

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Sądowa kontrola planów i programów

ERA - warsztaty, Warszawa, NSA, 12 października 2023

Mariusz Baran
Centrum Prawa Ochrony Środowiska
Uniwersytet Jagielloński



- (1) Wprowadzenie
- (2) Jak stosować dorobek konwencji Aarhus i przepisy UE dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska - kontekst polski
- (3) Sądowa kontrola planów i programów
- (4) Problem legitymacji skargowej organizacji pozarządowych/podmiotów prywatnych odniesieniu do aktów prawa miejscowego
- (5) Przegląd wybranych orzeczeń



(1) Wprowadzenie



Trzy filary konwencji z Aarhus

- powszechne prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska (realizowane w dwóch trybach)
- prawo społeczeństwa udziału w postępowaniach środowiskowych:
 - indywidualne decyzje
 - plany, programy, polityki
 - akty prawne
- prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości



**Prawo dostępu do
wymiaru
sprawiedliwości w art.
9 ust. 1-3 KA**

Zawarte w art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji regulacje dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości mają charakter "pomocniczy i wspomagający" wobec innych praw:

- dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 9 ust. 1 KA),
- udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 9 ust. 2 KA w zw. z art. 6 KA)

(Obwieszczenie, pkt 26)

Z kolei przepis art. 9 ust. 3 KA ma charakter komplementarny względem ust. 1 i 2 art. 9 KA, w tym znaczeniu, że:

- po pierwsze obejmuje swoim zakresem działania lub zaniechania nie tylko działania władz publicznych, ale i osób prywatnych,
- po drugie działania lub zaniechania naruszające postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, nie objętych zakresem art. 9 ust. 1 i 2 KA

(Obwieszczenie, pkt 92)



Art. 9 ust. 2 KA

ma charakter gwarancyjny
względem przyznanego w
konwencji prawa udziału w
określonych
postępowaniach
środowiskowych

Kontrola decyzji, działania
lub zaniechania w
sprawach regulowanych
postanowieniami artykułu 6

Dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy umożliwiający **kwestionowania legalności każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 KA**

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji:

- o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I KA
- co do **planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko**. W tym celu Strony określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom,
- o wydaniu pozwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska.
- Wyłączenia: strona może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele.



Art. 9 ust. 2 KA

Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że **członkowie zainteresowanej społeczności:**

- (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
 - (b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,
- mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją.

Dla osiągnięcia tego, interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery (a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery (b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.



Standard konwencyjny

➤ Legitymacja skargowa:

- członkowie zainteresowanej społeczności (*część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska – art. 2 ust. 5 KA*) mający „wystarczający interes” lub, alternatywnie, „powołujący się na naruszenie uprawnień”
 - legitymacja procesowa zgodnie z wymaganiami prawa krajowego („określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego”) ale z zastrzeżeniem
 - przyznania zainteresowanej społeczności **szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości** oraz
 - **uznania organizacji pozarządowych spełniających wymagania określone prawem krajowym (art. 2 ust. 5 KA) za członków zainteresowanej społeczności, uprawnionych do inicjowania procedur odwoławczych określonych w art. 9 ust. 2 KA**
- obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym
- kwestionowanie legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem art. 9 ust. 3, innych postanowień niniejszej konwencji.



Art. 9 ust. 3 KA

**Nie nawiązuje do
określonego przepisu KA**

**„samodzielne prawo
proceduralne w dziedzinie
środowiska, którego rola nie
polega na gwarantowaniu
respektowania innych
prerogatyw” (I. Przybojewska,
Trzeci filar...)**

**Ma charakter gwarancyjny
wobec prawa krajowego w
dziedzinie środowiska**

Dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.



Art. 9 ust. 3 KA

Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.



Standard konwencyjny

- dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury
- szeroki zakres zastosowania - wszelkie działania bądź zaniechania nie tylko władz publicznych ale i osób prywatnych
- naruszające postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska („*dodatkowo i bez naruszania prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie dostępu do informacji czy udziału społeczeństwa w sprawach przedsięwzięć mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko*”)
- legitymacja skargowa
 - członkowie społeczeństwa
 - spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym
 - wymóg uwzględnienia celu KA w postaci zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i skutecznego egzekwowanie prawa ochrony środowiska



Art. 9 ust. 4 i 5 KA

Wymogi procedur
odwoławczych

- Zapewnienie **odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania** kwestionowanego działania (*prewencja wobec nieodwracalnych szkód w środowisku*),
- Zapewnienie **procedur bezstronnych, opartych na zasadzie równości, terminowych i niedyskryminacyjnych** ze względu na koszty.
- Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej.
- Rozstrzygnięcia sądów i, gdziekolwiek to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.
- Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze Stron zapewni poinformowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważy stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.



Predmiot sprawy

- Wnioski o informacje dotyczące środowiska i prawo do otrzymania informacji (art. 9 ust. 1 KA)
- Konkretnie przedsięwzięcia podlegające wymogowi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art. 9 ust. 2 KA)
- Działania, zaniechania osób prywatnych i władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego dziedzinie środowiska (art. 9 ust. 3 KA)

W nawiązaniu do KA (art. 9), zakresu harmonizacji prawa dostępu do sądu w prawie pochodnym, a także orzecznictwa TSUE wyróżnić można trzy sytuacje:

- po pierwsze, gdy **dostęp do sądu wynika wprost z przepisów prawa unijnego** (np. art. 6 dyrektywy 2003/4, art. 11 dyrektywy 2011/92/UE, art. 12 i 13 dyrektywy 2004/35/WE), czyli sytuacje kiedy istnieje wprost przepis prawa pochodnego wiążący określone prawa (np. prawo udziału w podejmowaniu decyzji, prawo dostępu do informacji o środowisku) z gwarancją efektywnej ochrony prawnej (prawo do sądu),
- po drugie, gdy **dostęp do sądu nie wynika z przepisów prawa unijnego/** nie jest wprost przyznane w przepisie dyrektywy (np. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43), ale **wywodzony jest z treści bezpośrednio skutecznego art. 9 ust. 2 KA** (np. sprawa C-243/15 LZ II)
- po trzecie, gdy **dostęp sądu nie wynika ani z unijnego prawa pochodnego** (bo brak jest bezpośrednio skutecznego przepisu przyznającego takie prawo) **ani nie mieści się w prawie do sądu przyznanym przez art. 9 ust. 2 KA, ale wywodzony jest z krajowych regulacji proceduralnych wykładanych w zgodzie z art. 9 ust. 3 KA w zw. z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP** (sprawy: C-664/15 Protect)

