d. priėmus minėtą Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 112 straipsnio pakeitimo įstatymą Nr. XIV-364 (toliau – ABTĮ pakeitimo įstatymas), buvo siekiama tiesiogiai įgyvendinti Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies nuostatas ir išvengti ES teisės pažeidimo konstatavimo. ABTĮ pakeitimo įstatymu buvo papildyta ABTĮ 112 straipsnio 1 dalis: numatyta, kad kreiptis į administracinį teismą prašydami ištirti, ar su aplinka susijęs norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, taip pat turi teisę suinteresuotos visuomenės, kaip ji apibrėžta Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme, atstovai. Pagal Aplinkos apsaugos įstatymo[18] 1 straipsnio 22 punktą suinteresuota visuomenė – tai vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų, kuriems daro arba gali daryti poveikį sprendimai, veiksmai ar neveikimas aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje arba kurie yra suinteresuoti šių sprendimų procesu. Pagal šią apibrėžtį asociacijos ir kiti viešieji juridiniai asmenys (išskyrus valstybės ar savivaldybės, jų institucijų įsteigtus juridinius asmenis), kurie įsteigti teisės aktuose nustatyta tvarka ir skatina aplinkos apsaugą, visais atvejais laikomi suinteresuotais asmenimis.

Minėtas ABTĮ 112 straipsnio 1 dalies pakeitimas, išplėtęs teisę ginčyti norminius administracinius aktus aplinkos apsaugos srityje, sudarė prielaidas Lietuvos teismų praktikos pokyčiams.

16 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos, OL L 206, 1992 7 22, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20130701.

17 Europos Komisijos pranešimas spaudai „Gegužės mėn. sprendimų dėl pažeidimų rinkinys. Svarbiausi sprendimai“, 2020 m. gegužės 14 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/INF_20_859.

18 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, *Lietuvos aidas*, 1992-01-30, Nr. 20-0.

Orhuso konvencija, Lietuvoje ratifikuota 2001 m. liepos 10 d.[19] ir įsigaliojusi nuo 2002 m. balandžio 28 d.[20], turi didelę reikšmę Lietuvos teisės raidai ir jurisprudencijai. Pagal šį tarptautinį susitarimą visuomenei, įskaitant nevyriausybines organizacijas, suteiktos plačios teisės aplinkos srityje, įskaitant teisę kreiptis į teismus ginant aplinkos apsaugos interesus.

Dar 1992 m. sausio 21 d. priimtas Aplinkos apsaugos įstatymas (toliau – AAĮ), kuriame buvo nustatyti aplinkos teisės pagrindai, reglamentavo tam tikras piliečių ir visuomeninių organizacijų teises ginant aplinkosaugos interesus. AAĮ (originali įstatymo redakcija) 7 straipsnio 3 punkte buvo numatyta teisė reikalauti, kad būtų nutrauktas kenksmingas ūkinės veiklos objektų poveikis aplinkai, 8 punkte – reikalauti nubausti asmenis, kaltus dėl kenksmingo poveikio aplinkai, ir pareigūnus, netinkamai vykdančius jiems pavestas aplinkos apsaugos funkcijas. 2001 m. gruodžio 20 d. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 4, 6, 7, 8, 9, 23 straipsnių, II skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 22^1 straipsniu įstatyme Nr. IX-677 [21] AAĮ 7 straipsnis buvo išdėstytas nauja redakcija, jo 8 punkte nustatant piliečių, visuomeninių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų teisę Lietuvos Respublikos įstatymu nustatyta tvarka paduoti skundą (prašymą) reikalauti nubausti asmenis, kaltus dėl kenksmingo poveikio aplinkai, ir pareigūnus, kurių priimti sprendimai ar veiksmai (neveikimas) pažeidė piliečių, visuomeninių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų teises ar įstatymų saugomus interesus. 2010 m. gegužės 28 d. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 7, 8, 9 straipsnių, II skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymu Nr. XI-858[22] buvo padaryta esminių ABTĮ pakeitimų, susijusių su Orhuso konvencijos įgyvendinimu. ABTĮ 1 straipsnio 22 punkte apibrėžta sąvoka „suinteresuota visuomenė“, 7 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad suinteresuota visuomenė turi teisę Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo užginčijant sprendimų, veiksmų ar neveikimo aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje materialinį ar procesinį teisėtumą.

