

# Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Polsce

## Informator



## Spis treści

1	Wprowadzenie.....	6
1.1	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska .....	6
1.2	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości - definicja i cel w świetle Konwencji z Aarhus.....	7
2	Ramy prawne .....	8
2.1	Prawo międzynarodowe: Konwencja z Aarhus .....	8
2.1.1	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku z dostępem do informacji .....	9
2.1.2	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku ze społeczną partycypacją .....	9
2.1.3	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku z działaniami lub zaniechaniami osób prywatnych lub władz publicznych.....	11
2.1.4	Ogólne wymogi mające zastosowanie do procedur odwoławczych na mocy art. 9 Konwencji .....	12
2.2	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie unijnym .....	16
2.2.1	Akty prawne UE zawierające przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości .	16
2.2.2	Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i obwieszczenie Komisji Europejskiej .....	20
2.3	Polskie ramy prawne .....	22
2.3.1	Uwagi ogólne .....	22
2.3.2	Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie oraz do procedur odwoławczych w sprawach dotyczących wniosków o informacje o środowisku i jego ochronie - uwagi ogólne ....	22
2.3.3	Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach dotyczących decyzji wydawanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa - uwagi ogólne .....	23
2.3.4	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska - uwagi ogólne.....	25
3	Postępowania wymagające zapewnienia dostępu do procedur odwoławczych.....	27
3.1.	Dostęp do środka zaskarżenia w sprawach dotyczących wniosków o informacje o środowisku i jego ochronie .....	27
3.2.	Dostęp do środka zaskarżenia od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa .....	37
3.3.	Dostęp do środka zaskarżenia w przypadku działań organów państwowych sprzecznych z prawem ochrony środowiska w zakresie innym niż udostępnienie informacji o środowisku lub wydanie decyzji wymagającej udziału społeczeństwa .....	45
3.4.	Dostęp do sądu w przypadku działań lub zaniechań osób prywatnych .....	59
3.4.1.	Odpowiedzialność administracyjna.....	60

3.4.2. Odpowiedzialność cywilna .....	62
3.4.3. Odpowiedzialność karna .....	70
3.4.4. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie .....	79
4     Inne dostępne drogi prawne .....	81
4.1.   Dostęp do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) .....	81
4.1.1  Rozporządzenie w sprawie Konwencji z Aarhus: wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca aktów administracyjnych .....	81
4.1.2  Skarga o stwierdzenie nieważności do TSUE na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE .....	82
4.1.3  Możliwość zwrócenia się z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym .....	83
4.2    Dostęp do Komitetu do Spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus .....	84
4.3.   Dostęp do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) .....	88
5     Załączniki .....	
Załącznik 1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących wniosków o udostępnienie informacji o środowisku .....	
Załącznik 2 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z udziałem społeczeństwa .....	
Załącznik 3 Dostęp do procedur odwoławczych w przypadku innych decyzji, działań lub zaniechań w dziedzinie środowiska .....	
Załącznik 4 Ogólne wymagania dotyczące wszystkich procedur odwoławczych .....	
Załącznik 5 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących decyzji unijnych instytucji .....	

Dokument posługuje się następującymi skrótami:

<b>GDOŚ</b>	<b>Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska</b>
<b>Karta</b>	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, <i>OJ C 326</i> , 26.10.2012, p. 391–407
<b>Komitety z Aarhus</b>	Komitet do Spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus
<b>Konwencja z Aarhus</b>	Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
<b>KC</b>	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.)
<b>KK</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, , z późn. zm.)
<b>KPA</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, z późn. zm.)
<b>KPC</b>	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)
<b>KPK</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.)
<b>KPW</b>	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148, z późn. zm.)
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>PPSA</b>	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.)
<b>POŚ</b>	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.)
<b>Prawo wodne</b>	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566, z późn. zm.)
<b>RDOŚ</b>	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska

<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>Ustawa o kosztach sądowych</b>	Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.)
<b>Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku</b>	Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493, z późn. zm.)
<b>UOOS</b>	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.)
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny
<b>Wytyczne</b>	Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus ( <i>the Aarhus Convention Implementation Guide</i> )

## 1 Wprowadzenie

Niniejszy informator zawiera syntetyczny przegląd ram prawnych z zakresu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych z ochroną środowiska. Jego celem jest przybliżenie członkom społeczeństwa, prawnikom, władzom publicznym, sędziom i organizacjom pozarządowym dostępnych procedur odwoławczych w sprawach środowiskowych oraz wskazanie przeszkód i niedociągnięć w krajowych uregulowaniach w tym obszarze.

Pierwsza część informatora przedstawia ramy prawne ustanowione przez Konwencję z Aarhus. W drugiej części opisano ramy prawne wynikające z przepisów prawa unijnego, jak również orzeczenia TSUE oraz zalecenia Komitetu z Aarhus. Trzecia część przedstawia uregulowania krajowe. Ostatnia część informatora pokazuje inne dostępne drogi prawne: procedurę wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz złożenie powiadomienia do Komitetu z Aarhus.

### 1.1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Pomimo, że polityka i prawodawstwo unijne w zakresie ochrony środowiska są bardzo zaawansowane i kompleksowe, stan środowiska naturalnego w Europie szybko się pogarsza. Mechanizmy prawne i polityczne nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, gdyż nie są właściwie wdrażane. Doświadczenia państw członkowskich UE pokazały, że poleganie wyłącznie na władzach publicznych w przewyciężeniu deficytu w zakresie wdrażania prawa unijnego nie przyniesie oczekiwanych rezultatów. Dlatego aktywni obywatele, działając samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, są niezbędni do wspierania działań władz, co wiąże się z zapewnieniem im dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Regulacje dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych zawarte są w Konwencji z Aarhus, wielu unijnych aktach prawnych oraz orzeczeniach TSUE, jak i w ustawodawstwie krajowym.

Konwencja z Aarhus określa ogólne ramy prawne mające zastosowanie w sprawach dotyczących środowiska, które są częściowo transponowane do prawa unijnego. TSUE ustanowił jednak również pewne prawa, które nie opierają się na Konwencji z Aarhus, lecz na bezpośrednio skutecznych przepisach dyrektyw unijnych.



## 1.2 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości - definicja i cel w świetle Konwencji z Aarhus

Art. 3 Konwencji z Aarhus przewiduje ogólne obowiązki Państw - Stron Konwencji w zakresie zapewnienia prawidłowego wdrożenia prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości przewidzianego w Konwencji. Stanowi on, że:

1. *Każda ze Stron podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji odnoszące się do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również właściwe środki egzekucyjne, dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji.*
2. *Każda ze Stron będzie dążyć do zapewnienia, że urzędnicy i władze będą pomagać i udzielać wskazówek społeczeństwu, aby w sprawach dotyczących środowiska urzeczywistniać dostęp do informacji, ułatwiać udział w podejmowaniu decyzji i urzeczywistniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości.*
3. *Każda ze Stron będzie wspierać edukację ekologiczną i wiedzę społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza o tym, jak w sprawach dotyczących środowiska uzyskiwać dostęp do informacji, uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i uzyskiwać dostęp do wymiaru sprawiedliwości.*
4. *Każda ze Stron zapewni odpowiednie uznanie i wsparcie dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz ochrony środowiska i sprawi, że jej krajowy porządek prawny będzie zgodny z tym zobowiązaniem.*

Regulacje dotyczące trzeciego filaru Konwencji z Aarhus<sup>1</sup>, czyli dostępu do wymiaru sprawiedliwości, znajdują się w art. 9 ust. 1 - 5 Konwencji. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi być zapewniony w celu wyegzekwowania dostępu do informacji o środowisku oraz udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, określonych dwóch pierwszych filarach Konwencji. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości umożliwia również kwestionowanie bardziej ogólnych działań i zaniechań organów publicznych i osób prywatnych, które naruszają prawa dotyczące środowiska.

---

<sup>1</sup> Konwencja z Aarhus opiera się na trzech filar: dostępie do informacji (pierwszy filar), udziale w procesie decyzyjnym (drugi filar) oraz dostępie do sądu (trzeci filar).

## 2 Ramy prawne

### 2.1 Prawo międzynarodowe: Konwencja z Aarhus

Konwencja z Aarhus została podpisana przez UE w dniu 25 czerwca 1998 r. i weszła w życie w 2005 r. Zgodnie z art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE<sup>2</sup> (dalej: "TFUE") "*umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie*". W związku z tym Konwencja z Aarhus jest prawnie wiążąca dla instytucji UE - w tym dla TSUE - oraz dla 28 państw członkowskich. Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję.

Jak wspomiano wcześniej, Konwencja z Aarhus opiera się na trzech "filarach", zależnych od siebie w celu pełnej realizacji celów Konwencji: dostępu do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 4-9 Konwencji).

Konwencja z Aarhus ma zastosowanie do władzy publicznej określonej w art. 2 ust. 2 Konwencji, a organy lub instytucje działające jako władza sądownicza lub ustawodawcza są wyłączone. Jednakże, zgodnie z Wytycznymi "*w Konwencji nie ma nic, co uniemożliwiłoby Stronie podjęcie decyzji o rozszerzeniu prawodawstwa na te organy i instytucje, nawet jeśli nie jest do tego zobowiązana przez konwencję*".<sup>3</sup>

Konwencja z Aarhus ma dość szeroki zakres, ponieważ jej art. 3 ust. 9 stanowi, że "*społeczeństwu przysługuje dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej, bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności*". W konsekwencji, warunki stosowane wobec organizacji pozarządowych w celu uzyskania legitymacji procesowej nie mogą uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać zagranicznym organizacjom pozarządowym uzyskania tego statusu<sup>4</sup>. Jest to szczególnie ważne w przypadku, gdy określona działalność ma skutki transgraniczne. Ponadto, Wytyczne wskazują, że wymóg, aby organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska były aktywne w danym kraju przez określoną liczbę lat, może nie być zgodny z art. 3 ust. 9 Konwencji<sup>5</sup>. Nawet wymóg "*bycia aktywnym*" sam w sobie może być niezgodny z Konwencją, na przykład w krajach, które zezwoliły niedawno utworzonym organizacjom pozarządowym na uzyskanie legitymacji procesowej. Przepis ten powinien uniemożliwiać Państwom-Stronom Konwencji wymaganie od organizacji pozarządowych, aby miały swoje centrum działalności w określonym miejscu geograficznym lub aby były zakładane zgodnie ze szczegółowymi przepisami krajowymi.

<sup>2</sup> Dziennik Urzędowy C 326 , 26/10/2012 P. 0001 - 0390

<sup>3</sup> Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, 2. wydanie, str. 49

<sup>4</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (2017/C275/01), para. 82 i 83.

<sup>5</sup> Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, 2. wydanie, str. 58



### 2.1.1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku z dostępem do informacji

Art. 4 Konwencji z Aarhus przyznaje społeczeństwu prawo do żądania i otrzymywania informacji dotyczących środowiska będących w posiadaniu władz publicznych. Art. 9 ust. 1 Konwencji ustanawia prawo każdej osoby, która zwraca się z wnioskiem o dostęp do informacji dotyczących środowiska zgodnie z art. 4 Konwencji, do zakwestionowania sposobu, w jaki organ publiczny rozpatruje taki wniosek. Kontrola decyzji organu musi być dokonywana przez sąd lub, alternatywnie, *"inny niezależny i bezstronny organ powołany z mocy ustawy"*. Zgodnie z Wytycznymi, niezależne i bezstronne organy, które nie są sądami, *"muszą być przynajmniej quasi-sądowe, z gwarancjami należytego procesu, niezależne od wpływów ze strony jakichkolwiek organów rządowych i niepowiązane z żadnym podmiotem prywatnym"*<sup>6</sup>.

Art. 9 ust. 1 Konwencji wymaga ponadto, aby każda ze Stron zapewniła, że wnioskodawca *"ma dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd."*<sup>7</sup>

### 2.1.2 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku ze społeczną partycypacją

Art. 6 Konwencji z Aarhus określa, kiedy udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym musi być zapewniony. Art. 9 ust. 2 określa prawo zainteresowanej społeczności do zaskarżenia decyzji, działań i zaniechań podlegających art. 6 Konwencji. Przepisy dotyczące udziału społeczeństwa stosuje się do decyzji w sprawie zezwolenia na określone działania lub przedsięwzięcia wymienione w załączniku I do Konwencji<sup>8</sup>, jak również inne działania niewymienione w załączniku I, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko<sup>9</sup> (art. 6 Konwencji).

Art. 9 ust. 2 Konwencji stanowi, iż: *"Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:*

- (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,*
- (b) powodujący się na naruszenie uprawnień, jeżeli przepisy postpowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przestanki, 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, jeżeli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej Konwencji."*

#### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Prawo odwołania się przysługuje zainteresowanej społeczności, która zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 5 Konwencji jest definiowana jako: *"część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta*

<sup>6</sup> Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, 2. wydanie, str. 191.

<sup>7</sup> Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, 2. wydanie, str. 191.

<sup>8</sup> Załącznik I do Konwencji z Aarhus zawiera listę przedsięwzięć, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Są to m.in. przedsięwzięcia z sektora energetycznego, produkcji i obróbki metali, przemysłu mineralnego, przemysłu chemicznego, gospodarki odpadami, oczyszczalni ścieków, niektórych zakładów przemysłowych, budowy dróg, portów handlowych, programów wydobywania wód gruntowych lub sztucznego przetaczania wód gruntowych, transfer zasobów wodnych, wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego.

<sup>9</sup> Art. 6 ust. 1 pkt c Konwencji pozwala Stronom nie stosować postanowień art. 6 do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej.

*skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.”*

Kryteriami legitymacji procesowej mogą być albo posiadanie wystarczającego interesu, albo powołanie się na naruszenie uprawnień. Art. 9 ust. 2 Konwencji stanowi: „*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.*” Tym samym, dyskrekcja Państwa-Strony Konwencji w określeniu kryteriów legitymacji procesowej jest ograniczona przez wymóg zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach zakresu stosowania Konwencji. Według Komitetu z Aarhus, *“(to) oznacza, że strony, korzystając z przysługujących im uprawnień dyskrecjonalnych, nie mogą interpretować tych kryteriów w sposób, który znacznie zawęży ich zakres i jest sprzeczny z jej ogólnymi zobowiązaniami wynikającymi z art. 1, 3 i 9 konwencji”*.<sup>10</sup>

Jednakże zastosowanie kryteriów legitymacji procesowej, które odnoszą się do naruszenia prawa, jak zauważyła Komisja Europejska, *“niesie ze sobą wyzwanie, bowiem ochrona środowiska służy zwykle ogólnemu interesowi publicznemu i z reguły jej celem nie jest przyznawanie bezpośrednich praw jednostce”*.<sup>11</sup> Szereg zaleceń Komitetu z Aarhus i orzeczeń TSUE wynika właśnie ze stosowania kryteriów dotyczących naruszenia prawa<sup>12</sup>.

Art. 9 ust. 2 Konwencji stanowi również, *“...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)”*. Organizacje pozarządowe, które spełniają kryteria określone w art. 2 ust. 5 Konwencji i wszelkie wymogi krajowe, automatycznie posiadają legitymację procesową zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji i prawem unijnym, które dokonuje jego transpozycji. Wynika to z faktu, że uznaje się, iż mają one wystarczający interes lub prawa, które mogą zostać naruszone, tak że nie muszą spełniać żadnych dalszych wymogów. Często określa się to mianem *“legitymacji procesowej de lege organizacji pozarządowych”*.

### Co można kwestionować?

Art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus stanowi, że członkowie zainteresowanej społeczności mają prawo do *“kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych”* decyzji, działań lub zaniechań<sup>13</sup>. Obwieszczenie Komisji i Wytyczne definiują formalną niezgodność jako naruszenie procedury określonej w prawie<sup>14</sup>, podczas gdy niezgodność z prawem materialnym odnosi się do sytuacji, w której doszło do naruszenia istoty prawa<sup>15</sup>. W przeciwieństwie do art. 9 ust. 3 Konwencji, który odnosi się do naruszeń prawa krajowego w dziedzinie środowiska, art. 9 ust. 2 nie zawiera żadnego takiego ograniczenia zakresu kontroli.

10 ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, par. 61 I ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), par. 75.

11 Obwieszczenie Komisji, para 102.

12 Zob. ACCC/C/2010/48 (Austria), para. 63; ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), para. 76; oraz wyrok Trybunału z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712

13 Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus na przykład stwierdził na tej podstawie, że organizacje pozarządowe nie mogą ograniczać się do kontroli jedynie merytorycznej, a nie proceduralnej, legalności decyzji (ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), para. 81).

14 Obwieszczenie Komisji, para. 132 i Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, str. 196.

15 Obwieszczenie Komisji, para. 136.

### 2.1.3 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku z działaniami lub zaniechaniami osób prywatnych lub władz publicznych

Art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus stanowi *“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.”*

#### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus dotyczy *“członków społeczeństwa”* – nie tylko *“członków zainteresowanej społeczności”* jak w art. 9 ust. 2 Konwencji – i pozwala im na kwestionowanie naruszeń zarówno *„osób prywatnych jak i władz publicznych”*. Art. 2 ust. 4 Konwencji definiuje *„społeczeństwo”* jako *„jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.”*

O ile termin *“wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”* pozostawia Państwom-Stronom Konwencji pewną swobodę decydowania o tym, kto ma legitymację procesową, w żadnym wypadku nie może on pozwolić Stronie na określenie kryteriów w taki sposób, aby skutecznie wykluczyć wszystkich lub prawie wszystkich członków społeczeństwa. W tym celu Komitet z Aarhus ustanowił test sprawdzający zgodność z art. 9 ust. 3 Konwencji, który został najlepiej podsumowany w zaleceniach dotyczących powiadomienia ACCC/C/2008/31 (Niemcy): *“... Strony nie mogą przyjmować klauzuli “w przypadku gdy spełniają wymagania, o ile takie istnieją, w prawie krajowym” jako wymówki do wprowadzenia lub utrzymania tak ścisłych kryteriów, że skutecznie uniemożliwiają wszystkim lub prawie wszystkim członkom społeczeństwa, w tym organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska, kwestionowanie działań lub zaniechań naruszających prawo krajowe w dziedzinie środowiska”*.<sup>16</sup>

#### Co można kwestionować?

Komitet z Aarhus konsekwentnie utrzymuje, że art. 9 ust. 3 Konwencji *“ma zastosowanie do wszystkich działań i zaniechań [...] naruszających prawo krajowe w dziedzinie środowiska”*<sup>17</sup> (podkreślenie dodane). W związku z tym, kiedy akt został przyjęty, tzn. nie jest już w formie projektu, musi podlegać kontroli sądowej. Oznacza to na przykład, że pojęcie *“aktów”* nie ogranicza się do aktów o zasięgu ogólnym<sup>18</sup>, aktów przyjętych na mocy prawa ochrony

16 ACCC/C/2008/31 (Niemcy), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, para. 92. Zob. również ACCC/C/2005/11 (Belgia), paras. 34–36; ACCC/C/2006/18 (Dania), paras. 29–30; ACCC/C/2008/32 (Wspólnota Europejska) (Część I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, paras. 77–80 i ACCC/C/2010/48 (Austria) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), paras. 68–70, Republika Czeska, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, para. 85, Bułgaria, ECE/MP.PP/C.1/2013/4, para. 65, Austria, ECE/MP.PP/C.1/2014/3, para. 51.

17 ACCC/C/2005/11 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para. 28. Zob. również Unia Europejska, ACCC/C/2008/32 (Część II), para. 98–99 stwierdzające, że wymóg określony w art. 9 ust. 3 “polega na zapewnieniu prawa do zaskarżenia w przypadku, gdy działanie lub zaniechanie - jakiegokolwiek działania lub zaniechanie ze strony instytucji lub organu Wspólnoty, w tym każde działanie realizujące jakąkolwiek politykę lub jakiegokolwiek działanie na mocy jakiegokolwiek prawa - jest sprzeczne z prawem ochrony środowiska”.

18 Unia Europejska, ACCC/C/2008/32 (Część II), ECE/MP.PP/C.1/2017/7, paras. 51 i 94.

środowiska<sup>19</sup>, aktów prawnie wiążących lub o zewnętrznych skutkach<sup>20</sup> czy decyzji związanych z wydawaniem zezwoleń lub pozwoleń na realizację projektów rozwojowych<sup>21</sup>. Podobnie, plany i programy są uznawane za akty do celów art. 9 ust. 3 Konwencji.<sup>22</sup> Mogą one również obejmować decyzje w sprawie pozwoleń, które nie mają znaczącego negatywnego wpływu na środowisko, a zatem nie wchodzą w zakres art. 9 ust. 2 Konwencji, co ilustruje orzeczenie Trybunału w sprawie *Protect*.<sup>23</sup> W związku z tym, jak wyjaśnił Komitet z Aarhus, art. 9 ust. 3 Konwencji *"nie daje Stronom żadnej swobody w odniesieniu do działań lub zaniechań, które mogą być wyłączone z przepisów wykonawczych"*.<sup>24</sup>

### 2.1.4 Ogólne wymogi mające zastosowanie do procedur odwoławczych na mocy art. 9 Konwencji

Art. 9 ust. 4 i art. 9 ust. 5 Konwencji z Aarhus określają ogólne wymogi mające zastosowanie do procedur odwoławczych na mocy art. 9 Konwencji.

#### Środki zaradcze, w tym wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania

Zgodnie z art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus procedury odwoławcze będą *"przewidywać odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania"*. Jak wyjaśniono w Wytycznych: *"Adekwatność wymaga środków zaradczych, aby zapewnić zamierzony skutek procedury odwoławczej. Może to być rekompensata za szkody poniesione w przeszłości, zapobieganie przyszłym szkodom i/lub przywrócenia stanu poprzedniego. Wymóg, zgodnie z którym środki zaradcze powinny być skuteczne, oznacza, że powinny one być zdolne do rzeczywistego i skutecznego egzekwowania prawa. Strony powinny starać się wyeliminować wszelkie potencjalne przeszkody w egzekwowaniu wstrzymania wykonania kwestionowanego działania lub innych środków zaradczych."*<sup>25</sup>

#### Zapobieganie szkodom

Zgodnie z prawem unijnym istnieją trzy mechanizmy umożliwiające zapobieganie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu i ich naprawę:

1. dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (dyrektywa ELD)<sup>26</sup>,
2. (ogólny) wymóg unieważnienia bezprawnych skutków naruszeń prawa unijnego<sup>27</sup>

19 Ibid, para. 99.

20 Ibid, para. 103.

21 Raport dotyczący decyzji V/9h (Niemcy)

22 Zob. np., ACCC/C/2005/11 (Belgia) lub ACCC/C/2011/58 (Bułgaria).

23 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 *Protect Nature-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, paras. 42 i 54-55.

24 ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), (Część II), paras. 52 i 101.

25 Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, str. 200.

26 Art. 1 dyrektywy ELD ogranicza szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu do szkody wyrządzonej gatunkom chronionym, szkody w wodach oraz szkody dotyczącej powierzchni ziemi. Jednak, w wyroku w sprawie C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft*, Trybunał uznał, że także inne szkody mogą wchodzić w zakres np. zanieczyszczenie powietrza. Art. 5 i 6 dyrektywy ELD ustanawiają specjalny reżim wymagający od podmiotu gospodarczego podjęcie odpowiednich działań zapobiegawczych i zaradczych.

27 C-201/02 *Wells*, paras 64-66.



### 3. oraz (bardziej szczegółowo) odpowiedzialność państwa<sup>28</sup>.

Potwierdza to obwieszczenie Komisji,<sup>29</sup> które wskazuje, że w oparciu o zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), w przypadku niezgodności z prawem unijnym:

- Państwa członkowskie powstrzymują się od wprowadzenia wszelkich środków, które mogą w poważnym stopniu zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego na mocy prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska.<sup>30</sup>
- Każdy organ państwa członkowskiego musi unieważnić bezprawne konsekwencje naruszenia prawa unijnego.<sup>31</sup>

Sposób, w jaki jest to zapewnione na mocy krajowego prawa proceduralnego, pozostawiono do decyzji państw członkowskich (autonomia proceduralna).

#### Zawieszenie, cofnięcie lub unieważnienie zaskarżonej decyzji lub aktu

W sprawie *Krizan*, TSUE wskazał, że unieważnienie zezwolenia z uwagi na naruszenie prawa UE nie stanowi samo w sobie "nieuzasadnionego naruszenia prawa własności przysługującego prowadzącemu przedsięwzięcie, zagwarantowanego w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej".<sup>32</sup> Dodatkowo, sprawa *Wells* potwierdza, że sądy krajowe są zobowiązane do zastosowania wszelkich dostępnych środków w celu zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.<sup>33</sup> To rozumowanie odnosi się nie tylko do decyzji, która musiała być poprzedzona oceną wpływu na środowisko naturalne, jak w sprawie *Wells*, ale również do decyzji przyjętych na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (dyrektywa IED), dyrektywy siedliskowej i dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa SEA)<sup>34</sup>.

#### Instrukcje wymagające przyjęcia pominiętych środków

W sytuacji, gdy organ publiczny nie przyjął aktu wymaganego przez prawo unijne, w ocenie TSUE sądy krajowe mogą zażądać od organu publicznego przyjęcia pominiętego aktu. Podobnie w sytuacji, gdy organ publiczny przyjął akt prawny niespełniający wymogów określonych w prawie unijnym, TSUE orzekł, że rolą sądów krajowych jest zapewnienie by wymogi prawa UE zostały spełnione<sup>35</sup>.

#### Środki tymczasowe

Art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus wyraźnie odnosi się do "wstrzymania wykonania kwestionowanego działania" jako jednego ze środków zaradczych. Konwencja wymaga, aby wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania było dostępne "jeśli okaże się to potrzebne".<sup>36</sup> Jednakże, Komitet z Aarhus ustalił, „że wymagane jest by sądy krajowe rozpatrzyły każdy wniosek o wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania w celu określenia czy taki

28 C-420/11 Leth, paras. 32, 40-42, and 44

29 Obwieszczenie Komisji, para. 155.

30 C-129/96, Inter-Environnement Wallonie p. Région wallonne, para 45.

31 C-201/02 Wells, paras. 64-65. Ten wymóg wynika z zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47 Karty).

32 C-416/10 Krizan, para. 116

33 C-201/02 Wells, para. 64 i 65.

34 W zakresie dyrektywy SEA, zob. C-41/11 Inter-Environment, para. 44 i 46; dla dyrektywy siedliskowej, zob. C-399/14 Grüne Liga Sachsen and Others.

35 See C-404/13 ClientEarth, para. 58, który dotyczy planu ochrony powietrza.

36 ACCC/C/2007/22 (Francja), ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, para. 48 i następne.

*środek będzie potrzebny, biorąc pod uwagę wymóg zapewnienia odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych*".<sup>37</sup>

Zgodnie z prawem unijnym wymóg dostępności wstrzymania wykonania kwestionowanego działania jest ogólnie utrwaloną cechą orzecznictwa TSUE<sup>38</sup>. TSUE zastosował je w kontekście ochrony środowiska w wyroku w sprawie *Krizan*<sup>39</sup>, która dotyczyła pozwolenia udzielonego na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Ponadto<sup>40</sup>, krajowe przepisy proceduralne należy również interpretować w świetle prawa do skutecznego środka odwoławczego, jak zapisano w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 ust. 1 Karty.