(B. Iwańska, M. Baran, *Access of an environmental organisation to court...*, s. 63)

Ważny wyrok w sprawie C-432/21 Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczący art. 9 ust. 3 w zw. z art. 47 Karty uzasadniający wyróżnienie czwartej sytuacji)



Uprawniony:

- organizacja pozarządowa
zajmującą się ochroną
środowiska

- inny podmiot (dotyczy to
także jednostek)

Obwieszczenie , m.in. pkt
1.3.

➤ Osoby fizyczne

- „wystarczający interes” „naruszenie prawa” (C- 570/13, Gruber, pkt 29-51; C-535/18, IL);
- szersza kategoria – kategoria osób „dotkniętych szkodą wyrządzoną w środowisku” (zaistniałą lub prawdopodobną) - sprawa C-529/15 G. Folk, pkt 41-50

➤ Organizacje ekologiczne (szczególna rola organizacji ekologicznych)

„ochrona prawna w sprawach z zakresu ochrony środowiska nie służy z reguły indywidualnym interesom skarżących, lecz także lub nawet wyłącznie interesowi ogólnemu” (opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, pkt 40)

„stowarzyszenie (...) może *de facto* być dotknięte naruszeniem norm w zakresie ochrony gatunkowej na podstawie prawnie uznanego interesu tej organizacji w zakresie ochrony środowiska (opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie C-243/15, pkt 48).

Komisja w Obwieszczeniu odnosząc się do legitymacji w obszarze „ochrony praw materialnych” wskazuje na potrzebę ochrony zdrowia, prawa własności, prawa do korzystania ze środowiska, a w przypadku organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska legitymacja służy ochronie środowiska naturalnego za pośrednictwem wymogów unijnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska (pkt 101)

Oderwanie od indywidulanych praw/interesów danej organizacji w danym postępowaniu poprzez konstrukcję domniemanie prawnego
(M. Baran, *Dostęp...*)

Trybunał od dłuższego czasu stosuje koncepcję osoby bezpośrednio dotkniętej przez określone przepisy, która powinna mieć możliwość doprowadzenia sprawy do sądu. Szczególnie widoczne jest to w kontekście Dyrektywy CAFE, regulującej jakość powietrza, gdzie mieszkańcy miejscowości rozważali wytoczenie roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu członkowskiemu w przypadku naruszenia standardów jakości powietrza.

W kontekście odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenia prawa unijnego podkreśla się konieczność wykazania trzech przesłanek: naruszenia przepisu prawa unijnego, związku przyczynowego oraz szkody. Pytanie jednak czy przepisy tej dyrektywy przyznają jednostce prawo podmiotowe do oddychania powietrzem spełniającym określone standardy. Cały problem koncentruje się na pytaniu, czy przepisy unijne przyznają takie uprawnienie i czy można dochodzić roszczeń odszkodowawczych w przypadku naruszenia tych standardów. Ostateczne wnioski i decyzje Trybunału opierają się na analizie tych kwestii oraz ich interpretacji w kontekście prawa unijnego, gdzie odpowiedź TSUE jest negatywna wbrew opinii rzecznik generalnej Kokott.



Sprawa C-432/21 Komisja
Europejska p.
Rzeczypospolitej Polskiej

Planu urządzania lasów

Poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do **zapewnienia** organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzania lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy **art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus**



(3) Sądowa kontrola planów i programów



Przyjęcie planu z naruszeniem przewidzianego dyrektywą 2001/42 obowiązku dokonania uprzedniej SOOŚ (C-463/11, C-41/11)

- **sąd krajowy jest zobowiązany podjąć wszelkie środki o charakterze ogólnym lub szczególnym, przewidziane przez jego prawo krajowe, aby usunąć brak takiej oceny, w tym ewentualnie zawiesić lub uchylić zaskarżony „plan” lub „program”.**



Przyjęcie planu z naruszeniem przewidzianego dyrektywą 2001/42 obowiązku dokonania uprzedniej SOOŚ (C-463/11 L przeciwko M, C-41/11)

- sąd krajowy jest zobowiązany podjąć wszelkie środki o charakterze ogólnym lub szczególnym, przewidziane przez jego prawo krajowe, aby usunąć brak takiej oceny, w tym ewentualnie zawiesić lub uchylić zaskarżony „plan” lub „program”.

„czy art. 3 ust. 5 dyrektywy w związku z ust. 4 tego artykułu należy interpretować w ten sposób, że **stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak w postępowaniu głównym, zgodnie z którym naruszenie wymogu jakościowego, wprowadzonego przepisem transponującym tę dyrektywę w celu zwolnienia szczególnego rodzaju planu zagospodarowania z oceny środowiskowej na podstawie owej dyrektywy, nie ma wpływu na ważność tego planu.** Utrzymując w mocy plany zagospodarowania, które w rozumieniu przetransponowanej do prawa krajowego dyrektywy mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, **przepis BauGB prowadzi ostatecznie do pozwolenia gminom na opracowanie takich planów bez przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko (...).**”



W tych warunkach nie jest w sposób prawnie wystarczający zagwarantowane, że gmina zastosuje się w każdym przypadku do odpowiednich kryteriów określonych w załączniku II do dyrektywy, które jednak zgodnie z zamiarem ustawodawcy krajowego powinny być przestrzegane, jak o tym świadczy wprowadzenie pojęcia rozwoju wewnętrznego do uregulowania, poprzez które ma być wykorzystany zakres uznania przyznany temu ustawodawcy w art. 3 ust. 5 dyrektywy.

przepis krajowy (...) przyjęty w ramach transpozycji art. 3 ust. 5 dyrektywy, powoduje wyłączenie z oceny wpływu na środowisko planów zagospodarowania, które wyłączone być nie powinny, co jest sprzeczne z celem realizowanym przez dyrektywę, a w szczególności przez jej art. 3 ust. 1, 4 i 5.