Orhuso konvencijos įgyvendinimui didelę įtaką turėjo ir teismų praktika. Viena iš pirmųjų LVAT nutarčių, kurioje išryškinta Orhuso konvencijos svarba sprendžiant dėl visuomenės teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, buvo priimta 2004 m. sausio 23 d. administracinėje byloje Nr. A^3-11-04. Analizuodamas Orhuso konvencijos 9 straipsnį ir 2 straipsnio 4 ir 5 dalis, teismas išskyrė atvejus, kai visuomenės nariai ir jų asociacijos turi teisę ginčyti aplinkosaugos srityje priimtus sprendimus. LVAT nurodė subjektus, kurie turi teisę kreiptis į teismą:

1) asmuo, manantis, kad jo prašymas suteikti informaciją pagal Orhuso konvencijos

19 Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais ratifikavimo, *Valstybės žinios*, 2001-08-24, Nr. 73-2565.

20 Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2002 m. rugpjūčio 14 d. pranešimas dėl tarptautinių sutarčių įsigaliojimo, *Valstybės žinios*, 2002-08-14, Nr. 80-0.

21 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 4, 6, 7, 8, 9, 23 straipsnių, II skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 22^1 straipsniu įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002-01-09, Nr. 2-49.

22 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 7, 8, 9 straipsnių, II skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2010-06-17, Nr. 70-3472.

4 straipsnį (jame reglamentuota teisė gauti informaciją apie aplinką) nebuvo nagrinėtas, buvo neteisėtai atmestas, buvo iš dalies ar visiškai atsisakyta pateikti informaciją, arba kitais atvejais, kai į prašymą nebuvo deramai atsižvelgta pagal nurodyto straipsnio nuostatas;

2) vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinius įstatymus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos arba grupės, manantys, kad buvo pažeista kokia nors jų teisė, turi teisę kreiptis dėl priimtų sprendimų, siekdami teisiniu ir procesiniu požiūriu užginčyti bet kokio sprendimo teisėtumą, veiksmus arba neveikimą;
3) vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinius įstatymus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos arba grupės, kuriems daro įtaką arba gali daryti įtaką aplinkosaugos srityje priimami sprendimai arba kurie yra suinteresuoti sprendimų priėmimo procesu, turi teisę kreiptis dėl priimtų sprendimų, siekdami teisiniu ir procesiniu požiūriu užginčyti bet kokio sprendimo teisėtumą, veiksmus arba neveikimą;
4) nevyriausybinės organizacijos, padedančios spręsti aplinkosaugos problemas ir veikiančios pagal nacionalinių įstatymų reikalavimus, rodančios suinteresuotumą, turi teisę kreiptis dėl priimtų sprendimų, siekdamos teisiniu ir procesiniu požiūriu užginčyti bet kokio sprendimo teisėtumą;
5) vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinius įstatymus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos arba grupės, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, turi teisę kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų arba neveikimo užginčijimo.

LVAT pažymėjo, jog, sistemiškai analizuojant Orhuso konvencijos 2 straipsnio 5 dalies, 9 straipsnio 2 dalies normas ir ABTĮ 5 straipsnio 3 dalies 3 punkte ir 56 straipsnio 1 dalyje nurodytas teisės normas, yra akivaizdu, kad suinteresuotos visuomeninės organizacijos, padedančios spręsti aplinkosaugos problemas, veikiančios pagal nacionalinių įstatymų reikalavimus, turi teisę ginti viešąjį interesą aplinkosaugos srityje ir tuo tikslu kreiptis į administracinį teismą. Remdamasis nurodytais kriterijais, LVAT pabrėžė, kad visuomeninės organizacijos, kurios pagal nacionalinę teisę yra pripažįstamos suinteresuotomis šalimis aplinkosaugos srityje, turi teisę ginti viešąjį interesą administraciniame teisme.

Vėlesniuose teismų procesiniuose sprendimuose buvo įtvirtinti kriterijai, pagal kuriuos aplinkosaugos organizacijos gali efektyviai naudotis teise ginti viešąjį interesą, nepriklausomai nuo jų įsteigimo datos ar veiklos geografinės apimties (svarbu, kad jos realiai įgyvendintų aplinkos apsaugos tikslus). Vienas iš paminėtinų sprendimų – LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2013 m. rugsėjo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{520}-211/2013, kuris reikšmingai prisidėjo prie kriterijų, taikomų asociacijoms, ginančioms viešąjį interesą, aiškinimo. Teismas šioje byloje pažymėjo, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose asociacijoms nenustatyta jokių specifinių

reikalavimų, kurie apribotų jų teisę kreiptis į teismą dėl viešojo intereso, pavyzdžiui, reikalavimų dėl narių skaičiaus, teritorinės veiklos apimties ar įsisteigimo momento; svarbiausias kriterijus yra ne organizacijos egzistavimo trukmė ar dydis, bet jos gebėjimas realiai atstovauti viešajam interesui. Išplėstinė teisėjų kolegija nusprendė, jog asociacija, nors ji buvo įsteigta neseniai, turi teisę kreiptis į teismą, jei siekia ginti viešąjį interesą aplinkos apsaugos ir kraštotvarkos srityse. Svarbu tai, kad teismas išskyrė būtinybę patikrinti, ar šis teisinis subjektiškumas – teisė ginti viešąjį interesą – iš tikrųjų egzistuoja kreipimosi į teismą metu. Siekdamas nustatyti, ar asociacija atitinka „suinteresuotos visuomenės" statusą pagal Aplinkos apsaugos įstatymą, teismas išskyrė šiuos reikalavimus:

1) asociacija (nevyriausybinė organizacija) turi būti įsteigta teisės aktuose nustatyta tvarka ir veikti pagal Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus;
2) ji turi skatinti aplinkos apsaugą ir padėti spręsti kraštotvarkos problemas.