Procedury muszą być "bezzstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty" – art. 9 ust. 4 Konwencji

Wymogi te zostały wdrożone słowo w słowo w art. 11 ust. 4 dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa OOS, dyrektywa EIA), art. 25 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (dyrektywa IED) i art. 23 dyrektywy w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi (dyrektywa Seveso III). W przypadku roszczeń dotyczących naruszenia innych dyrektyw unijnych, które nie wdrażają art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus, wymogi w zakresie bezstronności, równości, terminowości i niedyskryminacji ze względu na koszty pochodzą z trzech różnych źródeł:

- obowiązku interpretacji krajowego prawa proceduralnego zgodnie z art. 9 ust. 4 Konwencji zgodnie wyrokiem w sprawie *North East Pylon*<sup>41</sup>;
- ogólnych zasad prawa unijnego dotyczących skuteczności i równoważności; oraz
- praw podstawowych, takie jak art. 47 Karty, zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie *Edwards*.<sup>42</sup>

Wymagania dotyczące aspektu "bezzstronności i oparcia na zasadzie równości" procedur odwoławczych zostały wymienione w Wytycznych<sup>43</sup>, gdzie określono np. że procedura odwoławcza musi być "bezzstronna i wolna od uprzedzeń, faworyzowania lub własnych korzyści", a procedury muszą mieć zastosowanie "w równym stopniu do wszystkich osób, bez względu na sytuację ekonomiczną lub społeczną, pochodzenie etniczne, narodowość lub inne podobne kryteria". Komitet z Aarhus dodał również inne wymogi.<sup>44</sup>

W odniesieniu do wymogu, aby przegląd był terminowy, Komitet z Aarhus stwierdził, że istotne jest dokonanie oceny "złożoności kwestii faktycznych lub prawnych podniesionych w sprawie lub

37 ACCC/C/2013/89 (Słowacja), para. 97.

38 C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, para. 21, C-432/05 *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, para. 67.

39 C-416/10 *Krizan*, para. 109 - Trybunał wskazał, że mimo, że dyrektywa IED w sposób wyraźny nie przewiduje środków tymczasowych, "skuteczne zapobieganie zanieczyszczeniom" przewidziane przez dyrektywę IED "wymaga aby członkowie zainteresowanej społeczności mieli prawo złożenia do sądu lub właściwego niezależnego i bezstronnego organu wniosku o zarządzenie środków tymczasowych zapobiegających zanieczyszczeniom, również, w razie potrzeby, w drodze czasowego zawieszenia zaskarżonego pozwolenia".

40 TSUE traktuje prawo do skutecznego środka osobno od zasady skuteczności - np. w wyroku w sprawie C-93/12 *Agrokonstulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432 lub w sprawach środowiskowych sprawa C-243/15 *Lesoochronárske zoskupenie II*.

41 C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185, paras 52 i 57.

42 C-260/11 *Edwards and Pallikaropoulos*, ECLI:EU:C:2013:221, para. 33. Zob. również Obwieszczenie Komisji, para. 177.

43 s. 201

44 See ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), para. 139 dotyczący terminów; ACCC/C/2004/06 (Kazachstan), para. 26, 28 i 29 dotyczący informowania wnioskodawcy o zbliżających się rozprawach sądowych, komunikowaniu ostatecznych decyzji dotyczących procedur odwoławczych w krótkim czasie, powiadamianie o uzasadnieniach decyzji organów odwoławczych.



kwestii, o które chodzi w przypadku wnioskodawcy<sup>45</sup>, w celu ustalenia, czy procedury odwoławcze należy uznać za nadmiernie długie. Jednak wymogi dotyczące terminowości różnią się w zależności od tego, czy dotyczy to procedur na mocy art. 9 ust. 1, ust. 2 i czy ust. 3 Konwencji z Aarhus.

Art. 9 ust. 1 Konwencji wymaga nie tylko odwołania się do procedury sądowej, ale również "dostępu do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd". Ten sam wymóg znajduje odzwierciedlenie w art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który reguluje krajowe postępowania dotyczące wniosków o udzielenie informacji o środowisku.

Ostatni wymóg proceduralny na mocy art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus dotyczy kosztów postępowania sądowego. Koszty muszą być "niedyskryminacyjne", a przyznawanie kosztów musi być "bezstronne". Zarówno Komitet z Aarhus, jak i TSUE stwierdziły, że kwestia tego, czy koszty są niedyskryminacyjne, musi być oceniana w odniesieniu do wszystkich kosztów poniesionych przez wnioskodawcę jako całość<sup>46</sup>. Oba organy podkreśliły również potrzebę odpowiedniego uwzględnienia w ocenie kwestii ochrony środowiska<sup>47</sup>. Komitet z Aarhus określił obiektywne czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, czy system kosztów jest dyskryminujący, a zatem niezgodny z art. 9 ust. 4 Konwencji<sup>48</sup>. Podobnie TSUE określił test pozwalający stwierdzić, czy koszty są "obiektywnie nieracjonalne", niezależnie od sytuacji osobistej wnioskodawcy. Ponadto, Komitet z Aarhus<sup>49</sup> i TSUE<sup>50</sup> zgodzili się, że istnieje subiektywny element ochrony kosztów przewidzianej w art. 9 ust. 4 Konwencji.

### Informacja o procedurach odwoławczych musi być rozpowszechniana wśród społeczeństwa - Art.9 ust. 5 Konwencji

Art.9 ust. 5 Konwencji wskazuje, że 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. Jak wyjaśniono w Wytycznych, wymóg zapewnienia mechanizmów pomocy nie ogranicza się do barier finansowych, ale dotyczy również wszelkich innych ograniczeń w celu uzyskania skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>51</sup>.

Jeśli chodzi o wymóg rozpowszechniania informacji na temat dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych, TSUE zajął się tym obowiązkiem w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*<sup>52</sup>, wskazując na szereg wymogów, w tym wymóg, że informacje w Internecie

45 ACCC/C/2012/69 (Rumunia), para. 87

46 ACCC/C/2012/77 (Wielka Brytania), ECE/ MP.PP/C.1/2015/3, para. 72; C-260/11 Edwards, para. 28.

47 ACCC/C/2014/111 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2017/20 para. 75 ; ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), para. 134 ; and C-530/11 Komisja p. Wielkiej Brytanii, para. 45.

48 ACCC/C/2011/57 (Dania), ECE/MP.PP/C.1/2012/7, para. 48.

49 ACCC/C/2008/23 (Wielka Brytania), para. 52.

50 C-530/11 Komisja p. Wielkiej Brytanii, para. 57.

51 Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus, str. 205-207.

52 C-427/07 Komisja p. Irlandii, para. 96-98. W wyroku, TSUE stwierdził, iż obecny art. 11 ust. 5 dyrektywy stanowi "obowiązek uzyskania konkretnego efektu", zwłaszcza zapewnić " w sposób wystarczająco jasny i ścisły, że zainteresowana społeczność będzie w stanie poznać swe prawa dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska."

mogą być niewystarczające, że informacje powinny być kompletne, dokładne i aktualne, a także jasne i zrozumiałe dla osoby niebędącej prawnikiem.

## 2.2 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie unijnym

Przepisy Konwencji z Aarhus dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostały transponowane do kilku dyrektyw unijnych w celu ich wdrożenia na szczeblu krajowym. Niemniej jednak, nadal istnieją luki we wdrażaniu postanowień Konwencji z Aarhus, w szczególności w odniesieniu do praw przewidzianych w art. 9 ust. 3 Konwencji.

### 2.2.1 Akty prawne UE zawierające przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości

#### 2.2.1.1. Dyrektywa w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska<sup>53</sup>

Dyrektywa przewiduje prawo do odwołania w przypadku, gdy wniosek o udzielenie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (w całości lub częściowo), nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób niezgodnie potraktowany. Art. 6 ust. 1 dyrektywy w pełni wdraża art. 9 ust. 1 Konwencji z Aarhus do prawa unijnego, wymagając od państw członkowskich wprowadzenia procedury, pozwalającej na zbadanie działań lub uchybień danego organu władzy publicznej przez inny organ władzy publicznej lub ich administracyjną kontrolę przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa. Procedura taka musi być szybka i bezpłatna lub niedroga. Ponadto, art. 6 ust. 2 dyrektywy wymaga, by wnioskodawcy mieli dostęp do postępowania odwoławczego przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa, którego decyzje mogą stać się ostateczne. Z kolei art. 6 ust. 3 dyrektywy wskazuje, że ostateczne decyzje podjęte w postępowaniu odwoławczym muszą być wiążące w stosunku do organu władzy publicznej dysponującego informacjami uzasadnienie musi być przedstawione na piśmie, przynajmniej w przypadku gdy odmówiono udostępnienia informacji.<sup>54</sup>

#### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Art. 6 dyrektywy stanowi, iż "każdy wnioskodawca" ubiegający się o udostępnienie informacji dotyczącej środowiska ma dostęp do procedury odwoławczej. Termin "wnioskodawca" został zdefiniowany bardzo prosto w art. 2 ust. 5 dyrektywy jako "każda osoba fizyczna lub prawna, zwracająca się o udostępnienie informacji o środowisku".

<sup>53</sup> Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG Dziennik Urzędowy L 041 , 14/02/2003 P. 0026 - 0032

<sup>54</sup> Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał w odniesieniu do odpowiednich przepisów Konwencji (ostatnie zdanie art. 9 ust. 1), że ten wymóg nie jest spełniony gdy organ władzy publicznej może w praktyce nie wykonywać wyroku sądowego (ACCC/C/2008/30 (Mołdawia), para. 35).

### Co można kwestionować?

Działania i zaniechania władz publicznych dotyczące wniosku o informację o środowisku mogą być kwestionowane.<sup>55</sup> Termin „organ władzy publicznej” jest szeroko zdefiniowany w art. 2 ust. 2 dyrektywy, który wiernie transponuje definicję zawartą w art. 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus.<sup>56</sup> TSUE miał możliwość interpretacji tego terminu, w tym w odniesieniu do podmiotów pełniących funkcje administracji publicznej<sup>57</sup> i organów administracji państwowej<sup>58</sup>.

### Organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym

Art. 2 ust. 2 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą postanowić, że definicja organu władzy publicznej nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. TSUE przyjął funkcjonalne podejście do kwestii, czy organ władzy publicznej pełni funkcje o charakterze ustawodawczym.<sup>59</sup> Trybunał orzekł w sprawie *Deutsche Umwelthilfe*, że wyjątek określony w art. 2 ust. 2 dyrektywy "nie może dotyczyć ministerstw w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawowa."

Komitet z Aarhus orzekł również, że etykieta w prawie krajowym Państwa-Strony nie ma decydującego znaczenia przy określaniu, czy dany akt ma charakter legislacyjny<sup>60</sup>. Nieistotny jest też status konstytucyjny podmiotu przyjmującego akt (np. ustawodawca kontra władza wykonawcza).<sup>61</sup> Decydującym pytaniem jest raczej to, czy organ, o którym mowa, działał jako organ władzy publicznej, przyjmując dany akt prawny.<sup>62</sup> Komitet stwierdził na przykład, że brytyjski parlament nie działał w charakterze ustawodawczym, zezwalając na kolej wysokiej częstotliwości w drodze ustawy hybrydowej.<sup>63</sup>

W odniesieniu do "pełnienia funkcji o charakterze sądowym" wyjątek ten uwzględnia specjalne procedury stosowane wobec organów sądowych i nie był przedmiotem wielu kontrowersji.

### 2.2.1.2. Dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>64</sup> (dyrektywa EIA, dyrektywa OOS)

55 Wymóg by działanie lub zaniechanie było zaskarżalne zostało omówione w zaleceniach Komitetu ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4.

56 "Władza publiczna" oznacza: (a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie, (b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem, (c) wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej pod lit. (a) lub (b), (d) instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest Stroną niniejszej konwencji. Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza.

57 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Fish Legal and Shirley* C-279/12, EU:C:2013:853

58 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Fish Legal and Shirley* C-279/12, EU:C:2013:853, para. 51.

59 C-204/09 *Flachglass Torgau*, ECLI: :C :2012 :71, para. 49.

60 ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), Część I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, para. 71.

61 Wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, p. 49.

62 *Ibid.*, paras. 72-73.

63 ACCC/C/2011/61 (Wielka Brytania), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, para. 54

64 Przedsięwzięcia, dla których należy przeprowadzić OOS, są wymienione w załączniku I do dyrektywy OOS. Załącznik II zawiera wykaz przedsięwzięć, w przypadku których państwa członkowskie muszą określić, czy OOS powinna zostać przeprowadzona zgodnie z określonymi kryteriami. ACCC/C/2011/61 (Wielka Brytania), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, para. 54.

64 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko

Celem dyrektywy jest poddanie projektów, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, procedurze uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny oddziaływania na środowisko<sup>65</sup>. Daje ona członkom zainteresowanej społeczności prawo do zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, podlegających przepisom tej dyrektywy w zakresie udziału społeczeństwa. Po przyjęciu Konwencji z Aarhus do dyrektywy wprowadzono przepis dotyczący szczególnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Obecny art. 11 dyrektywy wiernie transponuje art. 9 ust. 2 Konwencji stanowiąc, że państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej społeczności "dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa."

### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Wszystkim członkom zainteresowanej społeczności jak pod art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus (zobacz powyżej).

### Co można kwestionować?

Wszelkie decyzje, które są lub powinny podlegać udziałowi społeczeństwa na mocy dyrektywy lub które wpływają na prawo zainteresowanej społeczności do udziału w takich decyzjach, są zaskarżalne, czyli również:

- decyzja OOS, która jest obciążona błędami<sup>66</sup>,
- decyzje o niepoddawaniu danego projektu ocenie wpływu na środowisko naturalne (decyzja screeningowa)<sup>67</sup>,
- ostateczna decyzja zezwalająca na realizację przedsięwzięcia (*final permitting decision*)<sup>68</sup>,
- ostateczne decyzje zezwalające na realizację przedsięwzięcia, które zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego (*final permitting decisions that are ratified by a legislative act*)<sup>69</sup>.

#### 2.2.1.3. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (IED)<sup>70</sup>

Dyrektywa daje członkom społeczeństwa prawo do zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań związanych z wydawaniem pozwoleń dla instalacji wymagających posiadania zintegrowanych pozwoleń środowiskowych. Art. 25

65 Przedsięwzięcia, dla których należy przeprowadzić OOS, są wymienione w załączniku I do dyrektywy OOS. Załącznik II zawiera wykaz przedsięwzięć, w przypadku których państwa członkowskie muszą określić, czy OOS powinna zostać przeprowadzona zgodnie z określonymi kryteriami.

66 Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja p. Niemcom C-137/14, EU:C:2015:683 paras 47 - 51.

67 Ibid, para. 48. Zob. również Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Gruber C-570/13, EU:C:2015:683, para. 44, i Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor C-75/08, EU:C:2009:279, para. 59 i ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), para. 82.

68 Zob. ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska), w którym Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus stwierdził: "że prawa organizacji pozarządowych na mocy art. 9 ust. 2 Konwencji nie są ograniczone wyłącznie do procedury OOS, lecz mają zastosowanie do wszystkich etapów procesu decyzyjnego w celu zezwolenia na działalność podlegającą art. 6." Także, ACCC/C/2011/58 (Bułgaria), ECE/MP.PP/C.1/2013/4, paras 72 - 81, w którym Komitet wyjaśnia, że zainteresowana społeczność musi być w stanie zakwestionować ostateczne pozwolenia, w których OOS nie została przeprowadzona co narusza prawo lub jeżeli wnioski z OOS nie zostały uwzględnione w ostatecznej decyzji o pozwoleniu. Zob. również, Wyrok z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld C-72/95, EU:C:1996:404; C-435/97 WWF i Inni, ECLI:EU:C:1999:418; Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells C-201/02, EU:C:2004:12; Wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården C-263/08, EU:C:2009:631; Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz C-115/09, EU:C:2011:289 para. 59, Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Altrip C-72/12, EU:C:2013:712,.

69 Wyrok z dnia 18 października 2011 r., Boxus połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU: C:2011:667.

70 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, str. 17—119 (dyrektywa IED).

dyrektywy wiernie transponuje przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, na takich samych warunkach jak w art. 11 dyrektywy OOŚ.

### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Wszystkim członkom zainteresowanej społeczności jak pod art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus (zobacz powyżej).

### Co można kwestionować?

Decyzje wydane w procedurach, dla których art. 24 dyrektywy zapewnia udział zainteresowanej społeczności:

- udzielanie pozwolenia na nowe instalacje;
- udzielanie pozwolenia na jakąkolwiek istotną zmianę;
- udzielanie lub aktualizowanie pozwolenia dla instalacji w przypadku gdy zaproponowano stosowanie art. 15 ust. 4;
- aktualizowanie pozwolenia lub warunków pozwolenia dla instalacji zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a).

Ponadto TSUE potwierdził, że osoby fizyczne i organizacje pozarządowe muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu zakwestionowania niektórych decyzji związanych z określonymi działaniami i projektami, które nie wchodzą w zakres dyrektywy OOŚ i dyrektywy IED. Obejmują one przedsięwzięcia (*projects permitted*) zgodnie z dyrektywą siedliskową<sup>71</sup>. W wyroku w sprawie *Słowackich niedźwiedzi brunatnych II*<sup>72</sup> Trybunał interpretował zakres art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, stwierdzając, że wnioskodawcy muszą mieć możliwość zaskarżenia "nie tylko decyzji o odstąpieniu od dokonania stosownej oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko konkretnego obszaru, ale również, stosownie do okoliczności – oceny sporządzonej w sposób wadliwy".<sup>73</sup>

#### 2.2.1.4. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (dyrektywa ELD)<sup>74</sup>

Dyrektywa zapewnia osobom zainteresowanym i organizacjom pozarządowym prawo do kontroli proceduralnej i merytorycznej legalności decyzji, aktów lub zaniechań właściwych organów w odniesieniu do spraw dotyczących odpowiedzialności za środowisko.

### Komu przysługuje legitymacja procesowa?

Dyrektywa wprost transponuje art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, gdyż osoby do których odnosi się art. 12 ust. 1 to osoby fizyczne lub prawne, które:

<sup>71</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dziennik Urzędowy L 206, 22/07/1992 P. 0007 – 0050.

<sup>72</sup> Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., LZ II C-243/15, EU:C:2016:838

<sup>73</sup> Ibid, para 61.

<sup>74</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dziennik Urzędowy L 143, 30/04/2004 P. 0056 – 0075, (dyrektywa ELD).



- „a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub  
b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,  
c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe Państwa Członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny”.<sup>75</sup>

### Co można kwestionować?

Dyrektywa ustanawia ścisłą odpowiedzialność za szkody lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkód w środowisku naturalnym w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności zawodowej określonych w jej załączniku III.<sup>76</sup> Dyrektywa ogranicza "szkody wyrządzone środowisku naturalnemu" do szkód wyrządzonych chronionym gatunkom, gruntom i wodzie<sup>77</sup>, ale Trybunał ustalił już, że do innych szkód, na przykład zanieczyszczenia powietrza<sup>78</sup>, również ma zastosowanie. Dodatkowo, dyrektywa przewiduje odpowiedzialność za winę lub zaniedbanie w przypadku szkód wyrządzonych gatunkom chronionym w wyniku jakiegokolwiek innej działalności zawodowej.<sup>79</sup>

### 2.2.2 Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i obwieszczenie Komisji Europejskiej

Na poziomie unijnym nie ma aktu prawnego, który zapewniłby ogólne ramy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zakwestionowania wszystkich naruszeń prawa ochrony środowiska, jak przewidziano w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Ze względu na brak takiego instrumentu prawnego, nadal istnieją duże rozbieżności w sposobie, w jaki państwa członkowskie zapewniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W wielu (jeśli nie we wszystkich) państwach członkowskich nadal istnieją znaczne wyzwania związane z uzyskaniem dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jaki przewidziano w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

W 2017 r. w celu rozwiązania problemu braku inicjatywy ustawodawczej ze strony UE, Komisja przyjęła obwieszczenie w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (C/2017/2616). W obwieszczeniu przypomniano, że w niedawno przyjętym komunikacie Komisji "Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu" podkreślono, że w przypadku naruszenia obowiązków lub praw wynikających z prawa unijnego na szczeblu krajowym należy zapewnić dostęp do sądów krajowych zgodnie z zasadą skutecznej ochrony sądowej określoną w traktatach UE oraz z wymogami zapisanymi w art. 47 Karty. Ze względu na swój niewiążący charakter, obwieszczenie nie ma takiego samego skutku harmonizującego jak dyrektywa UE. Niemniej jednak pełni ono ważną funkcję w zakresie informowania o dość rozproszonych, ale konkretnych elementach prawa unijnego, które wdrażają art. 9 Konwencji z Aarhus. Jest to zatem użyteczne narzędzie gwarantujące, że orzecznictwo TSUE jest znane i przestrzegane przez wszystkie jurysdykcje krajowe i organy publiczne oraz że mogą na nim polegać członkowie społeczeństwa obywatelskiego starający się o dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

<sup>75</sup> Art. 12 ust. 1 pkt a-c dyrektywy ELD.

<sup>76</sup> Art. 3 ust. 1 pkt a dyrektywy ELD.

<sup>77</sup> Jak zdefiniowano w art. 1 dyrektywy ELD.

<sup>78</sup> Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2017 r. *Túrkevei Tejtermelő Kft*, C-129/16 ECLI:EU:C:2017:547, paras 40-44.

<sup>79</sup> Art. 3 ust. 1 pkt b dyrektyw ELD.



Jest to szczególnie ważne, ponieważ TSUE interpretuje niektóre przepisy dyrektyw unijnych jako mające bezpośredni skutek i dlatego daje członkom społeczeństwa prawo do powoływania się na nie przed sądami. Dzieje się tak w przypadku, gdy konkretny przepis dyrektywy nakłada na państwa członkowskie bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne obowiązki<sup>80</sup> oraz gdy dyrektywa ma na celu ochronę interesu publicznego<sup>81</sup>.

TSUE zapewnia, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości powinien zostać zapewniony nawet wtedy, gdy w dyrektywach nie było przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości. I tak w sprawach *Janecek* i *ClientEarth*<sup>82</sup>, Trybunał uznał, że art. 23 ust. 1 dyrektywy w sprawie jakości powietrza, nakładający na państwa członkowskie wyraźny obowiązek ustanowienia planu jakości powietrza, zgodnego z określonymi wymogami, jest bezpośrednio skutecznym przepisem służącym interesowi publicznemu. Wskazał, iż były to środki "które odnoszą się do jakości powietrza i wody pitnej i które mają na celu ochronę zdrowia publicznego" a brak sporządzenia planu "może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego".<sup>83</sup> Trybunał orzekł ponadto, że o ile państwa członkowskie zachowują pewien stopień swobody co do tego, które środki należy przyjąć, "środki te powinny w każdym razie zapewnić, że okres, w którym dopuszczalne wartości nie są respektowane, był możliwie najkrótszy".<sup>84</sup> W związku z tym osoby fizyczne i prawne, których dotyczą przekroczenia wartości dopuszczalnych, muszą mieć możliwość zaskarżenia przed sądem braku sporządzenia przez władze krajowe planu jakości powietrza zgodnego z wymogami dyrektywy. Ma to również zastosowanie w kontekście aktów prawnych w obszarze prawa wodnego. Nieprzyjęcie wymaganych środków w tym kontekście musi być zatem możliwe do zakwestionowania przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe.

W sprawie *Lesoochronárske zoskupenie*<sup>85</sup>, TSUE po raz pierwszy oparł się w szczególności na art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 47 Karty i potwierdził, że prawo unijne wymaga, aby sądy krajowe dokonywały wykładni swojego krajowego prawa procesowego w sposób zgodny z celami art. 9 ust. 3 Konwencji: "zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tej konwencji oraz celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej, ażeby umożliwienia organizacji zajmującej się ochroną środowiska [...] zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska". Organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska należy zatem przyznać legitymację do zaskarżenia decyzji władz publicznych, które uważają one za naruszające prawo unijne w zakresie ochrony środowiska.

W wyroku w sprawie *Protect*<sup>86</sup> wyjaśniono, że art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus „w związku z art. 47 Karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony

80 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., *Stichting Natuur en Milieu* C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, paras. 98-99.

81 By ustalić, czy celem dyrektywy jest ochrona interesu publicznego, zobacz wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r. *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, para. 33; i wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Janecek* C-237/07, EU:C:2008:447, para. 35

82 wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Janecek* C-237/07, EU:C:2008:447 i wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., *Client Earth* C-404/13, EU:C:2014:2382

83 wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Janecek* C-237/07, EU:C:2008:447, para. 38.

84 wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., *Client Earth* C-404/13, EU:C:2014:2382, para. 57.

85 wyrok z dnia 8 marca 2011 r., *LZ I C-240/09*, EU:C:2011:125, para 51.

86 C-664/15 *Protect*.

środowiska".<sup>87</sup> Trybunał orzekł ponadto, że prawo do skutecznego środka prawnego i do dostępu do bezstronnego sądu na mocy art. 47 Karty stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej.<sup>88</sup> Oznacza to nie tylko to, że sądy muszą interpretować, w możliwie najszerszym zakresie, przepisy proceduralne odnoszące się do warunków, które należy spełnić, aby wszczęć postępowanie zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 47 Karty, ale również, że sądy muszą zaprzestać stosowania takich przepisów w przypadku, gdy ich zgodna interpretacja jest niemożliwa. Dotyczy to nawet sytuacji, w których "wszelkie sprzeczne przepisy ustawodawstwa krajowego zostały przyjęte w późniejszym terminie i nie jest konieczne, aby sąd wystąpił z wnioskiem lub czekał na wcześniejsze uchylene takiego przepisu w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej".<sup>89</sup>

## 2.3 Polskie ramy prawne

### 2.3.1 Uwagi ogólne

W zakresie istotnym dla niniejszego informatora, bazując na klasyfikacji przyjętej w Konwencji, dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Polsce obejmuje sprawy dotyczące: (i) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, (ii) decyzji wydanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz (iii) działań i zaniechań władz publicznych oraz osób prywatnych naruszających krajowe przepisy ochrony środowiska. Poniżej w pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną pokrótce najważniejsze aspekty każdego ze wskazanych wyżej zagadnień, a następnie aspekty te zostaną bardziej szczegółowo omówione w pkt 3.1. do 3.4. niniejszego informatora.

### 2.3.2 Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie oraz do procedur odwoławczych w sprawach dotyczących wniosków o informacje o środowisku i jego ochronie - uwagi ogólne

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie normowany jest zasadniczo w Konstytucji<sup>90</sup>, oraz w dziale II (art. 8-28) UOOŚ. Przepisy te określają m. in. zakres informacji podlegających udostępnieniu, formę wniosku o udostępnienie informacji, termin udostępnienia informacji oraz przesłanki i formę odmowy udostępnienia informacji o środowisku.

Przepisy uszczegóławiające normy zawarte w UOOŚ znajdują się w następujących aktach wykonawczych do tej ustawy:

- rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 186, poz. 1249);

<sup>87</sup> Ibid, para. 45.

<sup>88</sup> C-73/16 Puškár, EU:C:2017:725, para. 59 i C-664/15 Protect, para. 87.

<sup>89</sup> C-664/15 Protect, para. 56

<sup>90</sup> Art. 61 oraz art. 74 ust. 3 Konstytucji.

- rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. Nr 215, poz. 1415);
- rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. Nr 227, poz. 1485).

Informacja o środowisku i jego ochronie jest szczególnym rodzajem informacji publicznej. W związku z tym, w zakresie nieregulowanym UOOŚ, do udostępnienia takiej informacji zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>91</sup>.