(...) jeżeli plan w rozumieniu dyrektywy należało przed jego przyjęciem poddać ocenie jego wpływu na środowisko zgodnie z wymogami dyrektywy, to sądy krajowe rozpatrujące skargę, która zmierza do uchylecia takiego planu, są zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych w celu usunięcia braku takiej oceny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, pkt 44–46)".



„w sytuacji gdy do sądu krajowego wpływa na podstawie prawa krajowego skarga o stwierdzenie nieważności krajowego aktu prawnego, stanowiącego „plan” lub „program” w rozumieniu dyrektywy 2001/42, oraz gdy sąd ten stwierdza, że taki „plan” lub „program” został przyjęty z naruszeniem przewidzianego tą dyrektywą obowiązku dokonania wcześniejszej oceny jego wpływu na środowisko, sąd ten jest zobowiązany podjąć wszelkie środki o charakterze ogólnym lub szczególnym przewidziane przez jego prawo krajowe, aby usunąć brak takiej oceny, w tym ewentualnie zawiesić lub uchylić zaskarżony „plan” lub „program”. Mając jednak na względzie szczególne okoliczności sprawy przed sądem krajowym, dopuszczalne jest, **by sąd ten, tytułem wyjątku**, posłużył się przepisem krajowym umożliwiającym mu utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, o ile:

- ten krajowy akt prawny stanowi prawidłowy środek transpozycji dyrektywy 91/676;
- wydanie i wejście w życie nowego krajowego aktu prawnego stanowiącego program działania w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy **nie pozwoli na uniknięcie szkodliwych skutków dla środowiska wynikających ze stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego;**
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu prawnego skutkowałoby stworzeniem luki prawnej w zakresie transpozycji dyrektywy 91/676, co mogłoby być bardziej szkodliwe dla środowiska, w tym sensie, że stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu oznaczałoby mniejszą ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem tej dyrektywy;
- utrzymanie tytułem wyjątku skutków takiego aktu prawnego odnosi się wyłącznie do okresu ściśle niezbędnego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie



Przyjęcie planu z naruszeniem przewidzianego dyrektywą 2001/42 obowiązku dokonania uprzedniej SOOŚ (C-379/15, Association France Nature Environnement)

- sąd odsyłający dąży w istocie do ustalania kryteriów, na podstawie których sąd krajowy, przed którym zawisł spór, może ograniczyć w czasie niektóre skutki orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem przepisów prawa krajowego uchwalonych z naruszeniem wymogów przewidzianych w dyrektywie 2001/42, w szczególności wymogów wynikających z jej art. 6 ust. 3

„To właśnie w tym kontekście sąd odsyłający przytacza wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

TS orzekł, że wobec braku w dyrektywie 2001/42 przepisów dotyczących konsekwencji naruszenia ustanowionych w niej przepisów proceduralnych, do państw członkowskich należy przyjęcie, w ramach ich kompetencji, wszelkich przepisów, ogólnych i szczególnych, gwarantujących, że „plany” lub „programy”, które mogą mieć „znaczący wpływ na środowisko” w rozumieniu dyrektywy 2001/42, będą przed ich przyjęciem przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianymi w tej dyrektywie.



Przyjęcie planu z naruszeniem przewidzianego dyrektywą 2001/42 obowiązku dokonania uprzedniej SOOŚ (C-379/15, Association France Nature Environnement)

- na środowisko przeprowadzanej zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianymi w tej dyrektywie

(...) obowiązek usunięcia skutków nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przez dyrektywę 2001/42, w tym ewentualnego zawieszenia lub uchylecia aktu prawnego dotkniętego taką wadą, ciąży również na sądach krajowych, w ramach skarg dotyczących krajowego aktu prawnego przyjętego z naruszeniem dyrektywy. W rezultacie owe sądy winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do zawieszenia lub uchylecia planu lub programu przyjętego z naruszeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przez tę dyrektywę.

Trybunał orzekł, w pkt 58 wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), że zważywszy na istnienie nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska oraz pod warunkiem spełnienia szeregu kryteriów określonych w tym wyroku, sąd krajowy może, w drodze wyjątku, posłużyć się przepisem prawa krajowego pozwalającym na utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, który został uchylony jako niezgodny z prawem. Z przytoczonego wyroku wynika, że zamiarem Trybunału było przyznanie sądowi krajowemu, w konkretnym przypadku i w drodze wyjątku, prawa do dostosowania skutków uchylecia przepisu krajowego, który został uznany za sprzeczny z prawem Unii.



**Problem legitymacji skargowej organizacji
pozarządowych/podmiotów prywatnych odniesieniu
do aktów prawa miejscowego**



- **art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym**

„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”

- **art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa**

„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”

- **art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie**

„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespołonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”



- przepisy przyznają dostęp do wymiaru sprawiedliwości osobom, których interes prawny jest nie tylko "zaangażowany" w sprawie, ale **osoba ta musi udowodnić, że interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone** (sama groźba lub możliwość naruszenia jest niewystarczająca)
- **jest to wymóg dalej idący niż ten dotyczący uznania za stronę w postępowaniu w sprawie indywidualnych decyzji administracyjnych, gdzie - zgodnie z art. 28 Kpa - dla uznania za stronę wystarczy, że postępowanie dotyczy interesu prawnego osoby (nie musi być on naruszony)**
- w szeregu wyroków sądy administracyjne **potwierdziły wąskie rozumienie legitymacji procesowej do zaskarżania planów lub programów** (wąską wykładnię pojęcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia)

W krajowym kontekście problem dotyczył zakresu możliwości zaskarżania aktów prawa miejscowego przez podmioty prywatne. Przepisy samorządowe oraz ustawa o administracji rządowej wskazują na zakres legitymacji skarbowej, który kształtuje możliwość podjęcia działań w tym zakresie. Istotnym aspektem jest pojęcie interesu prawnego, które określa, czy uchwały czy zarządzenia podjęte przez jednostki samorządu naruszają interes prawny lub uprawnienia. W przypadku stwierdzenia naruszenia, możliwe jest zaskarżenie tych aktów do Sądu Administracyjnego. W przepisach samorządowych warunkiem dopuszczalności skargi jest wykazanie zagrożenia interesu prawnego skarżącego przez akt prawa miejscowego.