LVAT taip pat pabrėžė, kad, siekiant įvertinti, ar asociacija iš tikrųjų skatina aplinkos apsaugą, būtina remtis objektyviais kriterijais – t. y. jos įstatų nuostatomis ir faktine veikla aplinkos apsaugos ir kraštotvarkos srityse. Teismas atkreipė dėmesį, kad aplinkosaugos veikla turėtų būti ne tik formaliai deklaruojama, bet ir faktiškai vykdoma, siekiant spręsti konkrečias kraštotvarkos problemas ir skatinti aplinkos apsaugą. Teismas pabrėžė, kad tik faktiškai vykdoma, o ne deklaratyviai nurodyta dokumentuose aplinkosaugos veikla suteikia asociacijai pagrindą ginti viešąjį interesą teisme.

Taigi LVAT 2004 m. sausio 23 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A^{3}-11-04 suformuoti reikalavimai iš esmės sudarė pagrindą identifikuoti asociacijos atitiktį AAĮ nustatytiems suinteresuotos visuomenės kriterijams.

Kitas LVAT praktikoje išryškintas kreipimosi į teismą aplinkosaugos klausimais aspektas –reikalavimas, kad bylos objektas būtų susijęs su aplinkos apsauga. LVAT 2021 m. gegužės 26 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-1115-789/2021 pažymėjo, kad visuomeninės organizacijos, sprendžiančios aplinkosaugos problemas ir atitinkančios nacionalinės teisės aktus, turi teisę ginti viešąjį interesą administraciniame teisme tik tada, kai bylos objektas yra susijęs su aplinkos apsauga (t. y. elementais, tokiais kaip oras, atmosfera, vanduo, dirvožemis, žemė, kraštovaizdis, gamtos objektai, biologinė įvairovė) (šioje nutartyje taip pat pateiktos nuorodos į ankstesnę LVAT praktiką: 2004 m. birželio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A^{7}-720/2004, 2004 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A^{8}-988/2004, 2008 m. vasario 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-039-210/2008, 2011 m. spalio 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A^{525}-2683-2011). Teismas konstatavo, kad leidimas įgyvendinti projektą, darantį poveikį gamtos ištekliams (pvz., medžių šalinimui), laikytinas sprendimu, susijusiu su aplinkos apsauga ir gamtos išteklių naudojimu. Šioje byloje taip pat išryškintas skirtumas, kada pareiškėjas gali kreiptis į teismą remdamasis Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalimi ir kada jis gali inicijuoti teisminį ginčą remdamasis Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalimi. Teismas pažymėjo, kad Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalies nuostata taikytina tik tada, kai sprendimai, veiksmai ar neveikimas

patenka į Orhuso konvencijos 6 straipsnio reguliavimo sritį, t. y. kai planuojama veikla gali turėti didelį poveikį aplinkai ir būtina atlikti poveikio aplinkai vertinimą. Kadangi šioje byloje nebuvo pateikta įrodymų, jog rekonstrukcijos projektas galėtų turėti didelį poveikį aplinkai, pareiškėjo teisė kreiptis į teismą pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalį nebuvo pripažinta. Dėl Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies taikymo teismas pažymėjo, kad ši nuostata nesuteikia tiesioginės teisės kreiptis į teismą, o tik leidžia visuomenės nariams pasinaudoti teisminėmis priemonėmis nacionalinėje teisėje nustatytais pagrindais, jei aplinkosaugos nuostatos buvo pažeistos. Atsižvelgdamas į tai, kad šioje byloje pareiškėjas turėjo teisę kreiptis į teismą pagal nacionalinę teisę, teismas pripažino, jog jis turėjo teisę kreiptis į teismą ir pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį.

Šie teismų praktikos pavyzdžiai iliustruoja, kaip teismai sprendžia suinteresuotos visuomenės statuso klausimą, ginčijant individualius administracinius aktus. Svarbią reikšmę turi asociacijos įstatai, jos faktinė veikla ir pagrindimas, kad ginčo objektas yra susijęs su aplinkos apsauga.