Zdarza się, że informacje o środowisku i jego ochronie zawarte są w dokumentach, których treść obejmuje także informacje innego rodzaju. Charakter tych informacji może wymuszać stosowanie przepisów innych niż te, które zawarte są w UOOŚ. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy zawarte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 161, poz. 926, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku następuje w formie decyzji. Wobec tego, podmiot, któremu odmówiono informacji o środowisku i jego ochronie, może w pierwszej kolejności złożyć odwołanie od decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji, które to odwołanie normowane jest przepisami KPA, a następnie wnieść skargę do sądu, na zasadach określonych w PPSA.

### **2.3.3 Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach dotyczących decyzji wydawanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa - uwagi ogólne**

Możliwość zaskarżenia decyzji wydanej w ramach procedury wymagającej udziału społeczeństwa (o czym mowa w art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus), zależy od charakteru, w którym dany podmiot występuje w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji.

Omówienie problematyki środków zaskarżenia od decyzji wymagających udziału społeczeństwa, rozpocząć należy od ustalenia, kiedy mamy do czynienia z postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa. To, czy w danym postępowaniu powinien zostać zapewniony udział społeczeństwa na zasadach określonych w UOOŚ, zależy od tego, czy istnieje przepis nakazujący zapewnienie społeczeństwu prawo do takiego udziału.

UOOŚ wraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>92</sup> określa kiedy i w jakich okolicznościach musi zostać zapewniony udział społeczeństwa.

Podobne przepisy, odnoszące się do konkretnych rozstrzygnięć mogących wpłynąć na środowisko, zawarte są w ustawach szczególnych, tj. m. in. w następujących ustawach:

<sup>91</sup> Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

<sup>92</sup>Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1397

1. POŚ,
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 04. 92.880, z późn. zm.),
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. 06. 156. 1118, z późn. zm.),
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03. 80.717),
5. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. 05. 228.1947, z późn. zm.),
6. Prawo wodne,
7. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 03. 178. 1749, z późn. zm.),
8. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 05. 45. 435, z późn. zm),
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 80. 721, z późn. zm.),
10. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 07.16. 94, z późn. zm.),
11. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. 04. 256. 2571, z późn. zm.),
12. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. 173.1219),
13. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. 03.153.1502, z późn. zm.).

Możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć, o których tu mowa, zależy od charakteru, w którym dany podmiot występuje w postępowaniu. Szczegółowe omówienie tej problematyki zostało zawarte w pkt 3.2.1 oraz 3.2.2 niniejszego informatora, jednak w tym miejscu można zasygnalizować, że co do zasady wyłącznie strony postępowania administracyjnego zostały wyposażone w uprawnienie do zaskarżania decyzji wydanych z udziałem społeczeństwa - uprawnienia te wynikają z przepisów ogólnych zawartych w KPA oraz PPSA. Jedynie organizacje ekologiczne, pod pewnymi warunkami (omówionymi w pkt 3.2.1 niniejszego informatora) mogą wnosić odwołania i skargi od decyzji, nawet jeśli nie brały udziału w postępowaniu.

Uprawnienia społeczeństwa, tj. każdej osoby niezależnie od tego, czy jest stroną postępowania administracyjnego, ograniczone są do ściśle określonych uprawnień na etapie przed wydaniem

lub zmianą decyzji - wśród tych uprawnień rzecz jasna nie znajduje się uprawnienie do wniesienia środka zaskarżenia od decyzji.

#### **2.3.4 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie ochrony środowiska - uwagi ogólne**

Kategoria objęta niniejszym punktem, odnoszącym się do art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, dotyczy działań i zaniechań tak władzy publicznej, jak i osób prywatnych, tj. niewykonujących władzy publicznej.

W odniesieniu do władz publicznych można powiedzieć, że punkt ten obejmuje swoim zakresem dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących decyzji wydawanych w postępowaniu, które nie wymaga udziału społeczeństwa, dokumentów z zakresu ochrony środowiska, w tym tych, dla których wymagane jest zapewnienie udziału społeczeństwa oraz odpowiedzialności za naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska.

W odniesieniu do osób prywatnych punkt ten odnosi się zasadniczo do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska.

Szczegółowe omówienie zasad dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących decyzji wydawanych w postępowaniu, które nie wymaga udziału społeczeństwa, oraz dokumentów z zakresu ochrony środowiska, zawarte zostało w pkt 3.3 niniejszego opracowania. W tym miejscu wystarczy jedynie stwierdzić, że:

1. dostęp do wymiaru sprawiedliwości w takich postępowaniach odbywa się na zasadach ogólnych określonych w KPA oraz PPSA;
2. możliwość zaskarżenia dokumentów wymagających udziału społeczeństwa zależy od charakteru prawnego danego dokumentu. Z uwagi na brak postępowania administracyjnego, zastosowania nie znajdzie KPA, przez co w takim przypadku nie przysługuje odwołanie ani zażalenie. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje tylko na akty prawa miejscowego albo dokumenty stanowiące akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa lub akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej lub akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do odpowiedzialności za naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska można stwierdzić, że polski porządek prawny przewiduje trzy zasadnicze reżimy takiej odpowiedzialności, tj.: administracyjny, cywilny i karny. Podział ten znajduje swoje odzwierciedlenie w POŚ, której przepisy, uzupełniane przez inne przepisy materialne oraz proceduralne, stanowią trzon unormowań zapewniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych rodzących

odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska (art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus).



## 3 Postępowania wymagające zapewnienia dostępu do procedur odwoławczych

### 3.1. Dostęp do środka zaskarżenia w sprawach dotyczących wniosków o informację o środowisku i jego ochronie

#### 3.1.1. Procedura

##### Podmiot uprawniony:

Zgodnie z art. 4 UOOŚ prawo do informacji o środowisku i jego ochronie ma każdy, czyli każda osoba fizyczna lub prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania, wieku i zdolności do czynności prawnych, a także niezależnie od tego, czy żądający informacji ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany z informacją lub sprawą, której informacja dotyczy<sup>93</sup>.

##### Forma wniosku:

Informację o środowisku co do zasady udzielana jest na pisemny wniosek. Jest ona udostępniana na wniosek ustny, jeżeli:

- nie wymaga ona wyszukiwania;
- w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>94</sup>, lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi, informacja ta znajduje się w posiadaniu władz publicznych lub przeznaczona jest dla władz publicznych, umożliwiającą osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia.

##### Oплата za informację:

Wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie władz publicznych dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne. Chodzi tu właściwie o dwie czynności, tj. o wyszukanie informacji przez organ, który jest zobowiązany do umieszczenia tej informacji w publicznie dostępnym wykazie, niezależnie od tego, czy osoba wnosząca o informację ma zamiar ją przeglądać w siedzibie organu, oraz o przeglądanie w siedzibie organu dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie.

Nie powinna być pobierana opłata za udostępnienie informacji, które udostępniane są bez pisemnego wniosku, tj. przede wszystkim te, które nie wymagają wyszukiwania.

Jeśli mamy do czynienia z informacją inną niż określona powyżej, to zasadą jest, że za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku,

---

<sup>93</sup> art. 13 UOOŚ

<sup>94</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1897

sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie władze publicznej pobierają opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty<sup>95</sup>. Górne stawki opłat wskazane są w art. 26 UOOS, a szczegółowe stawki opłat określone są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku<sup>96</sup>. Przepisy polskie nie przewidują możliwości samoistnego zaskarżenia opłaty wymaganej przez organ administracji publicznej za udostępnienie informacji o środowisku.

#### Forma udostępnienia informacji:

Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, o ile środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji to umożliwiają<sup>97</sup>. Jeżeli informacja nie może zostać udostępniona zgodnie z wnioskiem, organ administracji powiadamia wnioskodawcę pisemnie w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji i wskazuje, w jaki sposób i w jakiej formie informacja może być udostępniona. Wnioskodawca ma 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia na poinformowanie organu o wyborze sposobu lub formy udostępnienia spośród wskazanych w powiadomieniu.<sup>98</sup> Jeżeli wnioskodawca nie dopełni tego obowiązku, organ administracji wydaje decyzję o odmowie udostępnienia informacji<sup>99</sup>.

#### Gdy organ nie dysponuje daną informacją:

W sytuacji, gdy organ, do którego skierowano wniosek, nie dysponuje daną informacją i informacja nie jest dla niego przeznaczona, ale informacja ta znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, to organ ten niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazuje wniosek podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadamia o tym wnioskodawcę<sup>100</sup>. Powiadomienie następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie.

W sytuacji, gdy organ, do którego skierowano wniosek, nie dysponuje daną informacją i informacja nie jest dla niego przeznaczona, a nadto nie można ustalić podmiotu, w którego posiadaniu dana informacja się znajduje, wniosek podlega zwrotowi. Niestety przepisy prawa polskiego nie określają formy, w jakiej taki zwrot powinien nastąpić. Wydaje się, że powinien tu znaleźć zastosowanie art. 66 § 3 KPA, który wymaga wydania postanowienia, na które służy zażalenie. W przeciwnym przypadku, jeżeli by uznać zwrot jedynie za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, możliwość zaskarżenia takiej czynności byłaby w praktyce znacząco utrudniona.<sup>101</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe, wnioskodawca, któremu zwrócony zostanie wniosek nie w formie postanowienia, powinien rozważyć złożenie skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PPSA, powołując się jednocześnie na wymóg zapewnienie w takim przypadku skutecznego środka zaskarżenia, o czym stanowi zarówno dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu

<sup>95</sup> Art. 26 ust. 2 UOOS

<sup>96</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 215, poz.1415 z późn. zm.

<sup>97</sup> art. 15 ust. 1 UOOS

<sup>98</sup> art. 15 ust. 2 UOOS

<sup>99</sup> art. 15 ust. 3 UOOS

<sup>100</sup> Art. 19 ust. 1 UOOS

<sup>101</sup> Tak też Bar Magdalena i Jendroška Jerzy. Art. 19. W: Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. System Informacji Prawnej LEX, 2014.

Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska<sup>102</sup>, jak i Konwencja z Aarhus. Stwierdzić w tym miejscu wypada, że brak przepisu wyraźnie zapewniającego środek odwoławczy w takim przypadku stanowi o wadliwości implementacji Konwencji z Aarhus do prawa polskiego w tym zakresie.

#### Termin udostępnienia informacji:

Władze publiczne udostępniają informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku<sup>103</sup>, który to termin może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. Warto wskazać, że:

- dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 2 UOOŚ, udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku;
- informacje, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2 UOOŚ, udostępnia się w dniu złożenia wniosku.

Może się zdarzyć, że organ, do którego skierowany jest wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, albo nie podejmuje żadnych czynności, albo działa opieszale, albo z obiektywnych przyczyn nie może załatwić sprawy w terminie. W takim przypadku:

1. o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu;
2. wnioskodawca może wnieść ponaglenie, w trybie przewidzianym w art. 37 KPA, choć nie jest to warunkiem koniecznym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, o czym mowa niżej;
3. wnioskodawca może złożyć skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego, bez uprzedniego skierowania ponaglenia do organu w trybie art. 37 KPA, na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, bowiem zasada zawarta w art. 52 § 1 PPSA, że skargę do sądu można wnieść jedynie po wyczerpaniu środków zaskarżenia, takich jak zażalenie, ponaglenie lub wezwanie do usunięcia naruszenia prawa "(...) *nie znajduje zastosowania w postępowaniu ze skargi na bezczynność w postaci nieudzielenia informacji o środowisku, bowiem podobnie jak ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764), również [UOOŚ] nie stawia dodatkowych warunków do wniesienia skargi na bezczynność, zatem może być ona wniesiona do sądu administracyjnego bez*

---

102 Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady

85/337/EWG i 96/61/WE

103 Art. 14 UOOŚ

*wezwania do usunięcia naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 6 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2917/12, CBOSA)."<sup>104</sup>.*

#### Odmowa udostępnienia informacji:

UOOS zawiera katalog przesłanek, których wystąpienie umożliwia odmowę udostępnienia informacji o środowisku. W konsekwencji, władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć<sup>105</sup>:

1. ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych;
2. przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego;
3. prawa własności intelektualnej;
4. ochronę danych osobowych, dotyczących osób trzecich, jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa;
5. ochronę informacji lub danych, dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie, chyba że wyraziły zgodę na ich udostępnianie;
6. stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie ostoi lub siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;
7. ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej;
8. obronność i bezpieczeństwo państwa;
9. bezpieczeństwo publiczne;
10. ochronę tajemnicy statystycznej przewidzianą przepisami o statystyce publicznej.

<sup>104</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r. (sygn. Akt II SAB/Po 205/17)

<sup>105</sup> Art. 16 UOOS

Ponadto, władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

1. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
2. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
3. wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
4. wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji<sup>106</sup>, na którą przysługuje odwołanie wniesione w trybie określonym w KPA. W przypadku, gdyby odmowa udostępnienia informacji została przez organ dokonana nie w wymaganej formie decyzji, zasadne jest potraktowanie takiej odmowy jako bezczynności i wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Podyktowane jest to możliwością odrzucenia odwołania od pisma niebędącego decyzją przez organ odwoławczy z przyczyn formalnych.

Odwołanie od decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji wnosi się do organu wyższego stopnia nad tym, który odmówił udostępnienia informacji. Czynność ta dokonywana jest za pośrednictwem organu, który wydał decyzję odmowną<sup>107</sup>. Odwołanie należy złożyć w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji odmownej. Organami wyższego stopnia są:

1. w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
2. w stosunku do wojewodów - właściwi w sprawie ministrowie;
3. w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 - odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku - organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
4. w stosunku do organów organizacji społecznych - odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku - organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością;

W tym miejscu należy wskazać, że w przypadku decyzji wydanych przez ministrów lub samorządowe kolegia odwoławcze, wobec braku organów wyższego stopnia, w administracyjnym toku postępowaniu przysługuje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie

---

106 art. 20 UOoŚ  
107 Art. 127 KPA



sprawy, a nie odwołanie. Z tego też powodu, gdy w niniejszym informatorze mowa jest o odwołaniu od decyzji w rozumieniu KPA, rozumie się przez to również wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wniesiony od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze.

W praktyce wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy różni się od odwołania tym, że:

- wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy składa się bezpośrednio do organu, który wydał zaskarżoną decyzję;
- strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego bez uprzedniego skorzystania z prawa do zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jeśli sposób rozpatrzenia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest satysfakcjonujący, skarżący może złożyć skargę do sądu administracyjnego, właściwego ze względu na miejsce siedziby organu odwoławczego. Skargę wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w II instancji (organu odwoławczego), w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji organu odwoławczego (inna zasada znajdzie tu zastosowanie w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy - o czym mowa powyżej).

Zasady składania skarg do sądów administracyjnych i ich rozpatrywania regulują przepisy PPSA, z tym że w sprawach dotyczących udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi (a nie w terminie 30 dni, jak tego wymagają przepisy ogólne), a wojewódzki sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę<sup>108</sup>. Warto przy tym wskazać, że te terminy mają jedynie charakter instrukcyjny. Oznacza to, że ich przekroczenie nie ma żadnych konsekwencji dla wyniku postępowania.

### 3.1.2. Legitymacja procesowa - kto może wnieść skargę po sądu

Uprawnionym do wniesienia skargi na odmowę udzielenia informacji jest osoba, która wniosła o udostępnienie informacji, i której wniosek został rozpatrzony odmownie - taka osoba ma interes prawny we wniesieniu skargi. Dodatkowo, zgodnie z PPSA skargę może wnieść organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym<sup>109</sup>.

Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą na prawach strony postępowania wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela - taką możliwość stwarza im art. 8 § 1 PPSA. Oznacza to, że podmioty te mogą korzystać z tych uprawnień w każdym postępowaniu - "*decyzja prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy wyłącznie do tych podmiotów; jej słuszność nie podlega zatem ocenie sądu administracyjnego.*"<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> art. 20 ust. 2 UOOS

<sup>109</sup> art. 50 PPSA

<sup>110</sup> Tak: Kabat Andrzej. Art. 8. W: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VII. Wolters Kluwer Polska, 2018.

### 3.1.3. Zakres kontroli - jakie decyzje można kwestionować

W sprawach dotyczących udostępnienia informacji o środowisku jedynie odmowa wydawana jest w formie decyzji, wobec czego tylko w takim przypadku można mówić o zaskarżeniu rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji.

### 3.1.4. Możliwe rozstrzygnięcia sądowe

Kontrola sądownoadministracyjna decyzji dokonywana jest w oparciu o przepisy ogólne<sup>111</sup> zarówno jeśli chodzi o kognicję sądu, jak i o przebieg samego postępowania.

Po merytorycznym rozpoznaniu skargi na decyzję odmawiającą udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie sąd może:

1. oddalić skargę;
2. uchylić decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
  - o naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
  - o naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
  - o naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
3. stwierdzić nieważność decyzji w całości lub w części;
4. stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organu, stosownie do art. 149 § 1 PPSA, sąd zobowiązuje ten organ do wydania decyzji administracyjnej lub dokonania czynności w określonym terminie. Należy zaznaczyć, że sąd w takim postępowaniu nie rozstrzygnie czy informacji należy udzielić, czy można jej odmówić, a tylko zobowiąże organ, aby dokonał czynności lub wydał decyzję tj. w przypadku udostępnienia informacji o środowisku albo by ją udostępnił, albo by wydał decyzję odmowną.

Co istotne, w razie uwzględnienia skargi na bezczynności organu, sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 PPSA lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w tym przepisie.

Środkiem odwoławczym od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego jest skarga kasacyjna do NSA. Skargę kasacyjną może wnieść strona postępowania sądownoadministracyjnego (w tym uczestnik na prawach strony), prokurator, Rzecznik Praw

---

<sup>111</sup> art. 145 i n. PPSA

Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka, po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Wnosi się ją za pośrednictwem WSA, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Co istotne, w przypadku, gdy sąd pierwszej instancji oddalił skargę, uzasadnienie sporządza się jedynie na wniosek strony wniesiony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Wniosek taki powinien obejmować zarówno sporządzenie uzasadnienia, jak i doręczenie odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Opłata kancelaryjna za sporządzenie uzasadnienia wynosi 100 złotych. Jeżeli strona nie uiszczy tej kwoty przy złożeniu wniosku, sąd wezwie ją do uczynienia tego w terminie 7 dni od doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. W przypadku oddalenia skargi, jeśli strona nie wniosła o uzasadnienie orzeczenia (albo nie uiszczyła należnej opłaty pomimo wezwania), nie przysługuje skarga kasacyjna.

Zgodnie z art. 174 PPSA, skargę kasacyjną do NSA można oprzeć wyłącznie na dwóch podstawach, tj. na:

- naruszeniu prawa materialnego przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub
- naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Istotna różnica pomiędzy rozpoznaniem skargi przez sąd pierwszej instancji, a rozpoznaniem skargi kasacyjnej przez NSA polega na tym, że NSA co do zasady może rozpoznać sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Z tego powodu niezwykle istotne jest pełne i wyczerpujące wskazanie podstaw (zarzutów) kasacyjnych w skardze kasacyjnej - po upływie terminu na złożenie skargi kasacyjnej możliwe jest uzupełnienie uzasadnienia uprzednio zgłoszonych zarzutów, jednak nie jest dopuszczalne zgłoszenie zarzutów nowych ani uzupełnienie zarzutów dotychczas zgłoszonych. Takie ograniczenie nie występuje w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

NSA wyposażony został w uprawnienia zarówno kasatoryjne, jak i reformatoryjne. Oznacza to, że może on uchylić orzeczenie pierwszej instancji w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, (art. 185 § 1 PPSA), a także, jeżeli uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, może on uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę tak, jakby był sądem pierwszej instancji (art. 188 PPSA).

Oczywiście, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, NSA oddala skargę kasacyjną.

### 3.1.5. Koszty

Koszt dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie należy ocenić przez pryzmat rodzaju i etapu postępowania, o które chodzi. W przypadku postępowania administracyjnego, wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej jest wolne od opłat, zaś strona postępowania nie odpowiada za wynik sprawy, tj.

nie ponosi kosztów postępowania, w razie jeśli orzeczenie kończące postępowanie jest niekorzystne. W przypadku postępowania sądowoadministracyjnego, wpis za wniesienie skargi do sądu jest stały, a jego wysokość zależy od rodzaju rozstrzygnięcia lub czynności, której dotyczy skarga. I tak:

1. w sprawach skarg z zakresu ochrony środowiska i przyrody wpis wynosi 200 zł<sup>112</sup>.
2. w sprawach skarg na bezczynność organu wpis wynosi 100 zł<sup>113</sup>.
3. Z kolei wpis od skargi kasacyjnej oraz od skargi o wznowienie postępowania wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 zł.<sup>114</sup>

Odpowiedzialność za wynik postępowania przed sądem pierwszej instancji właściwie spoczywa jedynie na organie administracji publicznej, bowiem w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw<sup>115</sup>. Nie ma analogicznego przepisu, który nakładałby podobny obowiązek na skarżącego, w razie oddalenia jego skargi.

Z kolei przed NSA odpowiedzialność za wynik postępowania kształtuje się na równych zasadach bez względu na podmiot. Innymi słowy, zarówno strona skarżąca, jak i organ, zobowiązani są zwrócić drugiej stronie koszty postępowania, jeśli ich skarga kasacyjna zostanie oddalona.

Niezwykle istotne jest to, że co do zasady strona traci uprawnienie do żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów. Należy zatem zawsze albo w piśmie procesowym, albo ustnie do protokołu, zgłosić żądanie zasądzenia kosztów procesu od strony przeciwnej.

Niezbędne koszty procesu, o których mowa wyżej, kształtują się różnie w zależności od tego, czy strona jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, czy też działa osobiście albo przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem albo radcą prawnym. Zgodnie z art. 205 PPSA, do niezbędnych kosztów postępowania:

- prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie.
- strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego

112 § 2 ust. 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

113 § 2 ust. 1 pkt. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2003 r., Nr 221 poz. 2193

114 § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

115 Art. 200 PPSA

przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Natomiast przysługujące stronie należności z tytułu kosztów przejazdów oraz utraconego zarobku lub dochodu ustala się i wypłaca według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>116</sup>.

Zdarza się, że strona nie jest w stanie ponieść części lub całości wydatków związanych z wszczęciem lub prowadzeniem postępowania sądowego. W takich przypadkach strona może skorzystać z tzw. prawa pomocy, które obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych (nie kosztów procesu) oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie<sup>117</sup> całkowitym (obejmuje ono wtedy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) lub częściowym (obejmuje ono wtedy zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego). Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje:

- w zakresie całkowitym - gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;
- w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Przyznanie prawa pomocy osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (w tym również organizacji społecznej) następuje:

- w zakresie całkowitym - gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania;
- w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

Należy mieć na uwadze to, że prawo pomocy nie obejmuje zwolnienia od kosztów postępowania. Oznacza to, że ogólne zasady odpowiedzialności strony za wynik postępowania znajdują zastosowanie nawet wówczas, gdy strona zostanie zwolniona z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych oraz zostanie dla niej ustanowiony profesjonalny pełnomocnik. Prawo pomocy nie chroni przed obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w razie przegranej - w praktyce zasada ta znajdzie zastosowanie w odniesieniu do postępowania przed NSA, bowiem nawet w razie przegranej przed sądem pierwszej instancji skarżący nie jest zobowiązany zwrócić stronie przeciwnej kosztów procesu.

---

116 Dz. U. z 2018 r. poz. 300, 398, 770 i 914.  
117 art. 244 i 245 PPSA



## 3.2. Dostęp do środka zaskarżenia od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

Dostęp do środka zaskarżenia w postępowaniach w sprawach decyzji wydanych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa uzależniony jest od tego, na jakiej podstawie dany podmiot uczestniczy w procedurze podejmowania decyzji kończącej takie postępowanie. Podmiot ten może bowiem uczestniczyć w tym postępowaniu jedynie jako członek społeczeństwa, i przez to nie przysługują mu wszystkie uprawnienia strony zagwarantowane przez odpowiednie przepisy procesowe; może on jednak uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony (albo będąc stroną, albo uczestnikiem postępowania na prawach strony), i w takim przypadku korzysta on z pełnego spektrum uprawnień procesowych.

### Ustalenie tego, czy postępowanie wymaga udziału społeczeństwa

O tym, czy postępowanie prowadzące do wydania decyzji wymaga udziału społeczeństwa, a tym samym czy członkowie społeczeństwa korzystają ze szczególnych uprawnień określonych w art. 33-38 UOOŚ, decyduje przede wszystkim to, czy przepis szczególny wymaga zapewnienia takiego udziału.

W przypadku wielu inwestycji, ich realizacji uzależniona jest od uzyskania decyzji środowiskowej, na zasadach określonych w UOOŚ. Decyzja środowiska może, ale nie musi, być poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko.

Uznanie inwestycji za przedsięwzięcie wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko następuje w wyniku procedury tzw. screeningu, polegającej na ustaleniu czy:

- przedsięwzięcie zaliczane jest do grupy przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. I grupa), w którym to przypadku ocena oddziaływania na środowisko jest konieczna i udział społeczeństwa musi zostać zapewniony;
- przedsięwzięcie zaliczane jest do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. II grupa), w którym to przypadku ocena oddziaływania uzależniona jest od tego, czy właściwy organ wyda postanowienie w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Postanowienie nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny środowiskowej dla przedsięwzięcia z II grupy - a więc decydujące o tym, że takie postępowanie musi być przeprowadzone z udziałem społeczeństwa - jest zaskarżalne zażaleniem. Zażalenie takie:

- może być wniesione przez stronę postępowania, tj. co do zasady przez wnioskodawcę;
- może być wniesione tylko w razie wydania postanowienia pozytywnego, tj. takiego, które nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny środowiskowej. Postanowienie negatywne, które stwierdza, że nie jest konieczne przeprowadzenie oceny środowiskowej, jest zaskarżalne tylko w ramach odwołania od decyzji kończącej całe postępowanie.

Powyższe oznacza, że (i) do czasu wydania postanowienia o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a w razie wydania postanowienia negatywnego (ii) do momentu zakończenia postępowania, postępowanie toczy się bez udziału społeczeństwa, przez co zastosowanie znajdą przepisy ogólne normujące przebieg postępowania.

Postanowienie nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć z II grupy wyznacza jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W takim przypadku organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko postanowienie zawieszające nie podlega zaskarżeniu. Jeżeli w terminie 3 lat od dnia zawieszenia postępowania strona nie złoży raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, żądanie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uważa się za wycofane.

### 3.2.1. Uprawnienia członków społeczeństwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

Jeśli postępowanie wymaga udziału społeczeństwa, społeczeństwo co do zasady ma zapewniony w nim udział na warunkach określonych UOOŚ. Oznacza to, że każdy ma prawo uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>118</sup> oraz każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>119</sup>. Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, w formie ustnej do protokołu oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>120</sup>. Uwagi lub wnioski złożone po upływie 30-dniowego terminu pozostawia się bez rozpatrzenia<sup>121</sup>.

Na organach administracji spoczywa obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu odpowiednio przed wydaniem decyzji lub jej zmianą<sup>122</sup>.

Kluczowe elementy procedury udziału społeczeństwa w wydawaniu decyzji określone są w art. 33-38 UOOŚ, zgodnie z którymi na procedurę tę składa się:

1. podanie do publicznej wiadomości informacji o:
  - o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
  - o wszczęciu postępowania;
  - o przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
  - o organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;

<sup>118</sup> art. 5 UOOŚ.