- „Legitymacja do wniesienia skargi na plan miejscowy do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem, przy czym naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, a na skarżącym ciąży obowiązek wykazania związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną” (wyrok NSA z 17 października 2017 r., II OSK 2559/16),
- „Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. pozwala na skuteczne zaskarżenie uchwały rady gminy przez tego, kogo interes prawny został naruszony. Samo posiadanie interesu prawnego nie jest wystarczające do skutecznego zaskarżenia uchwały. Dopiero po ustaleniu, że doszło do spełnienia warunków określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g., możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi” (wyroku NSA z 30 marca 2017 r., II OSK 1941/15)

W krajowym kontekście pojęcie interesu prawnego jest rozumiane bardzo wąsko, szczególnie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Sądy administracyjne wskazują, że samo posiadanie interesu prawnego nie wystarcza, należy dodatkowo wykazać, że doszło do naruszenia tego interesu przez kwestionowane przepisy w procesie skargi. Istnieją orzeczenia sądów, które potwierdzają, że tych przesłanek nie należy interpretować rozszerzająco, szczególnie w kontekście kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie rozumienie pojęcia interesu prawnego zostało ugruntowane jako wąskie. W praktyce oznacza to, że skargi muszą wykazywać bezpośredni wpływ na prawa rzeczowe, głównie prawa własności, co jest problematyczne w kontekście ochrony środowiska, gdzie przepisy mogą wpływać na zdrowie i samopoczucie jednostek, więc trudniej jest wykazać bezpośredni wpływ na interesy prawne. To stanowi przede wszystkim wyzwanie dla organizacji ekologicznych, które często podejmują próby skarg wobec dokumentów dotyczących ochrony środowiska, lecz nie są w stanie uzyskać legitymacji skargowej. W naszym systemie prawnym brakuje podstaw do skutecznej kwestionowania tych dokumentów przed sądem, co potwierdza orzecznictwo w tej dziedzinie.



- *"Nie można art. 87 ust. 1 u.s.p. interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenie interesu prawnego z ogólnych wartości czy zasad prawa"* (wyroku NSA z 14 kwietnia 2011 r., I OSK 5/11)
- *„W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie k.p.a., w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, to w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 u.s.g. stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Nie budzi wątpliwości, że skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia"* (wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r: II OSK 1497/15)
- pojęcie *"interesu prawnego"* jest rozumiane dość wąsko, gdyż sprowadza się do ochrony własności lub innych praw rzeczowych do nieruchomości, na którą realizacja planu lub programu będzie miała wpływ

W krajowym kontekście pojęcie interesu prawnego jest rozumiane bardzo wąsko, szczególnie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Sądy administracyjne wskazują, że samo posiadanie interesu prawnego nie wystarcza, należy dodatkowo wykazać, że doszło do naruszenia tego interesu przez kwestionowane przepisy w procesie skargi. Istnieją orzeczenia sądów, które potwierdzają, że tych przesłanek nie należy interpretować rozszerzająco, szczególnie w kontekście kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie rozumienie pojęcia interesu prawnego zostało ugruntowane jako wąskie.

W praktyce oznacza to, że skargi muszą wykazywać bezpośredni wpływ na prawa rzeczowe, głównie prawa własności, co

jest problematyczne w kontekście ochrony środowiska, gdzie przepisy mogą wpływać na zdrowie i samopoczucie jednostek, więc trudniej jest wykazać bezpośredni wpływ na interesy prawne.

To stanowi przede wszystkim wyzwanie dla organizacji ekologicznych, które często podejmują próby skarg wobec dokumentów dotyczących ochrony środowiska, lecz nie są w stanie uzyskać legitymacji skargowej.

W naszym systemie prawnym brakuje podstaw do skutecznej kwestionowania tych dokumentów przed sądem, co potwierdza orzecznictwo w tej dziedzinie.



- W przeciwieństwie do tego, na przykład, osoba, na której zdrowie może mieć wpływ dany plan czy program nie jest uważana za mającą interes prawny w sprawie (chyba że jest ona również właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości).
- W sprawie w wyroku C-237/07 (*Janecek*) TS orzekł, że osoba, na której zdrowie może mieć wpływ na zdrowie może mieć wpływ plan ochrony powietrza, który został nieprawidłowo przygotowany – lub w ogóle nieprzygotowany - powinna mieć możliwość wniesienia sprawy do sądu (sprawa dotyczyła braku przyjęcia przez właściwe organy odpowiednich planów jakości powietrza w Monachium)
- także konwencja z Aarhus powinna zostać wzięta pod uwagę przy określaniu kręgu osób, które powinny być uprawnione do zakwestionowania planu lub programu przed sądem.
- w polskim porządku **prawnym stosuje się bardzo surowe kryteria legitymacji procesowej osób prywatnych** - plany lub programy zwykle zawierają opis przyszłych, planowanych działań, dlatego dość trudno jest udowodnić, że ich postanowienia naruszają czyjeś prawa (może z wyjątkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który może wprowadzać określone ograniczenia i warunki użytkowania nieruchomości,



- Brak dostępu organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości: żaden przepis polskiego prawa nie przyznaje organizacjom pozarządowym legitymacji do zakwestionowania planu lub programu - chyba że organizacja pozarządowa wykaże jej własnego interesu prawnego, co oznaczałoby, że działała jako podmiot prywatny, a nie w interesie publicznym
- „Podmiot występujący do sądu administracyjnego ze skargą na uchwałę rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinien wykazać, że uchwała ta narusza jego interes prawny, który wynika z prawa materialnego, a najczęściej z prawa własności nieruchomości. Jeśli np. stowarzyszenie takiego naruszenia nie wykazało, w szczególności nie wykazało, że posiada tytuł prawny do nieruchomości objętej uchwałą planistyczną, to to, że stowarzyszenie ma w zakresie statutowej działalności "udział w kształtowaniu polityki planistycznej", "ochronę ładu przestrzennego" nie świadczy o posiadaniu przez nie interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym" (wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., II OSK 1277/15),
- „Artykuł 87 ust. 1 u.s.p. służy ochronie indywidualnego interesu lub uprawnienia, a nie obiektywnego porządku prawnego. Nie daje on podstaw do wniesienia skargi przez organizację społeczną w celu ochrony interesu publicznego, a nie indywidualnego" (wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 1277/15; podobnie wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r., II OSK 3218/17),