1.9.3. 2021 m. ABTĮ pakeitimu įtvirtinta suinteresuotos visuomenės teisė kreiptis į teismą

Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje (2021 m. gegužės 27 d. redakcija, galiojanti nuo 2021 m. liepos 2 d.) nustatyta suinteresuotos visuomenės teisė kreiptis į administracinį teismą, siekiant įvertinti, ar su aplinka susijęs norminis administracinis aktas atitinka įstatymų arba Vyriausybės teisės aktų reikalavimus. Ši įstatymo nuostata tiesiogiai siejasi su aplinkos teisės įgyvendinimu, užtikrinant tiek materialinių, tiek procedūrinių teisių apsaugą kreipiantis į teismą.

Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 1 punkte apibrėžiama sąvoka „aplinka“, aiškinant aplinkos apibrėžtį teismų praktikoje taip pat pasitelkiamos Orhuso konvencijos nuostatos[23].

Norminis administracinis aktais – tai viešojo administravimo subjekto priimtas daugkartinio taikymo teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo[24] 2 straipsnio 9 punktas). Norminiams administraciniams aktams, susijusiems su aplinkos apsauga, be kita ko, priskirtini ir atitinkami teritorijų planavimo dokumentai[25].

Pakeitus ABTĮ 112 straipsnio 1 dalies nuostatas, pradėta formuoti teismų praktika, kuria aiškinamos kreipimosi į teismus pagal ABTĮ 112 straipsnio 1 dalį sąlygos. LVAT, 2022 m. spalio 5 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eI-14-556/2021 analizuodamas suinteresuotos visuomenės teisę ginčyti norminius administracinius aktus, konstatavo, kad pagal ABTĮ 112 straipsnio

23 LVAT 2024 m. birželio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-5-822/2024.

24 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-09, Nr. 60-1945.

25 LVAT 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-2007/2011, 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1475-556/2015; išplėstinės teisėjų kolegijos 2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017.

1 dalį, aiškinamą kartu su Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 22 punktu, su abstrakčiu pareiškimu dėl su aplinka susijusio norminio administracinio akto (ar jo dalies) atitikties įstatymui ar Vyriausybės norminiam teisės aktui tiesiogiai kreiptis į administracinį teismą gali vienas ar daugiau fizinių arba juridinių asmenų. Toks kreipimasis galimas tik tokiu atveju, kai ginčijamas norminis administracinis aktas, priimtas aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje, daro ar gali daryti poveikį besikreipiančiam asmeniui ar asmenims arba šie asmenys yra suinteresuoti tokio akto procesu.

LVAT, analizuodamas įvairius suinteresuotos asmens teisės kreiptis į teismą aspektus, pirmiausia remiasi Aplinkos apsaugos įstatyme ir kituose teisės aktuose (Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme[26] (toliau – PAV įstatymas), Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme[27] ir kt.) įtvirtinta sąvoka „suinteresuota visuomenė“. Atsižvelgiant į tai, asociacijos ir kiti viešieji juridiniai asmenys, jei jie skatina aplinkos apsaugą, laikomi suinteresuotais asmenimis. Pavyzdžiui, LVAT 2022 m. rugpjūčio 31 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eAS-578-624/2022 atskleidė ir įvertino pareiškėjo asociacijos „Už švarų orą“ atitiktį PAV įstatyme įtvirtintai sąvokai „suinteresuota visuomenė“ ir jos kriterijams. Teismas detaliai išanalizavo pareiškėjo veiklą ir kitus duomenis (kada buvo įsteigta asociacija (pareiškėjas), kas įtvirtinta jos įstatuose, kokie yra pagrindiniai veiklos tikslai (vartotojų, žmogaus ir pilietinių teisių apsauga, taip pat aplinkos apsaugos skatinimas), kokia veikla buvo vykdoma (rinkti gyventojų parašai prieštaraujant statybai, rengti raštai institucijoms, teiktos pastabos dėl išsamaus poveikio aplinkai vertinimo procedūros būtinybės)), atsižvelgė į aktyvų pareiškėjo dalyvavimą atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo procese ir konstatavo, kad pareiškėjas atitinka įstatyme įtvirtintą suinteresuotos visuomenės sąvoką ir atitinkamus kriterijus.