<sup>119</sup> art. 29 UOOŚ

<sup>120</sup> art. 34 UOOŚ

<sup>121</sup> art. 35 UOOŚ

<sup>122</sup> art. 30 UOOŚ.

- o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
  - o możliwości składania uwag i wniosków;
  - o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania;
  - o organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
  - o terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona<sup>123</sup>;
  - o postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.
2. zapoznanie się przez społeczeństwo z dokumentacją sprawy,
  3. złożenie uwag i wniosków,
  4. rozpatrzenie ich przez organ<sup>124</sup>,
  5. umieszczenie w publicznie dostępnym wykazie danych o podjętej decyzji oraz o możliwości zapoznania się z nią wraz z uzasadnieniem zawierającym informację o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

### Strony postępowania w sprawie decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz uprawnienia organizacji ekologicznej

Jak już nadmieniono w niniejszym informatorze, istotne jest to, by rozróżnić sytuację prawną społeczeństwa w postępowaniu w sprawie decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa od sytuacji prawnej stron takiego postępowania. Pomimo tego, że "każdy" może w takim postępowaniu złożyć wnioski i uwagi oraz zapoznać się z decyzją i jej uzasadnieniem w granicach i na zasadach ściśle określonych w UOOS (ewentualnie również na zasadach określonych w ustawach szczególnych), tylko strony lub uczestnicy postępowania na prawach strony mogą korzystać z pełnego wachlarza uprawnień procesowych przewidzianych przede wszystkim w KPA. Oznacza to, że tylko strony lub uczestnicy postępowania mogą m. in. zapoznawać się z aktami sprawy przez cały okres trwania postępowania (a nie jedynie przez ściśle określony czas, zwykle 30 dni), składać pisma oraz zgłaszać dowody w każdym czasie, odwołać się od decyzji, wnieść skargę na decyzję.

W praktyce, uznanie postępowania za postępowanie wymagające udziału społeczeństwa ma największe znaczenie dla uprawnień organizacji ekologicznej, bowiem w takim przypadku, na podstawie art. 44 UOOS, organizacja ekologiczna:

1. które powołując się na swoje cele statutowe, zgłosi chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczy w nim na prawach strony, jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub

---

<sup>123</sup> art. 36 UOOS.

<sup>124</sup> art. 37 UOOS.

ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania;

2. ma prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony;
3. może wnieść skargę do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Zaznaczyć trzeba, że dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie wymaga wydania postanowienia. Postanowienie wydawane jest wyłącznie w przypadku odmowy dopuszczenia organizacji do udziału w sprawie - od takiego postanowienia służy zażalenie do organu wyższej instancji (względnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skarga do sądu administracyjnego.

### 3.2.2. Legitymacja do wniesienia środka zaskarżenia

#### Decyzja wydana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

Pomimo szerokich uprawnień, jakie zostały przyznane społeczeństwu w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzącym do wydania decyzji, warto podkreślić, że członkom zainteresowanej społeczności nie został nadany status strony postępowania – udział „każdego” w postępowaniu sprowadza się do możliwości składania uwag i wniosków. Tym samym, w sprawie o wydanie decyzji wymagającej udziału społeczeństwa brak jest podstaw do zrównania ogółu praw strony postępowania z uprawnieniami podmiotu działającego jedynie w ramach „udziału społeczeństwa”. Udział społeczeństwa w postępowaniu o wydanie takiej decyzji ogranicza się jedynie do pewnych elementów postępowania i polega na:

- możliwości zapoznawania się z dokumentacją zebraną w toku postępowania, w tym z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- zgłaszaniu uwag w toku postępowania oraz
- ewentualnym udziale w rozprawie administracyjnej, jeżeli zostanie ona wyznaczona. Jednak jedynie strona postępowania (albo uczestnik postępowania działający na prawach strony) może wnosić środki zaskarżenia od wydanej w sprawie decyzji administracyjnej<sup>125</sup>.

O ile „każdy” ma w Polsce prawo uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym wydania lub zmiany decyzji objętej zakresem art. 6 Konwencji z Aarhus, o tyle prawo uruchomienia procedury odwoławczej zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus - stosując nomenklaturę konwencyjną -

<sup>125</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 119/10

przysługuje jedynie „zainteresowanej społeczności”, czyli osobom legitymującym się interesem prawnym w sprawie oraz organizacji ekologicznej, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>126</sup>. W praktyce oznacza to, że odwołanie od decyzji może wnieść strona lub uczestnik postępowania administracyjnego, a skargę do sądu administracyjnego może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny. Organizacja ekologiczna może wnieść zarówno odwołanie, jak i skargę od decyzji ostatecznej, nawet jeśli nie była ona uczestnikiem postępowania administracyjnego, bowiem w takie uprawnienie wyposaża ją art. 44 UOOŚ.

Sformułowanie "każdy, kto ma w tym interes prawny" stanowi o kluczowej roli interesu prawnego dla możliwości zaskarżenia do sądu działania lub zaniechania organu administracji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem sądów polskich, uprawnienie do złożenia skargi uzależnione jest od wykazania interesu prawnego pojmowanego jako istnienie związku między strefą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego skargę, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Interes prawny musi być indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie wymaga potwierdzenia w przepisach prawa materialnego. Interes prawny należy odróżnić od interesu faktycznego, tj. sytuacji, w której czynność lub zaniechanie co prawda wpływa na faktyczną sytuację skarżącego, ale nie wpływa na jego indywidualne prawa lub obowiązki. Ocena tego, czy mamy do czynienia z interesem prawnym lub faktycznym, wymaga każdorazowej analizy konkretnego przypadku.

Co istotne, środek zaskarżenia dotyczący decyzji wydanej z udziałem społeczeństwa może dotyczyć wszelkich nieprawidłowości takiej decyzji (tak proceduralnych, jak i materialnych), a nie tylko zagadnień dotyczących udziału społeczeństwa w postępowaniu.

### Decyzje dotyczące ochrony środowiska i wydane w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa

Polskie prawo przewiduje liczne przypadki decyzji dotyczących ochrony środowiska, które wydane są w postępowaniu, w którym udział społeczeństwa nie musi być zapewniony. Kwestia ta omówiona jest szczegółowo w pkt 3.3.2. niniejszego informatora, jednak dla spójności wyводу konieczne jest zasygnalizowanie jej w tym miejscu.

W przypadku takich decyzji ich zaskarżenie następuje na zasadach ogólnych. Oznacza to, że jedynie strony lub uczestnicy postępowania mogą złożyć odwołanie od decyzji, a skargę do sądu administracyjnego może wnieść osoba, której interesu prawnego dotyczy postępowanie. Organizacje ekologiczne z kolei mogą złożyć odwołanie od decyzji, jeżeli zostaną dopuszczone do udziału w postępowaniu na zasadach określonych w art. 31 KPA, zaś skargę do sądu, o ile działają one w zakresie ich statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, i jeżeli brały udział w postępowaniu administracyjnym - szczególne zasady określone w art. 44 UOOŚ nie mają w takim postępowaniu zastosowania.

Co więcej, w niektórych przypadkach przepisy znacząco ograniczają krąg podmiotów, które korzystają ze statusu strony w postępowaniu, tym samym ograniczają uprawnienie do złożenia

---

<sup>126</sup> Art. 44 ust. 3 UOOŚ.



odwołania od decyzji oraz skargi do sądu administracyjnego. Przykłady takich przepisów zostały wymienione w pkt 3.3.1. niniejszego informatora.

### Zażalenie na postanowienie odmawiające dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu

W przypadku, gdy organ administracji publicznej odmówi organizacji społecznej (ekologicznej) udziału w postępowaniu, organizacji:

1. przysługuje w pierwszej kolejności zażalenie do organu wyższego stopnia (względnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), które należy wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Zażalenie takie jest wolne od opłat;
2. skarga do sądu administracyjnego, w razie jeśli zażalenie nie zostanie uwzględnione. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia organu drugiej instancji. Podlega ona opłacie 100 złotych.

### Szczególne zasady wynikające z tzw. specustaw

W przypadku decyzji wydawanych w odniesieniu do niektórych szczególnych rodzajów inwestycji i przedsięwzięć, ogólne zasady normujące sposób wydania decyzji, a także wnoszenia i rozpatrywania środków zaskarżenia od takich decyzji, modyfikowane są przez ustawy szczególne, tzw. "specustawy". Ustawy te w szczególności:

1. określają termin wydania decyzji;
2. Skracają termin rozpatrzenia odwołań i skarg;
3. Ograniczają podstawy stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej.
4. Ustawy szczególne, o których tu mowa, to w szczególności:
  - o ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2017 r. poz. 820);
  - o ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1089);
  - o ustawa z dnia 5 lipca 2018 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r., poz. 1496);
  - o ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117);
  - o ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474);
  - o ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1372, ze zm.);
  - o ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380);

- o ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302);
- o ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433);
- o ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537);
- o ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 404).

### 3.2.3. Przedmiot postępowań z udziałem społeczeństwa

Art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus dotyczy postępowań zmierzających do wydania indywidualnych decyzji administracyjnych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jak już wspomniano, w polskim prawie udział społeczeństwa, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus oraz UOOS, zapewniony jest wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi, tj. m. in. w:

1. postępowaniu obejmującym ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko <sup>127</sup>,
2. postępowaniu obejmującym ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony odpowiednim postanowieniem);
3. postępowaniu obejmującym ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
4. postępowaniu obejmującym ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (jeżeli obowiązek taki został stwierdzony odpowiednim postanowieniem);
5. postępowaniu (i) prowadzącym do wydania pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, (ii) o wydanie lub pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 POŚ lub (iii) dotyczącym jego zmiany polegającej na udzieleniu takiego odstępstwa lub (iv) o wydanie decyzji o wydaniu lub zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji;
6. postępowaniu o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM, zamknięte użycie GMO lub zamierzone uwolnienie GMO do środowiska oraz wydanie zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, wprowadzenie do obrotu produktu GMO lub dokonania

---

<sup>127</sup> Art. 59 ust. 1 POŚ

wpisu uprawy GMO do Rejestru Upraw GMO - art. 14 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>128</sup>;

7. postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie zezwolenia dotyczącego instalacji do termicznego przekształcania odpadów lub decyzji o zmianie tego zezwolenia.

#### 3.2.4. Suspensywność środka zaskarżenia

Decyzja wydana przez organ pierwszej instancji co do zasady nie jest natychmiast wykonalna. Oznacza to, że do momentu upływu terminu na wniesienie odwołania albo do momentu wydania decyzji drugiej instancji utrzymującej w mocy decyzję pierwszej instancji, decyzja pierwszej instancji nie wywołuje skutku.

Natychmiastowa wykonalność decyzji jest wyjątkiem od zasady, który stosowany jest albo na mocy przepisu szczególnego, albo na mocy rozstrzygnięcia organu wydającego decyzję (rygor natychmiastowej wykonalności wtedy jest nakładany albo oddzielnie od decyzji w formie postanowienia, albo w treści samej decyzji - w razie gdy rygor natychmiastowej wykonalności nadany jest w formie postanowienia, stronie przysługuje zażalenie).

W przypadku skargi na decyzję, zasadą jest, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji<sup>129</sup>. Wyjątkiem jest możliwość wstrzymania przez WSA zaskarżonego aktu administracyjnego na wniosek skarżącego, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków<sup>130</sup>.

Instytucja wstrzymania wykonania ma charakter wyjątkowy i jej zastosowanie może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji stwierdzenia, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, gdyby akt lub czynność zostały wykonane. Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 20 grudnia 2004 r.<sup>131</sup>, "znaczną szkodą" to taka, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego świadczenia lub jego wyegzekwowanie ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do stanu pierwotnego. Natomiast trudne do odwrócenia skutki to takie prawne lub faktyczne skutki, które raz zaistniałe powodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, przy czym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków.

#### 3.2.5. Koszty

Zasady rządzące kosztami w sprawach decyzji wydanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa omówione zostały w pkt 3.1.5. niniejszego postępowania - uwagi te pozostają aktualne.

---

<sup>128</sup> t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2134 z późn. zm.

<sup>129</sup> art. 61 § 1 PPSA.

<sup>130</sup> art. 61 § 3 PPSA

<sup>131</sup> sygn. akt GZ 138/04

### 3.3. Dostęp do środka zaskarżenia w przypadku działań organów państwowych sprzecznych z prawem ochrony środowiska w zakresie innym niż udostępnienie informacji o środowisku lub wydanie decyzji wymagającej udziału społeczeństwa

Konwencja z Aarhus, prócz wymagań odnoszących się do środków zaskarżenia w odniesieniu do negatywnych rozstrzygnięć w przedmiocie udostępnienia informacji o środowisku (art. 9 ust. 1) oraz decyzji wymagających udziału społeczeństwa (art. 9 ust. 2), wymaga również zapewnienia na poziomie krajowym środka zaskarżenia w odniesieniu do działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających prawo krajowe w dziedzinie środowiska.

#### 3.3.1. Działania lub zaniechania w dziedzinie środowiska

Zakres przedmiotowy działań lub zaniechań, o których mowa w art. 9.3 Konwencji z Aarhus, jest szeroki i obejmuje różnorodne rodzaje czynności i dokumentów dotyczących środowiska, których pełne wymienienie i omówienie przekracza ramy niniejszego informatora. Ogólnie rzecz biorąc, pod pojęciem procedury odwoławczej w ramach art. 9. 3 Konwencji z Aarhus można rozumieć środki wszczynające kontrolę:

1. Dokumentów, podlegających procedurze strategicznej oceny, wskazanych w art. 46 UOOŚ, tj.: projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego<sup>132</sup>; projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej<sup>133</sup>, gospodarki odpadami<sup>134</sup>, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; projekty polityk, strategii, planów lub programów innych niż ww. wymienione, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony<sup>135</sup>.
2. Decyzji indywidualnych z zakresu ochrony środowiska innych niż te, które wymagają udziału społeczeństwa, czyli m.in. pozwolenia na emisję gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenia na emisję ścieków do wód lub ziemi, pozwolenia na

<sup>132</sup> Np. plan miejscowy (art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 38)

<sup>133</sup> Np. plany utrzymania wód (art. 327 ustawy-Prawo wodne)

<sup>134</sup> Np. plany gospodarki odpadami (art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach)

<sup>135</sup> Np. planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (art. 29 ustawy o ochronie przyrody), planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (art. 28 ustawy o ochronie przyrody), Planu ochrony dla parków narodowych (art. 18-20 ustawy o ochronie przyrody), Planu ochrony dla rezerwatów przyrody (art. 18-20 ustawy o ochronie przyrody), Planu ochrony dla parków krajobrazowych (art. 18-20 ustawy o ochronie przyrody)

wytwarzanie odpadów, pozwolenia wodnoprawne, decyzje dotyczące odpadów, zezwolenia na usuwanie drzew i wiele innych.

3. Działania lub zaniechania organów państwowych sprzeczne z prawem ochrony środowiska może powodować odpowiedzialność tych podmiotów na podstawie przepisów prawa cywilnego, w tym w szczególności na podstawie art. 417 KC dotyczącego odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną. Z uwagi na syntetyczny charakter informatora, tylko sygnalizowana jest taka możliwość, jednocześnie odsyłając do wyczerpujących opracowań w tym zakresie.

### 3.3.2. Postępowanie

#### Uwagi ogólne

Jak już zasygnalizowano, istotnym elementem działań lub zaniechań, o których mowa w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, są dokumenty, przy opracowywaniu których konieczny jest udział społeczeństwa - chodzi tu przede wszystkim o te dokumenty, o których mowa w art. 46 UOOS, w szczególności dokumenty opracowywane na podstawie Prawa wodnego, którego przepisy w zakresie udziału społeczeństwa odznaczają się istotną odmiennością w porównaniu z przepisami ogólnymi zawartymi w UOOS.

#### Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów - ogólne zasady

Organy administracji właściwe do opracowania projektów dokumentów, wymagających zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą<sup>136</sup> co do zasady na podstawie przepisów określonych w UOOS. Jeśli przepis prawa przewiduje udział społeczny, organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest, bez zbędnej zwłoki, podać do publicznej wiadomości informację o<sup>137</sup>:

1. przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
2. możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (założenia lub projekt dokumentu oraz wymagane przez przepisy załączniki oraz stanowiska innych organów, jeżeli są one dostępne w terminie składania uwag i wniosków) oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
3. możliwości składania uwag i wniosków;
4. sposobie (w formie pisemnej, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym) i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21 dniowy termin ich składania (uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu pozostawia się bez rozpatrzenia);

---

<sup>136</sup> Art. 30 UOOS

<sup>137</sup> Art. 39 UOOS



5. organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
6. postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Organ opracowując projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa:

1. rozpatruje uwagi i wnioski społeczeństwa;
2. dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa;
3. po uchwaleniu dokumentu następuje ponowne podanie do publicznej wiadomości informacji o jego przyjęciu i o możliwości zapoznania się z uzasadnieniem obejmującym informację o tym, jak zostały wykorzystane uwagi i wnioski.

Sytuacja prawna osoby składającej uwagi i wnioski nie jest normowana przepisami ogólnego postępowania administracyjnego dotyczącego stron lub uczestników na prawach stron - nie ma bowiem postępowania administracyjnego w rozumieniu KPA. Oznacza to, że przy tworzeniu dokumentów wymagających udziału społeczeństwa członkom zainteresowanej społeczności („każdemu”) nie przysługują „prawa strony”, nie ma więc możliwości złożenia odwołania ani innego środka zaskarżenia przewidzianego w KPA. Z uwagi na brak postępowania, udział organizacji społecznych, w tym ekologicznych, nie jest w żaden szczególny sposób normowany; będą one uczestniczyć w procesie tworzenia dokumentów tak samo, jak „każdy” z członków zainteresowanej społeczności.

### Udział społeczeństwa w przygotowaniu dokumentów w gospodarowaniu wodami

Zdarza się, że zasady ogólne dotyczące udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów istotnych dla ochrony środowiska, zawarte w UOOŚ, modyfikowane są przepisami znajdującymi się w ustawach szczególnych. Przykładem takiej ustawy, o szczególnym znaczeniu dla ochrony środowiska w Polsce, jest Prawo wodne. Ustawa ta modyfikuje ogólne zasady w odniesieniu do konkretnych dokumentów, które powstają pod jej rządami. I tak:

1. w odniesieniu do planu gospodarowania wodami, na zasadach i w trybie określonym w UOOŚ, podaje się do wiadomości (po przekazaniu dokumentu opracowanego przez Wody Polskie):
  - harmonogram i program prac związanych ze sporządzaniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej na 3 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan;
  - przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej określonych dla danego obszaru dorzecza, co najmniej na 2 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan;

- projekt planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, co najmniej na rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan.
  - Jednakże zgodnie z art. 319 ust. 5, zainteresowani mogą w terminie 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości dokumentów składać do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej pisemne uwagi do ustaleń zawartych w tych dokumentach;
2. w odniesieniu do planów zarządzania ryzykiem powodziowym, przy ich opracowywaniu i aktualizacji podaje się do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie UOOŚ, w celu zgłoszenia uwag, projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym co najmniej na rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczą te plany (art. 173 ust. 6). W terminie 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym zainteresowani mogą składać do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej pisemne uwagi do ustaleń zawartych w projektach tych planów;
3. w odniesieniu do planów przeciwdziałania skutkom suszy, przy opracowywaniu tego plan oraz jego aktualizacji podaje się do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonych w UOOŚ, w celu zgłoszenia uwag:
- harmonogram i program prac związanych z przygotowaniem projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy;
  - projekt planu przeciwdziałania skutkom suszy co najmniej na rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy ten plan.
  - W terminie 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości dokumentów zainteresowani mogą składać do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej uwagi do ustaleń zawartych w tych dokumentach.

### Udział społeczny w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, w którym nie jest wymagany udział społeczeństwa

Jeżeli nie istnieje przepis prawa, który wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji, oznacza to, że postępowanie prowadzone jest na zasadach wynikających z ogólnych przepisów prawa administracyjnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Konsekwencją tego jest to, że zastosowania nie znajdzie art. 44 UOOŚ, ułatwiający organizacjom ekologicznym udział w postępowaniu administracyjnym oraz zaskarżanie decyzji, lecz art. 31 KPA, o ile jego stosowanie nie zostanie wyłączone przez przepis szczególny. Zgodnie z tym przepisem, organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. W odróżnieniu od art. 44 UOOŚ, udział organizacji zależy od jej dopuszczenia przez organ. Dopuszczenie i odmowa dopuszczenia następuje w formie postanowienia. Zażalenie przysługuje na odmowę dopuszczenia. Wypada przy tym spostrzec, że "organizacja społeczna posiada prawo do udziału w postępowaniu wszczętym z jej wniosku. Wniosek o dopuszczenie do udziału w takiej sytuacji [a zatem i postanowienie dopuszczające do udziału w takim postępowaniu] należy uznać za bezprzedmiotowy, ponieważ rozstrzygałby

o przyznaniu prawa, które już stowarzyszeniu przysługiwałoby, w momencie wszczęcia postępowania."<sup>138</sup>

Analiza art. 31 KPA i innych przepisów, a także relewantnego orzecznictwa pozwala stwierdzić, co następuje:

1. przez pojęcie "**organizacji społecznej**" należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 KPA), przy czym "pojęcie "organizacji społecznej" według art. 31 § 1 KPA należy interpretować szeroko. W przepisie tym chodzi bowiem o każdy przejaw zorganizowanej działalności określonej grupy społecznej, w tym także grupy zawodowej, działającej w formie samorządu reprezentującego interesy jego członków."<sup>139</sup> Od czasu uchwały 7 sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05) nie ma wątpliwości, że fundacja jest organizacją społeczną w rozumieniu tego przepisu;
2. przez "**interes społeczny**" rozumie się dyrektywę nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa. Organizacja społeczna nie może dla realizacji tych celów powoływać się na przesłankę interesu społecznego, jeśli z całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy wynika, że jej udział w takim postępowaniu nie będzie służył zaspokajaniu interesu społecznego.<sup>140</sup> W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że interes społeczny może polegać na tym, aby organizacja społeczna mogła wypełniać swoje statutowe i ustawowe uprawnienia wobec członków, jak również podejmować działania w celu ochrony publicznych praw podmiotowych;
3. przez "**uzasadnienie celami statutowymi**" należy rozumieć sytuację, w której istnieje "*merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej. Z reguły przedmiot i cel działania organizacji społecznej są określone w jej statucie, chyba że przepisy prawa nie wymagają uchwalenia statutu. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby.*"<sup>141</sup>

W postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r.<sup>142</sup>, podkreślono, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Organ nie jest zobowiązany do każdorazowego uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko z tego powodu, że charakter rozpoznawanej sprawy jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności. Obowiązek ten powstaje jednak już w wyniku dodatkowej oceny, że organizacja wystąpiła w celu ochrony interesu zbiorowego i to nawet

138 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2018 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2235/17)

139 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2018 r. (sygn. akt VI SA/Wa 774/18)

140 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Gd 813/17)

141 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2018 (sygn. akt II SA/Kr 361/18)

142 sygn. akt II GZ 55/09

wówczas, gdy jednocześnie działania organizacji będą zmierzały do ochrony indywidualnych praw jej członków. Na gruncie konkretnej indywidualnej sprawy rola określonej organizacji społecznej, która zabiega o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu, musi być jednoznaczna. Musi być jasne, czy udział organizacji społecznej w postępowaniu prowadzi do realizacji celów statutowych, czy też jest tylko formą popierania interesów określonych podmiotów. Zatem skoro podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie udziału w postępowaniu administracyjnym zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, to dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 KPA.<sup>143</sup>

W związku z omawianym tu zagadnieniem nadal w praktyce pojawiają się problemy z uznaniem, że dane postępowanie dotyczy szeroko pojętego zakresu ochrony środowiska, a przez to że cele statutowe organizacji ekologicznej obejmują dane postępowanie, zaś jej udział w nim jest uzasadniony interesem społecznym. Przykładem postępowania, w którym taki problem występuje, jest postępowanie w sprawie nałożenia na organ administracji publicznej kary administracyjnej w trybie art. 315a POŚ m. in. za niedotrzymanie ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych lub niedotrzymanie terminów realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych - sądy administracyjne w tych postępowaniach zajęły do tej pory dwa przeciwstawne stanowiska, tj. z jednej strony niektóre sądy nie kwestionują tego, że postępowanie takie dotyczy ochrony środowiska, a przez to udział w nim organizacji ekologicznej jest uzasadniony w świetle art. 31 KPA, z drugiej strony inne sądy, podkreślając fiskalny charakter postępowania, odmawiają organizacjom ekologicznym prawa do udziału w takim postępowaniu (Porównaj w tym zakresie wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2127/17, wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn II OSK 1844/16). Wydaje się, że umiejscowienie przepisu art. 315a POŚ, jak również podstawy nałożenia kary administracyjnej oraz późniejsze przeznaczenie środków z niej pochodzących na cele związane z ochroną środowiska, uzasadniają pogląd, że postępowanie prowadzone na podstawie tego przepisu jest postępowaniem z zakresu ochrony środowiska, przez co organizacje ekologiczne powinny co do zasady móc brać w nim udział.

Ponadto, zdarza się, że przepisy szczególne wyłączają w całości zastosowanie art. 31 KPA. W praktyce najistotniejsze tego rodzaju wyłączenie dla problematyki ochrony środowiska zachodzi w przypadku:

1. Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>144</sup> - w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia budowlanego, w którym nie jest wymagany udział społeczeństwa. Stronami takiego postępowania są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu;
2. Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. POŚ - w postępowaniu o wydanie pozwolenia: (i) zintegrowanego, (ii) na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, (iii) na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, oraz (iv) na wytwarzanie odpadów.

<sup>143</sup> zob. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 139/09

<sup>144</sup> t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.

Stronami takiego postępowania są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze, a w przypadku postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego obejmującego korzystanie z wód obejmujące pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stronami są odpowiednio podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 Prawo wodne.

Wypada tu jednak zauważyć, że udział społeczeństwa jest wymagany - i przez to art. 44 UOOŚ znajdzie zastosowanie - w postępowaniu (i) prowadzącym do wydania pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, (ii) o wydanie lub pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 POŚ lub (iii) w postępowaniu dotyczącym jego zmiany polegającej na udzieleniu takiego odstępstwa oraz (iv) w postępowaniu o wydanie decyzji o wydaniu lub zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji.

3. Prawo wodne - w postępowaniu dotyczącym pozwolenia wodnoprawnego. Stronami takiego postępowania są wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych, a w przypadku postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dotyczących śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym stroną jest właściwy organ administracji żeglugi śródlądowej;
4. Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze<sup>145</sup> - zgodnie z jej art. 33, jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych;
5. Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>146</sup>;
6. Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>147</sup>.

Problematyka ta jest przedmiotem sprawy zawisłej przed Komitetem z Aarhus (powiadomienie ACCC/C/2017/146 (Polska)).

---

145 t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm.

146 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 792 z późn. zm.

147 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 404.



### 3.3.3. Legitymacja do wniesienia środka zaskarżenia od dokumentu, decyzji lub czynności objętych art. 9 ust. 3 Konwencji

Z uwagi na różnorodny charakter czynności, dokumentów i rozstrzygnięć, które objętą są hipotezą art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, omówienie legitymacji do ich zaskarżenia wymaga omówienia różnych zagadnień.