- Komitet ds. Zgodności z Konwencją z Aarhus w komunikacie ACCC/C/2005/11 (Belgia) wskazał, że dostęp do procedur odwoławczych powinien być domniemaniem, a nie wyjątkiem. W tych samych komunikacie Komitet stwierdził, że „Strony nie mogą ustalać takich kryteriów legitymacji procesowej, które mogą skutecznie uniemożliwić wszystkim lub prawie wszystkim organizacjom ekologicznym zakwestionowania działań lub zaniechań które naruszają prawo krajowe odnoszące się do środowiska (Aarhus Implementation Guide 2014: Aarhus Implementation Guide Aarhus 2014: 198).
- **problem w Polsce jest jeszcze głębszy, ponieważ nie chodzi o zbyt surowe kryteriów dla organizacji pozarządowych, aby mogły one kwestionować plany lub programy, ale to, że nie mają one w ogóle takiej możliwości,**
- **brak możliwości kwestionowania przez organizacje pozarządowe środowiskowo istotnych planów i programów w interesie publicznym jest niewątpliwie naruszeniem art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus**



postanowienie NSA z 21 lipca 2022 r., II OSK 1512/22

„warunkiem skutecznego wniesienia skargi na akt prawa miejscowego polski system prawa dopuszcza możliwość zaskarżenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, natomiast skuteczne wniesienie skargi w tego rodzaju sprawie jest uzależnione od wykazania naruszenia interesu prawnego, co w ocenianej sprawie nie miało miejsca. Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się z twierdzeniem, że konieczne w tej sprawie jest pominięcie (zgodnie z zasadą pierwszeństwa) art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i dokonanie oceny legitymacji skargowej skarżącej przez pryzmat art. 50 § 1 p.p.s.a., a jeżeli na podstawie tego przepisu, skarga nie będzie mogła zostać uznana za dopuszczalną - oparcie legitymacji skargowej strony skarżącej bezpośrednio na art. 19 ust.1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, 16 i art. 23 dyrektywy CAFE. Stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit pierwszy KPP, państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia środka ochrony każdemu, którego uprawnienie wynikające z prawa UE, doznało uszczerbku”.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął decyzję w dwóch sprawach, gdzie jedna skarga została wniesiona przez osobę fizyczną, a druga przez organizację. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę, co zostało potwierdzone w skargach kasacyjnych. Jednakże, argumentacja lub uzasadnienie tej decyzji budzi pewne wątpliwości co do zgodności z unijnymi standardami. Skład sądu nie podzielił próby przekonania do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego zgodności takiego stanu rzeczy z prawem unijnym. Argumenty zawarte w uzasadnieniu decyzji sądu głoszą, że dokumenty takie jak program ochrony powietrza, jeśli formułują konkretne nakazy lub zakazy, są skierowane do organów administracji, a nie do skarżących, co sprawia, że trudno mówić o wpływie na ich interes prawny. Dodatkowo, pojawił się argument z zasady równości konstytucyjnej, że zmiana rozumienia pojęcia interesu prawnego w kategoriach środowiskowych naruszałaby zasadę równości w innych obszarach prawa. Argumentowano także, że skoro dyrektywa nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie przewiduje ona uprawnień dla jednostek. To stanowisko budzi wątpliwości, gdyż inne przepisy prawa unijnego, takie jak te dotyczące swobód rynku wewnętrznego, dopuszczają możliwość wywodzenia uprawnień przez jednostki z formułowania obowiązków nakładanych na państwa członkowskie. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł także naruszenia zasad autonomii proceduralnej, takich jak zasada równowagi i skuteczności. Jednakże, można postawić pytanie, czy

wykluczenie organizacji ekologicznych z możliwości skarżenia nie narusza zasady skuteczności i efektywności. To wykluczenie może być przykładem naruszenia zasady skuteczności, gdyż ogranicza możliwość skarżenia określonych aktów, w tym programów ochrony powietrza.



1. „Celem programów ochrony powietrza jest dotrzymanie odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych, dokument ten wyznaczać ma bowiem działania naprawcze ukierunkowane na poprawę jakości powietrza, dotyczące zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu ich trwania. Z powyższego bezsprzecznie wynika, że celem implementacji dyrektywy CAFE do p.o.ś jest integralne zmniejszenie zanieczyszczeń, jednym z narzędzi do tego prowadzących. To przede wszystkim państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej, są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, jedynie do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tymi wartościami, a program ochrony powietrza jest z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów. Przy czym istotne jest wybranie adekwatnych środków, tak aby zapewnić równowagę pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi”

Naczelny Sąd Administracyjny podjął decyzję w dwóch sprawach, gdzie jedna skarga została wniesiona przez osobę fizyczną, a druga przez organizację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę,

co zostało potwierdzone w skargach kasacyjnych. Jednakże, argumentacja lub uzasadnienie tej decyzji budzi pewne wątpliwości co

do zgodności z unijnymi standardami. Skład sądu nie podzielił próby przekonania do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego zgodności takiego stanu rzeczy z prawem unijnym.

Argumenty zawarte w uzasadnieniu decyzji sądu głoszą, że dokumenty takie jak

program ochrony powietrza, jeśli formułują konkretne nakazy lub zakazy, są skierowane do organów administracji, a nie do skarżących,

co sprawia, że trudno mówić o wpływie na ich interes prawny. Dodatkowo, pojawił się argument

z zasady równości konstytucyjnej, że zmiana rozumienia pojęcia interesu prawnego w kategoriach środowiskowych naruszałaby zasadę równości w innych obszarach prawa.