Vis dėlto yra ir teismų praktikos pavyzdžių, kai teismas konstatavo, kad pareiškėjai nepagrindė savo suinteresuotumo aplinkosaugos srityje. LVAT 2022 m. spalio 5 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eI-14-556/2022 LVAT konstatavo, kad pareiškėjo G. B. pareiškime pateikti teiginiai nėra tiesiogiai susiję su aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimu; pareiškėjas nesirėmė jokiomis Orhuso konvencijos nuostatomis ar aplinkos apsaugos teisės aktų nuostatomis, taip pat nepateikė argumentų, pagrindžiančių jo dalyvavimo ginčijamo teisės akto priėmimo procedūroje teisėtumą, t. y. kad tarptautinė, nacionalinė ar ES teisė jam suteikia konkrečias tokio dalyvavimo teises; pareiškėjo suinteresuotumas šiuo atveju nebuvo grindžiamas norminio administracinio akto neigiamu poveikiu aplinkos apsaugai, priešingai – tik asmeniniais turtiniais interesais (žalos padarytai aplinkai atlyginimu), kurie nėra susiję su aplinkos apsauga ar viešojo intereso gynimu; todėl tokiu atveju vien aplinkybė, kad asmuo (pažeidėjas) patenka į norminio teisės akto taikymo sritį ir mano, jog pagal tokį teisės aktą apskaičiuoto žalos aplinkai atlyginimo dydis yra per didelis, nėra pakankama suinteresuotumui pagal ABTĮ 112 straipsnio 1 dalį, siejamą su Aplinkos

26 Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-08-30, Nr. 82-1965.

27 Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1995-12-30, Nr. 107-2391.

apsaugos įstatymo 1 straipsnio 22 punktu, pagrįsti.

Iš esmės analogišką išvadą LVAT padarė ir 2023 m. lapkričio 6 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eI-21-815/2023, kurioje pareiškėjai – Aukštaitijos žvejų verslininkų asociacija ir fizinis asmuo – inicijavo ginčą dėl įsakymo, kuriuo buvo nustatyti upinių nėgių ir seliavų sugavimo valstybiniuose vidaus vandenyse limitai 2023–2025 metams. Teismas pažymėjo, kad pareiškėjai nepateikė argumentų, kurie susietų jų ginčą su įsakymo poveikiu aplinkosaugai ar siekiu veiksmingai saugoti aplinką; išdėstyti argumentai apsiribojo žuvininkystės verslo interesais, t. y. žvejybos kvotų mažinimo įtaka verslininkų veiklai, todėl vien aplinkybė, jog įsakymas daro poveikį pareiškėjų – žvejų verslininkų asociacijos ir fizinio asmens – interesams, nėra pakankama suinteresuotumui aplinkosaugos srityje pagrįsti. Teismas pabrėžė, kad kiekvienu atveju turi būti įvertinta, ar ginčijamo akto teisėtumo vertinimas yra susijęs su valstybės įsipareigojimais aplinkos apsaugos srityje.

2022 m. gruodžio 7 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eI-18-662/2022 teisėjų kolegija, įvertinusi pareiškimo turinį, konstatavo, kad pareiškėjas nepateikė teisiškai reikšmingų aplinkybių, tiesiogiai susijusių su ginčijamo administracinio akto teisėtumu aplinkosaugos srityje, nenurodė argumentų, susijusių su siekiu veiksmingai saugoti aplinką ar užtikrinti aplinkai padarytos žalos atlyginimą; dėmesys buvo sutelktas į žalos aplinkai apskaičiavimo proporcingumo klausimus, akcentuojant poveikį asmeniniams turtiniams interesams. Teismas pažymėjo, kad tokie argumentai nėra suderinami su ABTĮ 112 straipsnio 1 dalies, siejamos su Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 22 punktu, nuostatomis, kurių tikslas yra ginti viešąjį interesą aplinkosaugos srityje. Teismas taip pat pabrėžė, kad aplinkybė, jog pareiškėjas vienija fizinius ir juridinius asmenis, kurie gali patekti į ginčijamo norminio teisės akto taikymo sritį arba bendrai prisideda prie aplinkos apsaugos skatinimo, savaime nėra pakankama suinteresuotumui pagrįsti; šiuo atveju pareiškėjo keliamas klausimas dėl teisės akto teisėtumo nėra tiesiogiai siejamas su valstybės įsipareigojimais didinti aplinkos apsaugą ar jų įgyvendinimo užtikrinimu.

LVAT 2022 m. lapkričio 23 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-274-662/2022 nustatė, kad asociacija Šimkų kaimo bendruomenė buvo įregistruota Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registre 2020 m. balandžio 20 d., jau po to, kai pareiškėjui D. G. elektroniniu paštu buvo išsiųstas Klaipėdos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2020 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. (5.1.1 E) AV-396 „Dėl žemės sklypo (kad. Nr. (duomenys neskelbtini)), esančio (duomenys neskelbtini), žemės naudojimo būdo pakeitimo“, tarp šios bendruomenės veiklos tikslų nėra numatyta veikla, tiesiogiai susijusi su aplinkos apsaugos skatinimu ar kraštotvarkos problemų sprendimu. Teismas taip pat pažymėjo, kad nebuvo nustatyta duomenų, patvirtinančių, jog iki ginčo inicijavimo teisme asociacija būtų vykdžiusi realią veiklą aplinkos apsaugos ar teritorijų vystymo srityje, todėl nėra pagrindo pripažinti, kad ji aktyviai veikė šiose srityse.