#### Dokumenty mające moc prawa powszechnie obowiązującego

Można stwierdzić, że dokumenty, o których mowa w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, obejmują w Polsce przede wszystkim te dokumenty, które mają moc prawa powszechnie obowiązującego, tj. zasadniczo dokumenty przyjęte albo w formie prawa miejscowego albo w formie rozporządzenia.

#### Plany, programy i dokumenty strategiczne, które zostały przyjęte jako akty prawa miejscowego

Dokumenty stanowiące akty prawa miejscowego to dokumenty, które zostały przyjęte przez jednostki samorządu terytorialnego albo przez organy administracji rządowej w województwie i które stanowią prawo powszechnie obowiązujące na obszarze, dla którego zostały przyjęte. W zależności od szczebla samorządu, może tu chodzić o gminę, powiat albo województwo.

Istotne jest to, że procedura prowadząca do przyjęcia aktu prawa miejscowego nie jest postępowaniem administracyjnym, nie ma wobec tego decyzji, od której przysługiwałoby odwołanie. Co więcej, z uwagi na treść przepisów szczególnych, materialne podstawy zaskarżenia aktu prawa miejscowego do sądu normowane są przepisami innymi niż te, które znajdują się w PPSA. Przesłanki zaskarżenia aktów prawa miejscowego normowane są ustawami ustrojowymi poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, tj:

1. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zgodnie z którym 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. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił;
2. art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił;
3. art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512) zgodnie z którym 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. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.

Podobny przepis znajduje się w art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespólonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.

W przeciwieństwie do ogólnych przesłanek wniesienia skargi w postępowaniu administracyjnym, ustawy samorządowe wymienione wyżej jako przesłankę skutecznego zaskarżenia aktu prawa miejscowego wymieniają naruszenie interesu prawnego. Stanowi to istotne ograniczenie możliwości zaskarżenia aktów prawa miejscowego, mające na celu uniemożliwienia uczynienia z takiej skargi tzw. "actio popularis", tzn. skargi wnoszonej przez każdego, czyjego interesu prawnego jedynie dotyczy dany akt prawa miejscowego.

W praktyce takie ograniczenie niekiedy oznacza faktyczne uniemożliwienie skutecznego zaskarżenia danego aktu prawa miejscowego. Widoczne jest to na przykładzie programu ochrony powietrza, który ze swojej natury, jako akt planistyczny, określający zadania do podjęcia w przyszłości przez organy administracji publicznej, właściwie nie może być skutecznie zaskarżony przez osoby fizyczne ani prawne, jako też przez organizacje ekologiczne. Jest tak dlatego, że sam program ochrony powietrza, nawet jeśli dotyczy interesu prawnego danego podmiotu, sam w sobie tego interesu nie narusza - nie jest on bowiem adresowany do podmiotu innego niż organ administracji publicznej, i też na żaden inny podmiot nie nakłada praw ani obowiązków. Ma on na celu poprawę jakości powietrza i jest podstawowym dokumentem w systemie ochrony jakości powietrza w Polsce, przez co niewątpliwie wpływa na środowisko otaczające każdą osobę, która znajduje się na obszarze obowiązywania takiego planu. Samo to jednak nie jest wystarczające do uznania - w świetle obecnego rozumienia interesu prawnego oraz jego naruszenia - że narusza on interes prawny osoby fizycznej, prawnej czy organizacji ekologicznej. Dodatkowo, w przypadku organizacji ekologicznej (i w ogóle podmiotu zbiorowego), wpływ programu ochrony powietrza na jakość powietrza jest niewystarczający dla wykazania, że interes prawny tej organizacji jest naruszony - na organizację tę w sposób oczywisty powietrze nie może oddziaływać w ten sam sposób, w jaki oddziałuje na osobę fizyczną.

Problem, o którym tu mowa, jest przedmiotem powiadomień, rozpoznawanych przez Komitet z Aarhus, dotyczących braku dostępu do sądu w odniesieniu do planów i programów: ACCC/C/2016/151, ACCC/C/2018/158.

### Plany, programy i dokumenty strategiczne, które zostały przyjęte w formie rozporządzenia

Niektóre plany i programy objęte zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus przyjmowane są w Polsce w formie rozporządzenia. Są to m.in.

- plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 315-324 Prawo wodne)
- plany zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 172-173 Prawo wodne)
- plany przeciwdziałania skutkom suszy (art. 184 -185 Prawo wodne)

- plany ochrony dla obszaru Natura 2000 (art. 29 ustawy o ochronie przyrody)
- plany ochrony dla parków narodowych (art. 18-20 ustawy o ochronie przyrody)

W praktyce charakter prawny rozporządzenia ma pierwszorzędne znaczenie dla możliwości zaskarżenia planu, programu lub dokumentu - przepisy prawa polskiego nie przewidują możliwości zaskarżenia rozporządzenia bezpośrednio przez podmiot "prywatny" - osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Rozporządzenie, jako akt prawa powszechnie obowiązującego, podlega kontroli w zakresie jego zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami - kognicję w tym zakresie ma Trybunał Konstytucyjny, nie sądy administracyjne; sąd administracyjny wobec tego nie rozpoznaje skargi na rozporządzenie. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym można wszcząć:

1. albo w ramach kontroli abstrakcyjnej, tj. niezależnie od jakiegokolwiek toczącego się postępowania - legitymację do złożenia wniosku o zbadanie zgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami mają podmioty ściśle określone w Konstytucji, w tym m. in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Prokurator Generalny;
2. albo w ramach kontroli konkretnej, tj.:
  - gdy jakikolwiek sąd przedstawi Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem;
  - osoba, czyjej konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, wniesie skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jej wolnościach lub prawach albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji.

Jak z powyższego wynika, ani osoba fizyczna ani organizacja ekologiczna (ani żaden inny podmiot "prywatny") nie może wnieść skargi ani żadnego innego środka zaskarżenia "bezpośrednio" przeciwko rozporządzeniu, tj. bez uprzedniego wszczęcia lub przeprowadzenia w całości postępowania, którego centralnym punktem jest kwestionowanie rozporządzenia.

#### Plany, programy i dokumenty strategiczne - Plan urządzenia lasu jako przykład dokumentu planistycznego, który wymyka się kontroli sądowej

Konwencyjny wymóg, ujęty w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, by działania władzy publicznej w zakresie ochrony środowiska, inne niż te wymienione w art. 9 ust. 1 i 2 tej Konwencji, podlegały sądowej kontroli, nie jest przestrzegany w Polsce w przypadku planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Zatwierdzenie planu urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa dokonywane jest przez Ministra Środowiska - czynność "zatwierdzenia" nie została ustawowo zdefiniowana. W szczególności żaden przepis prawa nie stanowi, by czynność ta była decyzją administracyjną, choć w praktyce najczęściej tak jest nazywana. Wobec pojawiających się na tym tle sporów, NSA

w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. stwierdził, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa przez Ministra Środowiska nie następuje w formie decyzji administracyjnej i uznał, że czynność ta jest czynnością o charakterze wewnętrznym związaną z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. Oznacza to, że wydawana ona jest w postępowaniu innym niż podstępowania administracyjne i nie jest ona aktem wydawanym w ramach prawa administracyjnego. Co za tym idzie, podmioty kwestionujące takie zarządzenie nie mają legitymacji, by tak czynić, zaś sama czynność "zatwierdzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa" nie jest objęta kognicją sądów administracyjnych.

Problematyka braku możliwości zaskarżenia planu urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa jest przedmiotem powiadomienia rozpoznawanego w chwili obecnej przez Komitet z Aarhus (ACCC/C/2017/146 Polska).

### Decyzje administracyjne

Zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji objęte są te decyzje, które wydawane są w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa. Co do zasady do takich decyzji znajdują zastosowanie przepisy ogólne, co oznacza, że:

1. odwołanie od decyzji przysługuje na zasadach określonych w KPA;
2. skarga do sądu administracyjnego może zostać złożona na zasadach określonych w PPSA.

Przepisy szczególne jednak niekiedy w istotny sposób modyfikują zasady ogólne, z reguły ograniczając uprawnienia proceduralne stron postępowania. Jeśli chodzi o decyzje dotyczące zagadnień środowiskowych, chodzi przede wszystkim o ograniczenie kręgu stron postępowania przez przepisy:

1. Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>148</sup> - w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia budowlanego, w którym nie jest wymagany udział społeczeństwa. Stronami takiego postępowania są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu;
2. Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. POŚ - w postępowaniu o wydanie pozwolenia: (i) zintegrowanego, (ii) wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, (iii) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, oraz (iv) wytwarzanie odpadów. Stronami takiego postępowania są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze, a przypadku postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego obejmującego korzystanie z wód obejmujące pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stronami są odpowiednio podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 Prawo wodne.

Wypada tu jednak zauważyć, że udział społeczeństwa jest wymagany - i przez to art. 44 UOŚ znajduje zastosowanie - w postępowaniu prowadzącym do wydania

---

<sup>148</sup> t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.

pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, o wydanie lub pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 POŚ lub w postępowaniu dotyczącym jego zmiany polegającej na udzieleniu takiego odstępstwa oraz w postępowaniu o wydanie decyzji o wydaniu lub zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji;

3. Prawo wodne - w postępowaniu dotyczącym pozwolenia wodnoprawnego. Stronami takiego są wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych, a w przypadku postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dotyczących śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym stroną jest właściwy organ administracji żeglugi śródlądowej;
4. Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm.) - zgodnie z jej art. 33, jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych;
5. Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 792 z późn. zm.);
6. Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 404).

### Zaniechanie

Pod pojęciem "zaniechania" w rozumieniu art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus kryje się co najmniej kilka zagadnień, spośród których najważniejsze omówione zostały poniżej.

Po pierwsze, odnosząc się do zaniechania w przyjęciu planu, polityki lub dokumentu, można powiedzieć, że:

- o w odniesieniu do aktu prawa miejscowego przepisy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu oraz dotyczące administracji rządowej w województwie zawierają szczególne przepisy pozwalające na złożenie skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji gdy właściwe organy nie wykonują czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne naruszają prawa osób trzecich;
- o w odniesieniu do planu, polityki lub dokumentu wydanego w formie każdego aktu normatywnego, w tym w formie aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia, można domagać się odszkodowania na podstawie art. 417(1) § 4 KC, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. W takim przypadku niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Chodzi w tym przypadku o sąd powszechny działający w ramach i na podstawie



prawa cywilnego, bowiem sady administracyjne nie są właściwe w tego rodzaju sprawach.

○

Po drugie, odnosząc się do zaniechania w wydaniu decyzji, w tym decyzji niewymagającej udziału społeczeństwa:

- stronie postępowania administracyjnego służy w pierwszej kolejności ponaglenie na podstawie art. 37 KPA, a dopiero po bezskutecznym wyczerpaniu tego trybu, skarga do sądu administracyjnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- na podstawie art. 417(1) § 3 KC, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa, naprawienia szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej - oznacza to, że podmiot dochodzący przed sądem powszechnym naprawienia szkody musi co do zasady (i) wyczerpać tryb sądownoadministracyjny w celu stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji, oraz (ii) wykazać związek przyczynowy pomiędzy niewydaniem decyzji, a szkodą.

○

Po trzecie, odnosząc się do zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej w sposób inny niż przez zaniechanie wydania aktu normatywnego lub decyzji:

- jeśli chodzi o zaniechanie czynności lub aktu normowanego prawem administracyjnym, stronie przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia w trybie art. 37 KPA oraz skargi do sądu w trybie przepisów PPSA;
- w każdym przypadku odpowiedzialność za takie zaniechanie na podstawie KC ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa, na podstawie art. 417 § 1 KC.

### 3.3.4. Kognicja sądów

Działania i zaniechania objęte zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus odznaczają się daleko idącą różnorodnością, tak co do treści, jak i formy. Zakres kontroli sądowej tych działań i zaniechań jest równie różnorodny.

W odniesieniu do decyzji administracyjnych, innych czynności z zakresu prawa administracyjnego oraz aktów prawa miejscowego, właściwe są sądy administracyjne. Wynika to z art. 3 § 2 i § 3 PPSA<sup>149</sup>, który wyznacza zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne. Katalog enumeratywny zawarty w § 2 tej ustawy obejmuje m.in. decyzje administracyjne, zaskarżalne postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W odniesieniu do aktów normatywnych przyjmowanych w formie rozporządzenia, właściwy jest Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 188 Konstytucji.

---

<sup>149</sup> Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z późn. zm.

W odniesieniu do szkody wyrządzonej działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, zarówno jeśli chodzi o wydawanie aktów normatywnych, decyzji oraz rozstrzygnięć z zakresu prawa administracyjnego, jak o wykonanie władzy publicznej w inny sposób, nawet pozostający w zgodzie z prawem, właściwe są sądy powszechne orzekające w ramach i na podstawie prawa cywilnego, w tym m. in. na podstawie art. 417 i 417(1) KC.

### 3.3.5. Możliwe rozstrzygnięcia sądowe

Z uwagi na różnorodny zakres aktów i czynności objętych zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus oraz niniejszą częścią opracowania, nie jest możliwe pełne opisanie rozstrzygnięć, które mogą zostać wydane przez sądy w razie zaskarżenia tych aktów lub czynności. W tym miejscu można ogólnie stwierdzić, że:

1. w przypadku uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego, sąd administracyjny stwierdzi nieważność aktów prawa miejscowego w całości albo w części;
2. w przypadku uznania rozporządzenia za niezgodne z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, rozporządzenie traci moc z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej rozporządzenia, nie dłuższy jednak, niż 12 miesięcy;
3. w przypadku uwzględnienia powództwa przeciwko podmiotowi publicznemu, sąd cywilny wyda wyrok zasądzający, ustalający istnienie albo nieistnienie stosunku prawnego albo kształtujący stosunek prawny, w zależności do żądania powództwa.

### 3.3.6. Koszty

Z uwagi na różnorodny zakres aktów i czynności objętych zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji oraz niniejszą częścią informatora, nie jest możliwe pełne opisanie zasad ponoszenia kosztów postępowania, które mogą znaleźć zastosowanie w razie zaskarżenia takich aktów lub czynności. W tym miejscu można ogólnie stwierdzić, że:

1. w przypadku zaskarżenia aktów prawa miejscowego, znajdą zastosowanie opisane w pkt 3.1.5 niniejszego informatora w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi, z tym zastrzeżeniem, że skarga na akt prawa miejscowego podlega opłacie 300 złotych;
2. w przypadku postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym, zastosowanie znajdą przepisy zawarte w art. 54-55 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>150</sup>, co oznacza, że:

- koszty postępowania przed Trybunałem ponosi Skarb Państwa;
  - wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną, Trybunał orzeka, w drodze postanowienia, na rzecz wnoszącego skargę konstytucyjną zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem od organu, który wydał akt normatywny będący przedmiotem skargi konstytucyjnej. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem również wówczas, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej;
  - Trybunał może określić wysokość kosztów reprezentowania wnoszącego skargę konstytucyjną przez adwokata lub radcę prawnego w zależności od charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia;
  - prawo do żądania zwrotu kosztów postępowania wygasa, jeżeli skarżący, najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia, nie zgłosi wniosku o przyznanie kosztów według norm przepisanych;
  - w przypadku rozpoznawania skargi konstytucyjnej przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym, roszczenie o zwrot kosztów postępowania wygasa, jeżeli skarżący, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, nie zgłosi wniosku o przyznanie kosztów według norm przepisanych;
  - Co do zasady przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje przymus adwokacki, tj. skarga konstytucyjna musi być sporządzona i wniesiona przez adwokata lub radcę prawnego, i skarżący musi być przez adwokata lub radcę prawnego reprezentowany w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może złożyć do sądu rejonowego swego miejsca zamieszkania wnioski o ustanowienie dla siebie adwokata lub radcy prawnego z urzędu;
3. w przypadku postępowania przed sądem powszechnym w sprawie cywilnej, znajdują zastosowanie zasady określone w pkt 3.4.3.5 niniejszego informatora.

### 3.4. Dostęp do sądu w przypadku działań lub zaniechań osób prywatnych

Niniejsza część informatora poświęcona jest dostępowi do sądu w tych sprawach, gdzie istotą problemu jest odpowiedzialność podmiotu prywatnego (tj. niewykonującego władzę publiczną) za działanie lub zaniechanie naruszające lub zagrażające środowisku. Prawo polskie przewiduje trzy zasadnicze reżimy odpowiedzialności za naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska, tj.: administracyjny, cywilny i karny. Poniżej omówione zostały najistotniejsze zagadnienia objęte każdym z tych reżimów, przy czym odpowiedzialność za zapobieganie szkodom w środowisku

---

<sup>150</sup> Dz. U. poz. 2072 z późn. zm.

i naprawę szkód w środowisku na zasadach określonych w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku zostanie omówiona oddzielnie, z uwagi szczególny charakter tej ustawy.

### 3.4.1. Odpowiedzialność administracyjna

Normy prawa administracyjnego dotyczące odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie naruszające lub zagrażające środowisku mają za przedmiot ochronę dobra publicznego, jakim są zasoby środowiskowe i dobrostan ekologiczny. W tym sensie odpowiedzialność ta różni się od odpowiedzialności normowanej przepisami prawa cywilnego, gdzie przedmiotem ochrony jest partykularny interes podmiotu poszkodowanego, a celem jest kompensacja szkody wyrządzonej temu podmiotowi, oraz od odpowiedzialności normowanej przepisami prawa karnego, gdzie celem ochrony jest represja sprawcy i prewencja dalszego popełniania czynów zabronionych, nie zaś poprawa jakości środowiska, co stanowi cel przepisów normujących odpowiedzialność administracyjną.

Zasadniczo przepisy normujące odpowiedzialność administracyjną w środowisku znajdują się w art. 362 - 375 POŚ. Zasady tej odpowiedzialności zawarte są również w innych ustawach, w tym m.in. w ustawie z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>151</sup> oraz ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>152</sup>.

#### 3.4.1.1. Legitymacja

Co do zasady, w myśl art. 375 POŚ, postępowanie w sprawie wydania decyzji dotyczących odpowiedzialności administracyjnej wszczyna się jedynie z urzędu.

Podmiot żądający wszczęcia takiego postępowania może oczywiście skierować pismo do odpowiedniego organu, jednak to, czy postępowanie zostanie wszczęte, zależy wyłącznie od organu. W przypadku, gdy takie postępowanie zostanie wszczęte, podmiot zgłaszający żądanie wszczęcia postępowania niekoniecznie będzie jego stroną - to, czy nią będzie, zależy wyłącznie od tego, czy będzie miał w tym interes prawny, zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 28 KPA (o ile przepis szczególny nie będzie stanowił inaczej).

W związku z powyższym, stroną postępowania dotyczącego odpowiedzialności administracyjnej danego podmiotu będą wyłącznie osoby, których interesu prawnego dotyczy dane postępowanie. Przykładowo, w przypadku postępowania wszczętego na podstawie art. 362 POŚ, należy uznać, że przymiot strony będą posiadały wszystkie podmioty władające nieruchomościami położonymi w zasięgu oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia, ponieważ będą one posiadały interes prawny w tym, aby taki stan przestał istnieć<sup>153</sup>. Niemniej jednak w orzecznictwie prezentowany jest pogląd: "*W przypadku wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia na podmiot określonych obowiązków, w związku z negatywnym oddziaływaniem na środowisko (art. 362 ust. 1 ustawy z 2001 r. - Prawo ochrony środowiska), generalnie stroną tego postępowania jest wyłącznie podmiot, którego prawa lub obowiązki mogą być określone w wyniku wydania decyzji poprzez konieczność podjęcia pewnych działań. Osoby trzecie narażone na uciążliwe*

<sup>151</sup> Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.

<sup>152</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243.

<sup>153</sup> Gruszecki Krzysztof, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. IV, Opublikowano: WK 2016

*oddziaływanie podmiotu zobowiązanego, z uwagi na brak uprawnień procesowych do wszczęcia postępowania w tym przedmiocie (brak uprawnień do ochrony ich praw podmiotowych w tym trybie), nie mogą być stroną takiego postępowania w rozumieniu art. 28 KPA. Wyjątek stanowi przypadek, gdy wykonanie obowiązków wynikających z wydanej decyzji powoduje ingerencje w prawa lub obowiązki osób trzecich (np. prawo własności)<sup>154</sup>.*

Jeśli chodzi o organizacje ekologiczne, to wobec tego, że postępowania dotyczące odpowiedzialności administracyjnej nie wymagają udziału społeczeństwa, art. 44 UOOŚ nie znajduje zastosowania. Oznacza to, że udział takich organizacji normowany będzie art. 31 KPA, przez co ich udział będzie zależał każdorazowo od zgody organu prowadzącego postępowanie oraz od wykazania tego, że za ich udziałem w postępowaniu przemawia interes społeczny, i że przedmiot postępowania jest objęty celami statutowymi organizacji.

To, kto jest stroną lub uczestnikiem w postępowaniu administracyjnym o którym tu mowa, determinuje to, kto może wnieść odwołanie od decyzji oraz skargę do sądu administracyjnego. Co do zasady legitymacja do złożenia środków zaskarżenia, kognicja organów, jak i przebieg postępowania normowane są przepisami ogólnymi, tj. KPA i PPSA.

#### 3.4.1.2. Procedura

Postępowanie wszczynane jest co do zasady z urzędu i prowadzone jest na podstawie KPA - oznacza to, że od decyzji organu pierwszej instancji co do zasady służy stronie odwołanie do organu wyższego stopnia. Od decyzji organu drugiej instancji przysługuje stronom postępowania skarga do sądu administracyjnego, przed którym postępowanie jest normowane przepisami PPSA - procedura przed sądami administracyjnymi została opisana w pkt 3.1.4 niniejszego informatora, który to punkt znajduje odpowiednie zastosowanie w przypadku postępowania dotyczącego decyzji w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej.

#### 3.4.1.3. Środki

Środki, które organ administracji publicznej może zastosować, wydając decyzję, są różnorodne, a ich szczegółowe opisanie przekracza ramy niniejszego opracowania. Zasadniczy katalog rozstrzygnięć dostępny dla organu administracji publicznej oraz przesłanki ich wydania zawarte są w przepisach art. 362 - 375 POŚ.

#### 3.4.1.4. Koszty

Wniesienie pisma żądającego wszczęcia postępowania oraz innych pism w toczącym się postępowaniu administracyjnym, tak jak odwołanie, nie podlegają opłacie. Zasady uiszczania opłat i ponoszenia kosztów postępowania w tego rodzaju sprawach opisane zostały w pkt 3.1.5 niniejszego informatora, który to punkt znajduje odpowiednie zastosowanie w przypadku postępowania dotyczącego decyzji w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej.

---

<sup>154</sup> wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2006 r., IV SA/Wa 1328/05, LEX nr 229965; podobnie wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/OI 761/08, LEX nr 487996



### 3.4.2. Odpowiedzialność cywilna

Polskie prawo ochrony środowiska nie wypracowało autonomicznego reżimu odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku. Zasady tej odpowiedzialności opierają się zatem w całości na przepisach prawa cywilnego z uwzględnieniem specyfiki środowiska jako szczególnego przedmiotu ochrony<sup>155</sup>. Przepisy szczególne, zawarte w art. 322 - 328 POŚ, stanowią uzupełnienie przepisów znajdujących się w KC. Przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku dopełniają wskazane wyżej przepisy, jednak z uwagi na charakter tej ustawy, została ona omówiona oddzielnie w pkt 3.4.5 niniejszego informatora.

#### 3.4.2.1. Legitymacja

Zasadą jest, że ochrony w postępowaniu cywilnym może domagać się osoba, której zagraża lub której wyrządzono szkodę, lub która na podstawie przepisu szczególnego ma legitymację do tego, by wystąpić z roszczeniem. Odzwierciedleniem tej zasady jest art. 323 ust. 1 POŚ, który stanowi, że z roszczeniem w stosunku do innego podmiotu może wystąpić ten, komu przez bezprawne oddziaływanie tego innego podmiotu na środowisko zagraża szkoda lub została wyrządzona szkoda. Roszczenie to może polegać na żądaniu:

1. przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem;
2. zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie, w razie gdy przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Dodatkowo, przepis szczególny zawarty w art. 323 ust. 2 POŚ przyznaje uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem na drogę cywilną Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego oraz organizacji ekologicznej, jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego. Art. 323 ust. 2 POŚ oczywiście nie oznacza, że Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub organizacja ekologiczna nie mogą wystąpić z roszczeniem na podstawie art. 323 ust. 1 POŚ - mogą to uczynić, ale tylko jeśli w takim przypadku szkoda zagraża lub została wyrządzona im osobiście.

POŚ przyznaje organizacji ekologicznej dodatkowe uprawnienie w postaci prawa do wystąpienia do sądu z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji sprzeczne są z art. 80 POŚ.

Jak już wspomniano, przepisy zawarte w POŚ traktujące o odpowiedzialności cywilnej są przepisami szczególnymi. Wobec tego istotne jest to, by mieć na uwadze, że zasady ogólne zawarte w KC stanowią, że o ile organizacja społeczna (w tym organizacja ekologiczna) nie występuje we własnym imieniu i we własnej sprawie z roszczeniem w postępowaniu cywilnym:

1. może ona wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, jeżeli zadanie

---

<sup>155</sup> art. 322 POŚ

statutowe organizacji społecznej (pozarządowej) nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej;

2. w myśl art. 61 KPC, organizacje społeczna (pozarządowa) w zakresie swoich zadań statutowych może, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie:
  - o wytoczyć powództwo na rzecz tej osoby w sprawie o ochronę środowiska;
  - o przystąpić do osoby fizycznej w toczącym się postępowaniu w sprawie o ochronę środowiska.

Wcześniej wspomniany art. 323 ust. 2 POŚ stanowi pewien wyłom w tej zasadzie, przyznając organizacji ekologicznej samoistną legitymację procesową w sprawie, w której szkoda nie grozi lub nie została wyrządzona jej bezpośrednio - wyjątek ten jednak dotyczy wyłącznie roszczenia określonego w tym przepisie.

#### 3.4.2.2. Procedura

Szczegółowe omówienie procedury cywilnej w tym informatorze nie jest możliwe ani celowe. Dla spraw z zakresu ochrony środowiska, prócz uprawnień organizacji społecznych (pozarządowych), które zostały omówione w pkt. 3.4.3.1 informatora, istotne są w szczególności następujące zagadnienia:

1. postępowanie przed sądem cywilnym normowane jest zasadniczo przepisami KPC.
2. ciężar dowodzenia co do zasady spoczywa na powodzie. Wynika to z art. 23 KPC, zgodnie z którym strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę, jednak należy przyjąć, że to na stronie dowodzącej (najczęściej na powodzie) spoczywa obowiązek przedstawienia dowodów na poparcie swoich wniosków i tez. W sprawach środowiskowych zdarza się, że strona powodowa nie dysponuje dowodami ani możliwościami ich pozyskania w równym stopniu, co strona pozwana - zdarza się nawet, że strona powodowa z przyczyn obiektywnych nie ma w ogóle dostępu do danych lub informacji, które są konieczne do skutecznego dochodzenia jej praw przed sądem cywilnym. W tym zakresie art. 327 POŚ wprowadza daleko idące ułatwienie dla strony powodowej, bowiem stanowi, że każdy, komu przysługują roszczenia określone w art. 322-328 POŚ, wraz z wniesieniem powództwa może żądać, aby sąd zobowiązał osobę, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, do udzielenia informacji niezbędnych do ustalenia zakresu tej odpowiedzialności. Koszty przygotowania informacji ponosi pozwany, chyba że powództwo okazało się bezzasadne;
3. postępowanie cywilne jest dwuinstancyjne, co oznacza, że od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje apelacja, którą należy wnieść za pośrednictwem sądu wydającego zaskarżony wyrok, do sądu wyższej instancji, w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem. Wskazać trzeba, że aby uzyskać wyrok wraz z uzasadnieniem, co do zasady konieczne jest złożenie w terminie zawitym (tj. nieprzekraczalnym) tygodnia od dnia ogłoszenia sentencji wyroku wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku i o jego doręczenie wraz z uzasadnieniem.