Argumentowano także, że skoro dyrektywa nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie przewiduje ona uprawnień dla jednostek.

To stanowisko budzi wątpliwości, gdyż inne przepisy prawa unijnego, takie jak te dotyczące swobód rynku wewnętrznego, dopuszczają możliwość wywodzenia uprawnień

przez jednostki z formułowania obowiązków nakładanych na państwa członkowskie. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł także naruszenia zasad autonomii proceduralnej, takich jak zasada równowagi i skuteczności. Jednakże, można postawić pytanie, czy wykluczenie organizacji ekologicznych z możliwości skarżenia nie narusza zasady skuteczności i efektywności.

To wykluczenie może być przykładem naruszenia zasady skuteczności, gdyż ogranicza możliwość skarżenia określonych aktów, w tym programów ochrony powietrza.



2. „legitymacja skargowa, która określona jest w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi *lex specialis* wobec ogólnej normy wynikającej z art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej k.p.a.). W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, to w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stroną może być jedynie podmiot, którego Interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Nie budzi wątpliwości, że skarga złożona w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie ma charakteru *actio popularis*, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1761/12)”

Naczelny Sąd Administracyjny podjął decyzję w dwóch sprawach, gdzie jedna skarga została wniesiona przez osobę fizyczną, a druga przez organizację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę,

co zostało potwierdzone w skargach kasacyjnych. Jednakże, argumentacja lub uzasadnienie tej decyzji budzi pewne wątpliwości co

do zgodności z unijnymi standardami. Skład sądu nie podzielił próby przekonania do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego zgodności takiego stanu rzeczy z prawem unijnym.

Argumenty zawarte w uzasadnieniu decyzji sądu głoszą, że dokumenty takie jak program ochrony powietrza, jeśli formułują konkretne nakazy lub zakazy, są skierowane do organów administracji, a nie do skarżących, co sprawia, że trudno mówić o wpływie na ich interes prawny. Dodatkowo, pojawił się argument

z zasady równości konstytucyjnej, że zmiana rozumienia pojęcia interesu prawnego w kategoriach środowiskowych naruszałaby zasadę równości w innych obszarach prawa.

Argumentowano także, że skoro dyrektywa nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie przewiduje ona uprawnień dla jednostek.

To stanowisko budzi wątpliwości, gdyż inne przepisy prawa unijnego, takie jak te dotyczące swobód rynku wewnętrznego, dopuszczają możliwość wywodzenia uprawnień

przez jednostki z formułowania obowiązków nakładanych na państwa członkowskie. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł także naruszenia zasad autonomii proceduralnej, takich jak zasada równowagi i skuteczności. Jednakże, można postawić pytanie, czy wykluczenie organizacji ekologicznych z możliwości skarżenia nie narusza zasady skuteczności i efektywności.

To wykluczenie może być przykładem naruszenia zasady skuteczności, gdyż ogranicza możliwość skarżenia określonych aktów, w tym programów ochrony powietrza.



Argumenty NSA

3. „Prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych. Interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego (należącej do każdej gałęzi prawa, nie tylko prawa administracyjnego) dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm - normy, której treść można do końca ustalić. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, czy jakiejś instytucji prawnej (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II OSK 914/3)”

Naczelny Sąd Administracyjny podjął decyzję w dwóch sprawach, gdzie jedna skarga została wniesiona przez osobę fizyczną, a druga przez organizację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę,

co zostało potwierdzone w skargach kasacyjnych. Jednakże, argumentacja lub uzasadnienie tej decyzji budzi pewne wątpliwości co

do zgodności z unijnymi standardami. Skład sądu nie podzielił próby przekonania do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego zgodności takiego stanu rzeczy z prawem unijnym.

Argumenty zawarte w uzasadnieniu decyzji sądu głoszą, że dokumenty takie jak program ochrony powietrza, jeśli formułują konkretne nakazy lub zakazy, są skierowane do organów administracji, a nie do skarżących, co sprawia, że trudno mówić o wpływie na ich interes prawny. Dodatkowo, pojawił się argument

z zasady równości konstytucyjnej, że zmiana rozumienia pojęcia interesu prawnego w kategoriach środowiskowych naruszałaby zasadę równości w innych obszarach prawa.

Argumentowano także, że skoro dyrektywa nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie przewiduje ona uprawnień dla jednostek.

To stanowisko budzi wątpliwości, gdyż inne przepisy prawa unijnego, takie jak te dotyczące swobód rynku wewnętrznego, dopuszczają możliwość wywodzenia uprawnień

przez jednostki z formułowania obowiązków nakładanych na państwa członkowskie. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł także naruszenia zasad autonomii proceduralnej, takich jak zasada równowagi i skuteczności. Jednakże, można postawić pytanie, czy wykluczenie organizacji ekologicznych z możliwości skarżenia nie narusza zasady skuteczności i efektywności.

To wykluczenie może być przykładem naruszenia zasady skuteczności, gdyż ogranicza możliwość skarżenia określonych aktów, w tym programów ochrony powietrza.



Argumenty NSA

4. „pryzmat art. 50 § 1 p.p.s.a., a jeżeli na podstawie tego przepisu, skarga nie będzie mogła zostać uznana za dopuszczalną - oparcie legitymacji skargowej strony skarżącej bezpośrednio na art. 19 ust.1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, 16 i art. 23 dyrektywy CAFE. Stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit pierwszy KPP, państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia środka ochrony każdemu, którego uprawnienie wynikające z prawa UE, doznało uszczerbku. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”

Naczelny Sąd Administracyjny podjął decyzję w dwóch sprawach, gdzie jedna skarga została wniesiona przez osobę fizyczną, a druga przez organizację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę,

co zostało potwierdzone w skargach kasacyjnych. Jednakże, argumentacja lub uzasadnienie tej decyzji budzi pewne wątpliwości co

do zgodności z unijnymi standardami. Skład sądu nie podzielił próby przekonania do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego zgodności takiego stanu rzeczy z prawem unijnym.