Aptarta LVAT praktika atspindi esminį principą – teismai kiekvienoje byloje turi ištirti, ar pareiškėjas atitinka suinteresuotos visuomenės kriterijus, kaip nustatyta ABTĮ 112 straipsnio

1 dalyje ir Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 22 punkte[28]. Toks vertinimas yra būtinas siekiant nustatyti, ar pareiškėjas turi teisę tiesiogiai kreiptis į administracinį teismą su prašymu dėl norminio administracinio akto teisėtumo. Tinkamas suinteresuotumo vertinimas užtikrina teisės į teisingą teismą įgyvendinimą ir atitinka Orhuso konvencijos tikslus, skatindamas visuomenės įsitraukimą ir dalyvavimą priimant aplinkosaugos sprendimus.

1.9.4. Teismų praktikos tendencijos 2024 m.

2024 m. LVAT toliau plėtojo po minėto ABTĮ pakeitimo pradėtą formuoti praktiką. 2024 m. vasario 14 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eAS-76-815/2024 LVAT analizavo grupės pateiktą skundą, kuriame pareiškėjai (fiziniai asmenys ir juridinis asmuo) siekė apginti pirmiausia savo teisę į nekilnojamąjį turtą, valdomą nuosavybės ar kitu teisiniu pagrindu, ją siedami su teise gyventi palankioje aplinkoje. Teismas pažymėjo, kad, siekiant nustatyti tokį ryšį, būtina aiškiai pagrįsti materialinį suinteresuotumą, t. y. kaip neigiamai yra ar būtų paveikiama teisė gyventi pareiškėjų sveikatai ir gerovei palankioje aplinkoje. Teismas nurodė, kad, nors pareiškėjai skunde teigė veikiantys kaip „suinteresuota visuomenė“, jų kreipimasis į teismą pirmiausia buvo susijęs su turtinių interesų apsauga ir jie nepateikė jokių įrodymų ar argumentų, susijusių su visuomenės interesu aplinkosaugos srityje. Teismas akcentavo, kad, norint įgyvendinti „suinteresuotos visuomenės“ teisę kreiptis į teismą aplinkosaugos bylose, esminė sąlyga yra aplinkosaugos tikslų prioritetas, o ne privačių interesų gynimas. Teismas taip pat pabrėžė, kad siekis apsaugoti turtinius interesus savaime nėra nesuderinamas su aplinkos apsaugos tikslu, tačiau būtina, kad būtų prioritetizuojamas visuomenės interesas ir aplinkosaugos tikslų įgyvendinimas.

Reikia pažymėti, jog pastarųjų metų teismų praktikoje pastebima, kad į teismus, siekdami ginti viešąjį aplinkosaugos interesą, kreipiasi vis daugiau fizinių asmenų. Kaip matyti iš teismų priimtų procesinių sprendimų pavyzdžių, šie asmenys priskirtini suinteresuotai visuomenei, jeigu jie pagrindžia savo suinteresuotumą aplinkosaugos srityje. Viename iš 2024 m. priimtų Regionų administracinio teismo sprendimų (neįsiteisėjęs 2024 m. sausio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI3-674-621/2024), dėl kurio paduotas apeliacinis skundas LVAT, remiantis Orhuso konvencijos 2 straipsnio 5 dalimi, Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 22 punktu, 7 straipsnio 1 dalimi buvo aiškiai konstatuota, kad pareiškėjai fiziniai asmenys laikytini suinteresuota visuomene ir turi teisę kreiptis į teismą siekiant užginčyti sprendimus, veikimą ar neveikimą aplinkosaugos srityje.

Suinteresuotos visuomenės teisių klausimai 2024 m. buvo aktualūs ne tik Lietuvoje, bet ir ES Teisingumo Teismui (toliau – ESTT) nagrinėjant prašymus priimti prejudicinį sprendimą. 2024 m. sausio 11 d. ESTT priėmė sprendimą byloje C252/22[29]. Šioje byloje Teisingumo Teis-

28 LVAT 2023 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-64-662/2023; LVAT 2023 m. vasario 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-94-552/2023.