W sytuacji, gdy strona nie zgłosiła wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia sentencji, termin do wniesienia apelacji biegnie od dnia, w którym upłynął termin do zgłoszenia takiego wniosku - w praktyce oznacza to, że w takiej sytuacji strona ma 3 tygodnie na złożenie apelacji od momentu ogłoszenia sentencji wyroku;

4. wyrok sądu pierwszej instancji co do zasady nie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Sytuacje, w której wyrok sądu pierwszej instancji podlega wykonaniu od chwili jego ogłoszenia, wymienione zostały przede wszystkim w art. 333 - 338 KPC. W praktyce dla ochrony środowiska najważniejszy jest art. 333 § 1 pkt 2 i 3 KPC, który nakłada na sąd obowiązek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wyroku, w którym sąd zasądza roszczenie uznane przez pozwanego albo wyroki zaocznego uwzględniającemu powództwo. Istotne jest to, że w żadnym wypadku nie można nadać rygoru natychmiastowej wykonalności wyrokowi (nawet za zabezpieczeniem) w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa;
5. KPC przewiduje kilka nadzwyczajnych środków zaskarżenia, z których w praktyce najistotniejsza jest skarga kasacyjna. Należy mieć szczególnie na uwadze to, że skarga kasacyjna nie jest "drugą apelacją", zaś Sąd Najwyższy nie jest "trzecią instancją".

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia właśnie dlatego, że służy ona tylko od niektórych orzeczeń kończących postępowanie - jest ona niedopuszczalna m. in. w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych. Skargę kasacyjną strona może oprzeć jedynie na następujących podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto Prokurator Generalny może oprzeć skargę kasacyjną na wyżej wskazanych podstawach, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, zaś Rzecznik Praw Obywatelskich - jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, a Rzecznik Praw Dziecka - jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia praw dziecka.

Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka wynosi sześć miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem - od chwili doręczenia orzeczenia stronie.

Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko wtedy, jeżeli Sąd Najwyższy przyjmie skargę kasacyjną do rozpoznania, a uczyni on tak tylko jeżeli:

- w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne;

- o istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów;
- o zachodzi nieważność postępowania lub
- o skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Na postanowienie w sprawie przyjęcia albo odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Sąd Najwyższy jest co do zasady sądem kasatoryjny, tzn. w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu. Wyjątkowo, Sąd Najwyższy może skorzystać z uprawnień reformatoryjnych, tj. jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, Sąd Najwyższy może na wniosek skarżącego uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy.

#### 3.4.2.3. Możliwe rozstrzygnięcia sądu

W przypadku uwzględnienia powództwa, istotne są przede wszystkim dwie zasady:

- sąd nie może orzekać ponad granice żądania. Oznacza to, że - o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej - sąd nie może w wyroku zawrzeć rozstrzygnięcia, którego powód albo w ogóle nie żądał, albo w wysokości wyższej niż tą, której żądał powód;
- powód może skutecznie żądać tylko tego, na co mu pozwala prawo.

Oznacza to, że wyrok sądu (zasądzający, kształtujący stosunek prawny lub ustalający istnienie prawa lub stosunku prawnego), uzależniony jest co do zasady od tego, czego domaga się powód.

W kontekście powyższego, istotny jest art. 323 POŚ, który - z uwagi na istotę szkody w środowisku - zawiera katalog działań, których powód może żądać od pozwanego, tj. (i) przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem, a w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (ii) zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. W razie uznania, że powództwo jest bezzasadne, sąd je oddala.

#### 3.4.2.4. Podstawy odpowiedzialności zawarte w Kodeksie cywilnym

Przepisy zawarte w POŚ w zakresie odpowiedzialności cywilnej stanowią uzupełnienie przepisów zawartych w KC - stanowi o tym art. 322 POŚ, zgodnie z którym do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy KC, jeżeli POŚ nie stanowi inaczej. Powyższe oznacza, że odpowiedzialność za działania lub zaniechania mające wpływ na środowisko mogą kształtować:

1. przepisy dotyczące odpowiedzialności deliktowej, zawarte w art. 415 i n. KC, w tym w szczególności dwa jego przepisy, tj.:

- o art. 435 KC, zgodnie z którym prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności; przepis ten jest modyfikowany przez art. 324 POŚ, zgodnie z którym w razie wyrządzenia szkody przez zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku art. 435 § 1 KC stosuje się niezależnie od tego, czy zakład ten jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody.
  - o art. 438 KC, zgodnie z którym ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie.
2. przepisy chroniące własność, kreujące tzw. roszczenie negatoryjne - o tym stanowi art. 222 ust. 2 KC, zgodnie z którym przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń;
  3. przepisy chroniące dobra osobiste, zawarte w art. 23 oraz 24 KC. Zgodnie z tym ostatnim ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

#### 3.4.2.5. Koszty

*"Koszty postępowania cywilnego obejmują: koszty sądowe, na które składają się opłaty sądowe (opłata i opłata kancelaryjna) oraz podlegające zwrotowi wydatki sądowe; koszty mediacji; koszty związane z udziałem strony występującej osobiście lub reprezentowanej przez pełnomocnika niewykwalifikowanego, na które składają się poniesione przez nią koszty sądowe; koszty przejazdów do sądu oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie; koszty zastępstwa procesowego strony przez pełnomocnika wykwalifikowanego, na które składają się jego wynagrodzenie i poniesione wydatki."*<sup>156</sup>

Wyczerpujące omówienie zasad ponoszenia kosztów postępowania cywilnego przekracza ramy niniejszego informatora, jednak w tym miejscu warto zarysować najistotniejsze zagadnienia

<sup>156</sup> Demendecki Tomasz. Art. 98. W: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729. System Informacji Prawnej LEX, 2018.



z punktu widzenia postępowania dotyczącego odpowiedzialności za naruszenie przepisów o ochronie środowiska.

### Koszty sądowe

Koszty sądowe uregulowane są przede wszystkim w ustawie z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zakres przedmiotowy normatywnej regulacji tej ustawy określa jej art. 1. Ustawa ta reguluje następujące kwestie:

- zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych (art. 2 ust. 2, art. 4, 10, 83, 113),
- zasady ich zwrotu (art. 79-82 i art. 84),
- wysokość opłat sądowych w sprawach cywilnych (art. 22-78),
- zasady zwalniania od kosztów sądowych (art. 100-112) oraz
- umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art. 119-125).<sup>157</sup>

Przez koszty sądowe należy rozumieć opłaty i wydatki. Jest to o tyle istotne, że w praktyce od uiszczenia kosztów sądowych zależy skuteczne wszczęcie postępowania sądowego. Zgodnie z art. 2 ustawy o kosztach sądowych, do ich uiszczenia obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Katalog pism podlegających opłacie znajduje się w art. 3 ustawy o kosztach sądowych, zaś katalog wydatków znajduje się w jej art. 5. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że:

1. opłacie podlegają m. in. pozew oraz apelacja;
2. wydatkami są m. in. (i) koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazaniem przez sąd jej osobistym stawiennictwem; (ii) zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów świadków; (iii) wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie; (iv) zryczałtowane koszty przeprowadzenia dowodu z opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów
3. opłatę wnosi się do sądu przy wnoszeniu pisma podlegającego opłacie. W razie jeśli tego strona nie zrobi, sąd wezwie stronę do uiszczenia opłaty pod rygorem zwrotu pisma. Brak uiszczenia opłaty co do zasady skutkuje zwrotem pisma, co oznacza, że pismo to nie wywołuje żadnych skutków prawnych.

Opłata jest stała, stosunkowa albo podstawowa - o tym, jakiego rodzaju opłata powinna zostać wniesiona, decydują przepisy, w tym przede wszystkim ustawa o kosztach sądowych.

Zgodnie z art. 30 ustawy o kosztach sądowych, w sprawach cywilnych z zakresu ochrony środowiska pobiera się stałą opłatę od pozwu w wysokości 100 PLN. Zgodnie z art. 18 ust. 2 tej ustawy, w sprawach cywilnych z zakresu ochrony środowiska stałą opłatę w wysokości 100 PLN

<sup>157</sup> Gonera Katarzyna. Art. 1. W: Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, wyd. III. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008.

stosuje się również do opłaty od apelacji, skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, interwencji głównej, skargi o wznowienie postępowania, skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego.

Pojęcie "spraw cywilnych z zakresu ochrony środowiska" nie jest rozumiane jednolicie, jednak można przyjąć, że "Zakres spraw cywilnych z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w art. 30 u.k.s.c., musi być rozumiany ściśle. Przepis ten nie dotyczy wszystkich powództw w sprawach cywilnych, które pozostają w jakimkolwiek związku z ujemnym wpływem działalności pozwanego na środowisko (odmiennie, jak się wydaje, A. Daczyński [w:] L. Błystak [i in.], Koszty..., s. 321). Hipotezą tego przepisu objęte są wyłącznie pozwy, które dotyczą roszczeń o odszkodowanie z art. 131 i 196 ust. 4 oraz roszczeń o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych z art. 323 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.) (tak również A. Górski, L. Walentynowicz, Koszty..., s. 49; A. Zieliński, Koszty..., s. 192). Przepisy te dotyczą spraw o roszczenia przeciwko przedsiębiorcom rozpoznawanym przez sądy gospodarcze na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z 24.05.1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 723)."<sup>158</sup>

Może się zdarzyć, że osoba chcąca wszcząć postępowanie albo wziąć w nim udział nie będzie w stanie pokryć kosztów z tym związanych. W takim przypadku, o ile sąd tak postanowi, osoba ta będzie mogła zostać:

1. zwolniona od kosztów sądowych w całości, jeżeli w ogóle nie jest w stanie ponieść tych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny;
2. zwolniona od kosztów sądowych w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Częściowe zwolnienie od tych kosztów może polegać na zwolnieniu od poniesienia albo ułamkowej lub procentowej ich części, albo określonej ich kwoty, albo niektórych opłat lub wydatków. Może też polegać na przyznaniu zwolnienia co do pewnej części roszczenia lub co do niektórych roszczeń dochodzonych łącznie; roszczenia te lub ich części sąd oznacza w postanowieniu o przyznaniu częściowego zwolnienia od kosztów sądowych. Strona częściowo zwolniona od kosztów sądowych obowiązana jest uiścić opłaty oraz ponieść wydatki w takiej wysokości, jaka nie jest objęta zwolnieniem przyznany przez sąd.

Zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Do wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych powinno być dołączone oświadczenie obejmujące szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów. Oświadczenie sporządza się według ustalonego wzoru.

---

<sup>158</sup> Feliga Przemysław. Art. 30. W: Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2019.

Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej (tym organizacji społecznej) lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie.

W odniesieniu do organizacji społecznych, bardzo istotne znaczenie ma art. 104 ustawy o kosztach sądowych, który przewiduje zwolnienie takiej organizacji z obowiązku uiszczania kosztów sądowych pod pewnymi warunkami. W konsekwencji:

1. nie mają obowiązku uiszczania opłat organizacje pożytku publicznego działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej, stowarzyszenia ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>159</sup>, a także organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>160</sup> w sprawach dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
2. innym organizacjom społecznym, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych w ich własnych sprawach prowadzonych w związku z działalnością społeczną, naukową, oświatową, kulturalną, sportową, dobroczynną, samopomocową, w zakresie ochrony konsumenta, ochrony środowiska i opieki społecznej. Przyznając zwolnienie od kosztów sądowych, sąd uwzględnia przede wszystkim statutowe cele działalności danej organizacji i możliwości oraz potrzeby realizacji tych celów na drodze postępowania cywilnego.

Warto zauważyć, że ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym niekoniecznie jest uzależnione od zwolnienia strony od kosztów sądowych. Zgodnie z art. 117 KPC:

- o strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego;
- o osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny;
- o osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

### Koszty procesu

Jak wyżej wskazano, koszty postępowania cywilnego obejmują więcej niż tylko koszty sądowe. Wynika to nie tylko z przepisów KPC, ale także z ustawy o kosztach sądowych, której art. 108 stanowi, że zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi.

---

159 Dz. U. z 2017 r. poz. 2176.

160 Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60, 573 i 1909.

Zasadą jest, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony - są to tzw. koszty procesu. Niezbędne koszty procesu, o których mowa wyżej, kształtują się różnie w zależności od tego, czy strona jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, czy też działa osobiście albo przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem albo radcą prawnym.

Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego.

Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Jeżeli w postępowaniu prowadzona była mediacja, do niezbędnych kosztów procesu zalicza się koszty mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd.

Niezwykle istotne jest mieć na uwadze to, kiedy należy zgłosić żądanie zasądzenia od strony przeciwnej kosztów procesu. Roszczenie o zwrot kosztów wygasa, jeśli strona najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie złoży sądowi spisu kosztów albo nie zgłosi wniosku o przyznanie kosztów według norm przepisanych. Jednakże o kosztach należnych stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego sąd orzeka z urzędu.

Orzekając o wysokości przyznanych stronie kosztów procesu, sąd bierze pod uwagę celowość poniesionych kosztów oraz niezbędność ich poniesienia z uwagi na charakter sprawy. Przy ustalaniu wysokości kosztów poniesionych przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika oraz czynności podjęte przez niego w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu, a także charakter sprawy i wkład pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

### 3.4.3. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna, o której mowa w niniejszej części informatora, to odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Odpowiedzialność ta ma charakter osobisty, w tym sensie, że podmiotem odpowiedzialności karnej może być jedynie osoba fizyczna. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych normowana jest oddzielnie, ustawą z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 628).

W przeciwieństwie do odpowiedzialności administracyjnej oraz cywilnej, odpowiedzialność karna ma przede wszystkim funkcję represyjną (nakierowaną na ukaranie sprawcy czynu zabronionego) oraz prewencyjną (nakierowaną na przekonanie innych osób, by nie dopuszczały się podobnych czynów). Naczelna zasada prawa karnego brzmi "nullum crimen sine lege", z której wynika, że o przestępstwie albo wykroczeniu możemy mówić jedynie wtedy, gdy przepis prawa sformułowany precyzyjnie i interpretowany ściśle przewiduje odpowiedzialność karną za konkretny czyn. Zasada ta odnosi się tak do przestępstw, jak i do wykroczeń.

Zasadniczy katalog wykroczeń zawarty jest w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - kodeks wykroczeń<sup>161</sup>, a zasadniczy katalog przestępstw przeciwko środowisku zawarty jest w XXII rozdziale ("Przestępstwa przeciwko środowisku") KK<sup>162</sup>. Wyżej wskazane katalogi muszą zostać uzupełnione o tzw. wykroczenia pozakodeksowe oraz tzw. przestępstwa pozakodeksowe, stypizowane w innych ustawach, takich jak POŚ<sup>163</sup>, prawo wodne<sup>164</sup>, ustawa o ochronie przyrody<sup>165</sup>, ustawa o odpadach<sup>166</sup>.

Niniejszy informator, z uwagi na jego cel i zakres, nie omawia szczególnych postępowań karnych ani wykroczeniowych, takich jak postępowanie mandatowe lub przyspieszone - istotne jest mieć na uwadze to, że zasady ogólne, opisane poniżej, mogą ulec istotnej modyfikacji w takich szczególnych postępowaniach.

#### 3.4.3.1. Legitymacja

Z uwagi na to, że przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku nie są przestępstwami ściganymi z oskarżenia prywatnego, w niniejszym opracowaniu przez "legitymację" w postępowaniu karnym lub wykroczeniowym rozumie się jedynie uprawnienie do zgłoszenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia ściganego z urzędu.

#### Przestępstwa

Osoba fizyczna, prawna oraz jednostka organizacja nieposiadająca osobowości prawnej (w tym organizacja ekologiczna), może złożyć zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa. Zawiadomienie o przestępstwie może być zgłoszone na piśmie lub ustnie do protokołu (art. 143 § 1 pkt 1 KPK).

#### Wykroczenia

Osoba fizyczna, prawna oraz jednostka organizacja nieposiadająca osobowości prawnej (w tym organizacja ekologiczna), może złożyć zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia. Zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia należy przyjąć w każdej jednostce Policji, bez względu na to, czy jest to jednostka Policji właściwa miejscowo i rzeczowo do prowadzenia czynności w danej sprawie.

---

<sup>161</sup>Dz.U.2018.618 t.j.

<sup>162</sup> Dz.U.2018.1600 t.j.

<sup>163</sup> Art. 329-360 POŚ

<sup>164</sup> Art. 192-194 Prawo wodne

<sup>165</sup> Art. 127 i art. 131 ustawy o ochronie przyrody

<sup>166</sup> Art. 171-192 ustawy o odpadach



### 3.4.3.2. Procedura

#### Przestępstwa

Postępowanie karne prowadzone jest zgodnie z KPK. Organy prowadzące postępowanie, takie jak Policja lub prokuratura, mogą oczywiście samodzielnie powziąć informacje o działaniu lub zaniechaniu, które może stanowić przestępstwo. Często jednak, zwłaszcza w przypadku działań lub zaniechań wyrządzających szkodę w środowisku, organy te dowiadują się o tym dzięki zgłoszeniom dokonywanym przez osoby zainteresowane. W momencie, gdy zostanie złożone zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, właściwy organ jest zobowiązany ocenić jego wiarygodność.

Zgodnie z zasadą legalizmu ustanowioną w art. 10 § 1 KPK organy ścigania zobowiązane są do wszczęcia postępowania karnego w razie ustalenia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu.

Co do zasady, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o przestępstwie organ powołany do prowadzenia postępowania przygotowawczego obowiązany jest wydać postanowienie o wszczęciu bądź o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Na postanowienie o odmowie wszczęcia takiego postępowania przysługuje zażalenie.

Postępowanie przygotowawcze ma na celu ustalenie (i) czy popełniono zarzucany czyn, (ii) czy czyn ten jest przestępstwem, (iii) kto jest sprawcą, (iv) jakie są okoliczności sprawy oraz dowody w sprawie.

Wszczęcie postępowania następuje w drodze postanowienia. Postępowanie może być prowadzone w sprawie, w którym to przypadku jeszcze nie przedstawiono nikomu zarzutów (nie ma podejrzanego), albo przeciwko danej osobie, po przedstawieniu jej zarzutów. W tym pierwszym przypadku stroną postępowania jest pokrzywdzony (wobec braku podejrzanego), zaś w tym drugim przypadku stronami postępowania są podejrzany i pokrzywdzony. Co istotne, w przypadku przestępstw ściganych z urzędu, ale na wniosek, konieczne jest wyraźne oświadczenie uprawnionego (pokrzywdzonego), że żąda ścigania sprawcy przestępstwa. Jeśli takiego oświadczenia zabraknie, to postępowanie, choć prowadzone z urzędu, musi zostać umorzone.

Postanowienie o zamknięciu postępowania przygotowawczego pociąga za sobą wniesienie do sądu aktu oskarżenia albo wniosku o warunkowe umorzenie postępowania, jeśli zachodzą przesłanki do warunkowego umorzenia postępowania. Na etapie sądowym stronami są oskarżony oraz, w przypadku przestępstw ściganych z urzędu, oskarżyciel publiczny (niekiedy też oskarżyciel posiłkowy). Pokrzywdzony jest uczestnikiem postępowania sądowego, a nie jego stroną, chyba że działa w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Organizacja społeczna, która nie jest pokrzywdzonym, a jedynie zgłosi zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, zawiadamiania jest o: wszczęciu, odmowie wszczęcia i o umorzeniu postępowania przygotowawczego (Art. 305 § 4 KPK).

Wniesienie aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie postępowania wszczyna postępowanie sądowe. W postępowaniu sądowym udział w postępowaniu może zgłosić

organizacja społeczna, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka (art. 90 ust. 1 KPK). Dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji społecznej może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie (art. 91 KPK). Co istotne, sąd odmawia dopuszczenia przedstawiciela organizacji społecznej do występowania w sprawie, jeżeli stwierdzi, że wskazany w zgłoszeniu interes społeczny lub indywidualny nie jest objęty zadaniami statutowymi tej organizacji lub nie jest związany z rozpoznawaną sprawą. Ponadto sąd może ograniczyć liczbę przedstawicieli organizacji społecznych występujących w sprawie, jeżeli jest to konieczne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Sąd wzywa wówczas oskarżyciela i oskarżonego do wskazania nie więcej niż dwóch przedstawicieli organizacji społecznych, którzy będą mogli występować w sprawie. Jeżeli w sprawie występuje więcej niż jeden oskarżony lub więcej niż jeden oskarżyciel, każdy z nich może wskazać jednego przedstawiciela. Niewskazanie przedstawiciela uznaje się za cofnięcie zgody na jego występowanie w sprawie. Niezależnie od stanowisk stron sąd może postanowić o dalszym udziale poszczególnych przedstawicieli organizacji społecznych, jeżeli ich udział leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Postępowanie karne jest dwuinstancyjne zatem od wyroku stronom przysługuje apelacja. Pokrzywdzonemu (który nie jest stroną postępowania) przysługuje apelacja od wyroku warunkowo umarzającego postępowanie, wydanego na posiedzeniu. Apelację wnosi się w terminie 14 dni od doręczenia stronie wyroku wraz z uzasadnieniem. Istotne jest to, że dla uzyskania wyroku wraz z uzasadnieniem konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku. Jest to termin zawity, przez co przekroczenie tego terminu powoduje utratę uprawnienia. Należy mieć na uwadze to, że sporządzenie uzasadnienia z urzędu nie zwalnia strony oraz pokrzywdzonego od złożenia wniosku o doręczenie uzasadnienia. Wniosek składa się na piśmie, przy czym we wniosku należy wskazać, czy dotyczy całości wyroku czy też niektórych czynów, których popełnienie oskarżyciel zarzucił oskarżonemu, bądź też jedynie rozstrzygnięcia o karze i o innych konsekwencjach prawnych czynu. Wniosek nie pochodzący od oskarżonego powinien również wskazywać tego z oskarżonych, którego dotyczy.

W niektórych przypadkach od wyroku wydanego w drugiej instancji przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Jest to nadzwyczajny środek zaskarżenia, który nie może być postrzegany jako kolejna apelacja, bowiem ograniczony jest zakres zaskarżenia oraz przypadki, w których dopuszczalne jest wniesienie kasacji. Szczegółowe przepisy normujące kasację do Sądu Najwyższego zawarte są w rozdziale 55 KPK.

### Wykroczenia

Postępowanie w sprawach o wykroczenia prowadzone jest zgodnie z KPW. W celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia takiego wniosku, Policja z urzędu przeprowadza czynności wyjaśniające. Powinny one być zakończone w ciągu miesiąca od ich podjęcia (art. 54 ust. 1 KPW). Czynności wyjaśniające mogą zakończyć się wniesieniem wniosku o ukaranie do sądu. Sprawy o wykroczenia w pierwszej instancji rozpoznaje sąd rejonowy.

W postępowaniu wykroczeniowym oskarżycielem publicznym jest Policja i inne wskazane ustawą organy (np. organ Inspekcji Ochrony Środowiska, straż gminna (miejska)), dodatkowo w każdej sprawie o wykroczenie wnioski o ukaranie może wnieść prokurator, stając się oskarżycielem publicznym. W postępowaniu może występować oskarżyciel posiłkowy (pokrzywdzony). Obwinionym jest osoba, przeciwko której skierowano wniosek o ukaranie. W postępowaniu wykroczeniowym nie przewiduje się możliwości uczestnictwa przedstawiciela organizacji społecznej.

Od wyroku sądu rejonowego służy apelacja, którą należy wnieść do sądu wyższej instancji. Apelację wnosi się na piśmie w terminie 7 dni od daty otrzymania wyroku wraz z uzasadnieniem (art. 105 ust. 1 KPW). W tym przypadku również należy mieć na uwadze to, że kasację w sprawach o wykroczenia może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Kasację można wnieść od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe (art. 110 ust. 1 KPW).

Sąd powszechny bada przede wszystkim okoliczności wskazujące na popełnienie czynu zabronionego, możliwość przypisania winy obwinionemu, oraz społeczną szkodliwość czynu. Kary wymierzone przez sąd mają na celu przede wszystkim resocjalizację sprawcy czynu zabronionego i uczynienie zadość sprawiedliwości, lecz nie oznacza to, że nie mogą jednocześnie wpływać pozytywnie na stan środowiska. Kara ograniczenia wolności przewiduje niekiedy pracę na rzecz określonej instytucji pożytku publicznego bądź potrącenie odpowiedniej części wynagrodzenia na cel społeczny wskazany przez sąd. W sytuacjach wyjątkowo ciężkich naruszeń, sąd może orzec karę pozbawienia wolności. Ponadto do środków karnych należy m.in. obowiązek naprawienia szkody, który może przynieść analogiczny efekt restytucyjny, co w omawianej procedurze cywilnej, a także jednorazowe świadczenie pieniężne na odpowiedni cel społeczny czy nawiązka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

#### 3.4.3.4. Możliwe rozstrzygnięcia sądu

##### Przestępstwa

W sprawie o przestępstwo sąd może wydać wyrok:

- Skazujący – sąd skazuje oskarżonego na karę wskazaną w dotyczącym danego przestępstwa artykule KK albo przepisie innej ustawy, w którym zostało stypizowane przestępstwo, przy czym może również zastosować środki karne określone w materialnych przepisach prawa karnego;
- Umarzający postępowanie (bezwzględnie) – jeżeli zachodzi jedna z negatywnych przesłanek procesowych, o których mowa w art. 17 KPK, z zastrzeżeniem pkt 4 poniżej;
- Warunkowo umarzający postępowanie – tylko jeżeli sprawca czynu działał nieumyślnie i istnieją przesłanki przemawiające z tym (art. 414 KPK);
- Uniewinniający - w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 KPK tj. że czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, albo że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. Sąd jednak nawet w takim

przypadku nie wyda wyroku uniewinniającego, jeżeli sprawca w chwili czynu był niepoczytalny.

### Wykroczenia

W sprawach o wykroczenia sąd może wydać wyrok:

- skazujący – obwiniony może zostać skazany na karę aresztu albo ograniczenia wolności albo grzywny;
- umarzający postępowanie, gdy zachodzą przesłanki z art. 5 ust. 1 KPW, czyli np. gdy czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, z zastrzeżeniem pkt 3 poniżej;
- uniewinniający, w razie stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 5 § 1 pkt 1 i 2 KPW (czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia albo czyn nie zawiera znamion wykroczenia albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia) po rozpoczęciu przewodu sądowego, chyba że sprawca był w chwili czynu niepoczytalny.

### 3.4.3.5. Koszty

#### Przestępstwa

Nie jest celowe szczegółowe przedstawienie w niniejszym informatorze całości unormowań rządzących kosztami postępowania karnego. Dla większości postępowań dotyczących odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko środowisku, istotne są poniższe zagadnienia.

Do kosztów procesu należą:

- koszty sądowe, na które składają się opłaty oraz wydatki poniesione przez Skarb Państwa od chwili wszczęcia postępowania;
- uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika.