Argumenty zawarte w uzasadnieniu decyzji sądu głoszą, że dokumenty takie jak program ochrony powietrza, jeśli formułują konkretne nakazy lub zakazy, są skierowane do organów administracji, a nie do skarżących, co sprawia, że trudno mówić o wpływie na ich interes prawny. Dodatkowo, pojawił się argument

z zasady równości konstytucyjnej, że zmiana rozumienia pojęcia interesu prawnego w kategoriach środowiskowych naruszałaby zasadę równości w innych obszarach prawa.

Argumentowano także, że skoro dyrektywa nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie przewiduje ona uprawnień dla jednostek.

To stanowisko budzi wątpliwości, gdyż inne przepisy prawa unijnego, takie jak te dotyczące swobód rynku wewnętrznego, dopuszczają możliwość wywodzenia uprawnień

przez jednostki z formułowania obowiązków nakładanych na państwa członkowskie. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł także naruszenia zasad autonomii proceduralnej, takich jak zasada równowagi i skuteczności. Jednakże, można postawić pytanie, czy wykluczenie organizacji ekologicznych z możliwości skargi nie narusza zasady skuteczności i efektywności.

To wykluczenie może być przykładem naruszenia zasady skuteczności, gdyż ogranicza możliwość skargi określonych aktów, w tym programów ochrony powietrza, co potwierdza orzecznictwo TSUE.

To rodzi pytanie, na ile jesteśmy w stanie zaimplementować ten kierunek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości poprzez zmianę wykładni i rozumienia tego przepisu oraz jego odpowiedników w innych ustawach samorządowych, a na ile powinno to skutkować interwencją ustawodawcy i odpowiednią zmianą przepisów. Wyrażna podstawa do działania ułatwiłaby stosowanie prawa i nie wymagałoby szukania dodatkowej argumentacji dla uzasadnienia swojego stanowiska, które polega na odejściu od dotychczasowego rozumienia przepisu i poszukiwaniu argumentów, które uzasadniają alternatywne podejście. To oczywiście problem, który będzie wymagał interwencji ustawodawcy.



**(4) Prawo do skutecznej ochrony sądowej organizacji
prawa ochrony środowiska w świetle prawa unijnego**



Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 2 marca 2023 r., C-432/21

Komisja przeciwko Polsce

Poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r..

Kolejnym problemem w polskim systemie prawnym jest kwestia planów urządzenia lasu. W wyniku sporu dotyczącego wycinki w Puszczy Białowieskiej organizacje oraz Rzecznik Praw Obywatelskich próbowali zakwestionować aneks do planu urządzenia lasu przed sądami administracyjnymi. Jednak Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że działania ministra związane z zatwierdzaniem tych planów należą do obszaru dominium, a nie imperium, co oznacza, że sądy administracyjne nie są właściwe do rozpatrywania tych spraw.

W konsekwencji, sądy administracyjne nie miały kompetencji do kontroli legalności planów urządzenia lasu.

Wyrok Trybunału zapadł w marcu 2023 roku w postępowaniu, w którym nie sporządzono opinii przez Rzecznika Generalnego. Zgodnie z przepisami regulaminu i statutu Trybunału, taka sytuacja potwierdza, że sprawa była już gruntownie wyjaśniona i ukształtowana w orzecznictwie.

Trybunał podzielił zarzuty skargi, które dotyczyły wykluczenia prawa organizacji ekologicznych do dostępu do sądów. Komisja zarzuciła Polsce naruszenie 9 ustępu 2 konwencji w związku z 6 ustępem 1 literą B. Jednakże, Trybunał nie musiał rozważyć

kwestii, czy takie prawo powinno być przyznane również jednostkom oraz jakie kategorie jednostek mogą być objęte tym prawem.



Argumenty TSUE

- „zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania, ale które mogą na ów teren w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność danego terenu oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”
- „artykuł 6 ust. 1 lit. a) konwencji z Aarhus stanowi, że każda ze stron stosuje postanowienia tego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. Zgodnie z lit. b) tego przepisu każda ze stron stosuje również postanowienia tego artykułu, zgodnie z jej prawem krajowym, do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych załącznikiem I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, przy czym strony określają w każdym przypadku, czy proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom”

Warto zwrócić uwagę, że w toku tego postępowania władze polskie przedstawiły argument, że chociaż sądy administracyjne nie mają kompetencji do kontrolowania planów urządzania lasu, to istnieje przepis prawa ochrony środowiska, jak artykuł 323, ustęp 2, który pozwala organizacjom ekologicznym wytoczyć powództwo cywilne jako dobro wspólne dla środowiska. Przykładowo, w ramach tego postępowania, organizacje ekologiczne skierowały pozew do sądu okręgowego w Warszawie, który zabezpieczył ich żądania poprzez zakazanie pewnych działań w obszarze gospodarki leśnej.

Jest to ciekawe, ponieważ po tym, jak sądy administracyjne stwierdziły brak kompetencji w tej sprawie, organizacje ekologiczne zdecydowały się na drogę procesu cywilnego. Podobne postępowanie miało również miejsce w sądzie okręgowym w Krośnie. Jednak Trybunał Sprawiedliwości nie zgodził się z argumentem rządu polskiego, że taka droga postępowania powinna być stosowana przez organizacje ekologiczne. Wynika to z faktu, iż specyfika i konsekwencje takiego rozstrzygnięcia są zupełnie inne niż w przypadku kontroli przez sądy administracyjne. Argument ten więc nie został przyjęty przez Trybunał Sprawiedliwości.

Pytanie, które się pojawia, to w jaki sposób wyrok Trybunału Sprawiedliwości będzie realizowany w praktyce, zwłaszcza jeśli chodzi o skargi na plany urządzania lasu. Na razie nie zapowiada się zmiana legislacyjna, która by jednoznacznie regulowała tę kwestię, dlatego pojawiają się wątpliwości co do sposobu implementacji tego orzeczenia.



- „Zgodnie z art. 9 ust. 2 tej konwencji każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, by członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes prawny lub powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 konwencji oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem jej art. 6 ust. 3, innymi istotnymi postanowieniami wspomnianej konwencji”;
- „Co się tyczy planów urządzenia lasu będących przedmiotem zarzutu drugiej skargi Komisji, należy przypomnieć, że art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach definiuje taki plan jako „podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”.