29 Teisingumo Teismo (ketvirtosios kolegijos) 2024 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Societatea Civilă Profesională de Avocaţi AB & CD prieš Consiliul Judeţean Suceava ir kt.*, C-252/22. ECLI:EU:C:2024:13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=cellar:48bb96a7-b066-11ee-b164-01aa75ed71a1.

mas analizavo, ar pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, ribojančios *locus standi* subjektams, kurie nėra aplinkosaugos nevyriausybinės organizacijos. Nacionalinėje Rumunijos teisėje tokie subjektai galėjo teikti skundus tik įrodę teisėtą privatų interesą arba teisinę padėtį, tiesiogiai susijusią su jų veiklos tikslais, o šioje byloje pareiškėja buvo pagal Rumunijos teisę įsteigta advokatų profesinė bendrija. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje valstybėms narėms suteikiama diskrecija nustatyti kriterijus, pagal kuriuos asmenys gali įgyvendinti teisę apskųsti administracinius aktus. Nors šia nuostata siekiama užtikrinti galimybę visuomenei ginčyti aktus, turinčius poveikį aplinkai, Konvencijoje nereikalaujama įtvirtinti visuotinio ieškinio teisės (*actio popularis*). Tai reiškia, kad valstybės narės gali apriboti skundo priimtinumą, jei toks ribojimas yra proporcingas ir užtikrina teisingą pusiausvyrą tarp teisės į teismą ir administracinių procedūrų efektyvumo.

Nagrinėjant Rumunijos teisės pavyzdį, *locus standi* reikalavimas įrodyti teisėtą privatų interesą arba specifinį ryšį su administraciniu aktu atitiko Konvencijos tikslus. Teismas pažymėjo, kad toks reikalavimas leidžia atriboti teisę kreiptis į teismą nuo abstrakčių, niekuo nepagrįstų skundų, tačiau neužkerta kelio suinteresuotiems visuomenės nariams ginti aplinkosaugos interesų. Svarbu, kad aplinkosaugos nevyriausybinės organizacijos Rumunijoje nėra saistomos teisėto privataus intereso reikalavimo ir gali tiesiogiai ginti viešąjį interesą, o tai atitinka Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalį. Rumunijos teisėje buvo numatyta ir šios taisyklės – įrodyti teisėtą privatų interesą arba specifinį ryšį su administraciniu aktu – išimtis, bet ji taikytina tik nevyriausybinėms organizacijoms, padedančioms spręsti aplinkosaugos problemas. Pagal šią nuostatą jos gali remtis visų pirma teisėtu viešuoju interesu ir neprivalo pagrįsti teisėto privataus intereso.

Teismas išaiškino, kad Rumunijos teisės nuostatos, ribojančios *locus standi* kitoms visuomenės kategorijoms, neprieštarauja Orhuso konvencijai. Taip pat buvo pabrėžta, jog šios teisės ribojimas yra teisėtas tol, kol jis nepašalina galimybės visuomenės atstovams, turintiems konkretų ryšį su ginčijamu aktu, pasinaudoti teise į teisinę gynybą. Taigi, valstybės narės gali taikyti tokius kriterijus, jei jie išlaiko viešojo intereso gynimo efektyvumą ir neeliminuoja suinteresuotų asmenų teisės kreiptis į teismą.

Šis ESTT sprendimas atspindi jau minėtą LVAT suformuotą praktiką sprendžiant ginčus bylose dėl su aplinka susijusių norminių administracinių aktų teisėtumo, kai teismams būtina įvertinti, ar pareiškėjai gali būti priskirtini suinteresuotai visuomenei ir atitinka nustatytus kriterijus.

Taigi, kaip ir bylose dėl individualių administracinių teisės aktų teisėtumo, bylose dėl su aplinka susijusių norminių administracinių aktų teisėtumo taip pat išsamiai vertinama, ar pareiškėjas yra priskirtinas suinteresuotai visuomenei, kaip tai suprantama pagal AAĮ ir kitus teisės aktus, ar pareiškėjo suinteresuotumas yra tiesiogiai susijęs su konkrečioje byloje ginčijamu norminiu teisės aktu, ar yra ginami aplinkos apsaugos interesai, t. y. ar keliamas klausimas dėl norminio teisės akto teisėtumo yra tiesiogiai susijęs su aplinkos apsauga ir jos įgyvendinimo užtikrinimu. Be to, vertinama, ar asociacija yra realiai veikianti aplinkos apsaugos srityje. Reikšmingi veiksniai

šiuo aspektu gali būti ne tik ginčų inicijavimas teismuose, siekiant apginti visuomenės interesams aplinkos apsaugos srityje arba juos ginti, bet ir bet kuri kita aktyvi veikla, susijusi su aplinkosaugos interesų gynimu.