Wydatki związane z ustanowieniem obrońcy lub pełnomocnika wykląda strona, która go ustanowiła. *"Dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i w jakim zakresie ponosi koszty procesu."*<sup>167</sup>

Sąd lub referendarz sądowy zwalnia osobę w całości lub w części od wyłożenia kosztów podlegających uiszczeniu przy wnoszeniu pisma procesowego, jeżeli wykazała ona, że ze względu na jej sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów wyłożenie ich byłoby zbyt uciążliwe. Chodzi tu przy tym o *"(...) zwolnienie z opłaty (...) już wymaganej. Kodeks postępowania karnego nie przewiduje możliwości zwolnienia strony z ponoszenia opłaty w przyszłości."*<sup>168</sup> W praktyce jednak nie zajdzie konieczność takiego zwolnienia, bowiem w nieliczne są przypadki, gdy takie koszty są wymagane przy wnoszeniu pisma procesowego -

<sup>167</sup> Eichstaedt Krzysztof. Art. 620. W: Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

<sup>168</sup> Eichstaedt Krzysztof. Art. 623. W: Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

przypadki te określone zostały w ustawie z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych.<sup>169</sup>

Sąd może zwolnić obwinionego lub oskarżyciela posiłkowego w całości lub w części od zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych, jeżeli istnieją podstawy do uznania, że uiszczenie ich byłoby dla nich zbyt uciążliwe ze względu na sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów, jak również wtedy, gdy przemawiają za tym względy słuszności. *"Zwolnienie dotyczy tylko kosztów rozliczanych między stroną postępowania a Skarbem Państwa. Z uwagi na to sąd nie będzie mógł zwolnić strony z obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez przeciwnika (H. Kempisty, Koszty sądowe w sprawach karnych. Komentarz, Warszawa 1977, s. 183). Za trafne należy zatem uznać stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 30.09.2009 r. (II AKz 646/09, KZS 2010/1, poz. 75), zgodnie z którym zwolnienie obwinionego przez sąd od ponoszenia kosztów sądowych nie uwalnia go jednocześnie od konieczności wyrównania oskarżycielowi posiłkowemu poniesionych przez niego uzasadnionych wydatków w sprawie."*<sup>170</sup>

Z poprzedzającymi punktami wiąże się zagadnienie przyznania oskarżonemu obrońcy z urzędu - zwolnienie bowiem od zapłaty kosztów sądowych nie jest równoznaczne z ustanowieniem takiego obrońcy. Zgodnie z art. 78 KPK, oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie, jeżeli oskarżony żąda wyznaczenia obrońcy z urzędu w celu dokonania określonej czynności procesowej. Zasady te znajdują odpowiednie zastosowanie do pełnomocnika z urzędu wyznaczonego dla pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego. Co istotne podstawą odmowy wyznaczenia obrońcy lub pełnomocnika z urzędu nie może być skorzystanie przez obwinionego z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>171</sup>.

W ww. orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty procesu. Jeżeli w takim orzeczeniu nie zamieszczono rozstrzygnięcia o kosztach, jak również gdy zachodzi konieczność dodatkowego ustalenia ich wysokości lub rozstrzygnięcia o kosztach postępowania wykonawczego, orzeczenie w tym przedmiocie wydaje odpowiednio sąd pierwszej instancji, sąd odwoławczy, a w zakresie dodatkowego ustalenia wysokości kosztów także referendarz sądowy właściwego sądu. Na orzeczenie w przedmiocie kosztów służy zażalenie, jeżeli nie wniesiono apelacji. W razie wniesienia apelacji i zażalenia - zażalenie rozpoznaje sąd odwoławczy łącznie z apelacją.

Rozstrzygnięcie co do kosztów uzależnione jest zatem od sposobu zakończenia sprawy - szczegółowe zasady w tym zakresie zawarte są w art. 626 - 641 KPK i nie jest zasadne ich powtarzanie w tym miejscu. Istotne natomiast jest wskazanie, że:

<sup>169</sup> t.j. Dz. U. z 1983 r. Nr 49, poz. 223 z późn. zm.

<sup>170</sup> Dąbkiewicz Krzysztof. Art. 119. W: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2017.

<sup>171</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2030 oraz z 2018 r. poz. 1467



- od skazanego w sprawach z oskarżenia publicznego sąd zasądza koszty sądowe na rzecz Skarbu Państwa oraz wydatki na rzecz oskarżyciela posiłkowego;
- w sprawach z oskarżenia publicznego, jeżeli oskarżonego nie skazano za wszystkie zarzucane mu przestępstwa, wydatki związane z oskarżeniem w części uniewinniającej lub umarzającej postępowanie ponosi Skarb Państwa;
- w sprawach z oskarżenia publicznego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty procesu ponosi Skarb Państwa, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego albo innej osoby;
- w sprawach z oskarżenia publicznego, w razie nieuwzględnienia środka odwoławczego, wniesionego wyłącznie przez oskarżonego lub oskarżyciela posiłkowego, koszty procesu za postępowanie odwoławcze ponosi na ogólnych zasadach ten, kto wniósł środek odwoławczy, a jeżeli środek ten pochodzi wyłącznie od oskarżyciela publicznego - koszty procesu za postępowanie odwoławcze ponosi Skarb Państwa. Oznacza to, że jeżeli apelację wniesie wyłącznie oskarżyciel posiłkowy i apelacja nie zostanie uwzględniona, koszty postępowania odwoławczego poniesie oskarżyciel posiłkowy.

### Wykroczenia

"Przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie regulują w sposób zupełny zagadnienia kosztów związanych z tym postępowaniem. Zawierają własne unormowania, które dotyczą zasad wykładania wydatków poniesionych w toku postępowania (art. 117 i 118 k.p.s.w.) ponoszenia kosztów w razie wydania wyroku skazującego, uniewinniającego lub umarzającego postępowanie (art. 119 § 1 i 2 k.p.s.w.)"<sup>172</sup>, oraz zażalenia na postanowienie organu prowadzącego czynności wyjaśniające w przedmiocie kosztów. W pozostałym zakresie zgodnie z przepisem art. 121 KPW do kosztów postępowania stosuje się odpowiednio przepisy KPK.

"Koszty postępowania w sprawach o wykroczenia stanowią zatem podobnie jak w procesie karnym konstrukcję wieloelementową, która obejmuje:

1. koszty sądowe, na które składają się:
  - opłaty;
  - wydatki poniesione przez Skarb Państwa od chwili wszczęcia postępowania, przy czym wydatkami tymi są także wydatki ponoszone w toku czynności wyjaśniających;
2. uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika."<sup>173</sup>

Nie jest celowe zawarcie w niniejszym informatorze szczegółowego omówienia przepisów dotyczących kosztów i zasad ich ponoszenia w postępowaniu wykroczeniowym. Dla dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska należy jednak zwrócić szczególną uwagę na to, że:

---

172 Dąbkiewicz Krzysztof. Art. 117. W: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2017.

173 Ibidem

Wydatki związane z ustanowieniem obrońcy lub pełnomocnika wykląda strona, która go ustanowiła. *"Dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i w jakim zakresie ponosi koszty procesu."*<sup>174</sup>

Sąd lub referendarz sądowy zwalnia osobę w całości lub w części od wyłożenia kosztów podlegających uiszczeniu przy wnoszeniu pisma procesowego, jeżeli wykazała ona, że ze względu na jej sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów wyłożenie ich byłoby zbyt uciążliwe. Chodzi tu przy tym o *"(...) zwolnienie z opłaty (...) już wymaganej. Kodeks postępowania karnego nie przewiduje możliwości zwolnienia strony z ponoszenia opłaty w przyszłości."*<sup>175</sup> W praktyce jednak nie zajdzie konieczność takiego zwolnienia, bowiem nieliczne są przypadki, gdy takie koszty są wymagane przy wnoszeniu pisma procesowego - przypadki te określone zostały w ustawie z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych<sup>176</sup>.

Sąd może zwolnić obwinionego lub oskarżyciela posiłkowego w całości lub w części od zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych, jeżeli istnieją podstawy do uznania, że uiszczenie ich byłoby dla nich zbyt uciążliwe ze względu na sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów, jak również wtedy, gdy przemawiają za tym względy słuszności. *"Zwolnienie dotyczy tylko kosztów rozliczanych między stroną postępowania a Skarbem Państwa. Z uwagi na to sąd nie będzie mógł zwolnić strony z obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez przeciwnika (H. Kempisty, Koszty sądowe w sprawach karnych. Komentarz, Warszawa 1977, s. 183). Za trafne należy zatem uznać stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 30.09.2009 r. (II AKz 646/09, KZS 2010/1, poz. 75), zgodnie z którym zwolnienie obwinionego przez sąd od ponoszenia kosztów sądowych nie uwalnia go jednocześnie od konieczności wyrównania oskarżycielowi posiłkowemu poniesionych przez niego uzasadnionych wydatków w sprawie."*<sup>177</sup>

Z dwoma poprzedzającymi punktami wiąże się zagadnienie przyznania obwinionemu obrońcy z urzędu - zwolnienie bowiem od zapłaty kosztów sądowych nie jest równoznaczne z ustanowieniem takiego obrońcy. Zgodnie z art. 22 KPW, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, obwinionemu, który nie ma obrońcy z wyboru, wyznacza się na jego wniosek obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez poważnego uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Te zasady znajdują odpowiednie zastosowanie do pełnomocnika z urzędu wyznaczonego dla pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego.

Co istotne podstawą odmowy wyznaczenia obrońcy lub pełnomocnika z urzędu nie może być skorzystanie przez obwinionego z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>178</sup>.

174 Eichstaedt Krzysztof. Art. 620. W: Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

175 Eichstaedt Krzysztof. Art. 623. W: Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

176 t.j. Dz. U. z 1983 r. Nr 49, poz. 223 z późn. zm.

177 Dąbkiewicz Krzysztof. Art. 119. W: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2017.

178 Dz. U. z 2017 r. poz. 2030 oraz z 2018 r. poz. 1467.

W orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty procesu. Jeżeli w takim orzeczeniu nie zamieszczono rozstrzygnięcia o kosztach, jak również gdy zachodzi konieczność dodatkowego ustalenia ich wysokości lub rozstrzygnięcia o kosztach postępowania wykonawczego, orzeczenie w tym przedmiocie wydaje odpowiednio sąd pierwszej instancji, sąd odwoławczy, a w zakresie dodatkowego ustalenia wysokości kosztów także referendarz sądowy właściwego sądu. Na orzeczenie w przedmiocie kosztów służy zażalenie, jeżeli nie wniesiono apelacji. W razie wniesienia apelacji i zażalenia - zażalenie rozpoznaje sąd odwoławczy łącznie z apelacją.

W razie skazania od obwinionego sąd zasądza opłatę na rzecz Skarbu Państwa, zryczałtowane wydatki i należności, o których mowa w art. 118 § 1 pkt 1 i 2 KPW, na rzecz odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki na rzecz oskarżyciela posiłkowego.

W razie uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi:

- o w sprawie, w której wniosek o ukaranie złożył oskarżyciel publiczny - odpowiednio Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego;
- o w sprawie, w której wniosek o ukaranie złożył oskarżyciel posiłkowy - oskarżyciel posiłkowy, a w razie umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 31 § 1 KPW (Jeżeli w terminie zawitym miesiąca od dnia śmierci oskarżyciela osoba uprawniona nie wstąpi w prawa zmarłego oskarżyciela posiłkowego, sąd lub referendarz sądowy umarza postępowanie) - odpowiednio Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

#### **3.4.4. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie**

Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu została implementowana ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku.

##### **3.4.4.1. Legitymacja**

Zgodnie z art. 24 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku każdy może wystąpić ze zgłoszeniem o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku do organu ochrony środowiska, który uznając je za uzasadnione postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji albo podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze.

Oznacza to, iż każdy może złożyć do właściwego RDOŚ wniosek o zgłoszeniu szkody w środowisku lub wniosek o zgłoszeniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. Organizacja ekologiczna dokonująca zgłoszenia, na podstawie którego wszczęto postępowanie, ma prawo uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach strony.

#### 3.4.4.2. Procedura

Zgodnie z art. 11 i art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku można złożyć do właściwego RDOŚ wnioski o zgłoszeniu szkody w środowisku lub wnioski o zgłoszeniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. Na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania można złożyć zażalenie do GDOŚ za pośrednictwem właściwego RDOŚ w terminie 7 dni kalendarzowych od daty jego doręczenia.

#### 3.4.4.3. Środki

RDOŚ rozpatrzy wniosek i w przypadku uznania zgłoszenia za uzasadnione wyda postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, nakładającej na podmiot korzystający ze środowiska obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych. Odpowiedź na wniosek zostanie przesłana na adres podany we wniosku. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku przewiduje szczególny tryb postępowania w sytuacji bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku (działania zapobiegawcze) lub w sytuacji zaistnienia szkody w środowisku (działania naprawcze).

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, przez które rozumie się wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku, w dającej się przewidzieć przyszłości podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze (art. 9 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku).

Pojęcie działań naprawczych zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, nie jest to jednak katalog zamknięty. Oznaczają one wszelkie działania, w tym działania prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracanie równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważony sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, w szczególności: oczyszczenie gleby i wody, przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, zalesienie, zadrzewienie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków.

Jeżeli zgłoszenie zostanie uznane za nieuzasadnione, RDOŚ odmówi wszczęcia postępowania w drodze postanowienia. Odpowiedź na wniosek zostanie przesłana na adres podany we wniosku.

## 4 Inne dostępne drogi prawne

### 4.1. Dostęp do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

Zgodnie z prawem unijnym istnieją trzy drogi prawne umożliwiające zaskarżenie decyzji instytucji unijnych w sprawach dotyczących środowiska przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

1. na podstawie odpowiednich przepisów rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>179</sup> (dalej: "rozporządzenie w sprawie Konwencji z Aarhus");
2. skarga o stwierdzenie nieważności do TSUE;
3. możliwość zwrócenia się z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

#### 4.1.1 Rozporządzenie w sprawie Konwencji z Aarhus: wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca aktów administracyjnych

Rozporządzenie w sprawie Konwencji z Aarhus stosuje postanowienia Konwencji z Aarhus do instytucji, agencji i organów UE. Zgodnie z art 10 rozporządzenia w sprawie Konwencji z Aarhus, organizacje ekologiczne mogą złożyć wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji unijnych, które przyjęły "*akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny być przyjąć taki akt*". Organizacja pozarządowa, która złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej może wnieść skargę do TSUE zgodnie z art. 12 rozporządzenia.

Akt administracyjny został zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt. g rozporządzenia jako "*każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny*". Przepis ten jest interpretowany w sposób bardzo restrykcyjny przez instytucje unijne, w szczególności kryterium "*indywidualnego zadresowania*" i "*w zakresie prawa ochrony środowiska*". Kategorie aktów, które mogą być kwestionowane, są zatem bardzo ograniczone.

Link: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm> prowadzi do strony internetowej Komisji Europejskiej, na której znajdują się wszystkie wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej oraz odpowiedzi Komisji. Tylko 5 z 40 wniosków zostało uznanych za dopuszczalne, pozostałe zostały odrzucone, ponieważ zakwestionowane akty nie zostały uznane przez za mające indywidualny zakres zastosowania.

<sup>179</sup> OJ L 264, 25.9.2006, p. 13–19



Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej musi być sporządzony na piśmie w terminie nieprzekraczającym sześciu tygodni od daty przyjęcia aktu administracyjnego, powiadomienia o nim lub jego opublikowania, w zależności od tego, która z tych dat będzie późniejsza, lub w przypadku zarzutu zaniechania – sześciu tygodni od daty, w której akt administracyjny był wymagany. Wniosek musi wskazywać przyczyny odwołania.

Instytucje lub organy Wspólnoty rozpoznają każdy wniosek, chyba że jest on oczywiście bezzasadny. Instytucja udziela zawierającej uzasadnienie odpowiedzi na piśmie, tak szybko, jak to jest możliwe, lecz nie później niż w terminie dwunastu tygodni od daty otrzymania wniosku. Jeżeli instytucja uzna wniosek za niedopuszczalny lub odmówi kontroli decyzji, odmowa taka może zostać zaskarżona poprzez wniesienie "skargi do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z właściwymi postanowieniami Traktatu" (art. 12 rozporządzenia).

#### 4.1.2 Skarga o stwierdzenie nieważności do TSUE na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE

Inną możliwością zaskarżenia aktów przyjętych przez instytucje unijne jest art. 263 ust. 4 TFUE, który określa warunki, na jakich osoby fizyczne i prawne mogą zaskarżyć w drodze skargi o stwierdzenie nieważności do TSUE:

- akty, których są adresatem
- inne akty, które dotyczą ich w sposób bezpośredni i indywidualny
- akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

Jeżeli zaskarżony akt jest skierowany do wnioskodawcy, nie jest wymagane spełnienie żadnych dalszych warunków. Dzieje się tak na przykład w przypadku odmowy dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje unijne. Osoby fizyczne i prawne mają automatyczną legitymację do zaskarżenia decyzji instytucji UE odmawiających im dostępu do dokumentów.

Jeżeli wnioskodawca nie jest adresatem aktu, będzie musiał wykazać "iż (akt) dotyczy jego bezpośrednio i indywidualnie" lub tylko "bepośrednio" w przypadku kwestionowania aktu regulacyjnego. Warunki, które należy spełnić w przypadku kryteriów odwołujących się do "bepośredniego" i "indywidualnego" wpływu na wnioskodawcę są dość surowe, co w praktyce uniemożliwia osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym dostęp do sądów unijnych.

#### Wymóg „w sposób indywidualny”

W wyroku w sprawie *Plaumann* TSUE wskazał, iż decyzja wpływa na wnioskodawców w sposób indywidualny "ze względu na pewne cechy, które są dla nich charakterystyczne, lub ze względu na okoliczności odróżniające te podmioty od wszelkich innych osób i z powodu tych czynników wyróżnia je indywidualnie, tak jak osoby, do których decyzja została skierowana"<sup>180n</sup>. W konsekwencji, taka definicja uniemożliwia osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym spełnienie wymogu "w sposób indywidualny" w sprawach dotyczących środowiska i wyklucza sprawy wniesione w interesie publicznym. Dzieje się tak dlatego, że z definicji środki mające wpływ na środowisko nie będą dotyczyły wyłącznie jednego, indywidualnego wnioskodawcy.

<sup>180</sup> wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., *Plaumann* p. Komisji Europejskiej, C-25/62

Zostało to również potwierdzone przez Komitet z Aarhus<sup>181</sup> w sprawie dotyczącej UE, w której wskazano, że wszystkie sprawy wniesione przez organizacje pozarządowe i osoby prywatne w sprawach dotyczących środowiska zostały odrzucone jako niedopuszczalne.<sup>182</sup> W zaleceniach i rekomendacjach wydanych w tej sprawie, Komitet potępił surowe podejście TSUE do doktryny Plaumanna. Uznał, że orzecznictwo TSUE dotyczące spełnienia wymogu „w sposób indywidualny”, nie biorąc pod uwagę wejścia w życie Konwencji z Aarhus w wykładni art. 263 ust. 4 TFUE, nie wdrożyło prawidłowo wymogów art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.<sup>183</sup>

### Warunek „bezpośredniego oddziaływania”

Interpretacja wymogu „*bezpośredniego oddziaływania*” do celów art. 263 ust. 4 TFUE została wyjaśniona przez Trybunał w wyroku w sprawie *Microban*<sup>184</sup>, która przewiduje podwójny test. Aby zaskarżony akt dotyczył bezpośrednio skarżącego musi on:

- oddziaływać bezpośrednio na sytuację prawną jednostki, oraz
- „*nie pozostawiać żadnej swobody oceny swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego uregulowania, bez stosowania żadnych norm pośrednich*”.

Wymóg, zgodnie z którym zaskarżony akt musi mieć wpływ na sytuację prawną wnioskodawcy, zazwyczaj uniemożliwia organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska uzyskanie legitymacji procesowej na mocy art. 263 ust. 4 TFUE, jak pokazuje sprawa *PAN*<sup>185</sup>. W związku z tym Komitet z Aarhus stwierdził, że dokonana przez TSUE interpretacja kryterium „*bezpośredniego oddziaływania*” uniemożliwia organizacjom działającym wyłącznie w celu ochrony środowiska uzyskanie legitymacji procesowej na podstawie art. 263 ust. 4 akapit trzeci TFUE, ponieważ organizacje takie nie są w stanie wykazać bezpośredniego oddziaływania na swoją sytuację prawną. Ponadto, Komitet uznał, że wymóg, zgodnie z którym kwestionowany środek „*nie pozostawia żadnej swobody oceny swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego uregulowania, bez stosowania żadnych norm pośrednich*”, jest niezgodny z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, ponieważ wprowadził dodatkowe wymogi co do rodzaju aktów, które można zakwestionować na mocy tego przepisu.

### 4.1.3 Możliwość zwrócenia się z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Art. 267 TFUE przewiduje możliwość uzyskania kontroli ważności aktu unijnego oraz jego wykładni, a także wykładni traktatu UE, poprzez wystąpienie przez sądy krajowe z wnioskiem do TSUE o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego. Zgodnie z tym przepisem sądy krajowe mogą skierować pytanie tylko wtedy, gdy uznają, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku. Jeżeli jednak pytanie jest podnoszone w sprawie zawisłej przed sądem krajowym w ostatniej instancji, sąd ten jest zobowiązany do wniesienia sprawy do TSUE<sup>186</sup>. Sądy krajowe

181 ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska)

182 sprawa T-585/93 Greenpeace i Inni p. Komisji, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council i Inni p. Komisji, ECLI:EU:C:1998:153; T-219/95 R, Marie-Thérèse Danielsson i Inni p. Komisji, ECLI:EU:T:1995:219; T-236/04, EEB and Stichting Natuur en Milieu p. Komisji, ECLI:EU:T:2005:426.

183 Zalecenia oraz rekomendacje Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), paras 86-87

184 T-262/10, Microban International and Microban (Europe) v Commission, para. 27.

185 T-600/15, PAN Europe, Bee Life and Unapii v Commission, ECLI:EU:T:2016:601

186 Standley (C-293/97, para. 51 I 52), w której TSUE m.in. kontrolował ważności dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego w świetle zasady zanieczyszczający płaci z art. 191 TFUE. Innym przykładem sprawa Safety Hi Tech, w

są zwolnione z tego obowiązku tylko wtedy, gdy odpowiedź na pytanie jest "na tyle oczywista, że nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości co do sposobu, w jaki podniesione pytanie ma być rozwiązane" (*acte clair*)<sup>187</sup> lub "w przypadku, gdy poprzednie orzeczenia sądu rozpatrywały już przedmiotowy punkt prawny" (*acte éclairé*)<sup>188</sup>. Co ważne, orzeczenia Trybunału mają zastosowanie nie tylko w rozpatrywanej sprawie w danym państwie członkowskim, ale w całej UE i stają się integralną częścią orzecznictwa Trybunału.

Większość orzeczeń Trybunału interpretujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości przewidziany w dyrektywach unijnych i w Konwencji z Aarhus wydanych jest w postępowaniu z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez sądy krajowe. Dlatego, należy podkreślić znaczenia procedury i zachęcić wnioskodawców - zarówno organizacje pozarządowe, jak i osoby fizyczne i prawników - do polegania na niej i zwracania się do sądów z pytaniami do TSUE w celu wyjaśnienia, w jaki sposób należy interpretować niektóre przepisy prawa unijnego dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości i szerzej pojętego prawa w dziedzinie ochrony środowiska. Procedura ta powinna być również stosowana w celu zakwestionowania ważności tych decyzji unijnych, które rzekomo naruszają inne akty prawne UE i prawodawstwo międzynarodowe.

Niestety nadal istnieją jurysdykcje ostatniej instancji, które pomimo obowiązku skierowania pytania do TSUE, gdy interpretacja aktu unijnego nie jest jasna (*acte clair*), odmawiają wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Orzeczenie TSUE w sprawie C-416/17 potępiające Francję za to, że nie skierowała pytania, ilustruje trudności, jakie mogą napotkać organizacje pozarządowe w przekonywaniu sądów krajowych o konieczności zwrócenia się do TSUE<sup>189</sup>.

## 4.2 Dostęp do Komitetu do Spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus

Komitet z Aarhus został powołany podczas pierwszego spotkania Stron Konwencji z Aarhus, na mocy decyzji I/7 w sprawie mechanizmu kontroli przestrzegania Konwencji.<sup>190</sup> Komitet ma na celu dokonanie kontroli przestrzegania przez Strony ich zobowiązań wynikających z Konwencji. Komitet z Aarhus zajmuje się daną sprawą, jeżeli został on niej zawiadomiony:

- o przez Stronę Konwencji, składającą wniosek dotyczący przestrzegania przez inną Stronę jej zobowiązań, jej własnych zobowiązań lub w oparciu o wniosek o poradę lub pomoc;
- o przez sekretariat w drodze zgłoszenia<sup>191</sup>;
- o przez jednego lub więcej członków społeczeństwa, przekazując Komitetowi powiadomienie dotyczące przestrzegania przez Stronę Konwencji.

której Trybunał kontrolował ważność rozporządzenia 3093/94 [teraz 2037/2000] w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową w odniesieniu do celu, jakim jest wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego, o którym mowa w art. 191TFEU (C-284/95, para. 33 - 61). Art. 267 TFUE został również wykorzystany w celu przeglądu aktu wykonawczego w formie dyrektywy Komisji przyjętej w ramach dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w Eco-Emballages SA (sprawy połączone C-313/15 i C-530/15).

187 C-283/81, Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA p. Ministerstwu Zdrowia, ECLI:EU:C:1982:335, para. 16.

188 ibid, para. 14.

189 wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja Europejska p. Republice Francuskiej, C-416/17.

190 Decyzja z dnia 2 kwietnia 2004 r.

191 Taka możliwość nigdy nie została wykorzystana w praktyce.

Komitet składa się z dziewięciu osób, które muszą być obywatelami Stron lub sygnatariuszami Konwencji, nominowanych przez organizacje pozarządowe i Strony i wybieranych przez Spotkanie Stron. W skład Komitetu nie może wchodzić więcej niż jeden obywatel tego samego państwa. Każdy członek zasiadający w Komitecie musi przed objęciem swoich obowiązków złożyć uroczyste oświadczenie na posiedzeniu Komitetu, że będzie wykonywał swoje funkcje bezstronnie i sumiennie.

#### 4.2.1. Złożenie powiadomienia

Powiadomienia przedstawiane przez społeczeństwo kierowane są do Komitetu na piśmie, za pośrednictwem sekretariatu, i są poparte informacjami potwierdzającymi ("*corroborating information*"). Format wymagany do złożenia powiadomienia jest dostępny na stronie internetowej <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

Powiadomienia należy przesłać pocztą elektroniczną na adres: [aarhus.compliance@unece.org](mailto:aarhus.compliance@unece.org). Aby upewnić się, że powiadomienie nie zostanie pominięta z powodu problemów elektronicznych, sekretariat zwraca się również z prośbą, aby korespondencja była wysyłana pocztą. Ponieważ jednak wymóg ten nie ma już żadnego celu, wnioskodawcy mogą również czekać na potwierdzenie otrzymania wiadomości e-mail w ciągu kilku dni, zanim zapłacą za wysłanie wiadomości listem poleconym:

Secretary to the Aarhus Convention Compliance Committee  
United Nations Economic Commission for Europe  
Environment Division  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Uwaga: Wiadomość e-mail i/lub list powinny wyraźnie stwierdzać: "*Communication to the Aarhus Convention Compliance Committee*" („Komunikat do Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus”).