Pojawia się też istotny problem związany z zakresem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego planów urządzenia lasu. Chociaż Trybunał rozstrzygał zarzuty skargi w kontekście dyrektywy siedliskowych i obszarów Natura 2000, to trzeba pamiętać, że plany urządzenia lasu nie dotyczą wyłącznie obszarów objętych tymi dyrektywami. Są one sporządzane dla wszystkich obszarów leśnych, także tych poza obszarami chronionymi.

Warto zastanowić się, czy ustalenia tego wyroku powinny być odnoszone również do sytuacji, gdy nie ma obszarów Natura 2000, a skarga dotyczy planu urządzenia lasu. Chociaż z samej sentencji orzeczenia nie wynika to jednoznacznie, analiza Trybunału Sprawiedliwości w kontekście konwencji z Aarhus sugeruje, że dostęp do sądu dla organizacji powinien być zapewniony nie tylko w przypadku planów dotyczących obszarów chronionych, ale także dla innych obszarów leśnych.

Brak argumentów przemawiających za różnicowaniem sytuacji w tej kwestii, oraz zasada efektywnej ochrony sądowej sugeruje, że dostęp do sądu powinien być zapewniony dla wszystkich planów urządzenia lasu, niezależnie od tego, czy dotyczą obszarów siedliskowych, obszarów Natura 2000, czy też nie.



- „Co się tyczy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, postanowienie to ogranicza zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu środków odwoławczych, o których mowa w tym artykule, ponieważ jego celem jest przyznanie zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości” obejmującego organizacje ochrony środowiska spełniające wymogi określone w art. 2 ust. 5 tej konwencji (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58)”
- „W tym względzie należy stwierdzić, że nawet jeśli konwencja z Aarhus, a w szczególności jej art. 6 ust. 1 lit. b), pozostawia państwom będącym stronami pewien zakres uznania w zakresie badania znaczącego oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, to jednak mając na uwadze orzecznictwo, o którym mowa w pkt 172 i 173 niniejszego wyroku, dyrektywa siedliskowa konkretyzuje wymogi, które należy sformułować w odniesieniu do znaczenia oddziaływania na środowisko w dziedzinie europejskiej ochrony przyrody. Otóż negatywne skutki dla celów ochrony europejskich obszarów ochrony powinny co do zasady zostać uznane za znaczące w rozumieniu tego postanowienia konwencji z Aarhus, ponieważ organizacje ochrony środowiska mają prawo żądać, aby właściwe władze badały w indywidualnych przypadkach, czy planowane przedsięwzięcia mogą mieć takie znaczące oddziaływanie”



- „W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewiduje obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, o ile plany te są objęte zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej”



Postanowienie NSA z 18 października 2017 r., II OSK 2336/17
Plan urządzani lasu

„Należy też wskazać na charakter aktu planu urządzania lasu. W art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach ustawodawca przyjął, że pod podjęciem planu lasu rozumie się podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Z określonego charakteru, który nadaje planowi moc dokumentu nie ma podstaw do wyprowadzenia, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. Należy w pełni podzielić stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II OSK 2477/12, że **zatwierdzenie planu "jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium"**."

Stan polskiego prawodawstwa i stan prawnego dotyczący dopuszczalności dostępu do sądów w przypadku planów i programów pozostawia wiele do życzenia pod względem zgodności ze standardami konferencyjnymi i unijnymi w tym obszarze. Jest to zagadnienie, które wymaga pilnych zmian przepisów.

Zapewnienie dostępu do sądu to jedno, ale istotne jest również zapewnienie wysokiej jakości kontroli sądowej. Sądy powinny dysponować odpowiednimi narzędziami, aby móc rzetelnie zweryfikować zawarte w dokumentach działania i ich potencjalną skuteczność.

Kontrola powinna być realna i pozwalać na ocenę, czy działania opisane w dokumentach są rzeczywiście realistyczne i mają szansę przynieść oczekiwane rezultaty. W przeciwnym razie ryzykujemy sytuację, w której dokumenty są jedynie formalnością, a ich przyjęcie nie przynosi faktycznych korzyści.



Materiały:

- Baran M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich*, EPS 2020, nr 11, s. 15-33.
- Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Kraków 2014."
- Darpó J., *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9 (3) and 9 (4) of the Aarhus Convention in the Seventeen of the Member States of the European Union* [w:] *National Courts and EU Environmental Law*, red. J.H. Jans, R. Macrory, A.-M. Moreno Molina, Zutphen 2013.
- Jans J.H., *Judicial Dialogue and Judicial Competition and Global Environmental Law: A Case Study on the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* [w:] *National Courts and EU Environmental Law*, red. J.H. Jans, R. Macrory, A.-M. Moreno Molina, Zutphen 2013.
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020, nr 10, s. 5-21.
- Iwańska B., *Koncepcja "skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Iwańska B., Baran M., *Access of an environmental organisation to court in light of the EU standard set by the principle of effective legal (judicial) protection*, „European Energy and Environmental Law Review” 2019/2.
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, EPS 2020, nr 10, s. 22-29.
- Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, EPS 2021, nr 2, s. 4-17
- Sikora A., *Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych*, EPS 2020, nr 11, s. 5-14.
- Sikora A., *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Zutphen 2020.
- Wróbel A., (red.), *Karta praw podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013
- Berthier A, Friel A, Bechtel S., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w prawie Unii Europejskiej* Przewodnik prawny po dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska <https://www.clientearth.pl/media/qipfhvaj/2019-07-24-dostep-do-wymiaru-sprawiedliwosci-w-sprawach-srodowiskowych-przewodnik-prawny-ce-pl.pdf>
- ClientEarth, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Polsce - informator* <https://www.clientearth.pl/media/3nplb124/2019-05-17-dostep-do-wymiaru-sprawiedliwosci-w-polsce-informator-ce-pl.pdf>
- Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, (2017/C 275/01)



Dziękuję za uwagę

e'mail: m.baran@uj.edu.pl