Išvados

1. Pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį valstybės įpareigojamos sudaryti sąlygas visuomenės atstovams, atitinkantiems nacionalinės teisės aktuose nustatytus kriterijus, ginčyti veiksmus ar neveikimą, pažeidžiančius aplinkosaugos teisės aktus. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pabrėžia, jog šios teisės veiksmingumas reikalauja, kad suinteresuotai visuomenei, įskaitant aplinkosaugos organizacijas, būtų užtikrinta reali galimybė kreiptis į teismus.
2. Iki 2021 m. Lietuvos teisėje suinteresuotai visuomenei nebuvo suteikta teisė tiesiogiai kreiptis į teismus dėl norminių administracinių aktų, susijusių su aplinkos apsauga, panaikinimo manant, kad tokiais aktais yra pažeidžiami aplinkosaugos interesai. 2021 m. liepos 2 d. įsigaliojusiu ABTĮ 112 straipsnio pakeitimu suinteresuotos visuomenės teisės šiuo aspektu buvo išplėstos. Šis pakeitimas tiesiogiai susijęs su Orhuso konvencijos įgyvendinimu ir buvo atliktas siekiant išvengti ES teisės pažeidimo procedūros, pradėtos Europos Komisijos.
3. Nors ABTĮ 112 straipsnio pakeitimas suteikė naujų galimybių ginčyti norminius aktus, kyla tam tikrų iššūkių, susijusių su šio pakeitimo įgyvendinimu teismų praktikoje. LVAT pradėta formuoti praktika ir 2024 m. priimtų LVAT procesinių sprendimų, aiškinant ABTĮ 112 straipsnio pakeitimą, pavyzdžiai rodo, kad suinteresuotos visuomenės statusas pripažįstamas tik tiems subjektams, kurie pagrindžia savo aktyvią veiklą aplinkosaugos srityje ir siekia apginti viešąjį aplinkosaugos interesą. Be to, taikomas gana griežtas reikalavimas pagrįsti, kad ginčijamas norminis aktas yra susijęs su aplinkos apsaugos pažeidimais.
4. Suinteresuotos visuomenės teisės kreiptis į administracinį teismą dėl su aplinka susijusių norminių aktų teisėtumo užtikrinimas yra svarbi priemonė ginant viešąjį aplinkosaugos interesą. Šios teisės įtvirtinimu ABTĮ 112 straipsnyje ir pagal jį formuojama teismų praktika buvo prisidėta prie tinkamo Orhuso konvencijos reikalavimų įgyvendinimo. Vis dėlto praktikoje kylantys iššūkiai rodo, kad būtina ir toliau stiprinti suinteresuotos visuomenės galimybes prisidėti prie aplinkosaugos interesų gynimo teismuose. Šis siekis susijęs ne tik su minėtu ABTĮ 112 straipsnio pakeitimu, bet ir su kitais veiksniais, kurie yra svarbūs siekiant užtikrinti veiksmingą ir rezultatyvų šios teisės įgyvendinimą (pvz., aplinkosauginiu švietimu, teisinės pagalbos, teikiamos ginant viešąjį aplinkosaugos interesą, finansavimu, platesniu valstybės institucijų, ginančių viešąjį interesą šioje srityje, įsitraukimu ir pan.).

Access to Justice for the Public Concerned

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
E-mail: r.markoviene@mruni.eu
Rūta Slidžiauskaitė-Maskoliūnė
E-mail: r.slidziauskaite@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-24-01-09

Summary. *Article 9(3) of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) obliges Parties to provide judicial remedies for breaches of environmental law but allows for the establishment of national criteria for the implementation of this right. According to the Court of Justice of the European Union, these provisions must be brought into line with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which guarantees an effective remedy at law. For a long time, representatives of the public concerned have not been allowed to challenge environmental legislation independently in Lithuania. The amendment to the Law on Administrative Procedure of the Republic of Lithuania adopted in 2021, which expanded the right of access to court, directly implemented the provisions of the Aarhus Convention and resolved the problems in Lithuanian law identified by the European Commission. This legislation strengthened the ability of NGOs to defend environmental interests, but also raised questions about its practical implementation. In recent years, the case law of the Supreme Administrative Court of Lithuania has begun to develop criteria for assessing the right of interested public organisations to appeal to the courts on the legality of normative administrative acts in the field of environmental protection.*

Keywords: *right to information; Aarhus Convention; the public concerned; normative acts.*

LIETUVOS TEISĖ

2024

Esminiai pokyčiai

Redaktoriai:
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė, Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

Vykdančioji redaktorė
Dr. Kristina Kenstavičienė

Redakcinės kolegijos nariai:
Prof. dr. Virginijus Bitė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas)
Prof. dr. Saulius Katuoka
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)
Prof. dr. Jolanta Zajančkauskienė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso institutas)
Doc. dr. Juozas Valčiukas
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas)

Recenzentai:
Prof. dr. Lina Mikalonienė (Mykolo Romerio universitetas)
Doc. dr. Marijus Šalčius (Vytauto Didžiojo universitetas)

ISSN 2669-137X (spausdintas)
ISSN 2669-1388 (internete)

© Autorių kolektyvas, 2024
© Mykolo Romerio universitetas, 2024