Biorąc pod uwagę bardzo dużą liczbę powiadomień oraz fakt, że członkowie Komitetu pracują na zasadzie dobrowolności, oprócz pracy w pełnym wymiarze godzin, i że nie są oni ekspertami w zakresie wszystkich krajowych ram prawnych państw stron, ważne jest, aby jak najjaśniej przedstawić odpowiednie fakty i obowiązujące prawo krajowe, załączyć odpowiednie akty prawne i orzeczenia sądów oraz oprzeć się na solidnych argumentach prawnych.

Powiadomienia muszą zostać przedłożone co najmniej 5 tygodni przed posiedzeniem Komitetu, aby przewodniczący i wiceprzewodniczący mogli je rozpatrzyć pod kątem tego, czy mają one formę, w której mogą zostać przekazane Komitetowi. W takim przypadku powiadomienie zostanie poinformowany, że komunikat zostanie rozpatrzony pod kątem wstępnej dopuszczalności na najbliższym posiedzeniu. Osoba przekazująca informacje i zainteresowana Strona zostaną zaproszone do udziału w przesłuchaniu w sprawie wstępnej dopuszczalności komunikacji w formie konferencji audio. Jeżeli Komitet uzna powiadomienie za wstępnie dopuszczalne, jest ono przekazywane Stronie, która ma następnie pięć miesięcy na przedstawienie Komitetowi pisemnych wyjaśnień lub oświadczeń, wyjaśniających sprawę i opisujących wszelkie środki, jakie mogła ona podjąć w celu rozwiązania kwestii poruszonych



w powiadomieniu. Przekazujący może przysyłać uwagi do odpowiedzi państwa i zachęca się go również do przysyłania informacji na temat wszelkich istotnych nowych wydarzeń, gdy tylko do nich dojdzie. Każdy inny zainteresowany członek społeczeństwa może również przedstawić swoje poglądy jako oświadczenie obserwatora. Komitet zazwyczaj organizuje wysłuchanie publiczne w sprawie powiadomienia na jednym ze swoich posiedzeń w Genewie z udziałem powiadamiającego, zainteresowanej Strony i wszelkich zainteresowanych obserwatorów. Jeżeli w powiadomieniu poruszono jedynie kwestie prawne i nie wydaje się, aby istniały duże rozbieżności zdań co do faktów, Komitet może zaproponować, aby nie przeprowadzać przesłuchania. W takim przypadku, przed podjęciem decyzji o tym, czy przesłuchanie jest konieczne, Komitet skonsultuje się najpierw z powiadamiającym i zainteresowaną Stroną, a także zaprosi na kolejną rundę pisemnych stanowisk przed sfinalizowaniem projektu zaleceń.

Ze względu na duże obciążenie i bardzo ograniczone zasoby, Komitet wymaga obecnie średnio 4 lat na przyjęcie ustaleń dotyczących powiadomienia i liczba ta nie zmniejsza się. Przed złożeniem powiadomienia wnioskodawca powinien rozważyć, czy dana kwestia nadaje się do rozpatrzenia w takim terminie.

Więcej informacji na temat procedury można znaleźć w "Przewodniku o Komitecie ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus" dostępnym na stronie: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html>.

#### 4.2.2. Kto może złożyć powiadomienie

Nie ma wymagań dotyczących legitymacji procesowej i każdy może złożyć powiadomienie. Nie ma potrzeby bycia reprezentowanym przez prawnika. Istnieją jednak pewne wymagania, aby ustalić, czy powiadomienie jest dopuszczalne, które będą rozpatrywane na wstępnym przesłuchaniu w sprawie dopuszczalności, jak wskazano powyżej, ale mogą również później prowadzić do stwierdzenia niedopuszczalności. Na podstawie ust. 20 decyzji I/7 powiadomienia nie mogą być:

- (a) anonimowe;
- (b) sporządzone z nadużyciem prawa do powiadomienia;
- (c) oczywiście pozbawione sensu lub
- (d) niezgodne z postanowieniami przedmiotowej decyzji lub Konwencji.

Najbardziej dyskutowany wymóg zawarty jest jednak w ust. 21 decyzji I/7 i wymaga wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Ważne jest, aby wykazać Komitetowi, że podjęto rozsądne wysiłki w celu zwrócenia uwagi administracji krajowej, a zwłaszcza sądów krajowych na tę kwestię. W przeciwnym razie należy wykazać, dlaczego nie było skutecznych środków zaradczych (np. ze względu na ograniczenia dotyczące legitymacji procesowej, koszty itp.).

#### 4.2.3. Zakres kontroli

Powiadomienie musi zawierać zarzut naruszenia jednego lub kilku postanowień Konwencji z Aarhus. Komitet oceni, czy prawo lub praktyka krajowa będące przedmiotem skargi są zgodna z przepisami szczególnymi, o których mowa. Komitet nie oceni, czy prawo lub praktyka jest w inny sposób nielegalne, na przykład na mocy prawa krajowego lub prawa unijnego.



#### 4.2.4. Środki egzekwowania

W celu zapewnienia pełnej zgodności z Konwencją, Spotkanie Stron może - po rozpatrzeniu sprawozdania i wszelkich zaleceń Komitetu oraz biorąc pod uwagę przyczynę, stopień i częstotliwość niezgodności - zdecydować o podjęciu odpowiednich środków wśród następujących:

- wystosować poradę i wspomóc daną Stronę w wysiłkach na rzecz implementacji;
- wystosować zalecenie do danej Strony dotyczące szczególnych środków mających na celu zajęcie się sprawą podniesioną przez członków społeczeństwa;
- zażądać od danej Strony przedstawienia strategii osiągnięcia zgodności z Konwencją, wraz z harmonogramem czasowym oraz raportowania do Komitetu o realizacji tej strategii;
- wydać oświadczenie o stwierdzeniu naruszenia Konwencji;
- wydać ostrzeżenie;
- zawiesić, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa międzynarodowego, stosowanie w odniesieniu do danej Strony praw i przywilejów służących stronom Konwencji.

Komitet nie jest mechanizmem naprawczym w sensie sądu apelacyjnego, który orzeka w konkretnej sprawie. Komitet może jednak doprowadzić do systemowych zmian w prawie i praktyce w dłuższej perspektywie czasowej, zapewniając w ten sposób, że niektóre kwestie nie powtórzą się i że z czasem zgodność Strony poprawi się.

Po zatwierdzeniu przez Spotkanie Stron (lub jeżeli Strona, której to dotyczy, przyjmie zalecenia przed zatwierdzeniem), Komitet podejmie działania następcze wraz z zainteresowaną Stroną w sprawie wykonania decyzji. Komitet zazwyczaj wymaga, aby Strona sporządzała sprawozdania z postępu prac, jak również dostarcza przegląd postępów w zakresie sposobu, w jaki ocenia realizację decyzji przez zainteresowaną Stronę. Zarówno osoba przekazująca powiadomienie, jak i każdy obserwator mogą uczestniczyć w tym procesie i przedstawiać swoje opinie, na piśmie lub ustnie podczas niektórych sesji otwartych. Komitet ostatecznie składa sprawozdanie Spotkaniu Stron w celu ustalenia, czy zalecenia zostały spełnione.

#### 4.2.5. Koszty

Złożenie powiadomienia jest bezpłatne i biorąc pod uwagę, że nie ma obowiązku bycia reprezentowanym przez prawnika, proces ten jest bardzo przystępny cenowo.

### 4.3. Dostęp do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: "Trybunał") to organ sądownictwa międzynarodowego powołany w 1959 r. Orzeka on w sprawie skarg indywidualnych lub w sprawach międzypaństwowych, w których podnoszone są zarzuty rzekomego naruszenia praw obywatelskich i politycznych określonych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: "Europejskiej Konwencji Praw Człowieka") lub jej Protokołach. Nawet jeśli Europejska Konwencja Praw Człowieka nie zawiera żadnych praw środowiskowych jako takich, Trybunał zajmuje się czasami sprawami z zakresu prawa ochrony środowiska, ponieważ kwestie środowiskowe mogą mieć wpływ na przestrzeganie praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dlatego też Trybunał został wezwany do opracowania orzecznictwa w sprawach dotyczących środowiska<sup>192</sup>.

#### 4.3.1. Skarga do Trybunału

Istnieją dwa rodzaje skarg przed Trybunałem :

- skargi międzypaństwowe wniesione przez jedno państwo przeciwko drugiemu;
- skargi indywidualne składane przez osoby, grupy osób lub organizacje pozarządowe skarżące się na naruszenie ich własnych praw.

Skargi muszą spełnić pewne kryteria, jeżeli mają zostać uznane za dopuszczalne przez Trybunał; inaczej nie zostaną nawet rozpoznane:

- skargi mogą zostać wniesione przeciwko jednemu lub więcej Państwom, które ratyfikowały Konwencję. Skarga wniesiona przeciwko trzeciemu Państwu albo jednostce zostanie uznana za niedopuszczalną – art. 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- skargi mogą zostać wniesione po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym – art. 35 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- skarga musi zostać wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji – art. 35 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

192 Art. 1 Protokołu 1 do Konwencji: Ochrona własności – zob. np. : Depalle p. Francji [WI], skarga nr 34044/02, gdzie Trybunał podkreślił, że nawet masowe naruszenia prawa własności mogą być uzasadnione względami ochrony środowiska.

Art. 2 EKPCz: prawo do życia – zob. np.: w sprawie niebezpiecznej działalności przemysłowej Öneri Yıldız p. Turcji 30 listopada 2004 ; W sprawie narażenia na promieniowanie jądrowe L.C.B. p. Wielkiej Brytanii (skarga nr 23413/94) 9 czerwca 1998 ; w sprawie emisji przemysłowych i zdrowia Smaltni p. Włochom 24 marca 2015 ; w sprawie katastrofy naturalnej Murillo Saldias i Inni p. Hiszpanii 28 listopada 2006 ; Budayeva i Inni p. Rosji 20 marca 2008 lub Viviani i Inni p. Włochom 24 marca 2015.

Art. 3 EKPCz : zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania – zob. np. bierne palenie w celi więziennej Florea p. Rumunii 14 września 2010 oraz Elefteriadis p. Rumunii 25 stycznia 2011

Art. 5 EKPCz: Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego - zob. np. Mangouras p. Hiszpanii 28 września 2010

Art. 6 EKPCz: Prawo do rzetelnego procesu sądowego – zob. np. dostęp do Trybunału Athanassoglou i Inni p. Szwajcarii 6 kwietnia 2000 lub Gorraiz Lizarraga i Inni p. Hiszpanii 27 kwietnia 2004 ; W przypadku niewykonania prawomocnych orzeczeń sądowych Apanasewicz p. Polsce 3 maja 2011 lub Bursa Barosu Başkanlığı i Inni p. Turcji 19 czerwca 2018.

Art. 8 EKPCz: Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – zob. np. dotyczące ryzyka środowiskowego i dostępu do informacji Guerra i Inni p. Włochom 19 lutego 1998 lub Roche p. Wielkiej Brytanii 19 października 2005 ; zanieczyszczenie środowiska Lopez Ostra p. Hiszpanii 9 grudnia 1994 lub Taşkın i Inni p. Turcji 10 listopada 2004 ; składowania, przetwarzania oraz usuwania odpadów Brânduse p. Rumunii 7 kwietnia 2009 lub Di Sarno i Inni p. Włochom 10 stycznia 2012 ; W przypadku zanieczyszczenia wody w sieci wodociągowej Dzemyuk p. Ukrainie 4 września 2014.

Art. 10 EKPCz: Wolność wyrażania opinii – zob. np. Steel and Morris p. Wielkiej Brytanii 15 lutego 2005 lub Vides Aizsardzības Klubs p. Łotwie 27 maja 2004

Art. 11 EKPCz: Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się – zob. np. Costel Popa p. Rumunii 26 kwietnia 2016

Art. 13 EKPCz: Prawo do skutecznego środka odwoławczego- zob. np. Kolyadenko i Inni p. Rosji 28 lutego 2012 lub Hatton i Inni p. Wielkiej Brytanii 8 lipca 2003

Strona może zwrócić się do Trybunału o ponowne zbadanie orzeczenia w rozstrzygniętej sprawie tylko w bardzo ograniczonych okolicznościach określonych w zasadzie 80 Regulaminu Trybunału: gdy odkryto fakt, który ze względu na swój charakter mógł wywrzeć decydujący wpływ na wynik sprawy, który nie był znany Trybunałowi w chwili wydania orzeczenia i nie mógł być racjonalnie znany stronie.

### 4.3.2. Wymagania dotyczące legitymacji procesowej

Zgodnie z art. 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka skarga może zostać wniesiona przez *“każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w niniejszej konwencji lub jej protokołach.”* Oznacza to, iż skarżącym musi być osobiście<sup>193</sup> i bezpośrednio<sup>194</sup> ofiarą naruszenia praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach, i musi doznać znaczącego uszczerbku.

Organizacje pozarządowe mogą reprezentować ofiarę, ale muszą przedstawić pisemny dowód precyzyjnego i wyraźnego upoważnienia<sup>195</sup>. Niemniej jednak, w wyjątkowych przypadkach, organizacja pozarządowa może wnieść sprawę bez mandatu (dotyczy to jednakże tylko naruszenia art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania) i art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez władze krajowe).

### 4.3.3. Zakres kontroli

Skarga może odnosić się tylko do praw określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz jej Protokołach. Nie jest możliwe złożenie skargi na naruszenie jakiegokolwiek innego instrumentu prawnego.

Decyzje o niedopuszczalności, a także wyroki wydane przez Komitety lub Wielką Izbę są ostateczne i nie można się od nich odwoływać. Tylko od wyroku wydanego przez Izbę strony mają możliwość, w ciągu trzech miesięcy od jego ogłoszenia, skierowania wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby w celu ponownego wyrokowania.

### 4.3.4. Środki egzekwowania

Orzeczenia Trybunału stwierdzające naruszenia są wiążące dla zainteresowanych państw na mocy art. 46 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dlatego też państwa są zobowiązane do zapewnienia, że trwające naruszenia Konwencji zostaną zakończone, w danej sprawie i we wszystkich przyszłych sprawach. Państwa powinny również zmienić odpowiednie prawo krajowe lub postanowienia Konstytucji, chyba że można je interpretować w sposób zgodny z Konwencją. Ponadto, jeśli Trybunał stwierdzi, że doszło do naruszenia, może przyznać skarżącemu "słuszne zadośćuczynienie", kwotę pieniężną tytułem odszkodowania za pewne formy szkody.

193 Taurira i 18 Innych Osób przeciwko Francji, skarga nr 28204/95, decyzja Komisji z dnia 4 grudnia 1995 r., Decisions and Reports (DR) 83-B, str. 131)

194 Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [Wielka Izba], skarga nr 13378/05, ETPC 2008

195 Post przeciwko Holandii (dec.), nr 21727/08, 20 stycznia 2009 r.

Trybunał nie jest jednak odpowiedzialny za wykonanie wyroków. Gdy tylko Trybunał wyda orzeczenie, odpowiedzialność przechodzi na Komitet Ministrów Rady Europy, którego zadaniem jest nadzorowanie wykonywania wyroków Trybunału.

#### 4.3.5. Koszty

Postępowanie przed Trybunałem nie wiąże się z żadnymi opłatami. Jednakże, chociaż na pierwszych etapach postępowania nie ma potrzeby bycia reprezentowanym przez adwokata, wnioskodawca będzie potrzebował adwokata, gdy tylko jego skarga zostanie zakomunikowana rządowi. Po złożeniu skargi można ubiegać się o pomoc prawną, ale pomoc prawna nie jest przyznawana automatycznie. Przepisy dotyczące pomocy prawnej zawarte są w art. 105-110 Regulaminu Trybunału.

## 5 Załączniki

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących wniosków o udostępnienie informacji o środowisku

TSUE	Zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus	Akty prawne
<p>wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau GmbH v Bundesrepublik Deutschland, C-204/09</p>	<p>ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska): umowy finansowe jako informacje o środowisku i interes publiczny w ujawnianiu informacji;</p>	<p>Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG</p>
<p>wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal and Shirley, C-279/12: definicja "organu władzy publicznej"</p>	<p>ACCC/C/2010/51 (Rumunia): poufność postępowania, komunikacji wewnętrznej i bezpieczeństwa publicznego;</p>	
<p>wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Komisja p. Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, C-673/13 P oraz wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience SA-NV i Stichting De Bijenstichting: definicja "emisji do środowiska"</p>	<p>ACCC/C/2013/93 (Norwegia): obowiązek uzasadnienia i terminowe odwołania;</p>	
<p>wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex C-71/14: opłaty za udostępnianie informacji</p>	<p>ACCC/C/2008/30 (Republika Mołdawii): wiążący charakter wyroków sądowych</p>	



Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z udziałem społeczeństwa

TSUE	Zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus	Akty prawne
<p>wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor C-75/08: zakwestionowanie braku OOŚ;</p>	<p>ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska) i ACCC/C/2011/58 (Bułgaria): zaskarżanie decyzji screeningowych oraz wydanych później zezwoleń;</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko;</p>
<p>wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz C-115/09; Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja p. Niemcom C-137/14; wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Altrip, C-72/12; wyrok z dnia 15 października 2015 r., Gruber C-570/13: ograniczenia dotyczące legitymacji procesowej oraz tego, na co można się powołać zgodnie z dyrektywą</p>	<p>ACCC/C/2013/91 (Wielka Brytania): identyfikowanie zainteresowanej społeczności poprzez kryterium aktywności;</p> <p>ACCC/C/2008/31 (Niemcy): zakres kontroli;</p> <p>ACCC/C/2005/11 (Belgia): ogólny test legitymacji procesowej;</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola);</p>
<p>wyrok z dnia 18 października 2011 r., Boxus połączone sprawy C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09: ostateczne decyzje zezwalające na realizację przedsięwzięcia, które zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego;</p>	<p>ACCC/C/2013/81 (Szwecja): legitymacja procesowa w systemach stosujących doktrynę wystarczającego interesu;</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Seveso III);</p>
<p>wyrok z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld, C-72/95 oraz Wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan C-416/10: zakres kontroli pod dyrektywą OOŚ;</p>	<p>ACCC/C/2010/48 (Austria) oraz ACCC/C/2010/50 (Republika Czeska): legitymacja procesowa w systemach stosujących doktrynę naruszenia prawa;</p>	<p>Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;</p>
<p>wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie II, C-243/15: legitymacja procesowa oraz zakres kontroli zgodne z dyrektywą siedliskową;</p>	<p>ACCC/C/2012/76 (Bułgaria): wcześniejszy udział w procesie decyzyjnym nie jest konieczne do korzystania z legitymacji procesowej;</p>	<p>Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;</p>
<p>wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenzee C-127/02:</p>		<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada</p>

<p>zakres kontroli zgodne z dyrektywą siedliskową;</p> <p>wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect, C-664/14: zaskarżanie pozwoleń wodnoprawnych zgodnie z ramową dyrektywą wodną;</p> <p>wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården C-263/08: wcześniejszy udział w procesie decyzyjnym nie jest konieczny do korzystania z legitymacji procesowej przez organizacje pozarządowe.</p>	<p>ACCC/C/2009/43 (Armenia): legitymacja procesowa organizacji pozarządowych.</p>	<p>2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy;</p> <p>Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko;</p> <p>Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE;</p> <p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.</p>
--	---	---

Dostęp do procedur odwoławczych w przypadku innych decyzji, działań  
lub zaniechań w dziedzinie środowiska

TSUE	Zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus	Akty prawne
<p>wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, i wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., Client Earth C-404/13: plany zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy;</p>	<p>ACCC/2005/11 (Belgia): Definicja aktów zaskarżalnych i kryteria legitymacji procesowej</p>	<p>Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu;</p>
<p>wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu C-165/09 do C-167/09: programy na podstawie dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji;</p>	<p>ACCC/C/2011/58 (Bułgaria): zaskarżanie planów i programów;</p>	<p>Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;</p>
<p>wyrok z dnia 1 czerwca 2017 r., C-529/15 Folk oraz wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16 : pojęcie "szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu" na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu:</p>	<p>ACCC/C/2011/63 (Austria) i ACCC/C/2013/85 &amp; 86 (Wielka Brytania): definicja "prawa krajowego w dziedzinie środowiska";</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy;</p>
<p>wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie C-41/11: ocena na podstawie dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania;</p>	<p>ACCC/C/2006/18 (Dania): prawo unijne jako "prawa krajowego w dziedzinie środowiska";</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy;</p>
<p>wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect, C-664/15: zezwolenia na podstawie ramowej dyrektywy wodnej;</p>	<p>ACCC/C/2008/33 Wielka Brytania): zakres oraz standard procedur odwoławczych;</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE ;</p>
<p>wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie I, C-240/09: legitymacja procesowa;</p>	<p>ACCC/C2008/31 (Niemcy): legitymacja procesowa w państwach stosujących doktrynę naruszenia prawa;</p>	<p>Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;</p>
<p>wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie II C-243/15: legitymacja procesowa</p>	<p>ACCC/C/2013/81 (Szwecja): legitymacja procesowa w państwach z podejściem opartym na posiadaniu „wystarczającego interesu”.</p>	<p>Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.</p>



## Ogólne wymagania dotyczące wszystkich procedur odwoławczych

TSUE	Zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus
wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells, C-201/02: skutki aktów prawnych niezgodnych z prawem unijnym (OOŚ)	ACCC/C/2012/76 (Bułgaria): środki tymczasowe
wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie and Terre wallonne, C-41/11 : skutki aktów prawnych niezgodnych z prawem unijnym (SOOŚ)	ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ACCC/C/2012/69 (Rumunia) oraz ACCC/C/2013/81 (Szwecja): terminowe postępowania sądowe
wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i Inni, C-399/14: skutki aktów prawnych niezgodnych z prawem unijnym (dyrektywa siedliskowa)	ACCC/C/2011/57 (Dania): obiektywna ocena kosztów
wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Leth, C-420/11: odpowiedzialność państwa	ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania) oraz ACCC/C/2014/111 (Belgia): ograniczenia swobody uznania sądu w zakresie podziału kosztów
wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i Inni, C-416/10 środki tymczasowe	ACCC/C/2008/23 (Wielka Brytania): udział strony pozwanej w kosztach
wyrok z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15 : zasada skuteczności i zasada równoważności	ACCC/C/2004/06 (Kazachstan): rzetelne postępowanie sądowe
wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environment, C-379/15 : utrzymanie w mocy aktów prawa krajowego niezgodnych z prawem unijnym w celu uniknięcia niekorzystnych dla środowiska skutków	ACCC/C/2009/36 (Hiszpania): pomoc prawna
wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16: niebezpośredni skutek art. 9 ust. 4	
wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11: art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i skuteczne środki	
wyrok z dnia z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja Europejska p. Irlandii, C-427/07 oraz wyrok z dnia 13 lutego 2014 r. Komisja Europejska p. Wielkiej Brytanii, C-530/11: granice uznania sądowego co do kosztów	
wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., Steffensen, C-276/01: rzetelne postępowanie sądowe	
wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09 : pomoc prawna	

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczący decyzji  
unijnych instytucji

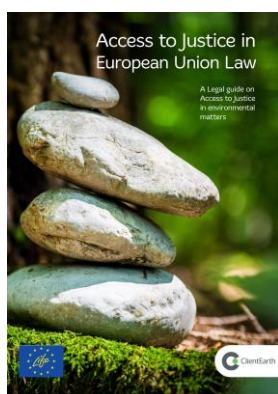
TSUE	Zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus	Akty prawne
<p>wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Inni p. Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, sprawy połączone od C- 401/12/P do C-403/12 P oraz wyrok z dnia z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja p. Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe, sprawy połączone C-404/12 P i C-405/12 P: zgodność z rozporządzeniem Aarhus oraz Konwencją z Aarhus;</p> <p>wyrok z dnia 14 marca 2018 r., TestBioTech p. Komisji Europejskiej, T-33/16: pojęcie "prawa ochrony środowiska";</p> <p>wyrok z dnia 27 września 2018 r., Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung p. Komisji Europejskiej, T-12/17 oraz wyrok z 4 maja 2012 r., In 't Veld p. Radzie, T-529/09: akty o charakterze indywidualnym;</p> <p>TestBioTech i Inni p. Komisji Europejskiej, T-177/13: skutki wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej;</p> <p>Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej C-583/11P oraz wyrok z dnia 25 października 2011 r., Microban International and Microban (Europe) p. Komisji Europejskiej, .T-262/10: definicja "aktu regulacyjnego", "środków wykonawczych" oraz "w sposób indywidualny";</p>	<p>ACCC/C/2008/32, część I oraz II (Unia Europejska): niezgodność UE z Konwencją z Aarhus; ACCC/C/2005/11 (Belgia): stosowanie Konwencji do organów sądowych.</p>	<p>Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty; OJ L 264, 25.9.2006, p. 13–19;</p> <p>Decyzja Rady (UE) 2018/881 z dnia 18 czerwca 2018 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 i, w stosownym przypadku, mając na uwadze wyniki analizy, wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006.</p>



<p>wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefonica SA p. Komisji Europejskiej, C-274/12 oraz wyrok z dnia z dnia 28 kwietnia 2015 r., T&amp;L Sugars Ltd, Sidul Acucares, Unipessoal Lda p. Komisji Europejskiej, C-456/13P : “środki wykonawcze”;</p> <p>wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann p. Komisji Europejskiej, C-25/62 : definicja “w sposób indywidualny”;</p> <p>T-219/95 R, Marie-Thérèse Danielsson i Inni p. Komisji Europejskiej, wyrok z dnia z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie, C-50/00; wyrok z dnia 3 maja 2002 r., Jégo-Quéré p. Komisji Europejskiej, T-177/01; wyrok z 2 April 1998 r, Greenpeace i Inni p. Komisji Europejskiej, . C-321/95 P oraz postanowienie z dnia 28 listopada 2005 r., EEB and Stichting Natuur en Milieu p. Komisji Europejskiej, T-236/04: stosowanie wymogu “w sposób indywidualny” do organizacji pozarządowych;</p> <p>postanowienie z dnia 28 września 2016 r., PAN Europe i Inni p. Komisji Europejskiej, T-600/15: stosowanie wymogu “bezpośredniego oddziaływania” do organizacji pozarządowych;</p> <p>wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja Europejska p. Republice Francuskiej, C-416/17: obowiązek przedstawienia pytań prejudycjalnych art. 267 TFUE.</p>		
---	--	--

Niniejszy informator jest częścią Naszego projektu A2J-EARL "Prawo na rzecz bardziej zielonej Europy", finansowanego przez Komisję Europejską w ramach programu LIFE. Jego celem jest rozpowszechnianie informacji, poprawa wiedzy i wymiana najlepszych praktyk w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Projekt skierowany jest do prawników, sędziów, organizacji pozarządowych i pracowników administracji publicznej.

Strona projektu: <https://www.pl.clientearth.org/prawo-na-rzecz-bardziej-zielonej-europy/>



Aby pójść dalej, zapoznaj się z Naszym przewodnikiem dotyczącym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w Unii Europejskiej.

<https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/16209/>

Małgorzata Kwiedacz-Palosz  
Lawyer  
+48 22 307 01 84  
mkwiedacz@clientearth.org  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

#### Brussels

Rue du Trône 60  
3ème étage  
1050 Bruxelles  
Belgique

#### London

274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

#### Warsaw

ul. Żurawia 45  
00-680 Warszawa  
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, KRS 0000364218.